

На правах рукописи

Тригуб Георгий Яковлевич

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ
ЕЕ ОРГАНОВ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ
(вторая половина XIX – первая четверть XX в.)**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Владивосток
2004

Работа выполнена в Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН.

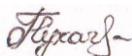
Научный руководитель:	кандидат исторических наук, старший научный сотрудник О.И. Сергеев
Официальные оппоненты:	доктор исторических наук, профессор Э.В. Ермакова кандидат исторических наук, доцент Н.А. Беляева
Ведущая организация:	Забайкальский государственный педагогический университет имени Н.Г. Чернышевского

Защита состоится 29 июня 2004 г. в 13⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 005.010.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора исторических наук в Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН по адресу: 690950, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН.

Автореферат разослан «27» мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.А. Сухачева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Переход России к новым общественно-политическим и социально-экономическим отношениям закономерно требует формирования и новой системы управления, важным элементом которой является местное самоуправление как институт демократического государства. Эта задача не может быть успешно разрешена без обращения к опыту прошлого. Специального изучения заслуживает процесс становления института местного самоуправления на Дальнем Востоке России, история формирования системы его органов и взаимоотношений их с государственной властью во второй половине XIX – первой четверти XX в. Свидетельством актуальности темы является возросший интерес к проблематике самоуправления. В рамках общей смены приоритетов в современной исторической науке и мировоззренческих изменений в российском обществе все более заметным становится внимание исследователей к вопросам, связанным с формированием и деятельностью органов местного самоуправления.

Степень изученности проблемы. Отечественную историографию по истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России хронологически можно разделить на три периода. Досоветский период историографии охватывает последнюю четверть XIX – первую четверть XX в. Второй период продолжался до начала 90-х гг. XX в. И, наконец, современный период составляют 90-е гг. XX в. – начало XXI в.

В первый период историография проблемы представлена рядом интересных работ в виде очерков¹ и журнальных статей и заметок², освещающих отдельные аспекты организации и деятельности городских самоуправлений российского Дальнего Востока. Это материал текущего характера с попытками предварительного его обобщения. Не менее значимы вышедшие в свет в 1908–1911 гг. двухтомный труд Т.И. Полнера³ и статьи о проблемах введения земских органов на востоке России⁴. В этих публикациях на основе богатого фактического материала рассматриваются местные условия для введения

¹ Матвеев Н.П. Краткий исторический очерк г. Владивостока. – Владивосток, 1910; Попов А.И. Город Чита: Описание, путеводитель и справочник по г. Чите Забайкальской области. – Чита, 1907; Скоробогатов С. Чем и как живет город Хабаровск. – Хабаровск, 1912; Бодиско А.М. Из жизни Хабаровска. – Хабаровск, 1913; Калинин В.А. Исторический очерк г. Никольска-Уссурийского. – Никольск-Уссурийский, 1913.

² «Гласный». Городское дело в Сибири // Восточное обозрение. – 1884. – № 38. – С. 1–2; № 39. – С. 1–3; № 41. – С. 10–11; № 45. – С. 7–9; К. М-в. Городское дело в Забайкалье // Восточное обозрение. – 1884. – № 46. – С. 7–8; № 50. – С. 8–10.

³ Полнер Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. – М., 1908–1910. – Т. 1–2.

⁴ См., например: N.N. Положение вопроса о Сибирском земстве // Сибирские вопросы. – 1911. – № 7–8. – С. 17–20; Некрасов Н. К законопроекту о введении земства в Сибири // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 16–23.

земского самоуправления на Дальнем Востоке России, обосновывается необходимость данного шага, анализируются возможности применения в регионе Земского положения 1890 г.

В целом, дореволюционные работы представляют для исследования системы местного самоуправления дальневосточного региона России практическую ценность. Накопленный досоветской историографией фактический материал до сих пор не утратил своего значения.

Во второй период отечественной историографии проблема местного самоуправления на Дальнем Востоке не являлась предметом целенаправленного исторического исследования. Однако тема местного самоуправления затрагивалась исследователями в работах по истории революционных событий 1917 г., гражданской войны и интервенции на российском Дальнем Востоке. Так, в целом ряде публикаций получили освещение вопросы формирования «буржуазных» органов местного государственного и общественного управления, их взаимоотношений с Советами и ликвидации в ходе становления советской власти. Наиболее значимы работы Б.И. Мухачева⁵, Н.А. Шиндялова⁶, Г.С. Куцего⁷, посвященные истории установления советской власти в отдельных областях дальневосточного региона и выгодно отличающиеся привлечением новых или малоизвестных материалов, а также монографии обобщающего плана, написанные А.И. Крушановым⁸ и В.В. Сониным⁹. Интерес представляет и монография В.Н. Назимока¹⁰, в которой раскрывается процесс ликвидации дальневосточных земств и городских самоуправлений весной–летом 1918 г. Особо следует отметить книгу А.М. Андреева¹¹. Основанная на большом фактическом материале, она содержит ряд важных сведений по вопросам формирования системы местного самоуправления и взаимоотноше-

⁵ Мухачев Б.И. Установление народно-революционной власти на Камчатке в 1920 году // Труды Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока. – Томск, 1960. – Т. I. – С. 239–268; Мухачев Б.И. Становление советской власти и борьба с иностранной экспансией на Северо-Востоке СССР (1917–1920 гг.). – Новосибирск, 1975.

⁶ Шиндялов Н.А. За власть Советов (1917–1922 гг.). – Благовещенск, 1971; Шиндялов Н.А. Октябрь на Амуре. Установление советской власти в Амурской области. Март 1917 г. – апрель 1918 г. – Благовещенск, 1973.

⁷ Куцый Г.С. Становление советской власти в Приморье (1917–1922 гг.). – Владивосток, 1977.

⁸ Крушанов А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – апрель 1918 г.). – Владивосток, 1983.

⁹ Сонин В.В. Великий Октябрь и становление советской государственности на Дальнем Востоке (1917–1922). – Владивосток, 1987.

¹⁰ Назимок В.Н. Борьба Советов с буржуазными органами местного самоуправления на Дальнем Востоке (1917–1918 гг.). – Томск, 1968.

¹¹ Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). – М., 1983.

ний ее органов с государственной властью в период подготовки, осуществления Октябрьской революции и установления советской власти.

Определенный вклад в разработку проблемы взаимоотношений сибирского и дальневосточного земства с государственной властью в период гражданской войны и интервенции внесла статья Т.В. Мальцевой «Земская «оппозиция» колчаковщине»¹². Недостатком работы является слабое знание автором структуры системы земского самоуправления на Дальнем Востоке.

Интерес представляют труды Н.А. Авдеевой¹³ и В.В. Сониной¹⁴, в которых уделено внимание местному самоуправлению в специфических условиях буферного строительства на восточной окраине России в 1920–1922 гг. В них раскрыты принципы местного самоуправления, основные закономерности, особенности и противоречия процесса формирования местного самоуправления в Дальневосточной республике и Приамурском государственном образовании, а также политическая тактика и практическая деятельность РКП(б) по советизации Дальнего Востока России. Проблема советизации, сопровождавшейся ликвидацией местного самоуправления в регионе, рассматривается также в монографии Б.М. Шерешевского¹⁵.

Несравненно беднее советская историография дореволюционной истории местного самоуправления на Дальнем Востоке. Опыт местного самоуправления, накопленный Россией до 1917 г., фактически замалчивался советской исторической наукой. Лишь отдельные публикации затрагивали тему самоуправления на Дальнем Востоке России. Для периода 30–40-х гг. XX в. характерны пропагандистские брошюры и очерки, весьма политизированные, рассматривающие проблему с узкокласовых позиций¹⁶. С конца 50-х гг., после ослабления тоталитарного режима, количество трудов по дореволюционной истории дальневосточного региона увеличилось. Интересные работы были опубликованы в честь столетнего юбилея ряда городов края, отмечавше-

¹² Мальцева Т.В. Земская «оппозиция» колчаковщине // Из истории интервенции и гражданской войны в Сибири и на Дальнем Востоке, 1917–1922 гг.: Сб. статей. – Новосибирск, 1985.

¹³ Авдеева Н.А. Дальневосточная республика (1920–1922 гг.). – Хабаровск, 1957; Авдеева Н.А. Из истории государственного строительства Дальневосточной республики (1920–1922 гг.) // Ученые записки Хабаровского государственного педагогического института. – Хабаровск, 1961. – Т. VI. – С. 42–49.

¹⁴ Сонин В.В. «Приамурское» буржуазное государственное образование («черный» буфер) и крах политики и практики контрреволюции в Приморье (май 1921 – октябрь 1922 гг.). – Владивосток, 1974; Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики, 1920–1922. – Владивосток, 1990.

¹⁵ Шерешевский Б.М. В битвах за Дальний Восток (1920–1922 гг.). – Новосибирск, 1974.

¹⁶ См., например: Баляскин С.С. Владивосток // Советское Приморье: Сборник. – Владивосток, 1940. – С. 26–46; Чернышева В.И. Как выбирали в Хабаровскую думу. – Хабаровск, 1947.

гося на рубеже 50–60-х гг.¹⁷ Можно отметить еще монографию А.И. Крушанова «Октябрь на Дальнем Востоке»¹⁸, в которой представлена система местного управления краем с конца XIX в. до 1917 г., и указатель литературы «Чите – 125 лет»¹⁹, содержащий подробную хронику городской жизни, включая работу думы города. Определенный интерес представляет работа «Уссурийск, 1866–1966», в которой уделено внимание вопросу введения упрощенного городского самоуправления в Никольске-Уссурийском²⁰.

В конце советского периода отечественной историографии появляются публикации, в которых вопросы городского самоуправления, рассматриваются достаточно подробно и более объективно²¹. Завершился этот период выходом в свет в 1991 г. фундаментального коллективного труда «История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма»²², в отдельных главах которого раскрывается роль городов в процессе освоения края, особенно административной системы управления и место в ней самоуправления.

Характерной чертой современного периода отечественной историографии (с начала 90-х гг. XX в.) является переосмысление основных вопросов советской истории в свете новых подходов к ее изучению, основанных на синтезе формационного подхода с цивилизационной теорией. Вследствие этого подверглись пересмотру и некоторые положения, касающиеся местного самоуправления: о наличии двоевластия в период от Февраля к Октябрю 1917 г., о «контрреволюционной» сущности органов местного самоуправления, об «антинародном» характере их деятельности.

Новые подходы и положения, апробированные в публикациях 90-х годов, обобщены в материалах к первой книге третьего тома «Истории Дальнего Востока России»²³. Сборник научных статей явился крупным шагом на пути преодоления одностороннего изучения истории революций 1917 г. и гражданской войны. Кроме того, за последние годы появилось немало публикаций, посвященных изучению буржуазно-демократических преобразований,

¹⁷ Чернышева В.И. Хабаровск. – Хабаровск, 1958; Владивосток. 1860–1960. – Владивосток, 1960; Материалы по истории Владивостока. Кн. 1. – Владивосток, 1960.

¹⁸ Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Ч. I. – Владивосток, 1968.

¹⁹ Чите – 125 лет: Рекомендательный указатель литературы к 125-летию Читы, как областного центра. – Чита, 1976.

²⁰ Уссурийск, 1866–1966. – Владивосток, 1967.

²¹ Владивосток: Штрихи к портрету. – Владивосток, 1985; Чернышева В.И. Хабаровск, 1858–1983: Очерк истории. – Хабаровск, 1983; Востриков Л.А. Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. – Хабаровск, 1991; Уссурийску – 125 лет: очерки истории. – Владивосток, 1991.

²² История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – М., 1991.

²³ Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. – Владивосток, 1998.

деятельности комиссаров Временного правительства, КОБов, городского и земского самоуправления²⁴.

Современный период отечественной историографии отличает многообразие публикаций по дореволюционной истории дальневосточного самоуправления. Среди специальных исследований «первопроходческими» стали статьи И.Ю. Замула и Н.В. Шинковской²⁵. Позже появились публикации А.С. Вашук, И.В. Куриленко, Е.Д. Яворской, Т.Н. Воробьевой²⁶. В работах перечисленных авторов предпринята достаточно удачная попытка комплексно рассмотреть историю становления и деятельности городских самоуправлений Владивостока, Верхнеудинска, Читы, Благовещенска. Отдельные неверные положения (о процедуре выборов городских дум и формирования управ), содержащиеся в некоторых из этих статей, не умаляют вклада авторов в разработку научной проблемы.

Несомненный интерес представляют также статьи Т.З. Позняк о составе Владивостокской думы²⁷, Е.Д. Яворской и А.И. Петрова о работе Владиво-

²⁴ Ромас А.А. К проблеме двоевластия Февральской революции 1917 г. // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории. Материалы междунар. науч. конференции. – Хабаровск, 1997. – С. 136–137; Яхненко А.Г. Формирование органов самоуправления в Амурской области в 1917 г. // Там же. – Хабаровск, 1997. – С. 137–140; Мухачев Б.И. Политическая деятельность Владивостокской городской думы в марте 1917 – июле 1918 г. // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 1998. – Т. III. – С. 158–168; Мухачев Б.И. Александр Краснощек. – Владивосток, 1999; Шиндялов Н.А. Бюро самоуправлений Амурской области: Благовещенск–Сахалин–Благовещенск (март–сентябрь 1918 г.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2003. – Вып. 6. – С. 22–28.

²⁵ Замула И.Ю. Верхнеудинское городское самоуправление // Гуманитарные исследования молодых ученых Бурятии. – Улан-Удэ, 1996. – С. 109–118; Шинковская Н.В. Владивостокская дума: к истокам самоуправления в России // Россия и АТР. – 1997. – № 2. – С. 67–72.

²⁶ Вашук А.С. Владивостокская городская дума в конце XIX – начале XX в.: особенности и трудности, исторические уроки // Особенности муниципального управления на Дальнем Востоке России: история, современность, будущее: Материалы Всерос. науч.-практ. конференции. – Владивосток, 2000. – С. 43–46; Яворская Е.Д. Из истории городского самоуправления во Владивостоке // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока: Сб. науч. трудов. – Владивосток, 2000. – Т. V. – С. 128–139; Куриленко И.В. Читинская городская дума // Читинский архивный вестник. – Чита, 2001. – № 2. – С. 66–78; Воробьева Т.Н. История развития местного самоуправления в Благовещенске // На рубеже веков: Материалы регион. науч.-практ. конференции. – Благовещенск, 1999. – С. 205–207.

²⁷ Позняк Т.З. Городская реформа и состав гласных Владивостокской думы // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории: Материалы междунар. науч. конференции. – Хабаровск, 1997. – С. 17–19.

стокской думы с китайским и корейским населением города²⁸, О.И. Сергеева и С.И. Лазаревой о деятельности городских дум Дальнего Востока в сфере народного образования и здравоохранения²⁹. Проблема земств, земских сборов на Дальнем Востоке в начале XX в. конкретизирована в статье Е.А. Лыковой, весьма интересной и, безусловно, имеющей новационный характер³⁰. Попытка обобщения накопленного исторической наукой материала предпринята в последние годы группой владивостокских исследователей³¹.

Наряду со специальными работами можно также отметить ряд публикаций, в которых освещается хроника событий, история отдельных территорий российского Дальнего Востока, отдельных городов региона и т.п.³² В них в ходе решения авторами поставленных исследовательских задач затрагиваются и отдельные аспекты темы диссертации.

На основании историографического обзора можно сделать вывод, что проблема формирования системы самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношений ее органов с государственной властью до недавнего времени не имела в отечественной историографии самостоятельного значения. Специальных работ по теме диссертации в отечественной историографии не было.

²⁸ Петров А.И. Городская дума и образование китайско-корейской слободки во Владивостоке (1884–1893 гг.) // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития: Материалы регион. науч.-практ. конф. Ч. 3. – Владивосток, 2000. – С. 4–9; Яворская Е.Д. Деятельность Владивостокского городского управления по регламентации проживания китайского населения (вторая половина XIX – начало XX в.) // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2002. – Вып. 3. – С. 359–366.

²⁹ Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум Дальнего Востока по развитию народного образования (90-е годы XIX в. – 1918 г.) // Гуманитарные и социально-экономические аспекты обучения и воспитания кадров военно-морского флота: Сб. науч. статей. – Владивосток, 2002. – Вып. 5. – С. 162–172; Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум на Дальнем Востоке по организации медицинского обслуживания населения во второй половине XIX в. // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2002. – Вып. 4. – С. 347–354.

³⁰ Лыкова Е.А. К вопросу о земствах на Дальнем Востоке в начале XX в. // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. – Благовещенск, 2001. – Вып. 2. – С. 359–362.

³¹ Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России / О.И. Сергеев и др. – Владивосток, 2000. – Рукопись деп. в ИНИОН РАН 13.02.01. № 56260; Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX в.: Очерки истории. – Владивосток, 2002.

³² Летопись Амурской области. (Хроника событий с древнейших времен до октября 1917 г.). Т. 1. – Благовещенск, 1998; Очерки истории родного края. – Хабаровск, 1998; Хисамутдинов А.А. Владивостокъ. Этюды к истории старого города. – Владивосток, 1992; Коляда А.С., Кузнецов А.М. Никольск-Уссурийский: штрихи к портрету. – Уссурийск, 1997; Лобанов В.Г. Старая Чита. – Чита, 2001; Иконникова Т.Я. Дальневосточный тыл России в годы первой мировой войны. – Хабаровск, 1999.

В зарубежной историографии автору диссертации не удалось найти работ, посвященных исследованию проблемы формирования системы самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношений ее органов с государственной властью во второй половине XIX – первой четверти XX в.

Исходя из степени изученности проблемы, определяется **цель** диссертационной работы: исследование генезиса местного самоуправления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – первой четверти XX в., выявление основных закономерностей, особенностей и противоречий процесса формирования и развития самоуправления.

Конкретные **задачи** исследования заключаются в следующем: выявить условия и особенности формирования системы местного самоуправления в регионе; рассмотреть роль государственной политики в процессе формирования городского и земского самоуправления на российском Дальнем Востоке; определить основные элементы региональной системы местного самоуправления и степень их соответствия общероссийским; показать характер взаимоотношений органов государственного и общественного управления; проследить влияние революционных перемен и условий гражданской войны на систему местного самоуправления; изучить процесс ликвидации земского и городского самоуправления в ходе установления советской власти на Дальнем Востоке России.

Объектом в данном исследовании выступает система местного самоуправления на Дальнем Востоке России. **Предметом** исследования является процесс формирования региональной системы местного самоуправления и взаимодействия ее с системой государственного управления на Дальнем Востоке России.

Хронологические рамки диссертационной работы охватывают период второй половины XIX – первой четверти XX в. Это позволяет наиболее полно охватить досоветский период истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России, проследив процессы формирования системы местного самоуправления и взаимодействия ее с государственными органами со времени создания первых элементов этой системы на большей части российского Дальнего Востока до полной ее ликвидации в ходе утверждения советской власти в регионе.

Территориальные рамки исследования включают Дальний Восток России в границах, соответствующих административному делению страны в рассматриваемый исторический период, т.е. пределам Приамурского генерал-губернаторства, установленным в 1884 г. (включая Забайкалье).

Методологическая база исследования основана на синтезе цивилизационного и формационного подходов, а также применении системного подхода, предполагающего изучение объекта исследования как определенного множества элементов, взаимосвязь которых обуславливает целостные свойства этого множества. Системный подход используется в сочетании с принципами

историзма и объективности. Принцип историзма позволил осуществить изучение предмета исследования в его поступательном развитии, определить ведущие тенденции, выявить особенное и частное в этом процессе. В данном контексте местное самоуправление рассматривается в той последовательности, в которой оно исторически возникло и развивалось. Характеристика объекта и предмета исследования даются в рамках объективно обусловленных социально-экономических и политико-административных изменений, происходивших в общероссийском масштабе и на региональном уровне.

К методам, которые применялись в данной работе, прежде всего, относятся анализ и синтез, индукция и дедукция, использовавшиеся на эмпирическом и теоретическом уровнях исследования. Применялись хронологический и сравнительно-исторический методы исторического исследования. Первый метод позволяет разделить весь процесс развития местного самоуправления на Дальнем Востоке России на определенные хронологические периоды, взяв за начало каждого периода какое-либо заметное изменение в сфере организации местного самоуправления в дальневосточном регионе. Сравнительно-исторический метод, позволяющий выявлять общее и особенное путем сравнения общероссийских и региональных данных или предмета исследования на различных этапах исторического развития, помогает проследить происходившие изменения, установить основные тенденции в процессе формирования региональной системы местного самоуправления и взаимодействия ее с системой государственного управления на Дальнем Востоке России.

Такие проблемы, как понятие и природа местного самоуправления, его соотношение с государственным управлением и народным представительством, в свое время были разработаны и исследованы в фундаментальных трудах В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.И. Лешкова и др. Содержащиеся в этих работах теоретические положения составили основу конкретно-проблемной методологии диссертационного исследования.

Источниковую базу составляет обширный комплекс опубликованных и неопубликованных источников, часть из которых впервые вводится в научный оборот. Их можно разделить на несколько групп.

Прежде всего, это законодательные акты. Они характеризуют политику государства в сфере местного самоуправления и способы государственного регулирования, позволяют определить принципы местного самоуправления, его компетенцию и структуру. В «Полном собрании законов Российской империи» помещены Положения о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. и Городовые положения 1870 и 1892 гг. В специальных сборниках публиковались постановления и распоряжения Сената и правительства, в том числе законы Временного правительства по муниципальной реформе 1917 г.

Следующую группу источников составили материалы делопроизводства органов государственного и общественного управления, выявленные в фон-

дах Российского государственного исторического архива Дальнего Востока (РГИАДВ), Государственных архивов Амурской области (ГААО), Приморского (ГАПК) и Хабаровского (ГАХК) краев: отчеты генерал-губернаторов, военных губернаторов, городских голов и управ; переписка по финансовым, административно-хозяйственным вопросам и личному составу; протоколы и журналы думских заседаний. Эти источники характеризуют деятельность государственных структур в области формирования местного самоуправления и контроля над ним, взаимоотношения органов государственного и общественного управления. В них содержатся сведения о порядке работы органов самоуправления. Кроме того, в делопроизводственной документации определенный интерес представляют материалы о выборах в органы местного самоуправления. Из них можно получить информацию о процедуре их формирования и составе. Использовались также нормативно-распорядительные документы (циркуляры, предписания, распоряжения, разъяснения МВД).

Еще одна категория источников – документы, публиковавшиеся городскими думами и управами. Сборники постановлений, отчеты, обзоры деятельности органов самоуправления дальневосточных городов содержат материалы о полномочиях этих органов, проблемах их реализации, раскрывают взаимоотношения муниципальных структур с государственной властью.

Среди опубликованных документальных материалов следует также отметить сборники официальных документов и проекты законов о введении на востоке России земских органов³³, материалы Общеземской организации и Амурской экспедиции, действовавшей в крае в 1910 г.³⁴

Источником, в котором уделено значительное внимание проблемам местного самоуправления является периодическая печать. Авторы материалов, помещенных в газетах («Приамурская жизнь», «Далекая окраина») и журналах («Восточное обозрение», «Сибирские вопросы», «Земская жизнь Приморья», «Вестник ДВР»), освещали проблемы организации и деятельности местного самоуправления, их взаимоотношений с государственными органами.

В диссертации используются также статистические источники. Ценную информацию содержат опубликованные материалы первой всероссийской переписи населения 1897 г.³⁵, сборники статистических сведений о регионе и

³³ Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Т. VIII. – Иркутск, 1884; Законопроект о распространении действия Положения о земских учреждениях на губернии Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую и на область Забайкальскую // Сибирские вопросы. – 1911. – № 13–14. – С. 7–16.

³⁴ Приамурье. Факты, цифры, наблюдения. – М., 1909; Труды командированной по высочайшему повелению Амурской экспедиции. Вып. IX. – СПб., 1911.

³⁵ Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXII. Амурская обл. Тетр. 1–2. – СПб., 1899, 1905; Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. LXXVI. Приморская обл. Тетр. 1–3. – СПб., 1899, 1900.

материалы статистических комитетов³⁶. Справочные и адресные книги позволили уточнить сведения по личному составу органов местного самоуправления, назначениям должностных лиц³⁷.

В целом, источниковая база диссертации позволяет решить поставленные исследовательские задачи.

Научная новизна диссертации состоит в обращении к проблеме, которая до недавнего времени не являлась предметом специального изучения. Работа представляет первое исследование, в котором полностью охвачен досоветский период формирования и развития системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России. Выявлено влияние социально-экономических и политико-административных условий на этот процесс. Установлены структура и социальный состав органов местного самоуправления, выявлены региональные особенности по сравнению с общероссийскими характеристиками. При этом в исследовании уточнены данные о городских выборах, скорректированы отдельные неверные положения, относящиеся к процедуре формирования органов городского самоуправления в дореволюционный период. К работе над диссертацией привлекался широкий круг источников, многие из которых вводятся в научный оборот впервые.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при написании монографий и учебных пособий, краеведческих работ, а также при разработке спецкурсов по истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России.

Апробация работы. Основные положения диссертации были использованы автором при написании двух коллективных монографий и ряда других публикаций. Результаты исследования докладывались и обсуждались на международных и региональных конференциях: «Проблемы исторического образования в Восточной Азии: диалог преподавателей и ученых» (Владивосток, 1999 г.), «Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития» (Владивосток, 1999 г.), Шестая Дальневосточная конференция молодых историков (Владивосток, 2000 г.), «Научный потенциал вузов на развитие производственных сил Приморского края» (Владивосток, 2001), «Вторые Крушановские чтения» (Владивосток, 2001), «Третьи Крушановские чтения» (Ю.-Сахалинск, 2003).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

³⁶ Сборник исторических сведений о Сибири и сопредельных ей странах. Т. 1. – СПб., 1875–1876; Забайкалье: Краткий исторический, географический и статистический очерк Забайкальской области. – Иркутск, 1891.

³⁷ Памятная книжка Амурской области на 1901 г. – Благовещенск, 1901; Памятная книжка Амурской области на 1903 г. – Благовещенск, 1903; Памятная книжка Амурской области на 1911 г. – Благовещенск, 1911; Памятная книжка Амурской области. Адрес-календарь на 1915 г. – Благовещенск, 1915.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность и характеризуется степень разработанности проблемы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, его территориальные и хронологические рамки, указывается методологическая основа диссертации, рассматриваются источниковая база, научная и практическая значимость исследования.

В первой главе «Основные принципы местного самоуправления в дореволюционной России» показаны причины введения бессословного территориального самоуправления в дореволюционной России, прослежена эволюция его теоретической основы, раскрыты основные принципы формирования и деятельности земского и городского самоуправления.

Устройство местного самоуправления вызывалось и определялось потребностями социально-экономического развития страны. Общее признание в отечественной исторической науке получила также мысль о том, что реформирование местного самоуправления было естественным следствием отмены крепостного права. Кроме того, в той кризисной ситуации, в которой оказались правящие круги в конце 50-х – начале 60-х гг. XIX в., предоставление местным обществам самоуправления представляло собой не только административно-хозяйственную, но и политическую необходимость.

В ходе земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ было введено всеобщее территориальное самоуправление взамен прежнего сословного общественного управления. При этом правительственные круги придерживались четкой линии: местное самоуправление следовало вводить в губерниях с явным преобладанием великорусского помещичьего землевладения. Вследствие этого земства до 1917 г. были созданы исключительно в губерниях европейской части России. В отличие от земского городское самоуправление постепенно распространилось почти по всей территории империи, в том числе на Дальнем Востоке. Более того, в ходе реформы 1892 г. сфера применения Городового положения была расширена за счет введения упрощенного общественного управления в небольших городских поселениях.

Земские и городские самоуправления были цензовыми и куриальными. Система всеобщего представительства основывалась на таких началах, как выборность гласных, их сменяемость, зависимость избирательного права от имущественного ценза и формальное равенство. Правда, степень участия сословных групп в делах самоуправления была различной, поскольку выборы в органы местного самоуправления не были всеобщими и равными.

Основными принципами местного самоуправления во второй половине XIX – начале XX в. являлись: самостоятельность решения вопросов местного значения; организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций; соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полно-

мочиям; законность в организации и деятельности местного самоуправления; гласность деятельности местного самоуправления. Положения о земских учреждениях 1864 и 1890 гг. и Городовые положения 1870 и 1892 гг. содержали гарантии значительной самостоятельности учреждений местного самоуправления: независимый бюджет, выборность органов общественного управления и порядок защиты их прав в системе общих судов.

Вместе с тем в условиях самодержавия идея самоуправления не пронизывала все государственное устройство, а ограничивалась лишь административно-хозяйственной сферой. Развитие институтов самоуправления в исследуемый период шло в России по пути сочетания прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Причем назначаемые сверху представители центральной власти, не только возглавляли и координировали деятельность государственных учреждений на соответствующей территории, но и осуществляли надзор за органами местного самоуправления. Именно такое самоуправление было удобно самодержавию: беря на себя решение ряда хозяйственных задач, самоуправление не могло претендовать на политическое участие в решении государственных дел.

Теоретическая основа реформ местного самоуправления в 60–70-е и в 90-е гг. XIX в. различалась. Разработчики Положения о земствах 1864 г. и Городового положения 1870 г. находились под значительным влиянием общественной теории самоуправления. Свое теоретическое обоснование земская и городская реформы нашли в работах таких сторонников этой концепции, как А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др. На основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию, в 70-е гг. XIX в. в России в работах таких видных юристов, как Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, получает развитие государственная теория самоуправления, послужившая основой пересмотра Положения о земских учреждениях (1890 г.) и Городового положения (1892 г.).

Во второй главе «Особенности организации местного самоуправления на Дальнем Востоке России в дореволюционный период» рассматриваются условия формирования системы местного самоуправления в регионе, раскрывается специфика этого процесса, конкретизируются особенности структуры и состава дальневосточного городского самоуправления.

Своеобразие Дальневосточного региона России было обусловлено его обширностью, слабой заселенностью и освоенностью, дефицитом интеллектуальных сил, активными миграционными процессами, а также особым геополитическим положением. Отличалась от общегосударственной и местная административная структура, ключевую роль в которой играли институт генерал-губернаторской власти и фигура военного губернатора, призванные обеспечить решительное, оперативное и сильное управление. Следует также заметить, что наличие и характер общественного управления на Дальнем

Востоке во многом предопределялись не только условиями для введения и развития местного самоуправления, но и политической целесообразностью.

Показательно отсутствие на Дальнем Востоке земского самоуправления вплоть до 1917 г. Правительство империи считало, что для Дальнего Востока наиболее оптимальна сильная, облеченная доверием монарха власть, которую невозможно стеснить учреждением земского самоуправления без вреда для края. Серьезным препятствием для проведения земской реформы на Дальнем Востоке являлось также, с точки зрения центральной власти, отсутствие здесь дворянского землевладения.

Тем не менее, в начале XX в. была проделана огромная работа по подготовке земской реформы на Дальнем Востоке. Проблема обсуждалась на IV Хабаровском съезде местных деятелей (1903 г.), Амурском уездном съезде крестьянских начальников (1903 г.), Амурском особом областном совещании (1908 г.) и специальном совещании в Хабаровске по вопросам колонизации дальневосточных областей (1908 г.). В 1908–1911 гг. сотрудниками общеземской организации и Амурской экспедиции был собран, обобщен и опубликован большой материал о состоянии земского хозяйства в Приамурском крае подтверждавший необходимость введения здесь земского самоуправления.

С 1908 г. проблема введения земского самоуправления на востоке России стала предметом рассмотрения в Государственной думе. Однако идея распространения земства на восточную окраину Российской империи не получила одобрения в правящих кругах.

С другой стороны, представления центральной власти о «целесообразности» обусловили введение городского самоуправления на востоке России в середине 70-х гг. XIX в., то есть одновременно с европейской территорией страны. Определяющим фактором было стремление правительства переложить на городское самоуправление заботу о городском хозяйстве и благоустройстве, а также частичном содержании местного государственного управления. Учитывалось также то обстоятельство, что города являлись центрами административной, экономической и культурной жизни региона и составляли опорный каркас системы управления восточной окраины России. Примечательно, что общественное управление в дальневосточных городах вводилось под нажимом «сверху», вопреки мнению местной администрации о преждевременности этого шага ввиду недостатка городских средств и «неудовлетворительного состава» городского населения.

В 1875 г. новое городское самоуправление было сформировано во Владивостоке, Чите, Верхнеудинске и Троицкосавске, в конце 1875 – начале 1876 г. – в Николаевске-на-Амуре и в 1876 г. – в Благовещенске. В силу особых условий выборы в дальневосточных городах (за исключением Благовещенска) проводились по упрощенной схеме – с разделением избирателей на два разряда вместо трех. Во Владивостоке и Николаевске-на-Амуре, кроме того, обязанности управ возлагались единолично на городского голову. В

1876–1880 гг. владивостокский городской голова неоднократно пытался убедить думу в необходимости сформировать полноценную управу. Вопрос был разрешен только после преобразования Владивостока из поста в город.

В 80-е гг. XIX в. неоднократно обсуждался вопрос о применении Городового положения 1870 г. к г. Хабаровке, но положительное решение так и не было принято. Городское общественное управление в Хабаровке было введено на основании Устава о городских обывателях (в 1880 г.). Особенность общественному управлению Хабаровки по сравнению с другими малонаселенными городами Восточной Сибири придавало учреждение особой комиссии из городских обывателей в качестве совещательного органа по хозяйственным делам при городском старосте. Такая форма общественного управления просуществовала в Хабаровке до введения Городового положения 1892 г.

Городская реформа 1892 г. проводилась на Дальнем Востоке тоже «безотлагательно», в условиях административного давления со стороны Министерства внутренних дел. В полном объеме новое Городовое положение было введено в 1893 г. – в Хабаровске, в 1894 г. – в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Благовещенске, Владивостоке и Николаевске-на-Амуре. По имущественному цензу для избирателей центры Забайкальской, Амурской и Приморской областей и Хабаровск были приравнены к губернским городам, а прочие города – к уездным. К 1895 г. в забайкальских городах Нерчинске, Селенгинске, Баргузине и Акше было сформировано упрощенное общественное управление. Упрощенное общественное управление было сформировано также во вновь образованных городах – в Никольске-Уссурийском (в 1898 г.) и Зейской Пристані (в 1906 г.). В последствии рост населения и увеличение оборота промышленности и торговли позволили ввести в Никольске-Уссурийском Городовое положение 1892 г. в полном объеме (с 1911 г.). Городское упрощенное и поселковое самоуправление могло получить в регионе более широкое распространение. Однако непреодолимым препятствием стало противодействие ведомств и крестьянских или казачьих обществ, интересы которых затрагивались при землеустройстве городских поселений.

Состав городских самоуправлений на Дальнем Востоке в последней четверти XIX – начале XX в. в целом характеризуют общероссийские черты и тенденции: неравенство городских жителей, тенденция к постепенному усилению группы гласных из торгово-промышленных слоев, абсентеизм избирателей. Особенностью являлось отсутствие среди избирателей представителей поместного дворянства и преобладающее влияние буржуазно-чиновничьего элемента.

В третьей главе «Реформирование местного самоуправления на Дальнем Востоке России в период революций 1917 года и гражданской войны» исследуются буржуазно-демократические преобразования системы местного управления в регионе в 1917 г. и последующие изменения в системе местного самоуправления на российском Дальнем Востоке.

Преобразование системы органов управления на местах началось с формирования новых органов власти: комитетов общественной безопасности (на всех уровнях – от сельских до областных). В них преобладали представители ценового населения (по своей партийной принадлежности большинство членов КОБов были эсерами и меньшевиками). С весны по осень 1917 г. Временным правительством было осуществлено назначение комиссаров (краевого, областных и уездных), как правило, либо из глав местных самоуправлений, либо из числа лиц, пользовавшихся доверием местных общественных управлений или КОБов.

Одновременно с образованием КОБов в городах Приамурья и Забайкалья происходило избрание Советов рабочих и солдатских депутатов. Несколько позже, чем в городах, и лишь в отдельных селениях дальневосточного региона стали создаваться крестьянские Советы. Поэтому в дооктябрьский период система крестьянских Советов на Дальнем Востоке была представлена главным образом областными Советами. Советы Дальнего Востока, как и в центре страны, были эсеров-меньшевистскими. Однако двоевластия не возникает. На первые недели после Февральской революции приходится «полоса признаний» Советами Дальнего Востока местных органов власти в лице КОБов и правительственных комиссаров.

Одновременно с процессом формирования новых органов власти и демократизации старого административного аппарата осуществлялась демократизация городского самоуправления. Наиболее упрощенным способом являлось пополнение составов дум гласными от демократических организаций. Демократизированные городские думы должны были обновить состав управ. В дальнейшем Временное правительство предполагало заменить временные органы губернского (областного), уездного и волостного управления земскими и городскими самоуправлениями, избранными на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.

Муниципальная реформа Временного правительства 1917 г. способствовала дальнейшему развитию и укреплению местного самоуправления на Дальнем Востоке России. Было введено земство. Земские и городские самоуправления наделялись властными полномочиями. По сравнению с прежним законодательством в 1917 г. была расширена компетенция местного самоуправления, его финансовые права, приняты законы об улучшении городских и земских финансов и кредита для земств и городов. Предоставлялись широкие права по организации земских и городских союзов. В отношении действий и постановлений органов местного самоуправления мог осуществляться надзор (через правительственных комиссаров) лишь за их законностью. Параллельно с формированием земских и городских органов самоуправления должен был происходить постепенный процесс упразднения комитетов общественной безопасности.

В июне–сентябре 1917 г., были переизбраны на основе нового законодательства органы городского общественного управления в Чите, Верхнеудинске, Троицкосавске, Благовещенске, Зее (бывшей Зейской Пристаней), Хабаровске, Владивостоке, Николаевске-на-Амуре, Никольске-Уссурийском. В забайкальском г. Акше взамен упрощенной была введена полная форма городского самоуправления. Впоследствии были приняты правительственные постановления о введении самоуправления в Александровске, Петропавловске на Камчатке, Алексеевске и Имане. В малонаселенных городских поселениях, уровень развития хозяйственной и общественной жизни которых был достаточным для организации самоуправления, но не позволял ввести его в полном объеме, вводилось поселковое самоуправление (в железнодорожных поселках Амурской области, в поселениях Спасск, Ольга, Посыет Приморской области).

К декабрю 1917 г. в основном завершилось формирование земских учреждений на Дальнем Востоке. В Забайкальской и Приморской областях вводились областные, уездные и волостные земства. В Амурской и Сахалинской областях, впредь до их административного преобразования, учреждались только областные и волостные земства, а права и обязанности уездных земских учреждений присваивались соответствующим областным земским учреждениям. Особое земское управление вводилось в местностях, занятых кочевыми народностями Дальнего Востока. В землях Забайкальского, Амурского и Уссурийского казачьих войск Земское положение должно было вводиться особым распоряжением Министерства внутренних дел после получения от казачьих войск заявлений о желательности его введения.

Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России было сопряжено с определенными трудностями. Фактически не удалось организовать земское управление в том виде, как это определялось законом, на территориях, занятых кочевыми народностями. Отказывались вводить земство жители некоторых крестьянских селений. Не однозначным оказалось отношение к введению земского самоуправления и со стороны казачества. Не удалось создать земство в Камчатской области.

Ситуацию с формированием местного самоуправления на Дальнем Востоке России усугубили перемены в общественно-политическом строе, порожденные Октябрьской революцией 1917 г. В ходе установления на Дальнем Востоке советской власти имели место случаи роспуска земских и городских учреждений, переименования их в Советы, несмотря на одобренную III съездом Советов Дальнего Востока временную коалицию местных Советов с самоуправлениями. Гражданское противостояние на Дальнем Востоке привело в дальнейшем к разрыву коалиции самоуправлений и Советов. Последние с весны 1918 г. приступили к планомерной ликвидации органов земского и городского самоуправления.

Последующие события (начало гражданской войны и интервенции) привели к свержению советской власти на Дальнем Востоке в течение лета–осени 1918 г. Это позволило на определенный период восстановить органы местного самоуправления в регионе. Одновременно восстанавливалась и прежняя правовая основа формирования и деятельности органов местного самоуправления – законодательство Временного правительства 1917 г. Признание муниципального права 1917 г. в качестве правовой основы формирования и деятельности органов местного самоуправления характерно также для политики Приморской областной земской управы, ставшей высшим органом власти в Приморье после свержения здесь в январе 1920 г. колчаковского режима.

Иной подход присущ «белым» правительствам, действовавшим на Дальнем Востоке России в период гражданской войны и интервенции. Белогвардейские режимы, оставляя неизменной организационную структуру городского и земского самоуправления, ограничивали самостоятельность и компетенцию органов общественного управления, пересматривали избирательную систему в пользу ценовых слоев населения. Изменения были призваны обеспечить лояльный по отношению к властям состав самоуправлений. Ограничения, установленные в отношении городского и земского самоуправления Сибирским временным правительством, подтверждали затем и Приамурское временное правительство С. Д. Меркулова, и Верховный правитель Приамурского земского края М. К. Дитерихс.

В четвертой главе «Взаимоотношения органов местного самоуправления дальневосточного региона и государственной власти» рассматривается характер взаимоотношений органов местного государственного и общественного управления, а также процесс ликвидации местного самоуправления на Дальнем Востоке России.

Взаимоотношения органов местного государственного и общественного управления в дореволюционный период характеризуют общероссийские черты. Назначаемые сверху представители центральной власти не только возглавляли и координировали деятельность государственных учреждений на соответствующей территории, но и осуществляли надзор за органами местного самоуправления. Вместе с тем Положения 1870 и 1892 гг. содержали определенные гарантии самостоятельности органов городского самоуправления. Особенность порядку взаимоотношений городского самоуправления с государственными органами в дореволюционный период придавало наличие института генерал-губернаторской власти. Это усиливало административный контроль деятельности городского самоуправления в регионе.

С 1917 г., после реформ Временного правительства, земские и городские самоуправления рассматривались уже не только как хозяйственные органы, ведающие узкий круг «местных польз и нужд», но и как неотделимая часть общей системы государственного управления. Ведомство органов местного

самоуправления распространялось на все земли и владения, находящиеся в пределах территориальной основы самоуправления, и на всех лиц, проживающих в этих пределах.

По сравнению с прежним законодательством в 1917 г. была расширена компетенция местного самоуправления. Новыми функциями местного самоуправления стали оказание юридической помощи населению, заведование школьным делом в учебном отношении, устройство бирж труда и меры по охране труда. В числе новых прав особо следует отметить заведование милицией и охрану общественного порядка и спокойствия. На Дальнем Востоке и в Сибири вводимому земству, кроме того, передавались и переселенческие дела. Одновременно с расширением прав земских учреждений по управлению и хозяйству, расширялись и их права в финансовой области. Правительственная власть лишалась права надзора за целесообразностью действий и постановлений земских учреждений и могла осуществлять надзор лишь за их законностью.

Особый характер взаимоотношения органов государственного и общественного управления приобрели после октября 1917 г. В соответствии с постановлениями ВЦИК и СНК органы земского и городского самоуправления подлежали упразднению по мере становления Советов как единственных органов власти и управления на местах. Однако на Дальнем Востоке ситуация отличалась своеобразием: более широкие возможности для создания «однородной социалистической власти», чем на западе страны; доверие со стороны значительной части населения всеобщему самоуправлению, созданному на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; слабость Советов крестьянских депутатов; поддержка органов земского и городского самоуправления со стороны консульского корпуса. Вследствие этого на восточной окраине России установились на определенный период особые взаимоотношения между советскими органами власти на местах и органами местного самоуправления. Только с весны 1918 г. началась планомерная ликвидация земских учреждений, городских дум и управ.

Восстановление системы местного самоуправления (после свержения советской власти в регионе летом–осенью 1918 г.) сопровождалось ограничением предметов ведения самоуправления и лишением его органов властных полномочий. Новая власть не признавала за земским и городским самоуправлением права на создание союзов, был восстановлен административный надзор за ними. Властями практиковалось чрезвычайное законодательство.

Курс колчаковского правительства на пересмотр законодательства 1917 г., репрессии против органов местного самоуправления уже в конце 1918 – начале 1919 г. вызвали волну протестов в среде земцев. Формируется оппозиция органов самоуправления (прежде всего земских) властям, ее наличие способствовало разложению колчаковского режима изнутри.

После свержения на Дальнем Востоке колчаковского режима в Приморской области вся полнота государственной власти временно перешла к Приморской областной земской управе как к высшему органу всенародного избрания. При этом полномочия областного земства приобретают двойственность: с одной стороны, это орган самоуправления, а с другой – это государственный орган, временное правительство. Волостные, уездные и областные земства и городские думы продолжали действовать в тех пределах, которые были установлены для них земским и городским положениями Временного правительства 1917 г.

В апреле 1920 г. Временное правительство (Приморская областная земская управа) заявило в декларации о распространении своей власти на всю территорию Дальнего Востока России. Однако на состоявшейся в Чите конференции, в работе которой принимали участие и делегаты от Приморской области, было принято политическое решение о дальнейшем формировании Дальневосточной республики на основе буферного образования, созданного в начале 1920 г. в Прибайкалье. В связи с этим 12 декабря 1920 г. Приморская областная земская управа приняла постановление № 487 о сложении с себя полномочий Временного правительства Дальнего Востока и передаче государственной власти на территории области правительству ДВР.

В переходный период (ноябрь 1920 г. – апрель 1921 г.) согласно «Временному положению о местных органах народной власти республики» от 29 ноября 1920 г. в ДВР на местах создаются новые органы власти и управления: представительные – областные, уездные и волостные съезды и исполнительные – областные, уездные, волостные управления и сельские комитеты. Прежняя система земского самоуправления подлежала ликвидации. Однако Положение от 29 ноября 1920 г. не удалось провести в жизнь повсеместно, в большинстве местностей республики продолжали существовать народно-революционные комитеты, замена новыми органами управления земского и городского самоуправления затянулась до 1922 г.

После создания единой Дальневосточной республики правовую базу реформирования местного государственного и общественного управления составили конституция ДВР и принятые на ее основе нормативные акты. Представительными органами стали областные, уездные, городские, волостные собрания уполномоченных и сельские собрания, исполнительно-распорядительными органами являлись областные, уездные, городские и волостные управления и сельские комитеты.

Строительство местных органов осуществлялось в ДВР в соответствии с теорией о единстве центральной и местной власти на основе соединения государственной власти и органов самоуправления. Устройство местной власти в ДВР никак не соответствовало идее о местном самоуправлении в общепринятом смысле этого термина. Местные органы становились структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Полновластие местных органов в ДВР сближало их с местными органами власти в РСФСР. Практически это явилось серьезным шагом на пути к упразднению местного самоуправления на Дальнем Востоке России. Следующим действием по упразднению земского и городского самоуправлений в ДВР стало утверждение собраний уполномоченных и управлений в качестве единственных органов местного самоуправления. 10 января 1922 г. был принят закон «О передаче имущества упраздняемых местных учреждений местным органам управления».

В отдельных районах Дальневосточной республики по причине гражданской войны и интервенции процесс упразднения земского и городского самоуправления несколько отличался от общей схемы. Так, в Приморской области конституционные органы местного управления ДВР не были созданы повсеместно. После поражения Белого движения и вывода войск интервентов с территории Приморья вопросы организации власти в области рассматривались 27 октября 1922 г. на заседании Приморского губернского военно-революционного комитета, к которому перешла власть. Было постановлено образовать при нем следующие отделы: управление народного хозяйства, финансовый, земельный, труда, связи, государственной политической охраны, управление воинского начальника и управление железной дороги. Также было постановлено упразднить органы городского и земского самоуправления, а равно Дальневосточный краевой союз земств и городов, Сибирский союз земств и городов и их местные отделения. После самоликвидации ДВР и вхождения республики в состав РСФСР, утверждения советской власти на Дальнем Востоке процесс упразднения земского самоуправления в регионе был завершен.

В заключении обобщаются результаты научной работы, приводятся основные выводы диссертационного исследования.

Местное самоуправление в дореволюционной России формировалось по одним и тем же принципам, имело унифицированную структуру и объем полномочий. Однако дальневосточное самоуправление формировалось в особых условиях и изначально вписывалось в иную схему организации управления. Это предопределило отсутствие земского самоуправления на Дальнем Востоке России вплоть до 1917 г. С другой стороны, представления центральной власти о «целесообразности» обусловили введение городского самоуправления на востоке России в середине 70-х гг. XIX в., то есть одновременно с европейской территорией страны. При этом общественное управление в дальневосточных городах вводилось вопреки мнению местной администрации о преждевременности этого шага. Городская реформа была проведена под нажимом «сверху». Общественное управление в дальневосточных городах во второй половине XIX в. нередко создавалось в упрощенном виде, возникали затруднения при формировании органов самоуправления.

Взаимоотношения органов местного государственного и общественного управления в дореволюционный период характеризуют общероссийские черты. Назначаемые сверху представители центральной власти, не только возглавляли и координировали деятельность государственных учреждений на соответствующей территории, но и осуществляли надзор за органами местного самоуправления. Вместе с тем Положения 1870 и 1892 гг. содержали гарантии значительной самостоятельности органов городского самоуправления: бюджет, формируемый путем самообложения; выборность органов общественного управления; защита его прав в суде.

Дальнейшему развитию и укреплению местного самоуправления на Дальнем Востоке России способствовала муниципальная реформа Временного правительства 1917 г. В ходе этой реформы предполагалось заменить временные органы областного, уездного и волостного управления, «демократизированные» городские думы и управы земскими и городскими самоуправлениями, избранными по пропорциональной системе на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Органы местного самоуправления наделяются властными полномочиями. Были расширены компетенция, финансовые права местного самоуправления, приняты законы об улучшении городских и земских финансов и кредита для земств и городов, предоставлялись широкие права по организации земских и городских союзов. В отношении действий и постановлений органов местного самоуправления мог осуществляться надзор лишь за их законностью.

В июне–сентябре 1917 г. были сформированы новые органы городского самоуправления. Расширялась сфера применения законодательства о муниципальном самоуправлении за счет распространения его на ряд городов и введения поселкового самоуправления. К декабрю 1917 г. в основном завершилось формирование земских учреждений на Дальнем Востоке России. При введении земских учреждений в регионе законодатели старались учесть многообразие местных условий, стремились провести земскую реформу, насколько это возможно, повсеместно.

Формирование системы земского самоуправления на Дальнем Востоке России было сопряжено с определенными трудностями. Фактически не удалось организовать земское управление в том виде, как это определялось законом, на территориях, занятых кочевыми народностями. Отказывались вводить земство жители некоторых крестьянских селений, не однозначным оказалось отношение к введению земского самоуправления и со стороны казачества. Не удалось создать земское самоуправление в Камчатской области.

Ситуацию с формированием земского самоуправления и реформированием городского самоуправления на Дальнем Востоке России усугубили перемены в общественно-политическом строе, порожденные Октябрьской революцией 1917 г. В ходе установления на Дальнем Востоке советской власти имели место случаи ликвидации органов городского самоуправления, рос-

пуска земских учреждений, переименования их в Советы. Вместе с тем вследствие специфических условий на восточной окраине России установились на определенный период особые, коалиционные отношения между советскими органами власти на местах и органами местного самоуправления. Только с весны 1918 г. началась планомерная ликвидация последних.

Процесс формирования системы местного самоуправления в различные периоды гражданской войны и интервенции и на различной территории происходил по-разному. Политике «белых» правительств присущи ограничение предметов ведения самоуправления, лишение его органов властных полномочий, ограничение прав, пересмотр избирательной системы в пользу цензовых слоев населения, восстановление административного надзора за органами местного самоуправления. Кроме того, «белыми» правительствами практиковалось чрезвычайное законодательство, репрессивные мероприятия по отношению к органам местного самоуправления. Иной подход характерен для политики Приморской областной земской управы в качестве Временного правительства, при котором основой формирования и деятельности органов местного самоуправления признавалось муниципальное право 1917 г. Наконец, организация системы местного самоуправления в Дальневосточной республике строилась в соответствии с марксистско-ленинской теорией о единстве центральной и местной власти на основе соединения государственной власти и органов местного самоуправления. Полновластие местных органов в ДВР сближало их с местными органами власти в РСФСР. Практически это явилось серьезным шагом на пути к упразднению местного самоуправления на Дальнем Востоке России. После самоликвидации ДВР и вхождения республики в состав РСФСР, утверждения советской власти процесс упразднения земского самоуправления в регионе был завершен.

В целом становление и развитие местного самоуправления на Дальнем Востоке во второй половине XIX – первой четверти XX в. шло сложно, но поступательно, с весьма заметными достижениями и успехами. Этот исторический опыт, безусловно, можно и нужно использовать на современном этапе формирования системы местного самоуправления России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Тригуб Г.Я. Российское земство и народное образование // Проблемы исторического образования в Восточной Азии: диалог преподавателей и ученых. Сб. статей. Материалы междунар. науч.-практ. конф. (Владивосток, июнь 1999 г.) / Отв. ред. В.Л. Ларин. – Владивосток: ДВО РАН, 1999. – С. 75–76 (объем 0,2 п.л.).

2. Тригуб Г.Я. Представительные органы городского самоуправления на Дальнем Востоке России в последней четверти XIX – начале XX в.: организационно-правовая основа деятельности // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития. Материалы межрегион. науч.-практ. конф. (Владивосток, 26–27 ок-

тября 1999 г.). Ч. 2 / Отв. ред. А.С. Ващук. – Владивосток: Б.и., 2000. – С. 77–83 (объем 0,4 п.л.).

3. Тригуб Г.Я. Специфика местного государственного и общественного управления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX века // Высокие интеллектуальные технологии развития профессионального образования и науки: Материалы II междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (Владивосток, 25–28 апреля 2000 г.). Кн. 1. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2000. – С. 103–105 (объем 0,1 п.л.).

4. Тригуб Г.Я. Деятельность Благовещенского городского общественно-го управления в период боевых действий на Амуре во время русско-китайской войны 1900–1901 гг. // Материалы науч. конф. «Боксерское восстание 1900 г. Что это было?» (Владивосток, 12–13 октября 2000 г.). – Владивосток: Б.и., 2000. – С. 59–66 (объем 0,4 п.л.).

5. Тригуб Г.Я. Городовое положение 1870 года и социальный состав Владивостокского городского общественного управления // Шестая Дальневосточная конференция молодых историков: Сб. материалов. (Владивосток, 3–5 апреля 2000 г.) / Отв. ред. Л.Е. Фетисова. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – С. 207–213 (объем 0,3 п.л.).

6. Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России / Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я., Иванов В.Д., Баев А.Ю. – ИИАЭНДВ ДВО РАН. – Владивосток, 2000. – 111 с. – Деп. в ИНИОН РАН 13.02.01. № 56260 (объем 1,3/5,5 п.л.).

7. Тригуб Г.Я. Особенности формирования местного самоуправления на Дальнем Востоке России // Научный потенциал вузов на развитие производственных сил Приморского края: Материалы III междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. Кн. 1 / Отв. ред. У.Г. Хабибуллин. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2002. – С. 70–74 (объем 0,1 п.л.).

8. Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX века: Очерки истории. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 296 с. (объем 4/17,2 п.л.).

9. Тригуб Г.Я. Городское общественное управление и транспортное освоение Дальнего Востока России (конец XIX – начало XX в.) // Дальний Восток России: основные аспекты исторического развития во второй половине XIX – начале XX века (Вторые Крушановские чтения, 2001 г.) / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока; Редкол.: Л.И. Галлямова (отв. ред.) и др. – Владивосток: Дальнаука, 2003. – С. 47–49 (объем 0,3 п.л.).

10. Тригуб Г.Я. Земское самоуправление на Дальнем Востоке, 1917–1922 гг. // Россия и АТР. – 2003. – № 3. – С. 60–67 (объем 0,8 п.л.).

Тригуб Георгий Яковлевич

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ
ЕЕ ОРГАНОВ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ
(вторая половина XIX – первая четверть XX в.)

АВТОРЕФЕРАТ

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 03816 от 22.01.2001

Подписано в печать 20.05.04. Формат 60x84/16.
Бумага типографская. Печать офсетная. Усл. п.л. 1,39.
Уч.-изд.л. 1,43. Тираж 100 экз. Заказ

Издательство Владивостокского государственного университета
экономики и сервиса
690600, Владивосток, ул. Гоголя, 41.
Отпечатано в типографии ВГУЭС
690600, Владивосток, ул. Державина, 57.