

Н.В. Щипковская

ОПЫТ И СУДЬБА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИМОРСКОЙ ОБЛАСТИ (конец XIX - начало XX в.)

Щипковская Наталия Витальевна - кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии Института международных отношений и социальных технологий Владивостокского государственного университета экономики.

Городское самоуправление, учрежденное в последней трети XIX в., разделило участь всех вводимых в России демократических институтов; оно было даровано сверху, с историческим опозданием, при отсутствии необходимых социально-политических условий и демократической традиции; оно не вписывалось в общий строй отношений власти к подданным и вообще в строй всего государства, при котором, как заметил один историк начала прошлого века, «всемогущая опека» со стороны представителей власти «совершенно уничтожила охоту принимать участие в мнимом самоуправлении».

О непригодности местного самоуправления в условиях самодержавия весьма категорично заявил в свое время С.Ю. Витте. Впрочем, в известной Записке «Самодержавие и земство», написанной в 1899 г., он волновался не столько о нежизненности последнего, сколько был озабочен тем, что самоуправление станет угрозой стабильности государства, которое требует однородности системы местного управления с общим политическим строем. В то же время институт самоуправления никогда не имел сколько-нибудь существенной материальной базы. Первые законодательные акты вообще не предусматривали никакого «права самообложения», кроме сбора пожертвований, на которые и следовало мостить улицы и ставить фонари. По Положению 1870 г. городские думы получили такие права, но они были чрезвычайно ограничены,

И. Корнилов А.Л. Курс истории России XIX века. - М., 1993. - С. 292.

Городское самоуправление, как и земство, противоречило господствовавшей в России крайне централизованной и всеохватной системе организации власти. Однако нарастание кризисных явлений и невозможность усовершенствовать управление страной в рамках бюрократического самодержавного государства побудили царское правительство к его введению. Это была еще не столько уступка буржуазии, укреплявшей свои позиции в экономике страны и начинавшей все более настойчиво искать возможности реализации собственных интересов, сколько попытка, используя стремление передовых слоев общества участвовать в делах государства хотя бы на уровне местных нужд и потребностей, снизить «гипертонию» бюрократического централизма путем передачи некоторых хозяйственных функций на места.

Местное самоуправление, с самого начала своего существования опутанное системой ограничений, стеснявших его деятельность, поставленное под «надзор» местной администрации, получившей право судить о «законности» акций городских выборных депутатов, не представляло противовеса центральной власти и местным администрациям. Уступая руководство хозяйственными делами на местах, царизм сохранял за собой основные позиции в управлении губерниями и областями. Кроме того, в полном объеме оно вводилось не на всей территории России. В Приморской области, например, «земская реформа» не проводилась; земская управа здесь была создана лишь в декабре 1917 г. Однако в соответствии с Городовым положением от 12 июня 1870 г. в городах области в разное время были образованы городские органы самоуправления - думы и управы, на которые возлагались административно-хозяйственные задачи, вопросы благоустройства города, а также заведование школьным, медицинским, благотворительным делом, торговлей, кредитом, отводом земли под строительство и т.п.

В 1875 г. появились думы во Владивостоке и Николаевске, в 1876 - в Благовещенске, в 1894 - в Хабаровске, в 1911 г. - в Никольск-Уссурийске'. Владивостокская городская дума была открыта 30 ноября 1875 г., а 16 декабря военный губернатор области утвердил избрание городского Головы. Городской Голова возглавлял Думу, а гласные, числом от 30 до 40, выбирались на четыре года. Правом голоса при выборах гласных обладали только владельцы недвижимого имущества. Выборы в городскую Думу проходили по трем избирательным съездам: крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Каждый из трех разрядов избирателей платил 3/3 городских налогов и выбирал одинаковое число гласных'.

2. РГИАДВ (Российский государственный архив Дальнего Востока). - Ф- 159, оп. 1, д. 1, л. 7.

3. РГИА ДВ. - Ф. 159. оп. 1. д. 6, л. 9-16.

По городовому положению от 1 июня 1892 г., вошедшему в историю как городская контрреформа, избирательные права получили только те жители города, которые имели недвижимое имущество определенной цены. В число избирателей включались владельцы торгово-промышленных заведений города, имевшие гильдейские свидетельства. Мелкие и средние налогоплательщики лишались избирательных прав. В составе Владивостокской думы 80-90-х годов были известные купцы и промышленники: Я.Л. Семенов, М.Г. Шевелёв, В.П. Бабинцев, Н.Ж. Циммерман, В.О. Жариков, Д.М. Бирк, Ю.И. Бринер, В.П. Пьянков, К.Н. Шульгин, О.В. Линдгольм, А.В. Даттан, А.К. Вальден, В.Е. Кирпичников, М.К. Федоров, И.А. Ющенков. Это были люди, не только определявшие характер экономического развития города и края, но много делавшие для его изучения - как, например, купец 1 гильдии, меценат, владелец русского пароходства, один из инициаторов создания Общества изучения Амурского края М.Г. Шевелёв.

Азарт и энергия первопроходцев, осваивавших богатства края и осознававших его многообещающие возможности, рождали заинтересованность в его будущем, создавая тем самым удачное сочетание личных интересов с общими интересами всестороннего развития территории; научного освоения и обустройства, роста и благоустройства городов. Но ограниченные правовые и финансовые возможности, организационные трудности и бюрократическая волокита, свойственные российской государственной системе управления, сводили к минимуму результаты усилий городских дум, управ, а также создаваемых ими постоянных и временных комиссий, что порождало в итоге безынициативность органов самоуправления и пассивность заседавших в них гласных.

Нужно заметить, что и задачи, стоявшие перед Владивостокской городской думой, были более сложными и многообразными, нежели в других, уже сложившихся городах Сибири и Центральной России. На проблемы, возникавшие в процессе формирования города, накладывались «особые интересы» военного, морского и иных ведомств. Это с самого начала порождало осложнения во взаимоотношениях. И первой проблемой, многолетний процесс решения которой дает типичную картину административной волокиты, а также противостояния ведомственных интересов интересам города, стало выяснение вопросов, касающихся земельного владения различных ведомств. До образования городского общественного управления распорядителями земель, прилегающих к бухте Золотой Рог, были местные органы морского ведомства, которые заняли по своему усмотрению удобные участки и раздавали их первым поселенцам под застройку. После введения Городового Положения 1870 г. раздача земли в пределах городской территории должна была перейти всецело в ведение городского управления, но властные ведомства (морские и сухопутные), а также военные продолжали захватывать участки, не только не

согласовывая этого с городским общественным управлением, но и игнорируя постоянные возражения последнего. В июле 1898 г. была утверждена комиссия по распределению земель во Владивостоке под председательством генерал-лейтенанта Беневского, которая закончила свою работу в марте 1899 г. В апреле 1904 г. были приняты окончательные постановления на всех уровнях, и только к концу первого десятилетия были проведены заключительные съемки и замеры, что, однако, не гарантировало окончательного упорядочи-

вания вопросов землепользования в городе .

Надзор за деятельностью городских дум и управ осуществлялся губернатором и, в соответствии с законодательством, присутствиями, создававшимися из чиновников под председательством губернатора. На утверждение губернатору отправлялись и списки избранных гласных, и сама кандидатура городского головы. В соответствии с циркуляром Министерства внутренних дел № 204 от 12 октября 1866 г. были расширены пределы власти губернатора, который теперь не только осуществлял «местный надзор за всеми находящимися в губернии гражданского ведомства учреждениями и лицами», но и получил право «производить во всякое время общую и внезапную ревизию» хозяйственной деятельности городских «самоуправлений», которая, кроме того, находилась под опекой и, соответственно, контролем возглавляемого губернатором «по городским делам присутствия». Это же присутствие принимало жалобы на деятельность Думы и Управы . Перечень комиссий, образованных думой, отражал круг вопросов, находившихся в ее ведении: оценочная, технико-строительная, больничная, земельная, по образованию, по благоустройству новых частей города, по распродажам лицензий, по призрению бедных, библиотечный комитет, финансовая. Городскому самоуправлению было предоставлено право издания обязательных для жителей постановлений; но, во-первых, область применения этих постановлений была чрезвычайно сужена, во-вторых, в условиях ограниченности средств их превращение в жизнь становилось весьма проблематичным. Например, обязательные постановления, составленные Владивостокской городской думой и утвержденные военным губернатором 13 марта 1890 г., состояли из 11 разделов, в которых устанавливались меры предосторожности против пожаров, требования к исправному содержанию крыш, печей и домовых труб, к местам и условиям хранения легковоспламеняющихся предметов, порядку содержания в чистоте зданий, площадей, мостовых, улиц, тротуаров и сточных канав, к устройству и содержанию пристаней, легковому и ломовому извозу, к санитарно-эпидемиологическим мероприятиям, к внутреннему распорядку на яр-

4. Систематический сборник постановлений Владивостокской городской Думы за 1901 -/912 гг. - Владивосток. - 1913. - С. 181-196.

5. РГИА ДБ. -Ф. 1. оп. !. д. 566. я. 2-3.

марках, рынках и базарах, времени открытия и закрытия торговых заведений в праздничные дни и т.д.

Но издание постановлений было лишь одной стороной дела. Другое более сложное являлось обеспечение их выполнения. Даже в случаях, когда для этого не требовалось дополнительных материальных затрат, необходимы были средства контроля. Полиция, несмотря на то, что органы самоуправления платили значительные суммы на ее содержание, не считала себя обязанной наблюдать за выполнением их постановлений, о чем свидетельствуют неоднократные обязывающие постановления Владивостокской думы в адрес полиции, которые требовали от нее соответствующих действий. Это, однако, не решало проблемы, поскольку полиция местному самоуправлению не подчинялась. Чтобы усилить обязывающий характер «Обязательных постановлений» в соответствии с Положением 1892 г., подготовленный Думой член обязательных общегородских мероприятий должен был подписываться и издаваться губернатором, в непосредственном подчинении которого находилась полиция.

Другой постоянной проблемой городского самоуправления был недостаток финансовых средств. Источники городского бюджета изначально были четко определены и жестко ограничены в законе. Прежде всего, это был налог на недвижимость, составлявший не более 1% стоимости, определявшейся самими гласными, из которых большинство были заинтересованы в том, чтобы эту стоимость преуменьшить, особенно когда речь шла о крупных зданиях, владельцами которых они сами часто и являлись. Другим источником доходов были торговля и промышленность, т.е. пошлины с документов, прав торговли и промыслов, акцизный и процентный сборы. На 1901 год составляли 80 434 руб. Их едва хватало на нужды городского хозяйства и благоустройства, а потребностей просвещения и медицины не удовлетворяло вовсе. В то же время городское самоуправление должно было содержать не только собственный аппарат, но и участвовать в расходах на содержание правительственных учреждений и полиции. Расходы эти с 1901 года возросли с 17,5 до 75 тыс. руб.⁶

Принимаемые Думой решения об изыскании новых источников доходов выходили за рамки объема прав, определенного законом для органов самоуправления, и могли быть осуществлены только на уровне правительства. Так в течение нескольких лет Владивостокская городская дума обратилась к правительству с ходатайствами, чтобы портовому городу, было дано разрешение «обложения судов, приходящих во Владивосток на якорную стоянку тех же размерах, как это установлено в других городах Империи, в

6. Систематический сборник постановлений Владивостокской городской Думы за 1901-1912 гг. - Владивосток. - 1913. - С 171.

города по 1/2 копейки с пуда привозимых и отвозимых за границу морским путем товаров и по 25 копеек с *ласта* водоизмещения судна», с тем чтобы средства шли на строительство коммерческого порта, а также об установлении больничного сбора на строительство и содержание городской больницы. Поступления в бюджет от вышеназванных сборов позволили в 1901 г. только на благоустройство города направить более 100 тыс. руб. и свыше 76 тыс. - на медицинское обслуживание .

Периодические обращения городской Думы к наместнику на Дальнем Востоке с ходатайствами об удовлетворении насущных нужд города в строительстве водопровода, телефонизации, увеличении основного капитала городского общественного банка, о выделении долгосрочных промышленных ссуд, давали определенные результаты: к 1901 г. городской бюджет увеличился до 332 тыс. руб., в 1906 составил 841 тыс., в 1908 - 1 млн. 400, с 1908 по 1912г. держался на уровне 1 млн. 200 тыс. руб. . Этого, однако, было недостаточно для решения всех городских проблем и, в частности, сооружения трамвайных путей и линий электрического освещения, а также кардинального решения проблемы водоснабжения города. Впервые городская Дума рассмотрела предложения фирмы «Кромптон и Швабе» о постройке трамвая и линий электрического освещения в октябре 1901 г., единственным результатом чего явилось принятое через пять лет - 22 марта 1906 г. - постановление Думы, гласившее: «...Признать необходимым устройство трамвая и освещения и желательность осуществления его на средства города»⁹. В конце 1907 г. Дума объявила конкурс на строительство трамвайных путей и линий электроосвещения. Около десятка фирм проявили заинтересованность в этом предприятии; однако договоренность так и не была достигнута, собранных денег оказалось недостаточно,

О безрезультатности десятилетних попыток городского самоуправления осуществить два важнейших для населения города проекта красноречиво свидетельствует интервью, данное в конце 1910 г. газете «Далекая окраина» городским головой В.П. Маргаритовым, констатировавшим, что и перед новым составом городской думы встали традиционные вопросы благоустройства Владивостока; проведение водопровода из речки Седанки, постройка электрической станции и трамвайной линии. Лишь 6 октября 1912 г. «Всеобщая

7. РГИАДВ, Ф. 159, оп. I, д. I, л. 156-157.

8. Систематический сборник постановлений. -С. 171.

9. Там же. -С. 169.

компания электричества» сдала трамваи в эксплуатацию как «концессионное предприятие»¹⁰.

Несмотря на то, что потребности города превышали возможности бюджета, городское хозяйство развивалось: постепенно формировались системы водоснабжения и канализации, открывались школы и училища, расширялись гимназии, создавались общественные библиотеки, разбивались скверы и мостились улицы. И это при отсутствии какого-либо исторического опыта и преемственности, в условиях сосуществования двух взаимоисключающих социально-политических институтов: самодержавия, претендовавшего на концентрацию всей полноты власти в руках государства и подконтрольность всех уровней ее осуществления, и местного самоуправления, неосуществимого без определенного допущения свободы и инициативы действий, пусть даже в узких и строго очерченных границах. В этих условиях владивостокские Унрава и Дума стали необходимой частью системы местного государственного управления, взявшими на себя расширявшийся с каждым годом круг муниципальных проблем.

После Февральской революции 1917 г. на основе всеобщего избирательного права в Приморской области, как и на всем Дальнем Востоке, разворачивается кампания по выборам в местные земские органы различного уровня: волостные и уездные управы, бравшие на себя функции управления соответствующими административно-хозяйственными единицами. Революция отменила цензовый принцип формирования городских дум. Впервые избирались «демократические думы», к выборам в которые было призвано все население, в результате чего подавляющее большинство в них составили представители «левых партий».

Выборы во Владивостокскую городскую думу, проходившие в августе 1917 г. по 16 спискам, принесли победу списку № 13 - от блока социалистов. Впервые по этому списку в состав Думы были избраны 7 женщин¹¹. Эсер А.Ф. Агаров стал городским головой - председателем городской Управы; К.С. Токунов - председателем Думы.

Характерная особенность послереволюционных дум - их политизация, следствием чего стало формирование фракций как по политическому, так и по национальному признаку. Социалисты, шедшие на выборы по общему списку, в Думе разделились на фракции социалистов-революционеров и социал-демократов. Из немногочисленных представителей партии конституционных демократов и сочувствующих ей образовалась фракция Народной сво-

¹⁰ Крушанов А. И. - *Некоторые вопросы социально-экономической истории Владивостока (1860-1916)*. - *Материалы по истории Владивостока*. Кн. 1. - Владивосток. - С. 32-33.

¹¹ И. РИА ДВ. - Ф. 28, оп. 1, д. 746, л. 53-56.

боды, сразу же ставшая в активную оппозицию руководящему социалистическому большинству. Единственным объединяющим фактором для всего состава Думы на момент ее создания была идея превращения дум в органы власти и управления на местах. Кадеты видели будущее этой системы в единстве областного, городского и земского управления, надеясь сохранить и впоследствии укрепить в ней свои позиции. Эсеры предполагали соединить на местах административную государственную власть и местное самоуправление в одном органе, ставя задачу возможно большего расширения области компетенции городского самоуправления за счет центрального государственного управления. Муниципальная программа социал-демократов тоже требовала «всей полноты власти на местах органам местного самоуправления»¹².

Необходимо отметить, что, являясь более прогрессивной по социальным взглядам и политическим убеждениям, новая революционная Дума существенно уступала прежней по опыту управления хозяйственными делами и общей компетентности в вопросах городского хозяйства. Первой проблемой стало обеспечение города водой ввиду грозящего «водяного голода». Вопрос был передан для проработки в Управу и решен в соответствии с одним из проектов, рассматривавшихся дореволюционной Думой.

Другой острой проблемой, доставшейся революционной Думе по наследству, был дефицит электричества, связанный с отсутствием запасного котла на электростанции. Решение ее было прервано начавшейся Первой мировой войной, сорвавшей поставки оборудования для электростанции и подорвавшей городской бюджет. В октябре 1917 г. городская Дума обращалась в Министерство финансов, торговли и промышленности, а также в другие инстанции с ходатайством о выделении валюты в сумме 119900 йен для оплаты услуг японской фирмы, предлагавшей поставить котел, и 9800 иен «Британскому инженерному обществу» за поставку стальных водогрейных труб¹³. Одним из наиболее значимых мероприятий, осуществленных новым городским самоуправлением, стала передача в собственность города трамвайного предприятия. После продолжительных переговоров городской Управы с концессионерами Циммерманом и Громадским трамвай был выкуплен городом за 150 000 руб. и 31 октября 1917 г. передан в городское хозяйство¹⁴. Основная работа по управлению городским хозяйством проводилась в комиссиях (финансовой, жилищно-коммунальной, по народному образованию), решавших, наряду с обычными проблемами города, экстренные задачи, которые ставило время - такие, как открытие детского приюта на о. Русском зимой 1917-1918 гг.

12. Там же, л. 94-96.

13. РИА ДВ. Ф. 28, оп. 1, д. 793, л. 11-12.

14. Там же. д. 720, л. 10.

В создавшихся политических и экономических условиях решение многих, в том числе хозяйственных, вопросов выходило за пределы возможностей и компетенции городской Управы и Думы, в связи с чем создавались различные межведомственные комитеты и комиссии, в составе которых работали представители Думы. Таковыми были Продовольственный областной комитет и Комиссия контроля над производством. В сентябре 1917 г. создается совместная комиссия по обеспечению города Владивосток и края углем, которая также занималась снабжением необходимыми материалами и продовольствием служащих и рабочих рудников. Было достигнуто также соглашение с КВЖД о предоставлении вагонов, а с Морским ведомством, всегда имевшим большие запасы топлива, - о поставках в случае крайней необходимости¹⁵.

Закрытие Пекином своих границ, как на западе, так и на востоке, поставило перед Приморской областью проблему обеспечения продовольствием, поскольку целый ряд продуктов в значительной степени, а хлеб - главным образом, доставлялись из Маньчжурии. В результате совместных действий областной продовольственной Управы, городской Управы, представителей городского Совета депутатов и Областного крестьянского бюро было получено разрешение пропускать через границу продовольственные грузы для населения¹⁶.

Совместными усилиями городской Управы, Объединенного исполнительного комитета Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а также Центрального бюро профсоюзов предпринимаются действия по снижению остроты социальных проблем в городе: трудоустройству и обеспечению жильем неимущих. К концу 1917 г. положение усугубилось тем, что во Владивосток прибыли большие группы людей из других районов страны, обманутых слухами о высоких заработках на Дальнем Востоке. Созданная 5 ноября 1917 г. временная комиссия из представителей городской Управы, военной комиссии, Совета рабочих и военных депутатов, Бюро профсоюзов занималась поиском и распределением жилья, созданием ночлежных домов. Стремясь нормализовать общую ситуацию в городе, снизить его криминальность, Владивостокская городская дума 30 ноября 1917 г. приняла постановление «По борьбе с пьянством в г. Владивостоке», запрещавшее «продажу спиртных напитков в ресторанах, трактирных заведениях, шашлычных, залах общих собраний, театрах, кофейнях и других заведениях, открытых для посещения публики» .

15. РИА ДВ. Ф. 28, оп. 1, а. 793, л. 11.

16. Там же, д. 832, л. 15.

17. Там же, д. 793, л. 189-193.

Однако, взаимодействуя по наиболее злободневным проблемам, Советы, руководимые большевиками, и составлявшие большинство местных органов самоуправления представители демократического крыла все больше расходились в отношении принципиальных вопросов организации власти и управления. Нарастание политического кризиса в ходе расширявшейся революции все больше превращало Думу в арену политических боев и дискуссий. Первое столкновение произошло уже 1 сентября 1917 г. в ходе обсуждения резолюции о корниловском мятеже, в которую большевики предложили формулировку «Владивостокская городская Дума признает Объединенный Исполнительный Комитет Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как единственный орган власти во Владивостоке». Эта формулировка вызвала сопротивление со стороны не только фракции Народной свободы, но и представителей социалистических партий. На заседании городской Думы 5 декабря 1917 г. по инициативе фракции эсеров был поставлен на обсуждение вопрос о незаконности репрессий против членов Учредительного собрания. Речь городского головы Агарева носила явно антибольшевистскую направленность: «Быть может, большевики искренне думали, что вся страна на их стороне, но после выборов в Учредительное собрание не подлежит сомнению, что они будут в меньшинстве. Политика террора и насилия - единственное средство всякого меньшинства, стремящегося удержать власть». Сорочка двумя голосами против семи и семи воздержавшихся была принята резолюция, предложенная фракцией эсеров, осуждавшая репрессии и призывавшая встать на защиту Учредительного собрания как единственной законной власти .

Процесс поляризации политических интересов и консолидации противоборствующих сил приближался к завершению. С одной стороны, шло интенсивное формирование единой системы управления на основе земств и городского самоуправления, с другой - укрепление параллельных структур в виде Советов, тоже позиционировавших себя в качестве органов власти и управления. На первом этапе Советы, возникая бессистемно по классовому (крестьянских и рабочих депутатов) или профессиональному (солдатских, рабочих порта, железнодорожников и т.д.) признакам, не претендовали, казалось, на политическую власть. Но путем выборов, кооптации или же, пользуясь в ряде случаев правом силы, входя в состав органов городского и земского самоуправления, они последовательно проводили линию на концентрацию управленческих функций в Советах. В декабре 1917 г. было осуществлено организационное оформление центральных органов обеих структур, хотя на местах процесс был еще не завершен. 16 декабря, первое чрезвычайное зем-

18. РИАДВ. Ф. 28. оп. 1, д. 746, л. 102-105.

ское собрание избрало Приморскую областную земскую управу, объявившую себя центральным органом власти и управления Приморской области, которая состояла тогда из четырех уездов: Хабаровского, Иманского, Никольск-Уссурийского и Ольгинского¹⁹.

20 декабря 1917 г. III Дальневосточный краевой съезд Советов рабочих и солдатских депутатов избрал, по существу, первый краевой орган Советской власти на Дальнем Востоке. Однако на том этапе большевики не могли еще не считаться как с политической популярностью представительной демократии в лице городского самоуправления и земств, так и с той ролью, которую те играли в управлении и хозяйственной жизни городов и областей и которую Советы взять на себя пока в полном объеме не могли, а потому они были вынуждены пойти на коалицию. На декабрьской сессии 1917 г. Первое земское собрание высказалось за образование объединенного органа краевой власти при участии земства и Советов, где земству была предоставлена 1/6 часть мест, которые были отданы наиболее «левым» его представителям, проводившим политику борьбы с самоуправлением. На заседании краевого комитета, состоявшемся 5 января 1918 г., была утверждена его структура и принято постановление о названии - Краевой комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и самоуправлений. Созданы отделы: продовольственный, труда, военный, просвещения, финансов, транспорта и земледелия. Канцелярия бывшего генерал-губернатора была ликвидирована, чиновники уволены, их функции были переданы соответствующим отделам Комитета. Вскоре он объявил себя единственной законной властью на Дальнем Востоке. Таким образом, коалиции не получилось и продолжали существовать две претендовавшие на власть структуры, которые, допуская объективную необходимость сосуществования как временного тактического явления, не прерывали между собой борьбы,

В январе 1918 г. прежний состав Хабаровской городской думы был отстранен местным Советом рабочих и солдатских депутатов, пославшим в Думу 100% своих гласных, которые образовали так называемый «городской коллектив», (председатель Попов), избравший в свою очередь трех своих гласных в Областное земское собрание. Тогда же были произведены изменения в организации Хабаровского уездного земства. Из его состава были выведены все «классово враждебные элементы» и введены представители наиболее «левой» части крестьянства. Само земство было преобразовано в комитет Совета крестьянских депутатов .

19. РГИА. - Ф. 1, оп. 1, д. 206. л. 2.

20. Второе чрезвычайное Приморское областное земское собрание, Владивосток. - 1918. Ч. I. С. 4.

РЕГИОНЫ РОССИИ

Владивостокский городской Совет также начал наступление на органы городского самоуправления. Было заменено управление таможней, торговым портом, функции милиции взяла на себя организация Красной гвардии. На промышленные предприятия и в торговые организации были назначены комиссары, что, в силу различного рода причин, вызывало протесты вплоть до неподчинения новой власти. Советы ответили на это арестами, в результате чего предприятия прекратили свою работу.

Об осуществлении демократических чаяний революционной буржуазной демократии - свободы личности, неприкосновенности жилища, восстановлении суда с введением института присяжных, с полной самостоятельностью земства и городского самоуправления в рамках установленных законом - уже не упоминалось. Аресты проводились по усмотрению комиссаров, городской Совет принял резолюцию об отстранении городской Управы от вопросов управления. На местах была начата кампания по замене земств Советами, Ольгинская земская управа предложила, «не прерывая процесса выборов земств, переименовывать их в Советы, одновременно освобождаясь от нежелательных членов»²¹.

Состоявшееся в марте 1918 г. Второе чрезвычайное областное земское собрание попыталось «спасти демократию», предложив большевикам разделить сферы влияния. Эта позиция была сформулирована в выступлении председателя земской управы А.С. Медведева «Советы, должны были защищать революцию и углублять ее, создавать народные организации, вести разъяснительную работу и т.д.», но они «увлеклись властью и торчат во всех предприятиях в качестве комиссаров... Мы говорим им: "Товарищи, эту кропотливую работу мы возьмем на себя, а вы только смотрите за нами и за теми, кто ждет удобного момента для захвата власти"»²². Большевики не согласились с предлагаемой ролью, понимая, что это прямой путь к сворачиванию революции и утрате власти. Однако усиление власти Советов усугублялось нарастающим разрушением экономики и системы управления. Некомпетентность рабочих и крестьян в вопросах управления при одновременном саботаже чиновников усиливали нервозность иностранных предпринимателей. Все это, в конечном итоге, спровоцировало интервенцию империалистических держав. Консульский корпус отказался взаимодействовать с Советами, что, несмотря на создание критической ситуации, грозившей потерей Дальнего Востока, создавало благоприятный момент для возвращения земству утраченной роли. Земство поддержали представители объединения меньшевиков (от РСДРП), заявившие, что «единственной правомочной властью, несущей функции государственной власти, должны являться земства и города». Советы рабочих и

21. Второе чрезвычайное Приморское областное земское соб[ор]

РЕГИОНЫ РОССИИ

солдатских депутатов должны сохранить свое существование как органы, созданные революцией для защиты ее завоеваний, освободившись от функций власти и управления.

За сохранение земства как института управления высказался III крестьянский съезд и реорганизованное после него Приморское областное бюро Совета крестьянских депутатов. Съезд настаивал на установлении контроля со стороны Советов крестьянских депутатов над земством и возможности отзыва гласных. Для основной массы крестьян земства были их собственными крестьянскими органами управления, в отличие от Советов: волостное земство избиралось всеми селами входившими в волость, Совет же обычно выбирало одно село или даже поселок не крестьянского типа, поэтому туда попадали «разные разночинцы и чиновники и даже бывшие крестьянские начальники, не могущие выразить волю народа». «Земские и волостные управы, - как объяснил один из выступавших на съезде, - ...образованы свободно самим народом, и теперь у нас представители волостных управ отражают завоевания революции не меньше, чем Советы депутатов. Они также в деревнях ловили «гусей-корниловцев» и выпроваживали их, как Советы в городах. И при всем том, земские управы вели свое хозяйское дело, как надо» \

Что касается леворадикальных групп, то они понимали, что рабочие и крестьяне не смогут занимать в земствах доминирующего положения, а Советы не смогут конкурировать с земствами и городскими думами и управами, за которыми стояли опыт и профессиональные навыки управления; «хозяйничать будет буржуазия и чиновники, на что Советы никогда не пойдут и своей позиции, своей власти они никогда не уступят».

Все понимали, что вопрос о власти был напрямую связан с характером будущего общества: демократический путь формирования власти обеспечивал установление буржуазного общества. Поэтому альтернатива - Советы или земство - имела для каждой из сторон принципиальное значение. Как резюмировал председатель Хабаровского комитета Совета крестьянских депутатов Г. Медведев, «у нас параллельно идут две организации - Советы и земство, у которых ни в коем случае соглашения быть не может. А нам нужна одна власть - власть трудового народа» .

Голосование 8 марта 1918 г. по вопросу о том кому должно быть отдано управление областью, дало следующую картину. В президиуме Объединенного исполнительного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов за передачу власти земству высказались 10 человек, против - 20, за коалицию - 13, против - 15, воздержались - четверо, за передачу власти Советам - 16, против - 16. При этом социал-демократы (меньшевики) определенно под-

23. Второе чрезвычайное Приморское областное земское собрание... — Ч. 1. - С. 36

24. Там же. - Ч. 2. - С. 17.

держали передачу власти земским и городским самоуправлениям и обещали отозвать своих представителей из Советов, если те не пойдут на это. Эсеры тоже выступили за земское собрание, в том числе левые - за равноправную коалицию. Проходившее параллельно съезду совещание земских уездных и волостных управ подавляющим большинством голосов (22 против двух и двух воздержавшихся) поддержало земство. В результате дискуссий большинство голосов собрали две резолюции, которые объединяла только оценка международной политической ситуации как угрожающей и требующей единения всех сил. Первая объявляла земство и городское самоуправление учреждениями от существующей центральной власти самостоятельными, обращалась к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов встать на защиту «общенародного земства и его работы по осуществлению народоуправства на местах и проведения земельной реформы».

Вторая (от группы левых гласных) предлагала вопрос о власти вынести на всенародное голосование - провести в области референдум. При голосовании большинством голосов прошла первая резолюция.

Однако вскоре большевики объявили о роспуске земств. IV Краевой съезд Советов принял решение о переименовании краевого Совета рабочих, солдатских, крестьянских депутатов и самоуправлений в Дальневосточный Совет народных комиссаров - Дальсовнарком. Областная земская управа прекратила свое существование. Но в уездах и волостях единой системы органов власти не было. Власть так часто менялась, что перевыборы на местах проводиться не успевали. В зависимости от характера переворота восстанавливались то Советы, то земства, или же, как в 1920 г., сосуществовали и те, и другие одновременно.

Областная управа была восстановлена 23 июля 1918 г. Временным правительством автономной Сибири и действовала в период колчаковщины - с ноября 1918 по январь 1920 г. В условиях иностранной интервенции 1 февраля 1920 г. Дальневосточный комитет РСДРП предложил Областной управе сформировать Временное правительство Приморья в составе эсеров, меньшевиков и большевиков, которое сложило с себя полномочия 12 декабря 1920 г. решением Приморского народного собрания и передало функции местной власти Приморскому областному управлению ДВР.

Что касается городского самоуправления, его судьба, как и судьба земств, была предрешена установлением Советской власти. Правда, 29 декабря 1918 г. колчаковское правительство провело выборы в думы, получившие название «государственно-мыслящих». После ликвидации колчаковского режима и установления Советской власти в Приморье в марте 1920 г. выборы в думы проходили одновременно с выборами в советы. Ни буржуазные, ни «полубуржуазные» партии в них не участвовали, список социалистов правого толка голосов практически не собрал. «Как и следовало ожидать, - сообщает

газета "Голос Родины", - 85% голосов было отдано списку 1. Полная победа коммунистической партии отдает в ее руки не только судьбу городского хозяйства, а и городское самоуправление вообще. На первом же заседании новая Дума может вынести резолюцию о своем упразднении по передаче городского хозяйства Совету рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Но будет ли Дума переименована в городской Совет народного хозяйства, или останется с прежним названием, ни на характере ее, ни на составе это не отразится»²⁵.

В свете уроков Гражданской войны и интервенции выбор народа был закономерен. В конечном счете думы и земства остались в его сознании институтами того общества, с которым они боролись и уничтожили вместе с белогвардейскими режимами и интервентами. Другое дело, что опыт ДВР и подчинение Приморья безальтернативно большевистской центральной власти несет в себе свои собственные уроки для граждан и политических сил, воодушевляемых идеями демократии.

С учетом этого позволительно завершить статью параллелью с текущей ситуацией на Дальнем Востоке. Очередная попытка сформировать институт самоуправления в России, предпринятая федеральной властью в ходе реформирования общественно-политической системы в 90-е годы прошлого столетия, дала минимальные результаты. Разработка в последующее время федеральных и региональных законов, определивших уровни компетенции и «зоны ответственности» органов управления, привела к созданию бюрократизированной унифицированной системы местной власти с функцией простого инструмента реализации политики Центра. Чтобы действительно стать демократическим институтом политической деятельности граждан, местная власть должна быть не только управляемой, но и по-настоящему самоуправляемой.

25. «Голос Родины». Владивосток. 1920. 1 апреля.