

УДК 94:352.075(571.66)

ВВЕДЕНИЕ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА КАМЧАТКЕ (ПОСЛЕДНЯЯ ЧЕТВЕРТЬ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

Тригуб Г.Я.

*ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университета экономики и сервиса (ВГУЭС)»,
Владивосток, e-mail: georgi.trigub@vvsu.ru*

В статье исследуется процесс формирования городского самоуправления на Камчатке в последней четверти XIX – начале XX века. Выявленные архивные документы свидетельствуют, что влияние на этот процесс оказывал ряд факторов: представления властей о целесообразности тех или иных действий; объективные (социально-экономические) предпосылки; ведомственные интересы. Сначала введению самоуправления в городах Камчатки препятствовал недостаточный уровень их социально-экономического развития. В дальнейшем серьёзным (и основным) препятствием стали ведомственные интересы. Решению проблемы способствовала Февральская революция 1917 года. Пришедшее к власти Временное правительство своими реформами активно содействовало развитию местного самоуправления в России, в том числе на Камчатке. Важную роль играло также революционное творчество на местах.

Ключевые слова: местное самоуправление, городская реформа, история, Камчатка

INTRODUCTION MUNICIPAL GOVERNMENT IN KAMCHATKA (LAST QUARTER XIX – BEGINNING OF XX CENTURY)

Trigub G.Y.

*Vladivostok State University Economics and Service (VSUES), Vladivostok,
e-mail: georgi.trigub@vvsu.ru*

The article explores the formation process of municipal government in Kamchatka in the last quarter of the XIX – early XX century. Identified archival documents show that several factors influenced this process: authority's notion about advisability of certain actions; objective (socio-economic) prerequisites; departmental interests. First, insufficient level of socio-economic development of Kamchatka cities impeded the introduction of self-government in them. Later the serious (and major) obstacle became departmental interests. The February revolution of 1917 contributed to the solution of problem. The Provisional Government, which came to power, actively promoted the development of local self-government in Russia, including in Kamchatka. Local revolutionary creativity also played an important role

Keywords: local government, municipal reform, history, Kamchatka

Местное самоуправление является одним из важнейших и признанных институтов гражданского общества, который позволяет населению на самом близком для них территориальном уровне принимать участие в управлении делами государства, самостоятельно решая отдельные вопросы местного значения. Органы всесословного общественного управления были созданы в России в результате земской и городской реформ Александра II. Они формировались по одним и тем же принципам, имели унифицированную структуру и объём полномочий. Однако местное самоуправление на Дальнем Востоке формировалось и развивалось в особых условиях и изначально вписывалось в иную схему организации управления. В связи с этим на Дальнем Востоке в рассматриваемый период была проведена только городская реформа, земское самоуправление отсутствовало вплоть до 1917 года. Обращение к малоизученной истории формирования городского самоуправления на Камчатке позволяет раскрыть региональную специфику. В исследовании

были применены историко-сравнительный, проблемно-хронологический и аналитический методы.

В середине 70-х годов XIX века в соответствии с Городовым положением 1870 года в городах дальневосточной окраины России стали создаваться органы самоуправления. На Камчатке, входившей в то время в состав Приморской области, были расположены три города – Петропавловск, Гижига и Охотск. Городовое положение 1870 года, согласно решению Сената, надлежало ввести «в ближайший по возможности срок, соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению министра внутренних дел» [10, л. 1].

Примечательно, что в 70-е годы XIX века самоуправление в дальневосточных городах вводилось вопреки мнению местной администрации о преждевременности этого шага ввиду недостатка городских средств и неудовлетворительного состава городского населения. Так, военный губернатор Приморской области А.Е. Кроун представлением от 9 июля 1873 года уведомил, что

не находит возможным вводить в действие Городовое положение 1870 года в городах вверенной ему области [9, л. 11]. Отзыв приморского губернатора был отмечен генерал-губернатором Восточной Сибири Н. П. Синельниковым в отношении на имя министра внутренних дел [9, л. 12 – 13^{об}]. Однако в ответ министр внутренних дел от ответом от 8 ноября 1873 года сообщил, что малочисленность населения едва ли может служить достаточным препятствием к введению в городах Городового положения 1870 года [9, л. 14 – 14^{об}]. Генерал-губернатор сообщил отзыв министра внутренних дел главному начальнику Приморской области (предложение от 18 декабря 1873 года) [9, л. 15^{об} – 16]. В дальнейшем, предложением от 28 марта 1875 года вновь назначенный восточно-сибирский генерал-губернатор П. А. Фредерикс вынужден был ещё раз давать приморскому губернатору разъяснения по вопросу о реформировании общественного управления в городских поселениях области. Причём в служебном рвении генерал-губернатор готов был применить указание министра внутренних дел даже к таким городам, как Охотск и Гижига, где всех обывателей, имевших на основании ст. 17 Городового положения право голоса на выборах, едва ли набиралось в каждом до 30 человек, тогда как в городских думах должно было быть не менее 30 гласных [9, л. 24^{об} – 25].

Вскоре центральной властью была озвучена преждевременность введения местного самоуправления в поселениях, применение к которым Городового положения 1870 года было невозможно по объективным причинам. Министр внутренних дел в своём отношении к восточно-сибирскому генерал-губернатору от 8 ноября 1878 года заметил, что разъяснение министерства относительно малочисленности избирателей, которая не может служить препятствием к проведению городской реформы, едва ли следовало бы считать применимым к Охотску, Гижиге и тому подобным местам, не составляющим даже малолюдных городов, но причисляемых к городам только по местопребыванию в них окружных управлений [9, л. 38^{об}].

В результате в городах Камчатки было оставлено прежнее управление. В частности, в Петропавловске-Камчатском было оставлено общественное управление, действовавшее с 1868 года. Заведование городским хозяйством и ведение общественных дел здесь были возложены на городского старосту [6, л. 2]. Последний избирался ежегодно вплоть до 1909 года, когда согласно п. 20 Временного положения об управлении Камчатской областью заведование городским хозяйством было возложено

на Петропавловское уездное полицейское управление [8, л. 2].

В начале XX века Петропавловск-Камчатский по уровню своего социально-экономического развития уже нуждался в особом административно-хозяйственном устройстве. Впервые вопрос об этом был поставлен Главным управлением по делам местного хозяйства МВД в циркуляре от 1 декабря 1907 года [7, л. 1 – 1^{об}]. Центральной и местными властями рассматривалась возможность введения той или иной формы общественного самоуправления в этом дальневосточном городе. Количество лиц, обладающих необходимым имущественным цензом, было достаточным для проведения выборов – 96 человек (на 1913 год) [8, л. 80]. Правда, доходы г. Петропавловска были недостаточны для покрытия расходов, возлагаемых на общественное управление в соответствии со ст. 138 Городового положения. Однако возможность изыскания дополнительных источников дохода и принятие некоторых обязательных расходов на счёт казны позволяли сбалансировать доходную и расходную части бюджета [8, л. 80 – 80^{об}, 97].

Серьёзным (и основным) препятствием к развитию местного самоуправления в Петропавловске-Камчатском стали ведомственные интересы. Главное управление землеустройства и земледелия, несмотря на все настояния губернатора Камчатской области, не давало согласия на отвод Петропавловску рыболовных угодий в Авачинской губе, которые были нужны городу в качестве доходных оброчных статей для увеличения городских средств [8, л. 75^{об} – 76^{об}, 79^{об} – 80]. Без этого источника дохода, с которым ведомство не желало расставаться, город не имел бы средств на покрытие даже обязательных расходов, и, следовательно, в нём не могло быть введено местное самоуправление.

Проблема была разрешена только после Февральской революции 1917 года. Пришедшее к власти Временное правительство инициировало проведение муниципальной реформы в России. Этот шаг объяснялся не только традиционной приверженностью российских либералов (которые составили основу первого Временного правительства) идее местного самоуправления, пронизывающего снизу доверху весь государственный организм и представляющего собой основу местного управления. Проведение муниципальной реформы диктовалось необходимостью упорядочить управление на местах.

Правовую основу реформирования системы городского самоуправления составил комплекс законов, принятых Временным

правительством: Постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах (15 апреля 1917 года), Наказ о производстве городских выборов (3 мая 1917 года), Городовое положение (9 июня 1917 года), Положение о поселковом самоуправлении (15 июля 1917 года), Наказ по поселковому выборам, Наказ о выборе поселковых гласных (11 августа 1917 года) и др. По сравнению с законодательством царской России это был значительный шаг вперед по пути развития демократии. Расширялась сфера применения законодательства о муниципальном самоуправлении за счёт распространения его на ряд городов и введения поселкового самоуправления. Устранялись опека и ограничение самостоятельности городских самоуправлений, хотя действия городских дум и подлежали контролю со стороны комиссаров Временного правительства. Расширялись права городских органов самоуправления. Были приняты законы об улучшении городских финансов и кредита для городов, о предоставлении им широких прав по вступлению в союзы и с городами, и с земствами. Впервые в истории российского местного самоуправления вводился принцип всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании [1, с. 82].

В число дальневосточных городов, в которых согласно правительственному постановлению вводилось самоуправление была включена Гижига. На основании сведений о численности городского населения в расписании, приложенном к правилам о выборах, определялось число гласных городских дум. Избранию в думу камчатского города Гижиги подлежали 20 гласных. Местная пресса подвергла критике «разнарядки» числа депутатов, пришедшие из Петрограда: «Станным кажется определение для Гижиги 20 гласных и в то же время умолчание о Петропавловске, наиболее крупном центре Камчатки. Вообще, как видно, ... составление было произведено по старым сведениям, до выделения из Приморской области Камчатской и Сахалинской областей» [5].

Сведений о том, что органы местного самоуправления в Гижиге были сформированы, выявить не удалось. «Несправедливость» же, допущенная в отношении Петропавловска-Камчатского и его жителей, впоследствии была устранена. Состоявшийся в июле – августе 1917 года I съезд представителей населения Камчатской области, созванный по инициативе Камчатского областного комитета, постановил просить Временное правительство распространить на Камчатскую область Городовое положение. Временному правительству было

направлено ходатайство, с просьбой утвердить решение о создании в Петропавловске городской думы. 11 августа 1917 года последовало утверждение ходатайства. Избранию в Петропавловскую городскую думу подлежали 20 гласных [4, с. 64 – 66].

Выборы состоялись 5 ноября 1917 года. Было заявлено пять списков кандидатов в гласные. Три списка было подано от групп «местных граждан», один – от военнослужащих Камчатской команды и один – от Союза рабочих, 2-го Петропавловского общества потребителей и демократических групп городского населения [2, оп. 1, д. 1, л. 83^{об}]. В день выборов в местной газете «Камчатский листок» комиссией по выборам было опубликовано следующее объявление: «Сегодня 5 ноября в помещении Народного дома производятся выборы в Петропавловскую городскую думу... Выборы будут производиться с 9 час. утра до 9 час. вечера... Избиратели, не получившие заблаговременно избирательных карточек, конвертов с бланками избирательных записок, могут получить таковые сегодня в избирательном помещении... Подсчёт конвертов с записками и поданных по запискам голосов за заявленные списки кандидатов в гласные будет производиться комиссией завтра 6 ноября с 2 час. дня до 5 час. вечера в помещении областного комитета (бывший губернаторский дом). Избиратели, желающие присутствовать при вскрытии избирательного ящика, приглашаются завтра к означенным часам» [3, с. 1].

Тем временем жители другого города Камчатской области – Охотска, – в течение ряда лет безрезультатно ходатайствовавшие о введении в их городе самоуправления, проявили революционное творчество. 25 сентября 1917 года был организован городской комитет. Выборы членов комитета происходили в здании местного училища на общем собрании коренных жителей Охотска, представителей от рабочих прилегающих приисков, а также местных и пришлых якутов. Затем членами городского комитета были избраны президиум, председатель (Заугольнов), его заместитель (И. Г. Сивцев) и казначей (Кобяков) [2, оп. 1, д. 1, л. 85^{об}]. В ожидании скорого введения Городового положения в Охотске его жители временно возложили на городской комитет функции местного самоуправления.

Итак, на процесс формирования городского самоуправления на Камчатке в последней четверти XIX – начале XX века влиял ряд факторов: представления властей о целесообразности тех или иных действий; объективные (социально-экономические) предпосылки; ведомственные

интересы. Применению Городового положения 1870 года препятствовал недостаточный уровень социально-экономического развития городов Камчатки. В начале XX в. на Дальнем Востоке России сформировались объективные предпосылки для создания и деятельности органов местного самоуправления (в частности, в Петропавловске-Камчатском). Однако препятствием к применению Городового положения 1892 года стали интересы Главного управления землеустройства и земледелия. Только третья городская реформа (1917 года) привела к введению городского самоуправления на Камчатке. Этому способствовали действия Временного правительства, рассматривавшего общественное самоуправление как одну из основ государственного устройства новой России, и революционное творчество на местах.

Список литературы

1. Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.) / А.М. Андреев. – М.: Наука, 1983. – 334 с.
2. Государственный архив Камчатского края (ГАКК). Ф. 8. Оп. 1. Д. 1.
3. Камчатский листок (Петропавловск-Камчатский). – 1917. – 5 ноября, № 962.
4. Мухачёв, Б. И. Становление власти первых Советов на Севере Дальнего Востока / Б. И. Мухачёв // Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны: Сб. науч. статей. (Материалы к 1-й книге 3-го тома «Истории Дальнего Востока России») / РАН. Дальневост. отд-ние. Ин-т истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока. Комсомольский-на-Амуре гос. пед. ин-т; редкол.: Б.И. Мухачёв (отв. ред.) и др. – Владивосток: ДВО РАН, 1998. – С. 58 – 81.
5. Приамурская жизнь. – 1917. – 24 мая.
6. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Ф. 1. Оп. 4. Д. 259.
7. РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 564.
8. РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 677.
9. РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 3. Д. 2а.
10. РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 50.