

Местное самоуправление в годы революционных преобразований и Гражданской войны на Дальнем Востоке

Олег Игорьевич Сергеев,

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток.

E-mail: history37@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы реформирования и развития системы местного самоуправления на востоке России в условиях революционных преобразований и Гражданской войны в регионе. Отмечается, что с 1917 г. Дальний Восток получил весь спектр имевшихся к тому времени в центральных районах страны органов местного самоуправления: земств и реформированных городских. В то же время деятельность муниципальных структур происходила в ходе непрерывных изменений политической карты Дальнего Востока, мирных взаимоотношений и военных столкновений с государственными структурами советских, белых правительств и ДВР, а также с командованием стран-интервентов. На отдельных этапах земства и городские самоуправления играли ведущую роль в системе управления территориями. Они наделялись властными полномочиями и рассматривались уже не только как хозяйственные органы, ведающие узким кругом местных нужд, но и как неотделимая часть государственного управления, включая расширения их прав в финансовой области. В целом, органы местного самоуправления за 1917—1922 гг. прошли путь от максимального становления и развития до практически полного исчезновения. Нет сомнения, что рассмотренный опыт региональной муниципальной истории представляет как теоретический, так и практический интерес. Особенно это важно с учётом современных проблем местного самоуправления на Дальнем Востоке.

Ключевые слова: Дальний Восток, органы городского самоуправления, земства, взаимоотношения с городскими структурами.

Local self-government in the years of revolutionary changes and civil war in the Far East.

Oleg Sergeev, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia. E-mail: history37@mail.ru.

The article deals with the problems of reforming and developing the system of local self-government in the East of Russia in the conditions of revolutionary changes and Civil War in the region. It is noted that since 1917 the Far East has received the whole range of the local self-government bodies that were available at that time in the Central regions of the country: zemstvo and reformed urban structures. At the same time, the activities of municipal structures took place in the course of continuous changes in the political map of the Far East, peaceful relations and military clashes with state bodies — Soviet, white governments and the Far Eastern Republic, as well as with the command of the interventionist countries. At some stages of zemstvo and city municipality played a leading role in the management of territories. They were given authority and were considered not only as economic bodies responsible for a narrow range of local needs, but also as an integral part of public administration, including the expansion of their rights in the financial field. In general, local governments in 1917-1922 went from maximum formation and development to almost complete disappearance. There is no doubt that the considered experience of regional municipal history is of both theoretical and practical interest. This is especially important given the current problems of local self-government in the Far East.

Keywords: Far East, municipality, zemstvo, relations between urban structures.

Февральская революция 1917 г. внесла серьёзный вклад в реформирование органов местного самоуправления в России. В ещё большей степени это коснулось Дальнего Востока, поскольку здесь к 1917 г. отсутствовало важнейшее звено местного самоуправления — земские органы. 17 июня 1917 г. Временное правительство приняло постановление о распространении Положения о земствах на Дальний Восток. В конце июня в регионе были созданы специальные комиссии по подготовке к выборам в земские органы. Предполагалось, что земства, сформированные на широкой демократической основе (всеобщее, равное право на участие в их выборах при тайном голосовании) станут надёжной опорой правительственной власти на местах. Постановлением от 17 июня 1917 г. земские учреждения вводились в Амурской, Приморской и Сахалинской областях. При этом в Приморской области предполагались областное, уездные и волостные земства, а в Амурской и Сахалинской — только областные и волостные, уездных не предусматривалось. Горные округа приравнивались к волостным земствам. В пределах казачьих территорий намечались волостные земства по станичным округам, но лишь при согласии правлений казачьих войск [5, с. 133].

Распоряжением министра внутренних дел Временного правительства вся подготовительная работа по введению земств возлагалась на областных комиссаров и областные исполнительные комитеты. Выборы в земство проводились по Дальнему Востоку не одновременно, а с учётом подготовленности и местных условий с августа по ноябрь. Сначала избирались волостные земства, затем на уездных земских собраниях гласные в областные земские собрания. Такая многоступенчатость позволяла комиссарам держать под контролем формирование земств, особенно его высшего звена — областных земских собраний. На собраниях также создавались земские управы, на которые возлагались полномочия областных правлений. Областные земские собрания состоялись уже после октября 1917 г.: в ноябре — в Амурской области, в декабре — Приморской, а в феврале 1918 г. — Сахалинской [5, с. 133—134].

В июле—августе 1917 г. проводились и перевыборы городских дум. На Дальнем Востоке они избирались во Владивостоке, Хабаровске, Благовещенске, Николаевске-на-Амуре и Никольске-Уссурийском. 4 июня 1917 г. Временное правительство распространило положение о городских думах и на город Алексеевск, переименовав его в г. Свободный, а затем и на Петропавловск-на-Камчатке. Подготовка к перевыборам разворачивалась в острой политической борьбе. Кандидатские списки были подготовлены, в том числе и от объединённого блока «социалистических партий» и включали представителей меньшевиков, эсеров и большевиков. По итогам выборов, состоявшихся в июле—августе 1917 г., подавляющее большинство мест в получили депутаты «социалистического блока». Так, в Благовещенской городской думе блок получил 50 мест из 67 (75%). Во Владивостоке 84 места из 101, в Хабаровске — 43 из 56, в Николаевске-на-Амуре — 22 из 31, в Никольске-Уссурийском — 32 из 40 [5, с. 107].

Назначение комиссаров, реформирование городского самоуправления и введение земств на Дальнем Востоке происходили параллельно. Вопрос об отношениях между правительственными комиссарами и органами местного самоуправления, надо заметить, вызвал наибольшие разногласия в ходе разработки проекта реформы управления и практической реализации нового законодательства. В большинстве случаев представители местного самоуправления высказывались за то, чтобы должность комиссара была выборной, а сам комиссар — лицом, ответственным перед местным КОБ и Временным правительством. Выражалось недовольство стремлением Временного правительства назначать комиссаров, превратить их в орган, надзирающий за законностью действий местного самоуправления [1, с. 75].

25 сентября 1917 г. Временное правительство утвердило «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах». Назначение данного

правового акта состояло в том, чтобы упрочить на местах государственный аппарат. В положении было записано: «1) Губернский комиссар есть представитель Временного правительства в губернии, осуществляющий надзор за точным и повсеместным в губернии соблюдением законов, постановлений и распоряжений правительства местными органами управления и самоуправления; ... 3)...органы местного самоуправления подчинены надзору губернского комиссара в отношении законности их действий» [1, с. 195]. Таким образом, Временное правительство проигнорировало мнение большинства самоуправлений о том, что административный надзор за местным самоуправлением является излишним, а также пожелания о выборности комиссаров и коллегиальности управления.

Одной из главных забот правительственных комиссаров стало проведение, в жизнь постановлений Временного правительства о введении земских учреждений и реформировании городского самоуправления в дальневосточных областях.

Весной 1917 г. были осуществлены предварительные меры в рамках подготовки общероссийской земской реформы. 19 марта 1917 г. правительство приняло постановление о создании волостных комитетов. В их лице Временное правительство надеялось иметь низовые органы власти, которые должны были функционировать вплоть до проведения земской реформы. В дальнейшем Временное правительство предполагало заменить временные органы губернского (областного), уездного и волостного управления земскими учреждениями, избранными на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.

Одновременно с процессом формирования новых органов власти и демократизации старого административного аппарата осуществлялась также демократизация местного самоуправления. При обсуждении вопроса о путях такой демократизации высказывались различные соображения. Одни считали такое мероприятие излишним. Другие утверждали, что существующие городские думы, следует распустить, а функции их (до выборов нового состава) передать комитетам общественной безопасности. И, наконец, высказывалось мнение о частичной демократизации органов городского самоуправления. Как правило, признавалось необходимым, впредь до образования по декрету Временного правительства органов местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права, осуществлять демократизацию городских общественных управлений наиболее упрощённым способом: пополнением составов дум гласными от демократических организаций (кооперативных объединений, Советов рабочих и солдатских депутатов и т.п.). Демократизированные городские думы должны были обновить также и состав управ. Временное правительство смотрело на частичную демократизацию местного самоуправления как на «временную меру», которая «...даст возможность сохранить преемственность земско-городской работы до осуществления срочно разрабатываемой муниципальной реформы» [1, с. 77—78].

Работа по созданию муниципального законодательства была проведена в кратчайшие сроки. Начиная с 26 марта 1917 г., всего за шесть месяцев, был выработан основной пакет документов, большинство из которых Временное правительство утвердило.

В результате муниципальной реформы 1917 г. органы местного самоуправления, оставаясь таковыми, наделялись в то же время властными полномочиями и объявлялись местными органами государственного управления. Земские и городские учреждения рассматривались уже не только как хозяйственные органы ведающие узким кругом «местных польз и нужд», но и как неотделимая часть общей системы государственного управления. Деятельность органов местного самоуправления распространялась на все земли и владения, находящиеся в пределах

территориальной основы самоуправления, и на всех лиц, проживающих в этих пределах, без различия состояний. По сравнению с прежним законодательством были расширены полномочия местного самоуправления. К предметам ведения муниципальных органов теперь относились: исполнение повинностей общегосударственного значения, издание обязательных для местного населения постановлений; составление смет и раскладок и установление местных налогов и сборов, установление натуральных повинностей, заведование милицией и принятие установленных законом мер к охранению личной и общественной безопасности и порядка, ветеринарно-полицейские мероприятия, обязательное страхование построек, оказание юридической помощи населению и мировой суд, мероприятия культурного, экономического и общепольного значения; общественное признание [11, с. 45—49].

На Дальнем Востоке и в Сибири вводимому земству, кроме того, передавалось устройство переселенческого дела. Одновременно, в связи с расширением прав земских учреждений по управлению и хозяйству, расширялись их права в финансовой области [6, 1919, № 5, с. 9—10].

Местное самоуправление, таким образом, освобождалось от министерской опеки и становилось полномочным и автономным. Правительственная власть лишалась права надзора за целесообразностью действий и постановлений земских учреждений и могла осуществлять через комиссаров надзор за законностью этих действий и постановлений. Причём правительственные комиссары были лишены права активного вмешательства в распоряжения земских учреждений и, в случаях несоблюдения последними законных норм, должны были обращаться в административный отдел окружного суда или предлагать земскому собранию пересмотреть вторично вынесенное постановление. Аналогичная система надзора вводилась и в отношении органов городского самоуправления. Таким образом, местное самоуправление являлось ответственным лишь перед судом [11, с. 50].

На Дальнем Востоке России органы городского самоуправления на новой, широкой демократической основе были сформированы в июне—сентябре 1917 г. К декабрю этого же года в основном завершилось формирование земских учреждений. Полномочия местных органов управления закреплялись за органами местного самоуправления. Параллельно происходил постепенный процесс ослабления влияния комитетов общественной безопасности и их упразднения, ускоренный свержением Временного правительства в октябре 1917 г.

Вскоре после образования земств и вследствие падения власти Временного правительства полномочия комиссаров были переданы земским исполнительным учреждениям. В частности, сахалинский областной комиссар сложил с себя должностные обязанности и передал все свои права и полномочия Сахалинскому областному земству [13, с. 63—64]. В результате муниципальных кампаний, прошедших в июне—сентябре 1917 г., были переизбраны на основе нового законодательства органы городского общественного управления во многих городах Дальнего Востока, в том числе в Николаевске-на-Амуре. Кроме того, согласно правительственному постановлению, в ряде российских городов самоуправление должно было быть введено впервые. Так, постановлением Временного правительства от 3 июня 1917 г. п. Александровский (Сахалинская область) был преобразован в город Александровск с введением в нём городского положения. Телеграммой от 6 июня сахалинский областной комиссар сообщил об этом правительственному комиссару Сахалинского уезда для «широкого опубликования и расклейки». Одновременно комиссаром Сахалинской области были даны необходимые указания: «Надлежит немедленно озаботиться производством вновь образованному городу выборов гласных городской думы ...возложив распорядительные по выборам действия или на временный городской комитет или на специально

образованную для сего комиссию, как это будет признано по местным условиям наиболее целесообразным. ...Избранию в городскую думу подлежат 20 гласных». В телеграмме также отмечалось, что «...в случае надобности на потребные для производства выборов расходы министерством могут быть выданы ссуды, подлежащие возвращению из средств будущего города с обязательством внесения их в первую же городскую смету» [13, с. 47—48]. Выборы Александровской городской думы состоялись осенью 1917 г.

Подготовка, ход и результаты избирательных кампаний, прошедших в дальневосточных городах в июне—сентябре 1917 г., характеризовались следующими особенностями. Во-первых, в результате выборов изменился состав органов городского самоуправления. Большинство мест в городских думах, как и в целом по России, получили социалисты (преимущественно эсеры и меньшевики). Во-вторых, всеобщее избирательное право, пропорциональная система выборов, процедура голосования и сравнительно высокая активность избирателей обеспечили избрание полного состава гласных во всех городских думах в первом туре выборов (в отличие от предшествующих лет, когда нередко требовались дополнительные выборы). В-третьих, на Дальнем Востоке степень активности избирателей отличалась от среднероссийских показателей, была более высокой и стабильной.

Примерно в этот же период, с марта по сентябрь 1917 г., шла разработка земской реформы. Временным правительством был принят целый комплекс законов по реформе губернского и уездного земства и по организации волостного земства. В числе законов, составивших правовую основу реформы, было принято правительственное постановление о введении земства на Дальнем Востоке. В июне 1917 г. комиссаром Временного правительства по делам Дальнего Востока А. Русановым была получена телеграмма за подписью министра внутренних дел Г.Е. Львова. В ней сообщалось, что «Временное правительство 17 июня утвердило, постановление о введении земских учреждений в Амурской, Приморской и Сахалинской областях, каковое постановление подлежит приведению в действие до обнародования сенатом» [12, с. 3].

Согласно упомянутому постановлению, «Временное положение о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири» вводилось в действие в областях Амурской, Приморской и Сахалинской, «...за исключением земель, занятых бродячими инородцами в сих областях». В Приморской области вводились областное, 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 «подлежащим... областным земским учреждениям» [11, с. 1]. При введении закона в действие за земские волостные и уездные единицы следовало принимать территории существующих волостей и уездов. В частности, к земским волостям приравнивались Александровский и Тымовский участки Сахалинской области.

Особое земское управление вводилось в местностях, занятых кочевыми народностями Дальнего Востока. Делами местного управления и хозяйства на этих территориях должны были ведать соответствующие областные земские учреждения. Для непосредственного заведования указанными делами земскими собраниями Амурской, Приморской и Сахалинской областей избирались земские уполномоченные. По всем делам, относившимся к ведению земского самоуправления, земскому уполномоченному подчинялись все должностные лица инородческих управ, сельских и родовых управлений, старшины и старосты.

Таким образом, законодатели старались, с одной стороны, возможно полно учесть многообразие местных условий, с другой — стремились провести земскую реформу, повсеместно и на основе положения, принятого для центральной России.

Распорядительные действия по реализации на дальневосточной окраине России законоположений о земстве были возложены Временным правительством на областных комиссаров и областные исполнительные комитеты или соответствующие им организации. В Сахалинской области права и обязанности уездных по введению земства комитетов присваивалось областному исполнительному комитету [12, с. 4; 7].

Правом участия в выборах гласных пользовались российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие к моменту составления избирательных списков двадцати лет, проживающие на территории избирательного округа, либо имеющие там домашнее обзаведение или определённые занятия. К участию в выборах не допускались: монашествующие лица; лица, признанные в установленном порядке безумными, сумасшедшими и глухонемыми; приговорённые судом к наказаниям, соединённым с лишением или ограничением прав состояния, а также за определённые уголовные преступления. В гласные и кандидаты могли баллотироваться не только лица, пользующиеся правом участия в выборах, но и все прочие лица, хотя и не проживающие на территории избирательного округа и не имеющие там домашнего обзаведения, но удовлетворяющие остальным требованиям, установленным для участия в выборах [11, с. 52—53].

Волостные, уездные, областные гласные должны были избираться на трёхлетний срок. В ст. 12 «Временного положения о земских учреждениях в губернии Архангельской и в Сибири», правда, была оговорка: «На первых, по введении в действие настоящего временного положения, выборах земские гласные избираются на срок до 1 января 1919 года» [11, с. 52].

Гласные волостных и уездных земских собраний избирались населением сельских местностей и городских поселений непосредственно. Областные земские гласные избирались уездными земскими собраниями и городскими думами. В Сахалинской области избрание гласных областных земских собраний имело свои особенности. Наряду с городскими думами их должны были избирать волостные земские собрания.

В телеграмме на имя комиссара Временного правительства по делам Дальнего Востока А. Русанова министр внутренних дел Г.Е. Львов просил принять меры «...к беззамедлительному приведению в исполнение постановления Временного правительства о введении земства... ввиду необходимости образовать земские учреждения возможно быстрее, для подготовки выборов в учредительное собрание» [12, с. 6]. За организацию земства по существу ратовало и большинство населения Дальнего Востока.

В конце 1917 г. были образованы Михайловское и Рыковское волостные земства на Сахалине. 16 февраля 1918 г. в Николаевске-на-Амуре открылось 1-е чрезвычайное Сахалинское областное земское собрание. Большинство в земских учреждениях получили эсеры и меньшевики, представители торгово-промышленных кругов, зажиточного крестьянства и чиновничества [13, с. 272; 10, с. 41].

В целом в 1917 г. с введением земства на Дальнем Востоке России завершается формирование здесь системы местного управления. Муниципальная реформа Временного правительства способствовала развитию и укреплению местного самоуправления. Но реформирование системы местного государственного и общественного управления ещё не было завершено, когда характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились вследствие Октябрьской революции 1917 г. и проведения в жизнь нормативных актов советской власти, принятых на основе решений II Всероссийского съезда Советов.

Согласно постановлениям этого съезда вся полнота власти на местах передавалась Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Отстранялись от

власти комиссары Временного правительства, упразднялись комитеты общественной безопасности, объединённые исполнительные комитеты и т.п. Происходило это по инициативе снизу при активной поддержке центральных органов советской власти. Становление Советов как единственных органов власти и управления предопределяло судьбу городского и земского самоуправления. Оно подлежало упразднению. Однако на Дальнем Востоке ситуация отличалась своеобразием: более широкими возможностями для создания «однородной социалистической власти», чем на западе страны; доверием со стороны значительной части населения всеобщему самоуправлению, созданному на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; слабостью Советов крестьянских депутатов; поддержкой органов земского и городского самоуправления со стороны консульского корпуса. Вследствие этого на восточной окраине России установились на определённый период особые взаимоотношения между советскими органами власти на местах и органами местного самоуправления.

В частности, на Сахалине земству удалось склонить на свою сторону крестьянский областной Совет, который находился под значительным влиянием эсеров, и образовать коалиционный орган власти — «Коллектив самоуправлений Сахалина» [13, с. 68]. В его состав вошли представители Совета крестьянских депутатов, областного земства и городской думы Александровска. Этот коалиционный орган просуществовал несколько месяцев.

Многие земства и органы городского общественного самоуправления в регионе встали на путь прямого отказа от выполнения декретов советского правительства, объявляя их незаконными и неприемлемыми для Дальнего Востока. Издания органов местного самоуправления этого периода постоянно подчёркивали мысль, что законы и постановления Временного правительства должны сохранять свою силу, потому что они определяют всю постреволюционную жизнь общества и государства (См.: например: Самоуправление (Николаевск-на-Амуре). 1917. 16 ноября).

Со своей стороны, большевики, опираясь на беднейшее крестьянство, солдатские массы и пролетариат, начали борьбу за упразднение земских и городских самоуправлений и передачу всей власти Советам. Так, в июне 1918 г., опираясь на вооружённую силу, Сахалинский областной совет ликвидировал «Коллектив самоуправлений Сахалина». Функции упраздняемых земств возлагались на Советы. В дальневосточных городах органы советской власти распускали думы, заменяя их муниципальными секциями при местных Советах [8, с. 172—174; 2, с. 62, 65—66; 3, с. 144, 156—157; 4, с. 117—118, 120—121]. Однако этот процесс был прерван вследствие свержения советской власти на Дальнем Востоке России летом—осенью 1918 г.

Свержение советской власти на Дальнем Востоке в связи с началом Гражданской войны и интервенции позволило на определённый период восстановить органы местного самоуправления в регионе. В частности, в сентябре 1918 г. Николаевская-на-Амуре городская дума приняла дела у местного Совета [13, с. 100—101].

Обстоятельства, при которых городские самоуправления возобновили свою деятельность, могли породить сомнения в законности восстановленных городских дум и управ и их распоряжений. Поэтому, например, Владивостокская городская дума, желая доказать, что она по-прежнему пользуется доверием и поддержкой горожан, постановила произвести досрочные выборы гласных. Обновление составов дум и управ было намечено также прочими городскими самоуправлениями дальневосточного региона России. Выборы должны были состояться в конце 1918 г. на основе законов Временного правительства 1917 г., но были приостановлены распоряжением Сибирского временного правительства П.В. Вологодского.

В целом «белым» правительствам, действующим на Дальнем Востоке России в период Гражданской войны и интервенции, был присущ иной подход к местному самоуправлению. Белогвардейские режимы, оставляя неизменной организационную структуру самоуправления, полагали необходимым ограничить самостоятельность и компетенцию органов общественного управления, пересмотреть избирательную систему в пользу цензовых слоёв населения.

Большая часть изменений и дополнений касалась порядка формирования органов городского самоуправления и была призвана обеспечить лояльный по отношению к властям состав этих органов. Согласно постановлению Западно-Сибирского комиссариата Сибирского временного правительства от 27 июня 1918 г., действие которого было распространено также на территорию Восточной Сибири и Дальнего Востока, из составов дум и управ подлежали устранению «представители противогосударственных партий». Исключённых из числа гласных должны были замещать «...в установленном законом порядке кандидаты, выставленные в избирательных списках других партий» [14, с. 9—10].

В октябре 1918 г. Сибирским временным правительством было приостановлено производство выборов в органы городского самоуправления впредь до пересмотра министерством внутренних дел законоположений о выборах. Выборы гласных на 1919 г., уже произведённые по закону 1917 г., признавались действительными на срок до производства выборов по новому закону [РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 846. Л. 3].

Новые правила о производстве выборов гласных городских дум были утверждены постановлением правительства от 27 декабря 1918 г., а 10 апреля 1919 г. правительством был утверждён новый закон о городском самоуправлении. Городские гласные должны были избираться на четырёхлетие по 1 января 1923 г. Число гласных, подлежащих избранию в думы, определялось числом избирателей. Были пересмотрены в сторону сокращения нормы представительства. Выборы в думы городов Сибири и Дальнего Востока прошли в мае—июле 1919 г.

Пересмотру подверглось также законодательство о земских выборах. Временными правилами об отсрочке и производстве выборов в органы земского самоуправления от 20 декабря 1918 г. правительство приостановило производство выборов волостных, уездных, губернских и областных земских гласных. Этими же правилами на срок до производства выборов по новому закону были признаны действительными выборы нового состава гласных на 1919 г., произведённые по закону 1917 г., и была продлена деятельность земских управ, избранных по закону 1917 г. При этом в нарушение принципа выборности органов местного самоуправления министру внутренних дел предоставлялось право назначать составы земских управ на срок до избрания таковых по новому закону в случае отсутствия законного состава земских собраний [6, 1919, № 1, с. 23].

Утверждение Омским правительством в 1919 г. нового закона о земском самоуправлении позволило, наконец, провести очередные выборы в земские собрания на 1919—1921 гг. При выборах в земские учреждения, которые прошли в Сибири и на Дальнем Востоке в ноябре 1918 — январе 1919 г., были повышены все возможные цензы (возрастной, оседлости и др.), отменена пропорциональная система.

Восстановление системы местного самоуправления сопровождалось ограничением предметов ведения самоуправления и лишением его органов властных полномочий. Компетенция местного самоуправления была ограничена исключительно хозяйственными вопросами. Его органам запрещено было обсуждать «...вопросы конструкции власти и вообще вопросы политического характера» [РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 900. Л. 9—9 об.]. По постановлению Административного совета Временного Сибирского правительства от 17 сентября 1918 г. милиция была изъята из ведения

городского и земского самоуправления и передана в ведение Министерства внутренних дел [РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1519. Л. 111 об.]. Новым законом о биржах труда от 14 ноября 1918 г. заведование местными биржами труда передавалось лицам, назначаемым министерством труда [6, 1919, № 1, с. 23]. Изменению должны были подвергнуться и финансовые права земства.

Органы земского и городского самоуправления пытались отстаивать свои права посредством координации усилий, путём создания союзов, однако новая власть не соглашалась с подобными действиями. В сентябре 1918 г. прошёл учредительный съезд Всесибирского союза земств и городов (Сибземгор), но правительство отказывалось легализовать его. С 18 по 28 января 1919 г. в Приморье проходил Дальневосточный краевой съезд земств и городов. На нём присутствовали делегаты от различных территорий края. Сформировался Дальневосточный краевой союз земств и городов (Далькрайземгор). Однако постановлением от 21 февраля 1919 г. МВД уведомило управляющего Приморской области, что «...установленному явочным порядком учреждению под сокращенным названием «Далькрайземгор» как учреждению, не получившему санкции правительственной власти, не может быть предоставлено никаких прав по участию в деятельности земских и городских учреждений» [6, 1919, № 5, с. 3; 5, с. 329].

Был восстановлен административный надзор за органами местного самоуправления в лице комиссаров. В январе 1919 г. журнал «Земская жизнь Приморья» сообщил: «Случаи вмешательства в дела волостных земских самоуправлений... последнее время сильно участились. Неудобные земские управы милиция карает самыми разнообразными мерами вплоть до разгона» [6, 1919, № 1, с. 20].

Курс колчаковского правительства на пересмотр законодательства 1917 г., поправки законности властями и репрессии против органов самоуправления уже в конце 1918 — начале 1919 г. вызвали волну протестов в среде земцев. Земские и эсеро-меньшевистские издания помещали на своих страницах статьи с критикой правительственного курса, сообщения о репрессиях по отношению к деятелям земского и городского самоуправления, обзоры печати, характеризующие положение земства в Сибири и на Дальнем Востоке.

После свержения на Дальнем Востоке колчаковского режима в Приморской области вся полнота государственной власти временно перешла к Приморской областной земской управе как высшему органу всенародного избрания. «...Приморская Областная Земская Управа, — говорилось в её обращении от 31 января 1920 г., — решила временно принять на себя осуществление в пределах Приморской области всей полноты государственной власти» [6, 1920, № 1—2, с. 7]. А в апреле 1920 г. Временное правительство (Приморская областная земская управа) заявило в декларации, что «...отныне оно распространяет свою власть на территорию Дальнего Востока: Приморскую, Амурскую, Сахалинскую и Камчатскую области...» [6, 1920, № 7—8, с. 6].

Однако на состоявшейся в Чите конференции, в работе которой принимали участие и делегаты от Приморской области, было принято политическое решение о формировании Дальневосточной республики на основе буферного образования, созданной в начале 1920 г. в Прибайкалье*. В связи с этим 12 декабря 1920 г. Приморская областная земская управа приняла постановление о сложении с себя

* Начало созданию ДВР было положено в Забайкальской области (в Прибайкалье). Состоявшийся в Верхнеудинске Съезд трудового населения Прибайкалья (28 марта — 8 апреля 1920 г.) принял декларацию о создании Дальневосточной республики в составе Забайкальской, Амурской, Приморской, Сахалинской и Камчатской областей.

полномочий Временного правительства Дальнего Востока и передаче государственной власти на территории области правительству ДВР [6, 1921, № 1, с. 22—23].

В Сахалинской области, на её островной части, начался процесс реорганизации местных органов в коалиционные, однако он был прерван с захватом Александровска 22 апреля 1920 г. японцами. Все революционные органы власти на севере острова были ликвидированы и был установлен оккупационный режим [5, с. 406]. С этого времени местное самоуправление в Сахалинской области было окончательно ликвидировано.

На территориях, вошедших в состав ДВР, возник иной порядок взаимоотношений властных государственных структур и органов местного управления (самоуправления). Конституция ДВР, исходя из принципов демократического централизма, определяла круг вопросов, относящихся к компетенции центральных (решение всех общегосударственных вопросов) и местных органов государственной власти (помогать центру осуществлять общегосударственные задачи, сохраняя за собой полную самостоятельность в разрешении региональных проблем) [4, с. 572]. Результатом принципа демократического централизма явилась двойственность местных органов власти Дальневосточной республики. С одной стороны, они являлись органами государственной власти и, следовательно, обладали властными государственными полномочиями, с другой — оставались органами самоуправления, исполнительный аппарат которых (отделы) одновременно был исполнительным аппаратом центральных органов. Такое устройство местной власти никак не соответствовало идее о местном самоуправлении в общепринятом смысле этого термина. Местные органы становились структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления.

Процесс замены новыми органами управления земского и городского самоуправления затянулся до 1922 г. Выборы в областные, уездные, городские и волостные органы власти и управления состоялись в Забайкальской, Прибайкальской и Амурской областях Дальневосточной республики. Они не были проведены (или процесс формирования и деятельности конституционных органов местного управления ДВР был прерван) в Приморье и на части территории Приамурья, включая Сахалин, контролировавшихся интервентами и антибольшевистскими силами [15, с. 167—168].

После самоликвидации ДВР и вхождения республики в состав РСФСР [4, с. 588—589] на Дальнем Востоке утвердилась советская власть. На Северном Сахалине это случилось в мае 1925 г., когда в результате дипломатических переговоров Япония вернула его в состав СССР [9, с. 16—23]. Земское и городское самоуправление в регионе было упразднено и в новых формах появилось здесь лишь семь десятилетий спустя.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.). М: Наука, 1983. 334 с.
2. Близнякова А.В. Борьба большевиков за установление Советской власти на Дальнем Востоке (март 1917 г. — март 1918 г.). Хабаровск: Хабаровское кн. изд-во, 1957. 71 с.
3. Борьба за власть Советов в Бурят-Монголии (1917—1918 гг.): Сб. докум. и материалов. Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1957. 304 с.
4. Борьба за власть Советов в Приморье (1917—1918 гг.): Сб. документов. Владивосток: Прим. книж. изд-во, 1955. 830 с.
5. Дальний Восток России в период революций 1917 года и Гражданской войны. Владивосток: Дальнаука, 2003. 632 с. (История Дальнего Востока России; Т. 3, кн. 1).
6. Земская жизнь Приморья.
7. Известия Исполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска. 1917. № 93.
8. Крушанов А.И. Победа Советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917-й — апрель 1918 г.). Владивосток: Дальневост. кн. изд-во, 1983. 231 с.

9. Кузин А.Т. Сахалинский ревком. Южно-Сахалинск: Сахалин. кн. изд-во, 2000. 199 с.
10. Леонов П.А. Очерк истории Сахалинской организации КПСС. Южно-Сахалинск: Дальневост. кн. изд-во. Сахалин. отд-ние, 1975. 311 с.
11. О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири от 17 июня 1917 г. // Сборник законоположений о земстве в Сибири. Томск: Губернская Типография, 1919. С. 1—53.
12. О земстве в Приамурском крае: Постановление Временного правительства. Хабаровск: Тип. «Приамур. известий», 1917.
13. Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917—1925 гг.) Южно-Сахалинск: Сахалинское кн. изд-во, 1959. 316 с.
14. Собрание постановлений и распоряжений Западно-Сибирского комиссариата Сибирского временного правительства, издаваемое управлением делами комиссариата. 1918. № 2.
15. Сонин В.В. Становление Дальневосточной республики (1920—1922). Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1990. 352 с.
16. РГИА ДВ (Рос. гос. ист. арх. Дальнего Востока).

REFERENCES

1. Andreev A.M. *Mestny'e Sovety' i organy' burzhuaznoj vlasti (1917 g.)* [Local Councils and bodies of bourgeois power (1917)]. Moscow: Nauka Publ., 1983. 334 p. (In Russ.)
2. Bliznyakova A.V. *Bor'ba bol'shevikov za ustanovlenie Sovetskoj vlasti na Dal'nem Vostoke (mart 1917 g. — mart 1918 g.)* [The struggle of the Bolsheviks for the establishment of Soviet power in the Far East (March 1917 — March 1918)]. Khabarovsk: Kn. izd-vo Publ., 1957. 71 p. (In Russ.)
3. *Bor'ba za vlast' Sovetov v Buryat-Mongolii (1917—1918 gg.): Sb. dokum. materialov.* [Struggle for Soviet power in Buryat-Mongolia (1917-1918): Sat. docum. materials]. Ulan-Ude: Buryat. kn. izd-vo Publ., 1957. 304 p. (In Russ.)
4. *Bor'ba za vlast' Sovetov v Primor'e (1917—1918 gg.): Sb. dokumentov.* [Struggle for Soviet power in Primorye (1917-1918): Sat. documents]. Vladivostok: Prim. knizh. izd-vo Publ., 1955. 830 p. (In Russ.)
5. *Dal'nij Vostok Rossii v period revolyucij 1917 goda i grazhdanskoj vony'.* (Istoriya Dal'nego Vostoka Rossii; T. 3, kn. 1). [The Far East of Russia during the revolutions of 1917 and the civil war. (History of the Far East of Russia; Vol. 3, b. 1)]. Vladivostok: Dal'nauka Publ., 2003. 632 p. (In Russ.)
6. *Zemskaya zhizn' Primor'ya* [Zemskaya life of Primorye]. (In Russ.)
7. *Izvestiya Iсполнительного комитета общественных организаций г. Иркутска.* 1917. № 93. [News of the Iсполнительного комитета Committee of public organizations of Irkutsk. 1917. No 93]. (In Russ.)
8. Krushanov A.I. *Pobeda Sovetskoj vlasti na Dal'nem Vostoke i v Zabajkale (1917-j — april' 1918 g.)*. [Victory of Soviet power in the Far East and Zabaikalie (1917-April 1918)]. Vladivostok: Dal'nevost. kn. izd-vo Publ., 1983. 231 p. (In Russ.)
9. Kuzin A.T. *Saxalinskij revkom* [Sakhalin revolutionary Committee]. Yuzhno-Saxalinsk: Saxalin. kn. izd-vo Publ., 2000. 199 p. (In Russ.)
10. Leonov P.A. *Oчерк истории Saxalinskoy organizacii KPSS* [Sketch of the history of Sakhalin party organization]. Yuzhno-Saxalinsk: Dal'nevost. kn. izd-vo. Saxalin. otd-ние Publ., 1975. 311 p. (In Russ.)
11. *O vvedenii zemskix uchrezhdenij v gubernii Arxangel'skoj i v guberniyax i oblastiakh Sibiri ot 17 iyunya 1917 g. (Postanovlenie Vremennogo pravitel'stva).* [On the introduction of Zemstvo institutions in the Arkhangelsk province and in the provinces and regions of Siberia on June 17, 1917 (decree of the Provisional government)]. Sbornik zakonopolozenij o zemstve v Sibiri. Tomsk: Gubernskaya Tipografiya Publ., 1919, pp. 1—53. (In Russ.)
12. *O zemstve v Priamurskom krae: Postanovlenie Vremennogo pravitel'stva.* [About Zemstvo in the Amur region: resolution of the Provisional government]. Khabarovsk: Tip. «Priamur. izvestij» Publ., 1917. (In Russ.)

13. *Pobeda Sovetskoj vlasti na Severnom Sakhaline (1917—1925 gg.)*. [Victory of Soviet power in Northern Sakhalin (1917—1925)]. Yuzhno-Sakhalinsk: Sakhalinskoe knizhnoe izdatel'stvo Publ., 1959. 316 p. (In Russ.)
14. *Sobranie postanovlenij i rasporyazhenij Zapadno-Sibirskogo komissariata Sibirskogo vremennogo pravitel'stva, izdavaemoe upravleniem delami komissariata*. 1918. № 2. [Collection of resolutions and orders of the West Siberian Commissariat of the Siberian provisional government, issued by the office of the Commissariat. 1918. No 2]. (In Russ.)
15. Sonin V.V. *Stanovlenie Dal'nevostochnoj respubliki (1920—1922)*. [Formation of the Far Eastern Republic (1920-1922)]. Vladivostok: Izd-vo Dal'nevost. un-ta Publ., 1990. 352 p. (In Russ.)