Скрабневская Е. С.
К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Скрабневская Е. С.
E. S. Skrabnevskaya

**К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ
XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.**

**ON THE ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE LOCAL GOVERNMENT
IN THE RUSSIAN FAR EAST IN THE SECOND HALF OF XIX AND EARLY XX CENTURIES**

Скрабневская Елена Серафимовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук Хабаровского государственного университета экономики и права (Россия, Хабаровск). E-mail: elena_s_s@rambler.ru.

Ms. Elena S. Skrabnevskaya – PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Department of social sciences and humanities, Khabarovsk State University of Economics and Law (Russia, Khabarovsk). E-mail: elena_s_s@rambler.ru.

Аннотация. На основе архивных документов обобщен опыт организации и функционирования органов местного самоуправления Дальнего Востока Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. Выявлены особенности их практической деятельности, определена специфика работы в условиях сосуществования двух взаимоисключающих социально-политических институтов – самодержавия и местного самоуправления. Приведены факты заинтересованности государственной власти царской России в местном самоуправлении для решения административно-хозяйственных, социально-культурных и иных задач, а также роль самоуправления в формировании гражданского общества. Определены недостатки местного самоуправления. Сформулированы общие принципы его эффективного функционирования: самостоятельность, активное участие населения, тесная связь с обычаями и традициями региона, государственная поддержка.

Summary. Based on archival documents the organization and functioning of the local government of the Russian Empire Far East in the second half of XIX and early XX centuries are summarized. The article reveals the features of their practice, defines specific work in co-existence of two mutually exclusive social and political institutions – autocracy and municipality. The author presents the facts that the tsarist Russia State power was interested in the local government to complete the administrative, economic, social and cultural tasks, as well as the role of municipality in the formation of the civil society. The article identifies shortcomings of municipality. General principles for its effective functioning: autonomy, active participation of the population, a close relationship with the customs and traditions of the region, government support are formulated.

Ключевые слова: местное самоуправление, Российская империя, Дальний Восток, городская дума, городской голова, собрание уполномоченных, земство, Временное правительство.

Key words: local government, Russian Empire, Far East, City Duma, mayor, meeting of commissioners, District Council, Temporary government.

УДК 94(571.6)

С начала 90-х гг. прошлого века в России продолжается поиск новых форм государственного устройства, сочетающих вертикаль государственной власти с принципами разумной децентрализации и местного самоуправления. Идея углубленной децентрализации, обеспечивающей участие населения в решении местных проблем, в мировой практике реализуется довольно давно. В соответствии с ней органы государственной власти и местного самоуправления включены и функционируют в рамках единой исполнительной вертикали. Российское же законодательство закрепляет тенденцию самостоятельности местного самоуправления, которое полностью выводится из системы государственной власти. Несомненно, местное самоуправление, существующее обособленно от органов государственной власти, приобретает более общественный характер. С другой

стороны, это важнейшее условие для самостоятельности органов местного самоуправления, которое необходимо для предотвращения сращивания их с системой государственной власти, подавления самостоятельности самоуправления силой государственной бюрократии. К сожалению, в последнее время в практической деятельности всё отчетливее проявляется стремление подчинить органы самоуправления государственной власти. Неоднократно поднимался вопрос о замене избираемых глав муниципальных образований сити-менеджерами, назначаемыми сверху. По существу это можно рассматривать как возврат к модели управления социалистического государства, в котором не было места реальному самоуправлению граждан. Между тем жизнеспособное местное самоуправление – необходимый этап в строительстве правового государства, поскольку оно является элементом системы сдержек и противовесов. Именно местное самоуправление способно оптимально сочетать общегосударственные интересы с интересами каждого отдельного муниципального образования, адаптировать государственные требования для своего региона, обеспечить обратную связь между обществом и государством. В условиях отсутствия значительного опыта демократического управления в современной России большее значение приобретает исторический опыт, и в первую очередь приобретенный в условиях авторитарного режима российской монархии. В данной статье на примере дальневосточной окраины России обобщается опыт формирования и развития местного самоуправления в конце XIX – начале XX вв.

История городского и земского самоуправления является неотъемлемой частью истории формирования гражданского общества России, которое складывалось со второй половины XIX в. в стремительном процессе замены традиционного общества индустриальным. Сложившуюся благодаря реформам Александра II систему управления можно рассматривать как попытку соединения взаимоисключающих социально-политических институтов – самодержавия и выборного самоуправления. Несомненно, такая модель предопределяла приоритет правительственного начала, поскольку окончательное решение принималось представителями царской администрации [2; 7].

Следует отметить, что, хотя создание местного самоуправления на Дальнем Востоке России осуществлялось на основе общероссийского законодательства, для региона этот процесс имел ряд особенностей. Так, например, местное всеобщее самоуправление до лета 1917 г. было представлено только городским самоуправлением. Вопрос о распространении земств на дальневосточную территорию рассматривался в МВД неоднократно, однако данная форма самоуправления была введена только нормативными актами Временного правительства.

Введение Городовых положений 1870 и 1892 г. на Дальнем Востоке России в большей степени можно считать политически обусловленным, нежели естественным процессом. На тот момент в регионе еще не существовало предпосылок для быстрого развития и роста эффективного городского самоуправления: городское население было малочисленным и в большей степени представлено военнотрудовыми и чиновниками, которые, как правило, не располагали большим состоянием. А избирательный закон, особенно 1892 г., предусматривал довольно высокий имущественный ценз. Отсутствие необходимого числа избирателей определило сложность и затянутость (иногда на несколько недель) процедуры выборов гласных в городские думы. Численность гласных в регионе даже в начале XX в. не превышала 0,01 % от всего городского населения. В городах, где в первую очередь были проведены выборы (Владивостоке и Николаевске), из-за малочисленности гласных пришлось отказаться от образования городских управ, и обязанности коллегиального органа единолично исполняли городские головы [3; 4]. Подобная ситуация была характерна для всех колонизируемых окраин Российского государства. Так, если к 1917 г. из 900 российских городов городское самоуправление уже существовало в 717 городах, то в 308 из них – в упрощенной форме (староста и собрание уполномоченных из 15 – 20 чел.). На Дальнем Востоке самоуправление в таком виде было характерно для целого ряда городов: Никольска-Уссурийского, Алексеевска (ныне город Свободный), Зеи, Харбина. В Никольске-Уссурийском выборы городской думы прошли только в 1911 г. Таким образом, за сорок лет до февраля 1917 г. полноценные городские думы были созданы только лишь в 462 городах России, преимущественно в её европейской части [5, 35].

Дальневосточная окраина, в отличие от европейской России, ранее не была знакома с подобными формами самоуправления. Здесь, несомненно, уже существовали традиции крестьянского, казачьего самоуправления, самоуправления местных народов, но они сложились исторически и базировались на нормах обычного права. При всём этом перед дальневосточниками стояли сверхсложные задачи, связанные с освоением и закреплением региона за Российской империей, созданием современной тому времени инфраструктуры. Поэтому исходя из потребностей внутренней и внешней политики государства, вопреки мнению представителей местной администрации, на Дальнем Востоке всё же было сформировано местное самоуправление.

Создаваемые с 1875 г. органы местного самоуправления вынуждены были действовать в условиях приграничной территории со сложным по этническому, социальному и религиозному составу населением, большинство которого составляли мигранты из российских губерний, сопредельных государств и ряда стран Европы. Эта специфика Дальнего Востока особенно отчетливо проявлялась в самоуправлении Харбина, в котором с 1908 г. до начала 1920-х гг. среди уполномоченных можно было встретить иностранцев, при том что избирателями по российскому законодательству могли быть только подданные империи. Наличие широкого спектра различных социальных и этнических укладов и культур, порою даже антагонистических, предъявляло повышенные требования и к царским чиновникам, и к органам самоуправления, вынуждая последних прибегать к любым доступным методам: от обращения к сознательности горожан до обязательных распоряжений, от материального стимулирования до наложения взысканий. Стремительный рост населения, усложнение социальной системы, сравнительно высокие темпы экономического развития края требовали от выборных властей постоянного обновления используемых методов, поиска новых эффективных средств, гибкости в решении сложных вопросов, умения находить компромиссы [1; 6].

Региональная специфика российского Дальнего Востока – его отдаленность от европейской части страны, отсутствие в течение длительного времени средств сообщения, низкая плотность населения при самых высоких показателях прироста населения, неблагоприятные климатические и природные условия и пр. – предопределили масштабы деятельности органов местного самоуправления. Городским самоуправлениям дальневосточной окраины пришлось исполнять целый комплекс функций, как закрепленных за городами российским законодательством, так и проистекающих из повседневной практики: культурную, просветительскую, экономическую, социальную, санитарно-оздоровительную, а также некоторые функции государственных органов, особенно во время военных кампаний: помощь в проведении мобилизации, размещении и трудоустройстве беженцев и военнопленных и пр. Постоянный рост численности выходцев из Кореи и Китая заставлял органы местного самоуправления заниматься вопросами регламентации и контроля за их проживанием, оформлением торговых и промышленных документов, и особенно – соблюдением санитарных норм и поддержанием правопорядка. Следует отметить, что многие из направлений деятельности местного самоуправления сложились еще до распространения Городового положения на дальневосточный регион, т.к. они были вызваны насущными нуждами заселения и освоения края.

Реализация возложенных на города функций, их усложнение, постоянное появление новых способствовали не только численному росту исполнительных органов местного самоуправления, но и их специализации. Структура городских управ усложнялась, к началу XX в. она объединяла разноплановые комитеты и комиссии, которые по необходимости носили временный либо постоянный характер. Это, с одной стороны, позволяло сохранять стабильность управ, а с другой – придавало им гибкость и оперативность в решении внезапно возникавших проблем. Применение такой модели построения управленческого аппарата в современных условиях, несомненно, могло бы предотвратить необоснованное увеличение штата муниципальных служащих.

Говоря о достигнутых результатах в области благоустройства, образования, культуры, здравоохранения, санитарной и противопожарной деятельности и т.п., следует помнить, что все мероприятия городских самоуправлений проводились под строжайшим контролем местной администрации, от которого удалось избавиться только после февральских событий 1917 г. Правда,

тогда возникла иная крайность – самоуправления оказались предоставлены сами себе, поскольку до октября 1917 г. государственная власть на местах была представлена исключительно комиссарами Временного правительства, не имевшими никаких реальных властных полномочий. Этот краткий промежуток времени можно считать периодом наивысшего расцвета деятельности всех форм местного самоуправления в России.

Проведенный анализ деятельности органов городского самоуправления на Дальнем Востоке до начала 1920-х гг. позволяет прийти к выводу, что несмотря на многочисленные проблемы (финансовые, административные, природного характера и др.) города смогли добиться значительных результатов. Именно им принадлежит заслуга в формировании единого культурного пространства региона, которое включало как материальные объекты (предприятия, дороги, электростанции, водопроводы, телефонные станции, общественный транспорт, больницы, учреждения образования и пр.), так и духовные (благоприятные условия труда, возможность культурного досуга, разнообразные формы объединения по интересам, обеспечение безопасности и т.д.). Дальневосточные города по многим показателям развития инфраструктуры превосходили даже старинные города европейской части России. Так, уже в начале XX в. в г. Хабаровске существовало централизованное водоснабжение и электрическое освещение, в г. Владивостоке извозчиков теснили первые трамваи, во многих городах появились кареты скорой помощи, была налажена телефонная связь.

Конечно, достижения дальневосточных городов были не равнозначны. Результативность местных самоуправлений зависела от целого ряда факторов: активной позиции гласных и городских голов, отношения между выборными органами и представителями ведомств, от местоположения города и уровня социально-экономического развития и т.д. Совокупность указанных факторов способствовала эффективному развитию гг. Владивостока, Хабаровска, Харбина, Благовещенска, а с начала XX в. и Никольск-Уссурийского. В г. Николаевске же после перевода базы Тихоокеанского флота в г. Владивосток сложилась катастрофическая ситуация. Город приходил в упадок, предприниматели разорялись, население уезжало в поисках работы, налоги, пополнявшие городской бюджет, собирались с большим трудом. Процесс торможения социально-экономического развития сказался на всех сферах городской жизни, включая и местное самоуправление. В 1913 г. городская дума опустела – несмотря на угрозу лишиться своего статуса гласные игнорировали её заседания. Обстановка, сложившаяся в городе, доказывает, что не на всём пространстве дальневосточного региона существовали благоприятные условия для успешной реализации проекта по созданию всесословного самоуправления.

Следует особо остановиться на социальном составе гласных. Социальная структура городских дум дальневосточной окраины всегда довольно точно отражала состав населения: в городских думах первых созывов доминировали дворяне и чиновники, но с начала XX в. состав гласных стали пополнять представители интеллигенции: гласными избирались учителя, врачи, инженеры и т.д. Аналогичные тенденции можно обнаружить и в других городах России, что является подтверждением начавшегося процесса формирования гражданского общества и усложнения его социальной структуры.

В целом в организации городских самоуправлений можно выделить следующие тенденции: расширение гласности в принятии решений по важнейшим вопросам городской жизни; вовлечение в деятельность самоуправлений представителей различных социальных групп, в том числе не являвшихся избирателями; стремление органов городского самоуправления к комплексному и всестороннему принятию и реализации решений по организации жизни городов; широкое использование опыта управленческой деятельности, накопленного в том числе и органами самоуправления других российских городов; отбор наиболее эффективных форм общественного управления; стремление выйти из-под опеки государственных структур, сопровождавшееся нарастанием оппозиционных настроений по отношению к органам государственной власти. С начала XX в. стала нарастать тенденция к координации и интеграции деятельности органов местного самоуправления на региональном и общероссийском уровнях: проводились совещания представителей дум, встречи городских голов, усилились контакты между городскими и земскими органами. В годы Первой

мировой войны был образован Всероссийский союз городов, включивший и города Дальнего Востока России.

Процесс формирования всесословного самоуправления, созданного реформами Александра II, имел свою специфику в каждой российской губернии, крае, области. На Дальнем Востоке он отразил особенности, связанные с быстрым ростом городов, превращением их из военно-чиновничьих центров в промышленные [8, 35-36]. Анализ истории местного самоуправления позволяет прийти к выводу о том, что, несмотря на неблагоприятную обстановку в регионе, реализация идеи местного самоуправления оказалась плодотворной. Она способствовала улучшению городских хозяйств, созданию благоприятных условий для жизни населения, торгово-промышленному прогрессу. Степень самостоятельности органов местного самоуправления неуклонно возрастала, они накапливали позитивный опыт по решению сложных городских проблем. Во многом вопреки контролю правительственной администрации, несовершенству российского законодательства и неоднозначности результатов деятельности органов местного самоуправления в 1870 – 1910-е гг., опыт местного самоуправления оказал положительное воздействие на развитие демократических основ Российского государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Галямова, Л. И. Дальневосточные рабочие России во второй половине XIX – начале XX в. / Л. И. Галямова. – Владивосток: Дальнаука, 2000.
2. Государственный архив Амурской области (ГААО), ф. 8-И, оп. 1, д. 27.
3. Коляда, А. С. Никольск-Уссурийский / А. С. Коляда. – Уссурийск: Изд-во УГПИ, 1997.
4. Матвеев, Н. П. Краткий исторический очерк Владивостока / Н. П. Матвеев. – Владивосток: Уссури, 1990.
5. Писарькова, Л. Ф. Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. – 2001. – № 3. – С. 25-39.
6. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ), ф. 159, оп. 1, д. 1.
7. Сергеев, О. И. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX вв. Очерки истории / О. И. Сергеев, С. И. Лазарева, Г. Я. Тригуб. – Владивосток: Дальнаука, 2002.
8. Скрабневская, Е. С. Разработка и реализация городской реформы в XIX веке в Российской империи / Е. С. Скрабневская // DIXI – 2011: идеи, гипотезы, открытия в социально-гуманитарных исследованиях: сб. науч. тр. Вып. 2 / под науч. ред. А. Ю. Завалишина. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2011.