

Нежина Марина Владимировна

**СИСТЕМА САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРИАМУРСКОМ КРАЕ:  
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ  
(вторая половина 50-х гг. XIX – начало XX вв.)**

Специальность 07.00.02. – Отечественная история

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук**

Новосибирск – 2007

Работа выполнена на кафедре истории ГОУ ВПО «Благовещенский государственный педагогический университет».

Научный руководитель: член-корреспондент РАН, доктор исторических наук,  
профессор **Ламин Владимир Александрович**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук,  
профессор **М.В. Шиловский**;  
кандидат исторических наук,  
доцент **В.И. Баяндин**

Ведущая организация: Амурский государственный университет

Защита состоится «26» марта 2007 г. в 15 час. на заседании диссертационного совета Д. 003.030.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Институте истории СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, ул. Николаева, 8.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института истории СО РАН.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
д.и.н.



И.М. Савицкий

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Процесс становления системы самоуправления в Приамурском крае Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. является одним из важнейших и малоизученных в истории Дальнего Востока. Первые структуры общественного управления появились в регионе в конце 1850-х годов, вследствие необходимости организовать формирующееся население, обеспечить его взаимосвязь с местной администрацией и обустроиться на вновь осваиваемой территории. В дореволюционный период в Приамурском крае сложились бессословная и сословная формы самоуправления. Самостоятельным предметом научного исследования в конце XX столетия становится история формирования и функционирования городского общественного управления. Сословное самоуправление крестьянского, инородческого и казачьего населения до настоящего времени не получило должного освещения в исторической литературе. Диссертационная работа восполняет существующий теоретический пробел, представляя первое комплексное исследование по истории формирования региональной системы самоуправления до 1917 года.

Необходимость изучения темы продиктована и практическими задачами. В условиях возрождения местного самоуправления, возрастания его роли в современном обществе, исследование данного института, осмысление значения и перспектив развития является одним из важнейших направлений изучения феномена власти в человеческом обществе. Особую актуальность приобретают региональные аспекты данной проблемы. Исследование истории местного самоуправления позволяет выявить как общероссийские закономерности, так и специфику отдельно взятого региона. Значительное влияние на становление и функционирование института общественной власти в Приамурском крае оказали его отдаленность, пограничное положение, малоосвоенность и малонаселенность. На современном этапе существует необходимость объективного и всестороннего изучения уникального исторического опыта, накопленного местным самоуправлением в дореволюционный период.

**Степень изученности проблемы.** Отечественную историографию истории местного самоуправления в Приамурском крае Российской империи хронологически можно разделить на три периода: досоветский – охватывает последнюю четверть XIX – первую четверть XX вв., советский – середина 1920-х – начало 1990-х гг., современный – 90-е гг. XX – начало XXI в. Интерес исследователей к изучаемой проблеме в разные исторические периоды был неодинаков и зависел от политической конъюнктуры.

Дореволюционная литература о самоуправлении весьма неоднородна по своей направленности. Одни публикации раскрывают вопросы теории местного самоуправления: сущность данного института, основные принципы организации такового, различные системы общественного управления и

механизм его взаимоотношений с органами государственной власти<sup>1</sup>. Другие обобщают опыт реализации законодательства о местном самоуправлении в России, анализируют возникшие в ходе этого процесса проблемы, содержат критические замечания и предложения по изменению, преобразованию общественных учреждений<sup>2</sup>. Основное внимание исследователей сосредотачивалось на проблемах земского и городского самоуправления. Вопросам организации и деятельности крестьянского общественного управления посвящена статья С.М. Блекловой<sup>3</sup>. Особенности в сфере общественного устройства земледельческого населения России второй половины XIX в. рассмотрены в монографии А.Н. Леонтьева, ставшей первым опытом систематического изложения специфики правового положения крестьян<sup>4</sup>. Указанные работы, хотя и не касаются напрямую истории дальневосточного самоуправления, весьма значимы для формирования теоретической основы исследования данного института в отдельно взятом регионе, поскольку дают представление о содержании ключевых понятий данной проблемы, обобщая достижения современной отечественной и зарубежной историко-правовой науки.

Отдельное направление в досоветской историографии представляют публикации, посвященные местному самоуправлению на Дальнем Востоке. Деятельность городских дум Хабаровска, Владивостока, Никольска-Уссурийского представлена в исторических очерках А.М. Бодиско, Н.П. Матвеева, В.А. Калинина, С. Скоробогатова<sup>5</sup>. Фрагментарные сведения об особенностях общественного устройства в городских и крестьянских поселениях Приамурского края содержатся в общих очерках по истории Амурской и Приморской областей<sup>6</sup>, а также в фундаментальных трудах энциклопедического характера, обобщающих материалы по исследованию региона<sup>7</sup>. Вопросы образования станичного управления, введения общественных начал у амурских казаков некоторое освещение получили в публикациях Р.С. Иванова, А. Савицкого, Б.В. Оверина, Р.К. Богданова, излагающих краткую историю казачьих войск региона<sup>8</sup>. Некоторая информация о реорганизации самоуправления в станицах приамурских казаков в начале 90-х годов XIX в. имеется в книге А.П. Васильева, посвященной забайкальским казакам<sup>9</sup>. Значение этих работ заключается в обобщении ценнейшего фактологического

<sup>1</sup> См. напр., Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869 – 1871. Т. 1 – 3; Гессен В.М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права. СПб., 1912; Градовский А.Д. Системы местного управления на западе Европы и в России // Собр. соч.: В 9 т. СПб., 1908. Т. 9.

<sup>2</sup> См. напр., Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. СПб. – Ярославль, 1875 – 1877. Т. 1 – 2; Лешков В.Н. О праве самостоятельности, как основе для самоуправления. М., 1872; Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX в. СПб., б.г. Т. 4. Ч. 2; Он же. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX в. СПб., б.г. Т. 5. Ч. 3.

<sup>3</sup> Блеклова С.М. Крестьянское общественное управление // История России в XIX в. СПб., б.г. Т. 5. Ч. 3. Отд. 1.

<sup>4</sup> Леонтьев А.Н. Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. СПб., 1909.

<sup>5</sup> Бодиско А.М. Из жизни Хабаровска. Хабаровск, 1913; Матвеев Н.П. Краткий исторический очерк Владивостока. Владивосток, 1910; Калинин В.А. Исторический очерк г. Никольска-Уссурийского. Никольск-Уссурийский, 1913; Скоробогатов С. Чем и как живет Хабаровск. Хабаровск, 1912.

<sup>6</sup> Общий очерк Амурской области. Б.м., ≈ 1912; Унтербергер П.Ф. Приморская область 1856 – 1898 гг. СПб., 1900.

<sup>7</sup> Азиатская Россия. Издание переселенческого управления Главного управления землеустройства и земледелия. СПб., 1914. Т. 1; Приамурье: факты, цифры, наблюдения. Собрание на Дальнем Востоке сотрудниками общеземской организации. М., 1909.

<sup>8</sup> Иванов Р.С. Краткая история Амурского казачьего войска. Благовещенск, 1912; Савицкий А. Краткий исторический очерк Уссурийского казачьего войска. Хабаровск, 1908; Оверин Б.В. Вниманию амурских и уссурийских казаков. Хабаровск, 1912; Богданов Р.К. Воспоминания амурского казака о прошлом, с 1849 по 1880 гг. Хабаровск, 1900.

<sup>9</sup> Васильев А.П. Забайкальские казаки. Исторический очерк. Чита, 1918. Т. III.

материала по Дальнему Востоку, который можно использовать в современных исследованиях по истории общественного управления края в дореволюционный период.

В советской историографии тема местного самоуправления не являлась предметом целенаправленного исторического исследования, поскольку данный институт трактовался как явление буржуазного общества, а потому чуждое идеологии марксизма-ленинизма. Ввиду этого отдельные публикации, непосредственно затрагивающие тему дореволюционной истории местного самоуправления в Амурской и Приморской областях, стали редким исключением. К таковым следует отнести, например, работу В. Чернышевой о процедуре выборов в Хабаровскую городскую думу<sup>10</sup>. Интерес к проблеме нашего исследования несколько возрос лишь с конца 1950-х годов, под влиянием общественно-политических процессов периода «оттепели», что отразилось и на количестве публикаций. Тема городского самоуправления получила освещение в книге Н.И. Рябова и М.Г. Штейна по истории русского Дальнего Востока<sup>11</sup>, а также в справочных изданиях, появившихся в честь столетнего юбилея ряда городов Приамурского края, отмечавшегося на рубеже 1950 – 60-х гг.<sup>12</sup>. Заметным вкладом в историографию проблемы стали работы Н.П. Ерошкина по истории государственных учреждений дореволюционной России, в которых нашли отражение и вопросы общественного управления<sup>13</sup>. По мнению автора, самоуправление, созданное в ходе буржуазных реформ XIX в., являло собой уступку революционно настроенным массам по пути ликвидации феодальных пережитков в обществе вслед за отменой крепостного права. Конец 1960-х гг. ознаменовался появлением первого обобщающего труда по истории Сибири<sup>14</sup>. Ввиду обширности затронутых в работе тем, вопросы регионального самоуправления в дореволюционный период не получили здесь детального освещения, однако некоторая информация об устройстве и компетенции городских и крестьянских учреждений имеется.

Приоритетом в советской исторической науке пользовались темы завоевания государственной власти Советами и формирования новой системы управления. Большинство исследований по истории Дальнего Востока посвящены революционным событиям 1917 г., Гражданской войне и иностранной военной интервенции. Их ценность для нашей работы определяется содержанием фрагментарных сведений о структуре и деятельности органов общественной власти в предреволюционный период. Исследуя проблему установления советской власти в регионе, А.И. Крушанов, Г.С. Куцый, В.П. Малышев, В.Н. Назимок, В.В. Сонин, Н.А. Шиндялов осветили вопросы возникновения «буржуазных» органов управления, их взаимоотношений с Советами и процесс ликвидации дореволюци-

<sup>10</sup> Чернышева В. Как выбирали Хабаровскую городскую думу. Хабаровск, 1947.

<sup>11</sup> Рябов Н.И., Штейн М.Г. Очерки истории русского Дальнего Востока. XVII – начало XX вв. Хабаровск, 1958.

<sup>12</sup> Благовещенску – 100 лет (1858 – 1958): Сборник документов и материалов. Благовещенск, 1959; Чернышева В.И. Хабаровск (к 100-летию города). Хабаровск, 1958; Владивосток. 1860 – 1960 гг. Владивосток, 1960; Материалы по истории Владивостока. Владивосток, 1960. Кн. 1.; Уссурийск, 1866 – 1966. Владивосток, 1967.

<sup>13</sup> Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960; Он же. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

<sup>14</sup> История Сибири. В 5 т. Л., 1968. Т. 3.

онных муниципалитетов<sup>15</sup>. Особый интерес представляет монография А.И. Крушанова «Октябрь на Дальнем Востоке», отдельные сюжеты которой характеризуют систему самоуправления, существовавшую в крае с конца XIX в. до 1917 года<sup>16</sup>.

Специальные исследования по истории казачества в советский период не проводились, поскольку с упразднением данного сословия считалось, что и казачий вопрос решен. Фрагментарные сведения о казаках содержатся в работах по изучению реформы в русской армии, военных и революционных событий начала XX века. В целом в историографии советского периода казачество исследовалось как часть сельского населения Дальнего Востока в контексте демографических, социально-политических и экономических проблем (работы М.И. Старкова, Т.В. Махниборода, Е.П. Сычевского и др.)<sup>17</sup>. Участие казачества в революциях 1905 – 1907 гг., Февральской и Октябрьской 1917 г., а также в Гражданской войне освещалось в работах Э.М. Шагина, А.И. Крушанова, В.П. Малышева, Н.А. Шиндялова, Н.А. Обетковского и других<sup>18</sup>.

Со второй половины 1980-х гг. наступает новый этап в развитии советской историографии проблемы. Он характеризуется активизацией исследовательского интереса к теме дореволюционного самоуправления (преимущественно городского), расширением источниковой базы, что позволило рассматривать многие вопросы достаточно подробно. Меняется отношение к трактовке сущности дореволюционных учреждений местного самоуправления, оно становится менее идеологизированным, более объективным. Фундаментальные работы по истории общественного управления в городах Российской империи второй половины XIX – начала XX вв. принадлежат В.А. Нардовой<sup>19</sup>. На основе привлечения новых (прежде всего архивных), а также переосмысления уже известных материалов автором обстоятельно исследован широкий круг вопросов городского самоуправления. Упомянутые сочинения оказали заметное влияние на изучение этой темы на региональном материале. Различные аспекты системы самоуправления, действовавшей в приамурских городах в досоветский период, нашли отражение в специальных исторических очерках<sup>20</sup>. В то же время возрос интерес к истории казачества восточных областей России. Первым комплексным исследованием истории дальневосточных

<sup>15</sup> Крушанов А.И. Победа советской власти на Дальнем Востоке и в Забайкалье (1917 – 1922 гг.). Владивосток, 1983; Куций Г.С. Становление советской власти в Приморье (1917 – 1922 гг.). Владивосток, 1977; Малышев В.П. Борьба за власть Советов на Амуре. Благовещенск, 1961; Назимок В.Н. Борьба Советов с буржуазными органами местного самоуправления на Дальнем Востоке (1917 – 1918 гг.). Томск, 1968; Сонин В.В. Великий Октябрь и становление советской государственности на Дальнем Востоке (1917 – 1922). Владивосток, 1987; Шиндялов Н.А. За власть Советов (1917 – 1922 гг.). Благовещенск, 1971; Он же. Октябрь на Амуре. Установление советской власти в Амурской области. Март 1917 г. – апрель 1918 г. Благовещенск, 1973.

<sup>16</sup> Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Владивосток, 1968. Ч. 1.

<sup>17</sup> Старков М.И. Амурское крестьянство накануне Октября. Благовещенск, 1962; Сычевский Е.П. К вопросу о социальной структуре амурского крестьянства накануне Великой Октябрьской социалистической революции // Вопросы истории и социологии. Благовещенск, 1972; Махниборода Т.В. Социально-экономическая характеристика амурского казачества и история его революционности // Великий Октябрь и социалистические преобразования в Амурской области. Хабаровск, 1967; Она же. К вопросу о социально-экономическом расслоении дальневосточного казачества // Социально-экономические проблемы истории Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1977.

<sup>18</sup> Шагин Э.М. Октябрьская революция в деревне восточных окраин России (1917 – лето 1918 гг.). М., 1974; Он же. Крестьянство России в период трех революций. М., 1987; Крушанов А.И. Октябрь на Дальнем Востоке. Владивосток, 1968. Ч.1.; Малышев В.П. Борьба за власть Советов на Амуре. Благовещенск, 1972; Шиндялов Н.А. Октябрь на Амуре. Благовещенск, 1973; Он же. Первая русская революция на Амуре. Благовещенск, 1985; Обетковский Н.А. Революционное движение амурского казачества в 1905 – 1907 гг. // Записки Амурского областного музея краеведения и общества краеведов. Благовещенск, 1961. Т. 5. С. 26 – 36.

<sup>19</sup> Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика. Л., 1984; Она же. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. СПб., 1994.

<sup>20</sup> Владивосток: Штрихи к портрету. Владивосток, 1985; Чернышева В.И. Хабаровск, 1858 – 1983 гг.: Очерк истории. Хабаровск, 1983; Востриков Л.А., Востоков З.В. Хабаровск и хабаровчане: Очерки о прошлом. Хабаровск, 1991; Уссурийску – 125 лет: очерки истории. Владивосток, 1991.

казаков стала монография О.И. Сергеева<sup>21</sup>. В процессе изложения военной истории освещение получили и вопросы, касающиеся организации общественного управления в Амурском казачьем войске. Изучению проблем управления народами Сибири и Дальнего Востока посвящены исследования Л.М. Дамешек и И.Л. Дамешек<sup>22</sup>. Наряду с характеристикой национальной политики царского правительства, авторы затронули важные аспекты общественного управления коренного населения указанных регионов, в том числе Приамурского генерал-губернаторства.

Завершает второй период историографии фундаментальный коллективный труд по истории Дальнего Востока в XVII – начале XX вв.<sup>23</sup>. Для нас работа значима тем, что в специальных ее главах раскрывается роль городов в процессе освоения края, особенности административной системы управления и место в ней самоуправленческих начал. В целом в советский период, хотя самоуправление дальневосточного региона и не являлось предметом специального изучения, историки ввели в научный оборот значительный массив документальных материалов, освещающих структуру общественного управления, механизм его формирования, вопросы компетенции, взаимоотношения с органами государственной власти, особенности функционирования в период смены последней и т.д.

Современный этап характеризуется переосмыслением основных вопросов истории Российского государства в свете новых подходов к ее изучению. Главные усилия сосредотачиваются на преодолении узкокласовой методологии освещения событий дореволюционного и революционного периодов, характерной для советской историографии. Подверглись пересмотру и некоторые положения, касающиеся местного самоуправления: о «контрреволюционной» сущности его органов, об «антинародном» характере их деятельности и т.п. На базе открывшихся для свободного пользования архивных источников вводится в оборот новая информация, разрабатываются теоретические основания, расширяется проблематика исследований.

Особую актуальность тема местного самоуправления приобрела с начала 1990-х гг., что обусловлено процессами государственного строительства в Российской Федерации. В постсоветский период отечественная историография представлена многообразием публикаций разного жанра и уровня. Появилось большое количество научных статей, затрагивающих или специально разрабатывающих конкретные аспекты истории общественного управления в дальневосточных областях страны, различные сферы его деятельности. Среди специальных исследований по истории городского самоуправления одними из первых стали статьи Н.В. Шинковской, А.С. Вашук, Е.Д. Яворской<sup>24</sup>. Особенностью этих работ является комплексный подход к рассмотрению истории становления и деятельно-

<sup>21</sup> Сергеев О.И. Казачество на русском Дальнем Востоке в XVII – XX вв. М., 1983.

<sup>22</sup> Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX – начало XX в.). Иркутск, 1986; Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Управление народами Сибири и Дальнего Востока (XVII – начало XX вв.) // Исторический опыт открытия, заселения и освоения Приамурья и Приморья в XVII – XX вв. (к 350-летию начала похода В.Д. Пояркова на Амур). Тезисы докладов и сообщений. Владивосток, 1993. Вып. 1. С. 20 – 22.

<sup>23</sup> История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). М., 1991.

<sup>24</sup> Шинковская Н.В. Владивостокская дума: [К истокам самоуправления в России] // Россия и АТР. Владивосток, 1996. № 1; Вашук А.С. Владивостокская городская дума в конце XIX – начале XX вв.: особенности и трудности, исторические уроки // Особенности муниципального управления на Дальнем Востоке России: история, современность, будущее: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Владивосток, 2000; Яворская Е.Д. Из истории городского самоуправления во Владивостоке // Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока. Владивосток, 2000. Т. 5.

сти органов самоуправления во Владивостоке. Ряд научных публикаций, вышедших в последние годы, посвящен отдельным вопросам или определенным периодам организации и функционирования городских органов самоуправления региона. Среди них несомненный интерес представляют исследования Т.З. Позняк о динамике состава гласных Владивостокской думы<sup>25</sup>, Т.Я. Иконниковой о деятельности Хабаровской городской думы в годы Первой мировой войны<sup>26</sup>, А.И. Петрова и Е.Д. Яворской о работе думы Владивостока с китайским и корейским населением города и др.<sup>27</sup>. Роль органов местного самоуправления в решении вопросов культуры, народного образования, медицинского обслуживания на Дальнем Востоке целенаправленно изучали О.И. Сергеев и С.И. Лазарева<sup>28</sup>. Некоторые сведения об участии общественной власти в решении проблем просвещения содержатся в статьях М.А. Дубининой, О.В. Руденко, Т.В. Тимошенко, Г.Т. Чайкиной<sup>29</sup>. Значение представительных органов власти в процессе формирования дальневосточных городов и последующем их благоустройстве представлены в публикациях Е.С. Скрабневской<sup>30</sup>. Изучению проблем организационно-правовой основы и специфики деятельности городского самоуправления на Дальнем Востоке посвящены работы Г.Я. Тригуб<sup>31</sup>. Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Сибири второй половины XIX – начала XX в. определены в статье М.В. Шиловского<sup>32</sup>.

В 90-х гг. XX в. появились издания, освещающие историю отдельных территорий Дальнего Востока (например, хабаровские «Очерки истории родного края»<sup>33</sup>) или хронику исторических событий («Летопись Амурской области»<sup>34</sup>), в которых также содержатся сведения по вопросам введения и функционирования общественного управления. Интерес представляют публикации историков регио-

<sup>25</sup> Позняк Т.З. Городская реформа и состав гласных Владивостокской думы // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории: Материалы междунауч. конф. Хабаровск, 1997.

<sup>26</sup> Иконникова Т.Я. Хабаровская государственная дума в годы Первой мировой войны (1914 – 1917 гг.) // Власть и управление на Востоке России. Хабаровск, 1997. № 0; 1998. № 1.

<sup>27</sup> Петров А.И. Городская дума и образование китайско-корейской слободки во Владивостоке (1884 – 1893 гг.) // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития: Материалы регион. науч.-практ. конф. Владивосток, 2000. Ч. 3. С. 4 – 9; Яворская Е.Д. Деятельность Владивостокского городского управления по регламентации проживания китайского населения (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. Вып. 3. Благовещенск, 2002.

<sup>28</sup> Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум Дальнего Востока по развитию народного образования (90-е годы XIX в. – 1918 г.) // Гуманитарные и социально-экономические аспекты обучения и воспитания кадров военно-морского флота: Сб. науч. ст. Владивосток, 2002. Вып. 5; Сергеев О.И., Лазарева С.И. Деятельность городских дум на Дальнем Востоке по организации медицинского обслуживания населения во второй половине XIX в. // Россия и Китай на дальневосточных рубежах. Благовещенск, 2002. Вып. 4.

<sup>29</sup> Дубинина М.А. Генерал-губернатор и учебные заведения Приамурского края (1911 – 1916 гг.) // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории: Материалы междунауч. конф. Хабаровск, 1997; Руденко О.В. Создание системы управления в Приморском крае: историко-культурный аспект // Власть и общество: опыт, проблемы, перспективы взаимодействия. Хабаровск, 1998. Ч. 2; Тимошенко Т.В. Роль благотворительности в развитии народного образования Амурской области в дореволюционный период // На рубеже веков: материалы регион. науч.-практ. конф. Благовещенск, 1999; Чайкина Г.Т. Положение амурских учителей в конце XIX – XX вв. // Архивы. Люди. События. Время. Благовещенск, 1999.

<sup>30</sup> Скрабневская Е.С. Первые городские старосты на Дальнем Востоке России // Приамурье от первопроходцев до наших дней: Материалы регион. науч.-практ. конф. Благовещенск, 2003. С. 279 – 284; Она же. Проблемы благоустройства дальневосточных городов России в конце XIX – начале XX вв. // Там же. С. 270 – 279; Она же. Роль городского самоуправления в решении проблем градостроительства на Дальнем Востоке России в конце XIX – начале XX вв. // Миграционные процессы на Дальнем Востоке (с древнейших времен до начала XX века): Материалы междунауч. конф. Благовещенск, 2004. С. 281 – 285.

<sup>31</sup> Тригуб Г.Я. Специфика местного государственного и общественного управления на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX веков // Высокие интеллектуальные технологии развития профессионального образования и науки: Материалы II междунауч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток, 2000. Кн. 1; Он же. Представительные органы городского самоуправления на Дальнем Востоке России в последней четверти XIX – начале XX веков: организационно-правовая основа деятельности // Законодательные (представительные) органы власти в Приморском крае: история, современность, тенденции развития. Владивосток, 2000. Ч. 2.

<sup>32</sup> Шиловский М.В. Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Сибири второй половины XIX – начала XX в. на рубеже XX – XXI вв. // Местное самоуправление в истории Сибири XIX – XX веков. Сборник материалов региональной научной конференции. Новосибирск, 2004. С. 5 – 15.

<sup>33</sup> Очерки истории родного края. Хабаровск, 1998.

<sup>34</sup> Летопись Амурской области. (Хроника событий с древнейших времен до Октября 1917 г.). Благовещенск, 1998. Т. 1.

нального управления Сибири и Дальнего Востока Л.М. Горюшкина, В.А. Ремнева, И.Л. Дамешек<sup>35</sup>. В контексте исследуемой проблемы они затронули различные аспекты земского и крестьянского самоуправления указанных регионов второй половины XIX – начала XX веков.

Современный период историографии темы исследования знаменателен появлением коллективных обобщающих трудов по истории местного самоуправления восточных окраин России<sup>36</sup>. Историки О.И. Сергеев, С.И. Лазарева, Г.Я. Тригуб и др. суммируют результаты, достигнутые в изучении дальневосточной системы бессословного самоуправления досоветского периода. С опорой на широкий круг исследований, архивные и опубликованные источники авторы показывают специфику процессов образования и деятельности общественных учреждений на Дальнем Востоке. Особый интерес представляет коллективная работа сибирских исследователей по истории общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX в. (отв. ред. М.В. Шиловский)<sup>37</sup>, в которой специально рассмотрению подвергнуто бессословное и сословное самоуправление – купеческие, мещанские, ремесленные управы и старосты. Комплексный подход к изучению всех форм общественного управления, существовавших в регионе в досоветский период, является актуальным на современном этапе исследования проблемы. Опыт сибирских коллег показывает перспективные направления в изучении темы местного самоуправления дальневосточным исследователям.

История регионального самоуправления в дореволюционный период сегодня стала предметом обсуждения на тематических научных конференциях разного уровня. Познакомиться с содержанием выступлений участников позволяют сборники материалов конференций. Так, по итогам межвузовской научно-практической конференции «Проблемы местного самоуправления в Хабаровском крае» (1997) опубликован сборник, на страницах которого хабаровские исследователи на широкой источниковой базе рассмотрели многие аспекты данного института в дореволюционный и современный периоды<sup>38</sup>. Сборник «Местное самоуправление в истории Сибири XIX – XX веков» (отв. ред. В.А. Ламин), включает статьи историков ведущих сибирских центров академической и вузовской науки, принявших участие в региональной научной конференции «Проблемы самоуправления в истории Сибири XIX – XX вв.» (2004). На основе привлечения новых (прежде всего архивных), а также переосмысления уже известных материалов, авторы освещают различные сюжеты городского и земского самоуправления в Сибири на рубеже указанных столетий<sup>39</sup>. Значительный интерес представляют ма-

<sup>35</sup> Горюшкин Л.М. «Провинция – будущее...» // Сибирские огни. 1991. № 10. С. 203 – 211; Ремнев В.А. Самодержавие и Сибирь в конце XIX – начале XX века: проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. № 2. С. 60 – 73; Дамешек И.Л. Сибирское общество второй половины XIX в.: взгляд на власть и нужды региона // Местное самоуправление в истории Сибири XIX – XX веков. Сборник материалов региональной научной конференции. Новосибирск, 2004. С. 60 – 68.

<sup>36</sup> Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я., Иванов В.Д., Баев А.Ю. Из истории местного самоуправления на Дальнем Востоке России. Владивосток, 2000; Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX – начале XX вв.: очерки истории. Владивосток, 2002.

<sup>37</sup> История общественного управления в Сибири второй половины XIX – начала XX века. Новосибирск, 2006.

<sup>38</sup> Проблемы местного самоуправления в Хабаровском крае: Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Хабаровск, 1997.

<sup>39</sup> Местное самоуправление в истории Сибири XIX – XX веков. Сборник материалов региональной научной конференции. Новосибирск, 2004.

териалы международных, региональных и межвузовских научно-практических конференций<sup>40</sup>. В представленных в них статьях содержится ценный материал по различным вопросам организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Приамурском крае в исследуемый период.

В последнее время история становления, развития и функционирования представительных учреждений на Дальнем Востоке в дореволюционный период стала предметом специального изучения в диссертационных работах. Г.Я. Тригуб исследовал процесс формирования региональной системы местного самоуправления и взаимодействия ее с системой государственного управления на Дальнем Востоке, выявил влияние социально-экономических и политико-административных условий на процесс становления структуры и социального состава органов местного самоуправления<sup>41</sup>. В диссертации Е.С. Скрабневской дана комплексная характеристика основных черт городских самоуправлений Дальнего Востока, рассмотрены проблемы функционирования органов городской власти, их взаимодействие с административными и общественными институтами, влияние личностного фактора на эффективность работы местного самоуправления<sup>42</sup>. Объективные ограничения, обусловленные данным типом исследований, естественно предопределили акцентированное внимание на деятельности органов городского и земского самоуправления. Общественные учреждения казачьего и крестьянского населения, сложившиеся в досоветский период, авторами не рассматриваются.

Наряду с профессиональными исследователями в работу по освещению исторического прошлого органов общественного управления включаются современные учреждения самоуправления. Так, сегодняшней городской Думой Благовещенска к 10-летию юбилею своей деятельности издан сборник «Благовещенская городская Дума: из века в век»<sup>43</sup>. Книга представляет первый сводный труд о деятельности городского самоуправления Благовещенска в период с 60-х гг. XIX в. до настоящих дней. Несмотря на ряд серьезных пробелов (отсутствие ссылок на использованные документы и публикации, списка литературы, корпоративный подход авторов к использованию исторических источников, отрицательно сказавшийся на теоретическом оснащении работы и т.п.), в целом для широкой читательской аудитории, жителей города и области, эта книга является важной просветительской акцией, побуждающей к более высокой общественной активности и местной инициативе.

Предметом пристального внимания исследователей в современный период историографии стала «казачья» тема. Интерес к ней объясняется, с одной стороны, процессом возрождения казачества, а с другой – необходимостью всестороннего и непредвзятого исследования этого явления российской жизни, освобождения от идеологических наслоений прошлых лет. Однако большинство публи-

<sup>40</sup> См., напр.: Владимир Клавдиевич Арсенев и его наследие: Материалы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 125-летию со дня рождения В.К. Арсенева. Владивосток, 1997; Власть и общество: опыт, проблемы и перспективы взаимодействия. Материалы межрег. науч.-практ. конф. Хабаровск, 1998. Ч. 2.

<sup>41</sup> Тригуб Г.Я. Формирование системы местного самоуправления на Дальнем Востоке России и взаимоотношения ее органов с государственной властью (вторая половина XIX – первая четверть XX в.). Автореф. дис. ... к.и.н. Владивосток, 2004.

<sup>42</sup> Скрабневская Е.С. Городское самоуправление на Дальнем Востоке России (конец XIX – начало XX вв.). Автореф. дис. ... к.и.н. Хабаровск, 2004.

<sup>43</sup> Благовещенская городская Дума: из века в век. Благовещенск, 2005.

каций не затрагивает вопросы становления и организации казачьего самоуправления в дореволюционный период. Часть из них посвящена истории амурского казачества в период установления советской власти на Дальнем Востоке<sup>44</sup>, другая характеризует систему казачьего самоуправления в годы революций 1917 г. и Гражданской войны<sup>45</sup>. Некоторые сведения по истории общественного устройства Амурского и Уссурийского казачьих войск досоветского периода нашли отражение на страницах справочных изданий по истории российского казачества, появившихся в 1990-е гг.<sup>46</sup>. Тогда же вышел трехтомный обобщающий труд «История казачества Азиатской России». Во втором томе данного издания авторы предприняли попытку обобщить достижения в исследовании конкретных проблем по истории казачества восточных регионов России: Урала, Сибири, Дальнего Востока в пореформенный период, в том числе получили краткое освещение вопросы формирования системы общественного управления амурских и уссурийских казаков<sup>47</sup>. В последние годы (с 2000 г.) разработка проблем истории казачества продолжает активно развиваться. Однако вопросы самоуправления в казачьих войсках дальневосточного региона остаются на периферии исследовательских интересов. Значительным вкладом в историографию амурского казачества стал сборник авторских статей известного краеведа В.Н. Абеленцева<sup>48</sup>. Материалы, вошедшие в состав сборника, позволяют проследить основные этапы формирования Амурского казачьего войска как военно-хозяйственной структуры и его участие в общественно-политических процессах, проходивших на территории Амурской области и всего Дальнего Востока. В основе публикаций лежат документы государственных архивов и воспоминания потомков амурских казаков. Вопросы общественного устройства и управления войска автор не рассматривал. Организационно-правовые аспекты системы казачьего самоуправления второй половины XIX столетия получили освещение на страницах первого в отечественном книгоиздании иллюстрированного энциклопедического свода по российскому казачеству, вышедшего в 2003 г.<sup>49</sup>. Некоторые особенности общественного устройства амурских казаков в дореволюционный период раскрывает А.И. Коваленко в монографии, посвященной культуре дальневосточного казачества<sup>50</sup>.

На фоне развала сельского хозяйства, высоких темпов урбанизации, тема крестьянского самоуправления в современный период отечественной историографии не получила пока должного освещения, хотя актуальным остается вопрос о совершенствовании системы общественного управления крестьянским населением в период ее реорганизации. Поэтому исторический опыт, накопленный органами крестьянского самоуправления в дореволюционный период, на наш взгляд, интересен и сего-

<sup>44</sup> Шиндялов Н.А. Амурское казачье войско в 1917 – 1918 гг. // Приамурье от первопроходцев до наших дней: Материалы регион. науч.-практ. конф. Благовещенск, 2003. С. 144 – 154; Шило М.В. Амурское казачество в октябрьских событиях 1917 г. // Материалы 52-й научно-практической конференции преподавателей и студентов: В 2-х ч. Благовещенск, 2002. Ч. 1. С. 157 – 161; Савченко С.Н. Февральская революция и Амурское казачье войско // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию окончания гражданской войны и иностранной военной интервенции на Дальнем Востоке. Благовещенск, 2002. С. 165 – 167.

<sup>45</sup> Коваленко А.И. Казачье самоуправление в годы революций и гражданской войны // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию окончания гражданской войны и иностранной военной интервенции на Дальнем Востоке. Благовещенск, 2002. С. 167 – 174.

<sup>46</sup> Казачьи войска. Хроника. СПб., 1992; Казаки. СПб., 1999.

<sup>47</sup> История казачества Азиатской России. В 3 т. Екатеринбург, 1995. Т. 2.

<sup>48</sup> Абеленцев В.Н. Амурское казачество XIX – XX вв.: Сборник статей и публикаций. Благовещенск, 2004.

<sup>49</sup> Казачество. Энциклопедия. М., 2003.

<sup>50</sup> Коваленко А.И. Культура дальневосточного казачества (2-я половина XIX – начало XX вв.). Благовещенск, 2002.

дня, нуждается в активном исследовании. Однако имеющиеся публикации раскрывают в основном вопросы формирования крестьянского населения края, его роль и деятельность в процессе аграрной колонизации<sup>51</sup>. Общественное устройство и управление крестьян Приамурского края в дореволюционный период стали предметом специального изучения в статьях, опубликованных автором настоящего диссертационного исследования<sup>52</sup>.

Анализ научных работ постсоветского периода позволяет сделать вывод о том, что важным направлением отечественной и региональной историографии стало исследование истории бессословного самоуправления дальневосточного региона второй половины XIX – начала XX веков. Относительно подробно в научной литературе освещены различные вопросы городского управления: исторические условия и процесс формирования, структура, особенности состава избирателей, гласных и городских голов, основные направления практической деятельности, характер взаимоотношений с местной администрацией и др. Однако, более тщательного исследования требует начальный этап становления данного института на Дальнем Востоке страны (до распространения Городового положения 1870 г.). В меньшей степени изучено земское самоуправление, появившееся в регионе только осенью 1917 г., в новый исторический период. История региональной системы бессословного общественного управления рассмотрена нашими предшественниками в границах Приамурского генерал-губернаторства, образованного в 1884 г. (включая Забайкалье). В настоящей диссертационной работе предложены иные хронологические и территориальные границы, что позволяет восполнить существующие пробелы в реконструкции истории дореволюционного городского самоуправления края, подвергнуть ее более детальному изучению. Одновременно в диссертации впервые получила освещение история сословного (крестьянского и казачьего) самоуправления Приамурского края второй половины XIX – начала XX вв., не ставшая пока объектом самостоятельного исследования в научной литературе.

**Цель** диссертационной работы заключается в исследовании процесса формирования системы местного самоуправления в Приамурском крае второй половины XIX – начала XX веков. Для ее достижения поставлены следующие конкретные **задачи**:

- изучить эволюцию законодательного обеспечения, сопровождения процесса формирования и функционирования института местного самоуправления в Российской империи;

<sup>51</sup> Кодола И.В. Крестьянская миграция в Амурскую область во второй половине XIX – начале XX вв. // Миграционные процессы на Дальнем Востоке (с древнейших времен до начала XX века): Материалы междунар. науч. конф. Благовещенск, 2004. С. 158 – 163; Осипов Ю.Н. Крестьяне-старожилы Дальнего Востока России в 1855 – 1917 гг.: постановка проблемы // Там же. С. 230 – 236.

<sup>52</sup> Нежина М.В. Организация крестьянского общественного управления в Приамурском крае (2-я половина XIX века) // Материалы докладов 54-й науч.-практ. конф. преподавателей и студентов. Благовещенск, 2004. Ч. 1. С. 149 – 154; Она же. Казачье-крестьянская колонизация Приамурья и становление органов общественного управления (вторая половина XIX в.) // Приамурье от первопроходцев до наших дней: Материалы регион. науч.-практ. конференции. Благовещенск, 2003. С. 252 – 258; Она же. Общественное устройство и управление приамурских крестьян по реформе 19 февраля 1861 года // Миграционные процессы на Дальнем Востоке (с древнейших времен до начала XX века): Материалы междунар. науч. конф. Благовещенск, 2004. С. 220 – 224.

- исследовать условия и особенности становления системы общественного управления в регионе;
- определить основные элементы региональной системы самоуправления и степень их соответствия общероссийской структуре;
- выявить вопросы компетенции органов самоуправления (их непосредственная практическая деятельность не является предметом самостоятельного изучения, хотя и нашла известное отражение в данной работе);
- изучить особенности взаимодействия общественных и административно-контролирующих структур в регионе.

В качестве **объекта** исследования выступает система местного самоуправления в Приамурском крае Российской империи. **Предметом** исследования является процесс формирования системы местного самоуправления в Приамурском крае второй половины XIX – начала XX веков.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с середины 50-х гг. XIX в. по февраль 1917 года. Нижняя граница определяется началом освоения и присоединением Приамурья к Российскому государству, когда наряду с формированием населения края возникают первые элементы общественного управления. Верхняя граница определяется сменой государственной власти в России, повлекшей за собой пересмотр законодательной основы существования общественного управления в новых исторических условиях.

**Территориальные рамки** исследования включают территорию Приамурского края Российской империи. По официальным данным историческое название «Приамурье, Приамурский край» получило все то пространство, которое Россия приобрела по Айгунскому (1858), Тяньцзиньскому (1858) и Пекинскому (1860) договорам<sup>53</sup>. Однако, учитывая, что на протяжении изучаемого периода территориальный состав края неоднократно менялся, предмет нашего исследования рассмотрен на примере административных единиц, составивших его историческую основу: Амурской и Приморской областей (материковая часть). К тому же именно упомянутые территории действительно прилегают к реке Амур, являясь, тем самым, «приамурскими».

**Методологической основой** диссертационного исследования является сочетание основных принципов современного исторического исследования: историзма, системности и научной объективности.

Принцип историзма позволяет рассматривать возникновение системы местного самоуправления как закономерный и последовательный этап в развитии государственных институтов; дает возможность осуществить изучение предмета исследования в его поступательном развитии, определить ведущие тенденции, выявить общее и своеобразное в этом процессе, а также выяснить, какие оценки

<sup>53</sup> Высочайше утвержденное Положение об управлении Амурской области // Дальний Восток России в материалах законодательства. 1856 – 1861 гг. Владивосток, 2002. С. 54; Краткий очерк Приамурского края. Хабаровка, 1891. С. 4; Краткий очерк Приамурского края (по официальным данным). СПб., 1892. С. 3, 5.

давались институту самоуправления в России на разных этапах развития в законодательных документах и общественном мнении. С позиции данного принципа процесс формирования системы местного самоуправления рассматривается на фоне конкретно-исторических событий в Приамурском крае изучаемого периода.

Принцип системности является базовым принципом системного подхода, предполагающего изучение объекта исследования как определенного множества элементов, взаимосвязь которых обуславливает целостные свойства этого множества. Возможности системности применялись при определении структуры данной работы, в процессе исследования проблемы (выявление основных компонентов системы самоуправления, характер их взаимодействия, механизм функционирования), а также при постановке проблем и формулировании выводов.

Принцип объективности требует всестороннего отражения исследуемого явления, находящегося в тесной взаимосвязи с другими категориями исторической действительности. Данная работа основана на нейтральной идеологической позиции по отношению к историческому материалу, что позволило изучить предмет исследования, избежав необоснованной критики опыта местного самоуправления, содержащейся в дореволюционной и советской историографии. Главным критерием в отборе исторических фактов и источников являлась достоверность представляемых в них сведений.

Помимо указанных принципов в работе использован ряд традиционных приемов и методов исторической науки: сравнительно-исторический, проблемно-хронологический, периодизации, иллюстративный, статистический и др. Привлечение широкого круга нормативных документов государственного и регионального уровней обусловило применение методов междисциплинарного анализа.

Основу конкретно-проблемной методологии диссертационного исследования составили теоретические положения о понятии, сущности и видах местного самоуправления, его соотношении с государственным управлением, разработанные дореволюционными исследователями В.П. Безобразовым, А.И. Васильчиковым, А.Д. Градовским, Н.М. Коркуновым, Н.И. Лазаревским, В.И. Лешковым и др.

Применение указанных научных методов и принципов позволило провести комплексное исследование по истории формирования системы самоуправления в Приамурском крае второй половины XIX – начала XX столетий, определить место такового в системе управления и его вклад в развитие региона и страны в целом.

**Источниковую базу** исследования составляет обширный комплекс опубликованных и неопубликованных источников, часть из которых впервые вводится в научный оборот. Используемые в диссертационной работе источники можно разделить на несколько групп.

Первая из них представлена законодательными актами второй половины XIX в., регламентирующими деятельность местного самоуправления в Российской империи. Подробное изучение и ана-

лиз материалов законодательства позволили выявить основные принципы правового обеспечения и сопровождения процесса формирования и функционирования данного института, определить структуру органов самоуправления, круг полномочий и место в системе государственной власти рассматриваемого периода. К числу важнейших документов этой группы источников относятся: Городовые положения 1870 и 1892 гг., «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (1861), «Временное положение о введении института крестьянских начальников» (1898), Законы «О преобразовании общественного управления в казачьих войсках» (1870 и 1891 г.). Вышеперечисленные законоположения помещены в Полном собрании и Сводах законов Российской империи, часть из них содержится в специальных сборниках правительственных узаконений и распоряжений, изданных в начале XX века<sup>54</sup>. Важные документы, позволяющие выявить особенности формирования учреждений общественного управления в Приамурском крае, обнаружены в сборниках законов и документов по управлению Сибири и Дальнего Востока<sup>55</sup>. Ценные сведения об устройстве и управлении земледельческого населения Амурской и Приморской областей выявлены в сборнике узаконений и распоряжений правительства по данному вопросу<sup>56</sup>.

Следующую группу источников составили материалы официального делопроизводства органов государственного и общественного управления, выявленные в фондах Российского государственного исторического архива Дальнего Востока (РГИА ДВ), Государственных архивов Амурской области (ГААО), Приморского (ГАПК) и Хабаровского (ГАХК) краев: циркуляры, предписания, распоряжения, разъяснения МВД; отчеты восточносибирского и приамурского генерал-губернаторов, военных губернаторов областей, городских голов и управ, станичных правлений; переписка по кадровым, финансовым, административно-хозяйственным вопросам; протоколы и журналы думских заседаний, приговоры сельских, волостных и станичных обществ. Материалы делопроизводства позволили реконструировать процесс формирования региональной системы местного самоуправления в хронологической последовательности и контексте происходящих событий исследуемого периода, изучить круг полномочий и порядок работы общественных учреждений, оценить характер взаимоотношений органов государственного и общественного управления. Анализ источников о выборах в органы местного самоуправления дал необходимую информацию о процедуре избирательных кампаний, структурных особенностях и составе представительных учреждений. Наряду с документами распорядительного, информационного характера, особый интерес представляют материалы ежегодных ревизий общественного управления. Они содержат важные сведения о главных направлениях

<sup>54</sup> См., напр.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. XXXVI. № 36657; То же. Т. XLV. № 48498; То же. Т. XXXXVI. № 48995; То же. Собр. 3. Т. XII. № 8708; То же. Т. XXVI. Отд. 1. № 27528; Свод законов Российской империи. СПб., 1857. Т. II. Ч. II. Кн. 1; То же. Т. IX; То же. Т. XII. Ч. II. Кн. 1; Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1901; Сборник узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния. СПб., 1901; Сборник узаконений и распоряжений правительства о сельском состоянии. СПб., 1914 и др.

<sup>55</sup> См., напр.: Савич Г.Г. Законы об управлении областей Дальнего Востока. Б. м., 1904; Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. Иркутск, 1884. Т. 6. Вып. 1; То же. Т. 8. Ч. 2; Сборник законов об устройстве крестьян и инородцев Сибири и степного края. СПб., 1903 и др.

<sup>56</sup> Сборник узаконений и распоряжений правительства об устройстве сельского состояния и учреждений по крестьянским делам в Амурской и Приморской областях. Благовещенск, 1901.

практической деятельности, особенностях функционирования органов самоуправления, дают оценку их деятельности за отчетный период. Значимая информация о нарушениях в процессе избрания и работы должностных лиц общественных учреждений обнаружена в делопроизводственной документации вышестоящих контролирующих учреждений – особых присутствий по городским и крестьянским делам, крестьянских начальников и уездных съездов таковых, войсковых правлений. Критическое использование подобных материалов помогло всестороннему изучению процесса становления и беспристрастной оценке жизнедеятельности системы местного самоуправления.

Неопубликованные материалы официального делопроизводства государственных и общественных учреждений из 28 фондов вышеперечисленных архивохранилищ составили основную источниковую группу диссертационного исследования. Несомненным достоинством массива архивных документов является то, что они в достаточной степени отражают также процесс формирования крестьянского и казачьего общественного управления. Содержательность и информативность обнаруженных документов, полноценно раскрывающих главные вопросы изучаемой проблемы (когда, в какой последовательности, с какими особенностями введено общественное управление в Приамурском крае), позволила ограничиться фондами РГИА ДВ и региональных местных архивов.

Среди опубликованных источников особую ценность для исследования имеют сборники обязательных постановлений распорядительных<sup>57</sup> и отчетные документы исполнительных<sup>58</sup> органов городского самоуправления. Они содержат информацию о функциях и основных направлениях практической деятельности, характере существовавших проблем и предлагавшихся общественной властью способах их разрешения, дают представление об источниках финансов и основных статьях их расходования. Более подробные сведения о финансовой стороне деятельности городского общественного управления содержатся в специальных сметных документах<sup>59</sup>. Специфика функционирования общественного устройства и управления казаков, отразилась в годовых отчетах Амурского и Уссурийского казачьих войск<sup>60</sup>.

Часть законодательных и делопроизводственных документов по проблемам местного самоуправления представлена в сборниках документов. Отдельные аспекты процесса формирования городского самоуправления освещены в сборниках по истории городов Дальнего Востока<sup>61</sup>. При рассмотрении вопросов административно-территориального деления и управления регионом в работе

<sup>57</sup> См., напр.: Правительственные распоряжения, приказы, прокламации... и постановления городской думы. Благовещенск, 1900; Сборник обязательных постановлений Хабаровской городской думы с 1894 по 1913 гг. Хабаровск, 1913; Сборник постановлений Благовещенской городской думы 1876 – 1901 гг. Благовещенск, 1902; Систематический сборник постановлений Владивостокской городской думы за 1901 – 1912 гг. Владивосток, 1913.

<sup>58</sup> См., напр.: Владивостокская городская управа. Отчет за 1896 г. Владивосток, 1897; Отчеты Благовещенской городской управы за 1894, 1895, 1897, 1898 гг. Благовещенск; Отчеты Хабаровской городской управы за 1909 – 1913 гг. Хабаровск; Финансовый отчет Хабаровской городской управы за 1913 г. Хабаровск, 1914.

<sup>59</sup> См., напр.: Смета доходов г. Владивостока на 1915 г. Владивосток, 1915; Сметы приходов и расходов г. Хабаровска на 1911 г. Хабаровск, 1911.

<sup>60</sup> См., напр.: Годовой отчет Амурского казачьего войска за 1896 г. Благовещенск, 1897; То же, за 1915 г. Благовещенск, 1916; Годовой отчет Уссурийского казачьего войска. По части гражданской. За 1902 г. Владивосток, б.г.и.

<sup>61</sup> См., напр.: Благовещенску 100 лет (1858 – 1958 гг.): Сборник документов и материалов. Благовещенск, 1959; Материалы по истории Владивостока. Владивосток, 1960. Книга 1. 1860 – 1917 гг.; Никольск-Уссурийский: страницы истории. Документы и материалы. Владивосток, 2003.

использовались документы, опубликованные в специальных изданиях РГИА ДВ<sup>62</sup>. Они содержат законодательные акты, представленные в Полном собрании законов Российской империи, справочные материалы из дореволюционных изданий и современных работ отечественных исследователей. Результатом активной и систематической источниковедческой деятельности сотрудников РГИА ДВ стало регулярное издание «Известий Российского государственного исторического архива Дальнего Востока»<sup>63</sup>.

В диссертационном исследовании использованы материалы справочных<sup>64</sup> и статистических<sup>65</sup> изданий. Ценные сведения, подготовленные местными статистическими комитетами, с середины 1880-х гг. ежегодно публиковались в специальных «Обзорах» Амурской и Приморской областей<sup>66</sup>, а с 1900-х гг. – в «Памятных книжках» и «Адрес-календарях»<sup>67</sup>. Благодаря сопоставлению представленных в них данных, нам удалось проследить динамику в развитии органов общественного управления: численный состав, расширение сферы деятельности, изменения в бюджете; уточнить сведения по личному составу органов местного самоуправления, назначениям должностных лиц, материальному обеспечению служащих и т.п.

Некоторая информация по актуальным вопросам жизнедеятельности представительных учреждений, получена при анализе периодической печати. На страницах «Амурской газеты» за 1901 – 1902 гг. мы нашли публикации информационного, описательного, проблемного и дискуссионного характера, позволившие почувствовать исторический фон начала XX столетия, на котором происходило функционирование системы местного самоуправления, познакомиться с мнением современников в отношении организации и деятельности изучаемого института. Важные сведения о приамурских городах, численности населения в них, о времени введения общественного управления и особенностях городского бюджета содержатся в известных общероссийских изданиях: например, в приложении к журналу «Новь» на 1895 год № 7 – 12 «Живописная Россия»<sup>68</sup>. Особую ценность имеют печатные издания, периодически публиковавшиеся самой общественной властью<sup>69</sup>. В целом в материалах периодической печати дореволюционного периода адекватно представлены основные направления деятельности органов общественного управления с достаточно ясно выраженной критической оценкой эффективности практических результатов.

<sup>62</sup> См., напр.: Дальний Восток России: из истории системы управления. Документы и материалы. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства. Владивосток, 1999; Дальний Восток России в материалах законодательства. 1856 – 1861 гг. Владивосток, 2002.

<sup>63</sup> См., например: Известия Российского государственного исторического архива Дальнего Востока. Владивосток, 1998. Т. 3; То же. Владивосток, 2000. Т. 5.

<sup>64</sup> См., напр.: Справочная книга г. Владивостока. Владивосток, 1900; Энциклопедический словарь И.А. Ефрона. СПб., 1892. Т. 6 а; То же, 1897. Т. XXI; Энциклопедический словарь института Гранат. М., б.г. Т. 6; Города Российской империи на 01.01.1914 со сведениями о них на 01.01.1987: Справочник. СПб., 1996.

<sup>65</sup> См., напр.: Листок Приморского областного статистического комитета. 1901. № 3, 7 – 8; То же. 1903. № 4 – 12; Историко-статистический обзор г. Зеи, Амурской области. Зея, 1914.

<sup>66</sup> См., напр.: Обзоры Амурской области за 1885, 1887 – 1902, 1904 – 1909, 1911 гг.; Обзоры Приморской области за 1889, 1890, 1893, 1898, 1902, 1905, 1907, 1909 – 1910 гг.

<sup>67</sup> См., напр.: Памятные книжки Амурской области на 1901 – 1903, 1911 гг.; Памятная книжка. Адрес-календарь г. Благовещенска Амурской области на 1915 год; Памятные книжки Приморской области на 1907 – 1908, 1911 – 1913, 1915 – 1916 гг.

<sup>68</sup> Живописная Россия. М.; СПб., 1895. Т. 12. Ч. 2. Восточные окраины России. Приморская и Амурская области. С. 379 – 383, 386 – 392.

<sup>69</sup> См., напр.: Известия Хабаровского городского общественного управления. 1913. № 2; То же. 1914. № 3 – 6.

Совокупность использованных источников позволила ответить на поставленные в работе вопросы и решить задачи воссоздания и аналитического обобщения процессов возникновения и эволюции регионального местного самоуправления.

**Научная новизна** диссертации состоит в обращении к актуальной, малоизученной в истории Дальнего Востока проблеме. На основе привлечения новых, прежде всего, архивных, материалов предпринимается попытка более полного, комплексного исследования формирования системы самоуправления в Приамурском крае второй половины XIX – начала XX веков. Впервые в рамках одной работы раскрываются основные этапы и особенности возникновения и развития городского, крестьянского, инородческого и казачьего общественного управления; предложена периодизация, дана характеристика структуры и компетенции сословной и бессословной форм местного самоуправления в регионе; определена степень соответствия приамурской системы самоуправления общероссийской практике; исследованы исторические условия и их влияние на становление представительных общественных учреждений. В научный оборот вводится большой массив ранее не изучавшихся исторических источников.

**Практическая значимость** работы заключается в том, что фактический материал, выводы и наблюдения, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы для подготовки обобщающих трудов и справочных изданий по истории Дальнего Востока; при написании монографий, учебных пособий и краеведческих работ по истории регионального самоуправления, а также при разработке лекционных и спецкурсов по краеведческой тематике. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в организации и деятельности современных муниципальных образований на этапе реформирования местного самоуправления в РФ.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования излагались автором в виде докладов на: 53, 54 и 55-й научных конференциях профессорско-преподавательского состава БГПУ (2003 – 2005 гг.); III и VI региональных межвузовских конференциях «Молодежь XXI века: шаг в будущее» (Благовещенск, 2002; 2005); III международной научной конференции «Россия и Китай на дальневосточных рубежах» (Благовещенск, 2003); региональной научно-практической конференции «Новиковские чтения: «Приамурье от первопроходцев до наших дней (люди, события, факты)» (Благовещенск, 2003); международной научной конференции «Миграционные процессы на Дальнем Востоке (с древнейших времен до начала XX века)» (Благовещенск, 2004); региональной научно-практической конференции «Аграрное развитие Дальнего Востока: история и современность» (Благовещенск, 2004); IX Дальневосточной конференции молодых историков (Благовещенск, 2005); региональной научно-практической конференции «Приамурье – форпост России на дальневосточных рубежах» (Благовещенск, 2006). В общей сложности по теме исследования диссертантом опубликовано 12 статей.

**Структура** диссертации включает введение, две главы, заключение, список использованных источников и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются степень ее изученности и научная новизна, формулируются предмет, объект, цель и задачи исследования, освещается теоретико-методологическая база, характеризуются использованные в работе источники.

Первая глава работы **«Исторические условия формирования местного самоуправления в Приамурском крае (вторая половина XIX – начало XX вв.)»** состоит из двух параграфов. В *первом параграфе «Российское освоение Приамурья»* рассматривается процесс колонизации Приамурского края русскими во второй половине XIX – начале XX вв., послуживший не только историческим фоном, но и основой многих важных событий данного периода, в том числе формирования региональной системы самоуправления. Определена актуальность проблемы возвращения приамурских территорий, освещены главные события данного процесса, проанализировано содержание переселенческой политики царского правительства на Дальнем Востоке, выявлены особенности складывания основных социально-демографических групп местного населения и специфика системы регионального управления.

Вхождение Приамурского края в состав Российского государства во второй половине XIX столетия обусловлено внешне- и внутривосточными причинами. Обострение международной обстановки (угроза англо-французской экспансии дальневосточных рубежей страны) вызвало необходимость соединить Сибирь с Тихоокеанским побережьем, обеспечив тем самым целостность территории государства. Не имея внешних колоний, Россия нуждалась в новых территориях для обеспечения развития капиталистических отношений. Размежевание русско-китайской границы происходило мирным, дипломатическим путем. Установление российской юрисдикции приамурских территорий закреплено подписанием Айгунского и Тяньцзиньского трактатов (1858 г.), Пекинского договора (1860). Решение первоочередных задач (охрана границ и народнохозяйственное освоение) предопределили содержание переселенческой политики, включавшей казачье и крестьянское переселение на Амур. В формировании населения Приамурского края приняли участие представители практически всех российских губерний и областей. Особую роль в обеспечении процесса колонизации дальневосточного региона людскими и материальными ресурсами сыграли соседние территории – Забайкалье и Восточная Сибирь. Своеобразие Приамурского края, обусловленное его обширностью, особым геополитическим положением, слабой заселенностью и освоенностью, дефицитом интеллектуальных сил и активными миграционными процессами в исследуемый период, предопределило специфику формирования и функционирования региональной системы самоуправления. Структура местной ад-

министрации, осуществлявшей надзор за общественным управлением, также отличалась от общегосударственной. Ключевую роль в ней играли институт генерал-губернаторской власти и фигура военного губернатора, призванные обеспечить решительное, оперативное и сильное управление.

Во втором параграфе *«Правовое обеспечение института местного самоуправления в Российской империи»* прослежена эволюция российского законодательства о местном самоуправлении в период с 1860 по 1917 гг., предложена периодизация этого процесса, раскрыты основные принципы формирования и деятельности органов бессословного и сословного общественного управления. Развитие российского законодательства о местном самоуправлении в изучаемый период прошло два этапа: 1860-е – начало 70-х и конец 1880-х – начало 1890-х годов. Первый из них ознаменовался появлением важнейших документов, послуживших основой преобразования общественного управления горожан, крестьян и казачества в процессе буржуазно-демократических реформ. Законодательные акты второго периода, отвечая изменившимся представлениям власти об общественном управлении, обеспечили проведение контрреформ, направленных на ограничение самостоятельности представительных учреждений. Русские законодатели 60-х – 70-х гг. XIX столетия трактовали учреждения самоуправления как общественные по своей сути, то есть отличные от государственных органов. Термин «местное самоуправление» обозначал, что хозяйственными делами какой-либо административной единицы (уезда, волости, общины) заведуют ее жители, а не органы центральной власти. В последующий период самоуправление сводилось к возложению на местное сообщество, его выборные органы функций по реализации государственных целей, задач и интересов. Общественные учреждения рассматривались как звенья общей системы государственного управления. Местное самоуправление, созданное в России в пореформенный период, существенно отличалось от того, что было принято называть самоуправлением на Западе, особенно в Англии. Вплоть до законодательных актов Временного правительства русский законодатель воздерживался от употребления термина «местное самоуправление», заменяя его термином «общественное управление». И все же это было самоуправление, что подтверждается и порядком образования общественных учреждений, и кругом вопросов, которые они пытались решать и успешно решали. Основными принципами местного самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв. являлись: представительный принцип формирования, законность в организации и деятельности, организационное обособление в системе управления государством, принцип разделения властей, самостоятельность решения вопросов местного значения и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций, соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям, гласный характер деятельности.

Переустройство местного управления и самоуправления в дореволюционной России на новых началах стало неизбежным после отмены крепостного права (1861). Земская (1864) и городская (1870) реформы положили начало сословному территориальному самоуправлению. Одновременно

преобразованию подверглось сословное общественное управление – крестьянское (1866) и казачье (1870). Создание органов самоуправления в регионах страны осуществлялось постепенно, при наличии условий, оговоренных в законодательстве. Земские учреждения формировались в губерниях с явным преобладанием великорусского помещичьего землевладения. Ввиду отсутствия такового на Дальнем Востоке, земства появились здесь лишь осенью 1917 года. Городское самоуправление (в полной или упрощенной формах) распространилось почти по всей территории империи, включая Амурскую и Приморскую области. Законодательство о крестьянском общественном управлении, послужившее основой преобразования общественного устройства казачьего и коренного населения, также охватило земледельческое население дальневосточного региона. Структура учреждений местного самоуправления (как бессословного, так и сословного) предполагала наличие распорядительных и исполнительных органов, деятельность которых ограничивалась административно-хозяйственной сферой. Надзор за формированием и функционированием общественного управления осуществляли специально созданные учреждения и местная администрация.

Во второй главе «**Становление и развитие системы местного самоуправления в Приамурском крае (конец 50-х гг. XIX – февраль 1917 г.)**», состоящей из трех параграфов, последовательно раскрывается процесс формирования системы регионального самоуправления в дореволюционный период, дается его периодизация, исследуются проблемы и особенности становления и развития общественного управления крестьянского, коренного, городского и казачьего населения на основе общероссийского законодательства. *Первый параграф «Общественное управление крестьянского и коренного населения Амурской и Приморской областей»* посвящен исследованию истории формирования самоуправленческих структур у земледельческого населения региона.

Система крестьянского общественного управления в крае складывалась постепенно, по мере увеличения сельского населения, усложнения хозяйственной и общественной жизни крестьян. Ее появление вызывалось обоюдными интересами: с одной стороны, общества – в скорейшем обустройстве на новом месте, с другой – власти, выполняющей важную государственную задачу по созданию собственной продовольственной базы. В начальный период формирование крестьянских учреждений регламентировалось Положениями об управлении Приморской (1856) и Амурской (1858) областей. Состав, предметы, пределы власти и ответственность определялись общими правилами Сибирского Учреждения (1822) подготовленного М.М. Сперанским. По мере образования сельских обществ создавались волостные и сельские правления, возглавляемые волостными головами и сельскими старостами соответственно. Избранные на общественные должности кандидатуры утверждались военным губернатором. Стройная и определенная организация управления государственных крестьян Европейской России по закону 1838 г. была неприменима к сельскому населению Восточной Сибири, в состав которой до 1884 г. входили дальневосточные области. Ввиду отсутствия учреждений Министерства государственных имуществ, особых губернских и уездных по крестьянским делам учрежде-

ний, все дела, подлежащие их ведомству, находились в ведении губернских и областных советов, окружных управлений и земских полиций. Волости, как административно-территориальные единицы появились в Амурской и Приморской областях в 80-е гг. XIX века. Законодательной основой преобразования общественного устройства и управления земледельческого населения страны стало Общее Положение о крестьянах (19.02.1861). На приамурских земледельцев его действие распространилось только в 1882 году. Этот процесс сопровождался рядом особенностей. Во-первых, пределы отдельных волостей, как по числу жителей, так и по наибольшему расстоянию отдельных селений от центра волостного управления, устанавливал генерал-губернатор, предварительно рассмотрев дело сначала в губернском Совете, а затем в Совете главного управления Восточной Сибири. Во-вторых, наблюдение за общественным управлением крестьян, рассмотрение жалоб на действия должностных лиц сельского и волостного управления и наложение на них административных взысканий в случае нарушения ими служебных обязанностей, возлагалось на земских заседателей и особые присутствия. Крестьянское общественное управление на началах Общего Положения 1861 г. в Приамурском крае формировалось в ходе реализации его в Амурской области. К началу реформ на ее территории находилось 5 сельских обществ, расположенных на небольшом расстоянии друг от друга, уже устроенных на началах указов 19 февраля 1861 года. На других территориях: в Приморской области, во Владивостокском губернаторстве, а также в тех местностях Амурской области, где вследствие разбросанности селений на значительном друг от друга расстоянии было затруднительным образовать волости, генерал-губернатору предоставлялось право разрешить устройство сельских обществ и их общественного управления применительно к началам, изложенным в ст. 38 – 115 Положения о крестьянах Закавказского края. Сущность таковых состояла в том, что особого волостного устройства и управления не устанавливалось, и сельское общество являлось не только хозяйственной, но вместе с тем и административной единицей, причем вместо крестьянского волостного суда учреждался сельский. На плечи крестьянских должностных лиц, избираемых обществом и утверждаемых административной властью, ложилась ответственность за порядок и благоустройство в селениях, своевременное выполнение поручений чиновников и односельчан. Законом 27 мая 1902 г. на дальневосточные области распространялось Временное положение о крестьянских начальниках, в соответствии с которым руководство общественным управлением сельских обывателей, а также обязанности по устройству их быта возлагались на крестьянских начальников, уездные съезды таковых и областные по крестьянским делам присутствия. Таким образом, произошло ограничение самостоятельности органов крестьянского самоуправления путем усиления административного надзора за их деятельностью. Изучение процесса формирования административных крестьянских учреждений в Приамурском крае начала XX столетия позволяет сделать вывод о том, что их структура и компетенция соответствовали действующему законодательству и сложившейся практике функционирования подобных институтов в европейской части страны и Сибири. Вместе с тем, такие особенности региона, как: разбросанность

и удаленность крестьянских поселений друг от друга, малонаселенность, слабые коммуникационные возможности, кадровые проблемы, обусловили ряд специфических черт в составе, структуре и деятельности региональных крестьянских учреждений. Важной тенденцией развития крестьянского самоуправления второй половины XIX – начала XX вв. стала его открытость представителям других сословий: инородцам, казакам, мещанам, что постепенно вело к стиранию сословных границ.

Управление кочевыми и бродячими инородцами в Приморской и Амурской областях возлагалось на военных губернаторов, и осуществлялось в соответствии с особыми законоположениями о коренных народах Сибири и Дальнего Востока, «соображаясь при том с обычаями разных племен, вошедших в состав области, и с местными условиями»<sup>70</sup>. Основными законодательными актами являлись Устав и Положение об управлении инородцев, принятые в 1822 г. и действовавшие без существенных изменений до начала XX века. Ко времени присоединения Приамурья к Российскому государству их основные положения устарели, поскольку не учитывали изменений, произошедших в общественном строе аборигенов. С 1880-х гг. в правительственной политике прослеживается тенденция к унификации системы управления русского и инородческого населения. В соответствии с законоположением о крестьянских начальниках, высочайше утвержденном 2 июня 1898 г., которое было приведено в действие в Амурской и Приморской областях в силу закона 27 мая 1902 г., инородцы, за исключением мелких племен, не оставивших еще бродячего образа жизни и потому не соответствующих началам гражданственности, приравнивались к крестьянам. Вместо родового управления инородных управ вводилось сельское управление по крестьянскому образцу. Собрание коренных жителей избирало старшину, утверждаемого в должности военным губернатором. Следующей, более крупной единицей местного управления становилась волость, образованная из нескольких сельских обществ. Обязанности должностных лиц сельского и волостного управления аборигенами принципиально не отличались от аналогичных функций лиц крестьянского управления. Для осуществления административного контроля за их деятельностью учреждались крестьянские и инородческие начальники, уездный съезд крестьянских и инородческих начальников. К 1916 г. было разработано и частично введено в действие «Положение об управлении инородцами Приамурского края», в соответствии с которым, большая часть народов Дальнего Востока окончательно приравнивалась к крестьянскому сословию.

Во втором параграфе *«Общественное управление в Амурском и Уссурийском казачьих войсках»* проанализирован процесс организации общественных органов у войскового сословия дальневосточного региона. Распространяя самоуправление на казачество, правительство надеялось сохранить и укрепить его военную, сословную организацию, и в то же время предоставить ему граж-

---

<sup>70</sup> Высочайше утвержденное Положение об управлении Приморской области Восточной Сибири. 31 октября 1856 г. // Дальний Восток России в материалах законодательства. 1856 – 1861 гг. Владивосток, 2002. С. 12 – 13; Высочайше утвержденное Положение об управлении Амурской области. 8 декабря 1858 г. // Там же. С. 60.

данские права. Система общественного управления казаков складывалась из двух уровней: станичного и поселкового, структура которых в общих чертах повторяла существовавшее у крестьян волостное и сельское правления. Основы самоуправления, зафиксированные Положением 19 февраля 1861 года для гражданского населения, к казачеству применялись лишь в той степени, насколько они согласовывались с условиями их военного устройства, требованиями военной дисциплины, а также с особыми учреждениями по управлению казаками и укоренившимися обычаями. Во всех казачьих поселениях численностью не менее 30 дворов, устанавливались поселковые управления, состоявшие из схода жителей поселения и избранного ими атамана. В отличие от общепринятых правил закона 1870 г. в малочисленных поселениях амурских казаков (менее 30 дворов), значительно отдаленных от других поселений и станиц, а также находящихся в стороне от тракта, но располагающих удобными местностями для увеличения населения, также учреждались поселки. Жители нескольких казачьих поселков образовывали самоуправляющееся станичное общество, которое, собравшись на сход, выбирало правление, возглавляемое атаманом, и формировало состав суда. Станичное правление заведовало казачьим обществом и по военной, и по гражданской частям. Анализ привлеченных документальных источников показывает, что первые общественные выборы должностных лиц станичного и поселкового управлений в Амурском казачьем войске прошли в ноябре 1872 года. После утверждения в должности военным губернатором избранные лица приступили к исполнению своих обязанностей с 1 января 1873 года. Малочисленное уссурийское казачество, выделенное в самостоятельное войско в 1889 г. также было охвачено системой общественного управления. Таким образом, в ходе преобразований казачьи войска получили статус демократической организации. Должностные лица казачьего самоуправления замещались теперь не по назначению начальства, а по «выбору» от общества. Все важнейшие вопросы общественной жизни казаков решались сообща, на сходе. Более того, в целях укрепления экономического положения казачества, органы самоуправления казачьих станиц и поселков получили право распоряжения общественным хозяйством и имуществом. Однако распространение гражданских начал на войсковое сословие вызвало негативные наклонности: нарушение дисциплины, неуважение к старшим, леность, праздность, беспечность в отношении заведения обмундирования. Новое Положение об общественном управлении в казачьих войсках (1891) содержало некоторые ограничения демократических начал и усиливало опеку и надзор за жизнью и бытом казачьих станиц. Структура общественных учреждений и сфера их компетенции остались прежними. В Амурском казачьем войске оно распространилось в 1897 г., в Уссурийском – в 1901 году.

*В третьем параграфе «Самоуправление приамурских городов»* рассмотрен опыт реализации городского законодательства и формирования системы общественного управления в городах изучаемого региона. До появления Городового положения 1870 г. общественное управление в городских поселениях Приамурского края строилось на основе действующего в этой области законодательства времен Екатерины II. В виду того, что оно во многом не соответствовало исторической действитель-

ности середины XIX в. и не учитывало индивидуальные особенности приамурских городов, местная администрация составляла особые «Временные правила» по избранию и организации деятельности общественных структур управления. Результаты исследования показывают, что «родиной» городского общественного управления в Приамурском крае стал Николаевск, где оно появилось в 1863 году. Городское управление состояло из старосты и кандидата к нему, избираемых собранием городского общества. Избранными в должности городского общественного управления могли быть как русские подданные, так и иностранцы, прожившие в приамурских городах не менее трех лет. Функционирование общественного управления контролировало особое Присутствие по городским делам. В Благовещенске общественное управление открылось в 1868 г., его составляли выбираемые обществом городской староста (председатель) и один заседатель (член). На каждую должность избиралось по одному кандидату. Срок службы должностных лиц ограничивался одним годом. В состав городского общества входили и русские и иностранцы. Компетенция городских общественных управлений не выходила за рамки хозяйственных вопросов.

Преобразование городского общественного управления в соответствии с Положением 1870 г. в дальневосточных городах началось в середине 70-х гг. XIX века. Во Владивостоке новые городские учреждения появились в 1875 г., в Николаевске-на-Амуре – на рубеже 1875 – 76 гг., в Благовещенске – в 1876 году. В первых двух городах выборы проводились по упрощенной схеме – с разделением избирателей на два разряда вместо трех, кроме того, обязанности управ возлагались единолично на городского голову. Вопрос о создании полноценной управы во Владивостоке получил разрешение только после преобразования его из поста в город. В Хабаровке городское общественное управление в период с 1880 по 1892 гг. действовало на основании Устава о городских обывателях. В качестве совещательного органа по хозяйственным делам при старосте действовала особая комиссия из горожан.

Городовое положение 1892 г. в полном объеме вводилось в Хабаровске (1893), Благовещенске, Владивостоке и Николаевске-на-Амуре (1894). Упрощенное общественное управление сформировалось во вновь образованных городах – Никольск-Уссурийском (1898) и Зейской Пристани (1906). Общественную власть здесь представляли собрание уполномоченных и староста. Увеличение населения, промышленного и торгового оборотов позволили в последствии ввести в Никольск-Уссурийском Положение 1892 г. в полном объеме (1911). В начале XX в. в некоторых поселках, возникших на территории края вдоль железнодорожных линий, создавались поселковые общества. Однако широкому распространению городского упрощенного и поселкового управлений препятствовало противодействие ведомственных учреждений, крестьянских и казачьих обществ, интересы которых затрагивались при землеустройстве городских поселений. Процесс становления органов самоуправления в дальневосточных городах осложнялся региональной спецификой: малонаселенностью, размытостью сословий, отсутствием значительного слоя состоятельных людей. Выборные учрежде-

ния действовали в тесном контакте с административными учреждениями, что вызывалось не только соответствующими законодательными нормами, но и необходимостью решения важных вопросов социально-экономического развития региона. Проведенное исследование показало, что центральная и местная администрация возлагали на городское управление также обязанности, направленные на удовлетворение государственных нужд за счет местного населения. Наряду с отличительными признаками систему городского самоуправления в Приамурском крае характеризовали такие общероссийские черты, как: неравенство городских обывателей, отсутствие среди электората представителей поместного дворянства, преобладание торгово-промышленных и буржуазно-чиновничьих элементов, политическая неопытность и абсентеизм избирателей и т.п.

Организационно-правовые основы системы местного самоуправления, заложенные в пореформенный период, регламентировали существование и функционирование общественных учреждений в Приамурском крае до революционных событий 1917 года.

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

Становление и развитие системы самоуправления на территории Приамурского края в исследуемый период происходило на базе общероссийского законодательства. Единые принципы формирования обусловили унифицированность его структуры и объема полномочий. Таким образом, история эволюции общественного управления в Приамурье – составная часть истории формирования института самоуправления и гражданского общества в Российской империи во второй половине XIX – начале XX столетий.

В дореволюционный период в Приамурском крае получили развитие как бессословная (городское), так и сословная (крестьянское, казачье) формы самоуправления, объединявшие все основные группы русского населения, проживающего на данной территории. Земское самоуправление не сложилось ввиду отсутствия необходимых условий (дворянства и базы для раскладки земских повинностей). Система местного самоуправления всех изученных форм имела законодательно установленную двухуровневую структуру, включающую выборные распорядительные и исполнительные органы общественной власти. Возникшая в Приамурском крае в конце 1860-х – 1870-е гг. система самоуправления с течением времени постепенно усложнялась, приходила в соответствие с существующей в стране структурой органов общественной власти. Одновременно ширился круг решаемых вопросов, изменялся их масштаб.

Процесс формирования органов общественного управления в Приамурском крае имел выраженные региональные особенности, обусловленные отсутствием социально-экономических условий для быстрого развития и эффективного функционирования общественного управления, сложным по этническому и религиозному составу подвижным населением, специфичной системой местного государственного управления. Исследование процесса формирования органов общественного управле-

ния в Приамурском крае с середины XIX в. по 1917 г. позволило выявить особенности в периодизации, структуре и составе общественных учреждений. Функционирование общественного управления, как правило, происходило в условиях крайне неудовлетворительного финансирования. Многие насущные проблемы общества (например, в области просвещения, здравоохранения) не решались ввиду отсутствия средств.

Подробное изучение структуры и компетенции, анализ материалов делопроизводства административных органов, созданных для контроля за деятельностью общественных учреждений, позволили выявить основные направления их взаимодействия: соблюдение законности в формировании и функционировании общественных учреждений, защита интересов общественников, воспитание политической культуры населения, накопление должностными лицами опыта социального управления и решения хозяйственных проблем. Региональное самоуправление, как и общероссийское, находилось под надзором местных властей и специальных административных органов. Однако результаты проведенного исследования показали, что надзор объяснялся не только желанием держать под контролем деятельность самоуправления, всячески ограничивая его самостоятельность, но и необходимостью научить общественников пользоваться ею, а также оказывать помощь его должностным лицам в осуществлении своих полномочий в период становления института местного самоуправления в Российской империи. В условиях отдаленного, недавно присоединенного Приамурского края такой характер взаимодействия общественных и административных учреждений был более чем оправдан.

#### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. *Формирование органов городского самоуправления в Благовещенске во 2-й половине XIX века* // Материалы 53-й научно-практической конференции преподавателей и студентов БГПУ: В 3-х ч. – Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2003. – Ч. 1. – С. 174 – 180.
2. *Формирование органов общественного управления в городах Дальнего Востока (2-я половина XX века)* // Россия и Китай на дальневосточных рубежах: Материалы международной научной конференции. – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2003. – Вып. 6. – С. 11 – 13.
3. *Казачье-крестьянская колонизация Приамурья и становление органов общественного управления (2-я половина XIX в.)* // Материалы региональной научно-практической конференции «Приамурье от первопроходцев до наших дней», посвященной 360-летию похода В.Д. Пояркова и 150-летию первого Муравьевского сплава по Амуру (люди, события, факты). – Благовещенск: Амурской областной краеведческий музей им. Г.С. Новикова-Даурского, 2003. – С. 252 – 258.
4. *Общественное устройство и управление приамурских крестьян по реформе 19 февраля 1861 года* // Миграционные процессы на Дальнем Востоке (с древнейших времен до нач. XX в.): Материалы

- международной научной конференции. – Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2004. – С. 220 – 224.
5. *Организация крестьянского общественного управления в Приамурском крае (2-я половина XIX века)* // Материалы 54-й научно-практической конференции преподавателей и студентов БГПУ: В 3-х ч. – Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2004. – Ч. I. – С. 149 – 154.
  6. *Формирование органов городского общественного управления в Приамурском крае (вторая половина XIX в.)* // Гуманитарный ежегодник. Сборник научных трудов аспирантов и соискателей. – Новосибирск: Новосибирский государственный университет, 2004. – Вып. V. – С. 3 – 7.
  7. *Общественное управление в городах Приамурского края до введения Городового положения 1870 г.* // «Молодежь XXI века: шаг в будущее»: Материалы Шестой региональной научно-практической конференции. В 4 т. – Благовещенск: «Зея», 2005. – Т. 1. – С. 22 – 24.
  8. *Станичное самоуправление в Амурском казачьем войске (1873 – 1897 гг.)* // Материалы 55-й научно-практической конференции преподавателей и студентов БГПУ: В 3-х ч. – Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2005. – Ч. 1. – С. 135 – 147.
  9. *Общественное управление крестьян Приамурского края во 2-й половине XIX века (1856 – 1882 гг.)* // Аграрное развитие Дальнего Востока: история и современность: матер. регион. науч.-практ. конф. 25 – 26 ноября 2004 г. / Отв. ред. А.Я. Дурнев. – Благовещенск: Дальневосточный государственный аграрный университет, 2005. – С. 65 – 72.
  10. *Система самоуправления в Приамурском крае: исторический опыт (1856 – январь 1917 гг.). К историографии вопроса* // Ученые записки Благовещенского государственного педагогического университета. Т. 22. Гуманитарные науки: в 2-х частях / Под общ. Ред. О.Н. Бархатовой, А.В. Баранова. – Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2005. – Ч. 1. – С. 126 – 146.
  11. *Становление органов самоуправления в Приамурском крае (60 – 70-е гг. XIX в.)* // Девятая Дальневосточная конференция молодых историков: Сборник материалов / науч. ред. В.Л. Ларин. – Владивосток: ДВО РАН, 2006. – С. 128 – 135.
  12. *Система общественного управления крестьянского и коренного населения Приамурского края (вторая половина XIX – начало XX вв.)* // Уральский исторический вестник (Ямальский выпуск). – Екатеринбург-Салехард: «Гощицкий», 2006. – № 13. – С. 246 – 254.