

Землянский Вадим Леонидович

*Информационный историко-научный центр – Военная историческая библиотека
Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации*

СТРУКТУРА ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПРИАМУРСКОГО ЗЕМСКОГО КРАЯ

Приамурский Земский край – последнее антибольшевистское региональное государственное образование на территории России в годы гражданской войны, просуществовал всего три месяца. За это время органы управления южным Приморьем претерпели серьезные изменения. Правитель Приамурского Земского края М.К. Дитерихс в результате реформы государственного управления создал новые органы власти, например, Приамурскую Земскую думу, обладавшую исполнительными и законодательными полномочиями.

Научное изучение Приамурского Земского края началось только в 1970-е гг. с монографии В.В. Сониной¹. В дальнейшем научные работы на указанную тему стали выходить в 1990-е гг. В их числе следует выделить академическое издание «История Дальнего Востока»², работы В.Ю. Куцкого³, Д.А. Ляхова⁴, Ф.А. Попова⁵ и в особенности В.Ж. Цветкова, введшего в научный оборот большой массив источников по истории южного Приморья августа – октября 1922 г. в подготовленном им издании «Генерал М.К. Дитерихс»⁶.

Источниками статьи послужили материалы Государственного архива Российской Федерации, газет изучаемого периода и воспоминания участников событий.

В данном исследовании ставится цель рассмотреть структуру органов власти Приамурского Земского края. В качестве задач статьи выделим следующие: указать основные реформы в области государственного управления и выявить особенности функционирования органов государственной власти.

¹ Сонин В.В. «Приамурское» буржуазное государственное образование («черный» буфер) и крах политики и практики контрреволюции в Приморье (май 1921 – октябрь 1922 гг.). Владивосток, 1974.

² Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны / гл. ред. В. Л. Ларин. Владивосток, 2003. (История Дальнего Востока России; Т. 3, кн. 1).

³ Куцкий В.Ю. Внутренняя контрреволюция в Приморье. 1920–1922 гг. Владивосток, 1992.

⁴ Ляхов Д.А. Небольшевистские модели политического устройства Дальнего Востока России (конец 1919–1922 гг.). Хабаровск, 2015.

⁵ Попов Ф.А. «Приходская реформа» М.К. Дитерихса в Приамурском Земском крае (август – октябрь 1922 г.): теоретические основы и попытка реализации // Вестник Православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета. Серия 2: История. История Русской Православной Церкви. 2021. № 102. С. 110–126.

⁶ Генерал Дитерихс / ред.-сост.: В. Ж. Цветков и др. М., 2004.

Сообщения и заметки

Политический кризис лета 1922 г. в Приамурском государственном образовании привел к коренному изменению структуры органов власти Приморья. Верховная власть (Временное Приамурское правительство) распустила высший представительный орган (Приамурское Народное собрание). С целью разрешения кризиса правительство создало новый представительный орган власти – Приамурский Земский собор. 6 августа 1922 г. Собор избрал правителем Приамурского государственного образования генерал-лейтенанта М.К. Дитерихса.

8 августа 1922 г. Временное Приамурское правительство передало власть М.К. Дитерихсу. В тот же день новый правитель издал указ № 1, согласно которому Приамурское государственное образование переименовывалось в Земский Приамурский край. Дитерихс повелел Приамурскому Земскому собору избрать из своего состава членов Приамурской Земской думы⁷. Впрочем, конкретные обязанности нового органа власти в указе отсутствовали.

С речью о конструировании органов власти Дитерихс выступил 9 августа 1922 г. на заседании Приамурского Земского собора. Для будущего движения на Запад, то есть освобождения России от большевиков, правитель указал два принципа, которые следовало претворить в жизнь: единоличную власть и устройство тыла (Приморья)⁸. Для организации местной жизни создавался Поместный совет. В этот совет планировалось включить Земскую думу (одна из основных задач – реформа местного самоуправления) и ведомства: финансово-промышленное, иностранных дел и путей сообщения. Дитерихс объяснил, что стремится создать систему власти, аналогичную российской начала XVII в.⁹ После этого он зачитал свой указ № 2 от 9 августа 1922 г.

Этот документ формировал систему государственного устройства Приамурского Земского края. Приамурская Земская дума должна была заложить в Приморье основы борьбы за освобождение России от большевиков. Председателем Думы стал В.П. Разумов, на которого были возложены обязанности председателя Совета Внешних Земских Дел (высшего исполнительного органа власти – по сути правительства, в который входили все ведомства, за исключением юстиции и внутренних дел) и заместителя Правителя по гражданскому управлению. Финансовое и торгово-промышленное ведомства объединялись в финансово-промышленное ведомство под временным управлением Н.М. Дмитриева. Во главе ведомства иностранных дел встал Н.Д. Меркулов, а ведомства путей сообщения – А.Ф. Кациенко. Управляющие ведомствами имели права, обязанности и положение министров согласно Основным законам Российской империи. Задачей Совета стала разработка положения о коллегиальной работе ведомств, а также сокращение штатов управлений¹⁰.

Приморский Поместный совет, состоящий из четырех помощников Правителя по местному управлению, учреждался как коллегиальный орган «для упрочения основания предстоящей работы по освобождению Родины от большевистской власти». Во главе Совета

⁷ Генерал Дитерихс. С. 399, 402; Ляхов Д.А. Указ. соч. С. 161.

⁸ Слово. [Владивосток], 1922. 11 августа. С. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ Куцкий В.Ю. Указ. соч. С. 151; Генерал Дитерихс. С. 405–406.

Сообщения и заметки

находился председатель – В.А. Бабушкин, на которого возлагалось временное управление ведомством внутренних дел. Членами Совета стали: городской голова Владивостока, председатель Приморской областной земской управы и атаман Уссурийского казачьего войска. Совету ставилась задача разработать положение о своем учреждении. После установления начал выборности (создания системы приходского самоуправления) в состав Приморского Поместного совета Дитерихс намеревался включить совет рабочих, мастеровых и мелких частных служащих, после чего распустить все иные советы и организации «как продукты больных социалистических экспериментов революционного брожения российской массы»¹¹.

Учреждался коллегиальный орган Правления казачьих войск, состоящий из атаманов и их заместителей всех казачьих войск Сибири и Дальнего Востока. Председателем Правления стал атаман Уральского казачьего войска генерал-лейтенант С.В. Толстов, занявший также должность помощника Правителя по казачьим войскам.

В непосредственном ведении Правителя находились государственный контроль во главе с главным земским контролером Н.Н. Бурдуковым и ведомство юстиции во главе с генерал-прокурором С.М. Кичиным, которые также стали помощниками Правителя. Образовалась канцелярия Правителя. Временно обязанности начальника канцелярии исполнял помощник начальника канцелярии М.Я. Домрачев.

Учреждалась должность Главного начальника снабжения, заведовавшего заготовками, снабжением и выдачей довольствия войскам. На эту должность был назначен генерал-лейтенант В.В. Артемьев, подчиненный лично Правителю. Политическим представителем в Вашингтоне стал С.Д. Меркулов.

Не перечисленные в указе № 2 правительственные органы подлежали расформированию и упразднению. Порядок расформирования устанавливал председатель Совета Внешних Земских дел. Отказ от назначения на должность в указе № 2 карался высылкой из пределов Приамурского Земского края¹². 3 сентября 1922 г. от должности председателя Приамурской Земской думы и Совета Внешних Земских дел был освобожден В.П. Разумов, врио председателя Совета стал управляющий ведомством иностранных дел Н.Д. Меркулов¹³.

В качестве примера работы Совета Внешних Земских дел можно привести его второе заседание 14 августа 1922 г. Совет отменил постановление Временного Приамурского правительства от 18 июня 1922 г. о выдаче бывшим служащим правительственных учреждений заштатного пособия, предложил управляющему финансово-промышленным ведомством в недельный срок предоставить проект сокращения штата и решил приступить к выплате содержания служащих в порядке наибольших сроков задержки заработной платы¹⁴. В итоге можно заключить, что Совет представлял собой правительство (совет министров) с правом разрешения основных вопросов социально-экономической политики.

¹¹ Генерал Дитерихс. С. 406–407.

¹² Там же. С. 408.

¹³ Вестник Земского Приамурского края. [Владивосток], 1922. 9 сентября. С. 2.

¹⁴ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р-942. Оп. 1. Д. 53. Л. 3.

Сообщения и заметки

Относительно первых двух указов М.К. Дитерихса член Земской думы, а позже председатель Совета Приамурской Земской думы И.К. Артемьев заметил, что правитель не имел представления о порядке управления и организации государственных учреждений. Он отметил следующие несуразности указов: разделенные на две группы ведомства (входившие в Совет Внешних Земских дел и в Приморский Поместный совет) имели склонность к вражде и соперничеству; назначение на должность помощников правителя городского головы Владивостока и председателя областной земской управы умаляло власть управляющего ведомства внутренних дел и управляющего областью, которым они подчинялись; представители военного ведомства не входили ни в один совет¹⁵.

Видение основ внутреннего управления Приамурским Земским краем раскрывалось в указе № 10 от 15 августа 1922 г. Правитель подтверждал принцип единоличной власти в крае. Разработка положения об управлении Приморской областью стала, по мнению Дитерихса, необходимой, так как в случае похода на запад (то есть с началом боевых действий против Дальневосточной республики) пределы Приморья покинет как сам Правитель, так и государственный аппарат Внешних дел. Ставилась задача постепенного перевода внутреннего, административного, промышленного, образовательного и судебного управления на принципы широкого самоуправления¹⁶.

Основной городской, земской и казачьей административной единицей должен был стать приход. Представители каждой религии имели свои приходы. Земской думе ставилась задача подготовки положения о приходах и приходском управлении Приморской области. Органы приходских самоуправлений постепенно должны были принять в местном масштабе функции ведомств внутренних дел, промышленности, торговли, народного просвещения. Указывалось, что Земская дума должна стать высшим органом областного самоуправления со сроком работы два года, после чего назначались новые выборы¹⁷.

Ставка Правителя указом № 22 от 23 августа 1922 г. на два месяца перемещалась из Владивостока в Никольск-Уссурийский. В связи с этим Земская дума также переезжала за М.К. Дитерихсом. Во главе Владивостока и близлежащих окрестностей становился помощник Правителя по морской части Ю.К. Старк, назначенный начальником тылового района¹⁸. Это назначение вновь меняло структуру управления Приморьем и в дальнейшем привело к недоразумению между Дитерихсом и Старком по поводу верховной власти.

Запутанная система управления Приамурского Земского края приводила к тому, что чиновники не могли решить, какие дела подлежат рассмотрению какого учреждения. По воспоминаниям И.К. Артемьева, в связи с отсутствием должного знания делопроизводства у

¹⁵ Артемьев И.К. Воспоминания председателя биржевого комитета, Земской Приамурской думы, Совета думы и Совета управляющих ведомствами Временного Приамурского правительства при правителе генерале Дитерихсе: Эпизоды революции на Дальнем Востоке и борьба русских националистов во главе: Г.М. Семенова, И.П. Калмыкова, Временного правительства под председательством С. Меркулова и правителя генерала М.К. Дитерихса с большевиками и коммунистами. Тяньцзинь: Б. и., Б. г. С. 131–132. (В книге И.К. Артемьева Приморский Поместный совет упоминается как Совет местных дел, управляющий ведомством внутренних дел – министром внутренних дел, управляющий областью – губернатором).

¹⁶ Генерал Дитерихс. С. 421–422.

¹⁷ Попов Ф.А. Указ. соч. С. 112.

¹⁸ Там же. С. 429–430.

Сообщения и заметки

М.К. Дитерихса, М.Я. Домрачеве и В.П. Разумова, дела поступали в учреждения ненадлежаще рассмотренными и без сопроводительной документации, в результате чиновникам приходилось выяснять их суть, что приводило к неразберихе¹⁹.

С целью исправить систему управления краем И.К. Артемьев отправил правителю письмо с изложением недостатков существующей системы, способов их решения, а также план объединения ведомств под руководством председателя. На письме М.К. Дитерихс оставил отметку «в советах не нуждаюсь». В итоге после представлений управляющих ведомствами и других прошений Дитерихс возложил на председателя Думы заведывание всеми ведомствами²⁰.

Новая структура государственного управления вводилась указом № 36 от 15 сентября 1922 г. Законосовещательный орган власти – Земская дума, становилась и исполнительным органом власти. Под ее контроль переходили все ведомства, кроме ведомства иностранных дел, оставшегося в подчинении Правителя. Во главе ведомств стояли комиссии Земской думы. Во главе Думы становился Совет Приамурской Земской думы из четырех человек. Канцелярия при Правителе переименовывалась в канцелярию при Совете Земской думы. Образовывалось новое ведомство народного просвещения²¹.

Указом № 46 от 19 сентября 1922 г. (вводился в действие с 21 сентября 1922 г.) утверждался Совет Приамурской Земской думы в составе председателя И.К. Артемьева, трех членов (А.А. Сызранского, Г.В. Подставина и С.Ф. Кичина) и четырех кандидатов. Совет стал высшим органом исполнительной власти и при этом рассматривал законопроекты Земской думы. Председатель временно руководил ведомствами, кроме ведомства иностранных дел²². Этим же указом упразднялся Совет Внешних дел, а Совет Поместных дел подчинялся председателю Совета Думы. Таким образом председатель Совета Приамурской Земской думы становился высшим должностным лицом после М.К. Дитерихса, сосредоточив в своих руках управление законодательным и исполнительным органами власти.

23 сентября 1922 г. И.К. Артемьев издал приказ, по которому все подчинявшиеся Совету Думы ведомства должны были в трехдневный срок представить списки подведомственных учреждений и их личного состава²³. Это требовалось для сокращения числа государственных учреждений. Так, при наличии 140 чел. служащих таможи, инспекторский отдел состоял из 365 чел.; существовал Горный округ при отсутствии горной разработки, а управление государственных имуществ состояло из 18 учреждений²⁴.

В этот период возникали и новые учреждения и должности. Указом № 8 от 14 августа 1922 г. представителем Правителя в США по финансово-промышленным вопросам без содержания от казны стал А.Я. Макаревич²⁵. 2 октября была учреждена личная канцелярия

¹⁹ Артемьев И.К. Указ. соч. С. 133–134.

²⁰ Там же. С. 134–135.

²¹ Дальний Восток России в период революций 1917 года и гражданской войны. С. 541–542; Генерал Дитерихс. С. 458–460; Ляхов Д.А. Указ. соч. С. 163–164.

²² ГАРФ. Ф. Р-937. Оп. 1. Д. 5. Л. 49–49 об.

²³ ГАРФ. Ф. Р-944. Оп. 1. Д. 612. Л. 3.

²⁴ Артемьев И.К. Указ. соч. С. 139.

²⁵ ГАРФ. Ф. Р-937. Оп. 1. Д. 5. Л. 117.

Сообщения и заметки

Правителя для взаимодействия с органами управления Приамурского Земского края²⁶. На следующий день начальником личной канцелярии был назначен М.Я. Домрачев²⁷.

Происходили изменения в правах руководителей уездов. 25 августа 1922 г. указом № 23 М.К. Дитерихс повелел начальнику Камчатской области руководствоваться Временным положением об управлении Закаспийской областью и допустил временную обособленность начальника Охотского уезда от начальника Камчатской области с предоставлением начальнику уезда права непосредственного обращения к управляющему ведомством внутренних дел²⁸. 3 сентября 1922 г. Правитель присоединил к Охотскому уезду территорию Удского уезда по мере его освобождения от власти ДВР. Начальник Охотского уезда переименовывался в начальника Охотского района с предоставлением ему прав начальника области с подчинением его по делам гражданского управления управляющему внутренними делами на все время отсутствия сообщения Охотска с Петропавловском и Владивостоком²⁹.

В середине октября 1922 г. во Владивостоке развернулись события, в которых М.К. Дитерихс увидел попытку переворота. 26 сентября Правитель издал приказ жителям городов прислать добровольцев в армию, торгово-промышленному классу внести для обороны Приморья несколько сотен тысяч золотых рублей, и пр. Начальник тылового района контр-адмирал Ю.К. Старк предпринял активные действия для исполнения указа правителя. Торгово-промышленная палата за отказ подчиниться указу была распущена. Контр-адмирал выслал караул в городскую думу Владивостока с целью продемонстрировать, что в случае отказа исполнять указ ее также разгонят. 13 октября М.К. Дитерихс отменил чрезвычайные меры Ю.К. Старка во Владивостоке³⁰.

После принятия решения о прекращении вооруженной борьбы с большевиками и отходе армии 14 октября М.К. Дитерихс в личной записке сообщил Старку, что с указанного дня он становится «хозяином полуострова», то есть Владивостока с окрестностями. Ю.К. Старк решил оборонять Владивосток и поручил Н.Д. Меркулову образовать «временный гражданский аппарат» и подготовить декларации и распоряжения, не касающиеся армии, связанные с намерением удержать город³¹. Образовался Совет по гражданской части во главе с Н.Д. Меркуловым, в который вошли несколько управляющих ведомствами. Жители Владивостока посчитали создание Совета новым переворотом³². Узнав о действиях Старка, Правитель прибыл во Владивосток экстренным поездом в ту же ночь³³.

Во Владивостоке 16 октября М.К. Дитерихс издал указ № 66, согласно которому Дума прерывала работу, контр-адмирал Ю.К. Старк возвращался к исполнению обязанностей командующего флотилией, а все управляющие ведомствами вызывались для доклада

²⁶ Куцый В.Ю. Указ. соч. С. 154.

²⁷ ГАРФ. Ф. Р-937. Оп. 1. Д. 5. Л. 26; Вестник Земского Приамурского края. [Владивосток], 1922. 11 октября. С. 1.

²⁸ Вестник Земского Приамурского края. [Владивосток], 1922. 6 сентября. С. 6.

²⁹ Слово. [Владивосток], 1922. 7 сентября. С. 5.

³⁰ Старк Ю.К. Последний оплот: отчет о деятельности Сибирской флотилии, 1920–1924. СПб., 2003. С. 246–247, 263.

³¹ Старк Ю.К. Указ. соч. С. 265, 268.

³² Куцый В.Ю. Указ. соч. С. 165.

³³ Артемьев И.К. Указ. соч. С. 175.

Сообщения и заметки

Правителю. 19 октября перед выездом к Земской рати (армии Земского края), Дитерихс успел издать несколько указов, в том числе указ № 69. В указе говорилось о предоставлении Владивостокскому самоуправлению «прав, присвоенных законом правительственной власти, но с тем, что до оставления командующим Сибирской флотилии контр-адмиралом Старком Владивостокского порта, для обеспечения назначенной мною эвакуации, за ним сохраняется вся полнота власти в отношении полуострова Муравьева-Амурского, присвоенной командующим районом, объявленным в осажденном положении». Согласно этому же указу, с 20 октября расформировывались все правительственные органы власти, кроме личной канцелярии Правителя, остававшейся с М.К. Дитерихсом³⁴. Несколько дней заняла эвакуация лиц, желавших уехать из Владивостока. 25 октября 1922 г. в город вступили части Народно-революционной армии Дальневосточной республики.

Исследователи гражданской войны на Дальнем Востоке единогласно считают установившийся в Приамурском Земском крае режим диктатурой М.К. Дитерихса. Вместе с тем стоит отметить и работу представительных структур – Приамурской Земской думы и Совета Приамурской Земской думы. Система власти южного Приморья сформировалась на основе указов №№ 2, 36 и 46. Серьезной проблемой чиновников стало отсутствие четких указаний и положений о новых органах власти. Дублирование функций привело к созданию параллельного правительства контр-адмирала Ю.К. Старка во главе с Н.Д. Меркуловым.

Основанная на подчинении всех органов власти Правителю М.К. Дитерихсу система, сформированная первыми указами, подверглась коренным изменениям. В середине сентября 1922 г. Дума стала осуществлять и исполнительные функции, став во главе ведомств, а практически все нити управления гражданскими ведомствами сосредоточились в руках председателя Думы И.К. Артемьева. Весь период существования Приамурского Земского края отмечались проблемы с дублированием как функций, так и обязанностей правительственных учреждений. Реформа проводилась во время последнего этапа гражданской войны на Дальнем Востоке и, естественно, за три месяца не смогла показать свою эффективность.

³⁴ ГАРФ. Ф. Р-937. Оп. 1. Д. 5. Л. 11, 14.