

направления. – М., 1995; Он же. Основы элитологии. – Алматы, 1996; Он же. Элитология. Смена и рекрутирование элит. – М., 1998; Ашин Г., Понедельков А., Игнатьев В., Старостин С. Основы политической элитологии. – М., 1999; Восленский М.С. Господствующий класс Советского Союза. – М., 1991; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. – М., 2006; Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М., 2005; Мохов В.П. Элитизм и история. Проблемы изучения советских региональных элит. – Пермь, 2000; Понедельков А. Элита (политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры). – Ростов н/Д, 1995. В 2001 г. в Санкт-Петербурге вышла книга «Властные элиты и номенклатура. Аннотированная библиография российских изданий. 1990-2000 гг.», в которой приводится список из 460 публикаций по этой проблеме. К 2005 г., по данным Г.К. Ашина, количество работ российских авторов по элитологии превысило тысячу. См.: Ашин Г.К. Элитология. – М., 2005. – С. 15.

² См. об этом подробнее: Буянов Е.В. К вопросу о выделении Амурской области из состава Хабаровского края в самостоятельную область РСФСР в 1948 г. // Вестник Амурского государственного университета. – Благовещенск, 2007. – Вып. 36. – С. 9-11.

³ Амурская правда. – 1948, 15 августа; ГААО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 84. Л. 1.

⁴ Амурская правда. – 1948, 24 ноября.

⁵ Амурская областная организация КПСС. 1899-1986. Хроника. – Благовещенск, 1986. – С. 141.

⁶ Амурская областная организация КПСС в цифрах. 1920-1980. – Благовещенск, 1980. – С. 38-39.

⁷ Составлено и рассчитано по: Амурская областная организация КПСС в цифрах. – С. 100-101.

А.В. Умрихин

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК РОССИИ: ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В 50-70-е гг. XIX в.

The article is devoted to the issue of administrative reforming of the Russian Far East in the second half of XIX century.

К середине XIX в. между Россией, с одной стороны, и двумя мощнейшими мировыми державами – Англией и Францией, – с другой, назревал конфликт за преобладание в Дальневосточном регионе. Возможность вооруженного столкновения с западными державами, каждая из которых имела боеспособный флот, конечно, ставила под угрозу российское побережье Тихого океана. Ставший в 1847 г. генерал-губернатором Восточной Сибири Н.Н. Муравьев прекрасно осознавал важность и полезность для России приамурских земель. В одном из своих писем он прямо указывал: «Сибирью владеет тот, у кого в руках левый берег и устье Амура»¹. Именно по настоянию Н.Н. Муравьева капитану Г.Н. Невельскому поручается возглавить экспедицию к устью Амура. Летом 1850 г. экспедиция поднялась по Амуру. В Николаевске (основан в 1850 г.) был построен пакагауз для вещей, предназначенных для торговли с аборигенами, поднят российский флаг и оставлен отряд вооруженных казаков.

В марте 1854 г. в начавшуюся войну между Россией и Турцией вступили западные державы. Возникла прямая угроза нападения англо-французского флота на Тихоокеанское побережье России. Небеспочвенными были и опасения, что Англия может использовать свое влияние в Китае во вред интересам России. В январе 1854 г. проблема обсуждалась в специально созданном Особом комитете по амурскому вопросу. Комитет признал, что позволить распространиться в Китае влиянию англичан недопустимо, поскольку «... в соседних с Сибирью областях их влияние для нас может быть еще более опасно, чем в котором либо из европейских государств, и для препятствования этому могут потребоваться энергичные меры, ныне весьма возможные при довольно значительных наших военных силах в Забайкалье»². Н.Н. Муравьев отдал приказ о сплыве войск к устью Амура для ограждения входа в него артиллерийскими батареями и военными отрядами.

⁸ Летопись Амурской области. – Т. 2. – Благовещенск, 2001. – С. 115; Амурская область за годы советской власти. – Благовещенск, 1988. – С. 119.

⁹ О предварительных итогах Всесоюзной переписи населения 1959 года // Сов. Россия. – 1959, 10 мая; Приамурье. Географический словарь Амурской области. – Благовещенск, 1968. – С. 38.

¹⁰ Вазук А.С. Социальная политика в СССР и ее реализация на Дальнем Востоке (середина 40-80-х годов XX в.). – Владивосток, 1998. – С. 24-25.

¹¹ Народное хозяйство СССР в 1975 г.: Статистический ежегодник. – М., 1976. – С. 56.

¹² Амурская областная организация КПСС в цифрах... – С. 11.

¹³ ГААО. Ф. П-1. Оп. 6. Д. 908. Л. 105, 106, 107, 108, 125.

¹⁴ Там же. Д. 684. Л. 11, 12.

¹⁵ Там же. Д. 901. Л. 10, 11, 12.

¹⁶ Там же. Д. 908. Л. 25, 26.

¹⁷ Там же. Д. 914. Л. 7, 8.

¹⁸ Там же. Д. 908. Л. 43-44.

¹⁹ Там же. Оп. 15. Д. 83. Л. 36, 37.

²⁰ Там же. Д. 106. Л. 3.

²¹ Там же. Оп. 6. Д. 684. Л. 16.

²² Там же. Д. 741. Л. 26-27.

²³ Там же. 1005. Л. 30-31.

²⁴ Там же. Д. 1367. Л. 4-5.

²⁵ Там же. Оп. 15. Д. 16. Л. 14-15.

²⁶ Там же. Д. 40. Л. 18.

²⁷ Там же. Оп. 6. Д. 901. Л. 37.

²⁸ Там же. Д. 908. Л. 50-51.

Эти действия преследовали цель охранять не разграниченные с Китаем территории и осуществлялись хотя и без санкции, но с ведома китайских властей.

16 мая 1858 г. после сложных переговоров Н.Н. Муравьев, как представитель России, и китайский амурский главнокомандующий И Шань в Айгуне скрепили своими подписями межгосударственный договор, провозгласивший: «Левый берег реки Амура, начиная от реки Аргуни до морского устья реки Амура, да будет владением Российского государства, а правый берег, считая вниз по течению реки Усури, далее до моря находящиеся места и земли впредь до определения по сим местам границы между двумя государствами, да будут, как ныне, в общем владении Дайцинского и Русского государств»³. Важным положением договора являлся также запрет на плавание в амурских водах судов иностранных государств, кроме Китая и России. В июне 1858 г. адмирал Путятин подписал с китайской стороной Тяньцзиньский трактат, подтвердивший главные положения Айгунского договора, а Пекинский договор 1860 г. и дополнительные статьи к нему от 16 октября 1861 г. безоговорочно и на вечные времена объявили Приамурье и Приморье владениями России, определили направление границ к морю от р. Усури до устья р. Тумынь (Туманган), а также уточнили пограничную черту от оз. Ханка и до моря.

Все перечисленные договоры позволили вернуть России утраченные в XVII в. территории. Воссоединение Приамурья и Южно-Уссурийского края с Россией упрочило ее положение в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Приобретя бассейн Амура, Россия получила обширную область, пригодную к значительному заселению, богатую дарами природы и важную в политическом отношении. Значение этой области усиливалось еще и тем, что при посредстве водного пути по Амуру приморские владения России связывались прямым сообщением с центром администрации Восточной Сибири и с Петербургом. Это облегчало проведение различных мероприятий по устройству, а главное – по заселению края русскими людьми, которые и двинулись сюда из разных местностей Сибири и Европейской России.

Окончательное присоединение к России Дальнего Востока поставило перед российским правительством задачу организации управления на своих восточных окраинах.

Активная деятельность Н.Н. Муравьева по возвращению утраченного в конце XVII в. Приамурья, его «нажим» на неповоротливые петербургские круги, не всегда осознававшие исключительную значимость этих территорий для страны, привели к созданию в 1856 г. «Особого по амурским делам комитета», по рекомендации которого и было утверждено императором Александром II решение о заселении левого берега Амура казаками и о свободном плавании под русским флагом по Амуру⁴.

Постепенное освоение и заселение Северо-Восточной Азии, Сахалина, Курил и Нижнего Амура русскими людьми вызывало необходимость укрепления здесь местных органов власти. 31 октября 1856 г. появился императорский указ Правительствующему Сенату об учреждении и управлении Приморской области Восточной Сибири⁵. Новая область образовывалась из территорий бывшей Камчатской области, Нижнего Амура и Сахалина. Штат гражданского управления обширной, но еще достаточно пустынной области, несмотря на провозглашенную задачу укрепления местной администрации, учреждался все же в достаточно скромном составе. В помощь главному областному начальнику (военному губернатору) создавалась канцелярия во главе с правителем и двумя помощниками.

Следующим крупным политико-административным нововведением на Дальнем Востоке в этот период стало учреждение Амурской области. Настойчивость генерал-губернатора Восточной Сибири Н.Н. Муравьева, видевшего в этих землях важнейший стратегический плацдарм России на востоке Азии, дальновидность его государственного мышления привели к тому, что «за властью русского государства без пролития крови закрепились целые миллионы верст земли, давшей возможность русским после векового народного движения на восток окончательно укрепиться на берегах Великого океана и здесь вступить на арену всемирной деятельности всех народов старого и нового света»⁶.

Площадь присоединенных к России земель составляла около 395 тыс. кв. верст. Айгунский договор был подписан в мае 1858 г., а уже 20 сентября Н.Н. Муравьев внес на имя Александра II рапорт о необходимости учреждения на только что присоединенной территории новой, Амурской области и о преобразовании Приморской области Восточной Сибири, а также проект «Положения об управлении Амурской области» и штаты этого управления⁷. 8 декабря 1858 г. Александр II, собственноручно написав на журнале протоколов заседаний Сибирского комитета «исполнить», утвердил указ Правительствующему Сенату об образовании Амурской области и Положение об управлении областью со штатом этого управления. Указ констатировал, что с возвращением России Приамурского края правительство признает необходимым дать этому краю управление, «которое соответствовало бы местным его потребностям и будущему развитию в оном торговле и промышленности». Областным городом назначался Благовещенск. Станица Благовещенская (бывший Усть-Зейский пост) по указу Александра II от 5 июля 1858 г. получила статус города.

Все области Приамурского края входили в качестве составных частей в Восточно-Сибирское генерал-губернаторство и на них распространялись положения «Учреждения по управлению сибирских губерний и областей». Тем не менее каждая губерния и область имели еще и свои особые акты, которые, следуя в русле «Учреждения», должны были учитывать и местные особенности каждой конкретной территории генерал-губернаторства как в исконно сибирских губерниях (Енисейской, Иркутской), так и в новых приамурских землях.

Государственное управление Амурской областью было организовано в соответствии с «Положением» об управлении областью и штатом этого управления, прилагавшимися к указу императора от 8 декабря 1858 г. и опре-

делявшими основные структурные подразделения административных органов в области, а также полномочия должностных лиц, их возглавляющих. «Положение об управлении Амурской областью» подразделяло это самое управление на главное и местное. Главное должен был осуществлять генерал-губернатор Восточной Сибири, местное было возложено на военного губернатора области, вершившего дела как по гражданской, так и по военной части. Помогать губернатору в руководстве расквартированными в области войсками (как регулярными, так и казачьими) призвано было особое военное управление. Делопроизводством по гражданским делам ведала гражданская канцелярия, главным же административным органом в области являлась канцелярия военного губернатора. Во главе канцелярии стоял правитель, имевший двух помощников, причем один из помощников заведовал казначейской частью. При канцелярии состояли также два чиновника особых поручений. Один из чиновников выполнял также обязанности областного землемера. Приграничное положение области обусловило включение в штат канцелярии двух переводчиков с монгольского и маньчжурского языков.

В соответствии с предложениями генерал-губернатора Н.Н. Муравьева управление Амурской областью, действительно, создавалось «в самом скромном составе», что объяснялось незначительной численностью ее населения и фактическим отсутствием сколько-нибудь развитых сельского хозяйства и промышленности. В Петербурге считали, что Амурской области необходимо решительное, оперативное и сильное руководство. Фигурой, осуществлявшей данное руководство, и стал военный губернатор области, сосредоточивший в своих руках всю полноту как гражданской, так и военной власти.

Военный губернатор был призван заменить собой все коллегиальные учреждения местного управления, существовавшие в других губерниях и областях как Центральной России, так и Сибири. В разделе о правах и обязанностях военного губернатора «Положение об управлении Амурской области» указывалось: «Военный губернатор по управлению областью соединяет в лице своем определенные «Учреждением Сибирским» права и обязанности сибирских губернаторов, губернских советов и всех прочих губернских учреждений»⁸.

Для приведения в исполнение распоряжений военного губернатора, касавшихся преимущественно сферы гражданского управления, при нем существовала канцелярия. Но на первых порах она выступала в качестве исключительно исполнительного органа, лишённого какой-либо самостоятельной власти и инициативы.

Если Приморская область с 1858 г. делилась на шесть округов, то Амурская область состояла как бы из двух административных единиц – города Благовещенска и Амурского округа, охватывавшего область в целом, хотя официально Амурский округ был учрежден только в 1888 г. Чуть позднее появились такие новые административные формы как округ Амурского казачьего войска с тремя участками (1860 г.) и горно-полицейские округа.

Окружное казначейство в качестве органа финансово-го управления в области в период ее организации не учреждалось, как гласило «Положение об управлении Амурской области», «до времени», которое наступило только в 1862 г. До того финансами в области заведовал один из помощников правителя канцелярий военного губернатора, по назначению последнего. Этот заведующий казначейской частью обязан был строго следить за раскладкой налогов между жителями области, причислять и исключать из податного и ясачного оклада по предписанию военного губернатора. Финансовые отчеты ежегодно отправлялись в Иркутскую казенную палату для ревизии, но предварительно представлялись военному губернатору. Для надзора за правильностью производства дел в окружном

суде и полицейском управлении г. Благовещенска, возглавляемом полицмейстером, учреждалась должность окружного стряпчего, который осуществлял функции своеобразного прокурорского надзора не только над окружным судом и полицейским управлением, но и над всеми другими правительственными учреждениями области. Сельские учреждения в форме общинных сходов и волостных управлений для крестьянского населения предполагалось вводить постепенно, по мере заселения края.

Очевидно, что управленческие структуры Амурской области (впрочем, как Приморской и Забайкальской) трудно уличить в чрезмерной «раздутости». В момент создания этих областей столь скромный штат администрации в пустынных здешних местах был вполне оправдан. Но уже в середине 70-х гг. XIX в., с ростом пришлого населения, началом разработки местных природных богатств, усложнением управленческих задач, стало понятно, что местная бюрократия недостаточно квалифицирована, да ее и элементарно не хватает. Проблема стояла, по-видимому, довольно остро. На это указывают многочисленные архивные материалы, рассказывающие о фактах небрежности и нерасторопности дальневосточного чиновничества, хотя справедливости ради следует все же сказать, что данные пороки присущи чиновничеству любого уровня государственной машины.

Постепенно с большими издержками и трудностями Дальневосточный регион, и особенно его южная часть, развивался и цивилизовался, а значит, возникали и новые проблемы, в том числе и административного характера. Местная власть вынуждена была их решать и часто инициировала проекты новых административных преобразований.

В 1868 г. преемник Н.Н. Муравьева-Амурского на посту генерал-губернатора Восточной Сибири М.С. Корсаков, занимавший этот пост с 1861 г. по 1871 г., обратился с ходатайством на высочайшее имя о переводе административного центра Приморской области из Николаевска-на-Амуре в местечко Хабаровку⁹.

Выбор Хабаровки в качестве нового административного центра Приморской области объяснялся достаточно выгодным расположением этого населенного пункта. Хабаровка была равно удалена от Николаевска и южных гаваней Тихого океана, а также лежала на пересечении внутренних путей сообщения края по Амуру и Уссури.

Проекты переустройства в Приамурском крае и на прибрежных тихоокеанских территориях выдвигались генерал-губернаторами Н.П. Синельниковым (1871-1874 гг.), П.А. Фредериксом (1874-1880 гг.), вносили свои предложения и губернаторы дальневосточных областей. Но как ни разнообразны были основания предполагавшихся преобразований местного управления, главная идея предложений по-прежнему заключалась в необходимости сосредоточить управление тихоокеанским побережьем России в руках одного лица с предоставлением ему прав главного командира портов Тихого океана, а по гражданской и во-

енной части – прав военного губернатора и командующего войсками области, с назначением ему резиденции в том из приморских городов, где будут сосредоточены главные морские силы. 15 марта 1876 г. при обсуждении в Особом совещании по делам Приамурского края вопроса об изменении морского управления на русском Дальнем Востоке было замечено, что главный командир тихоокеанских портов, являясь еще и военным губернатором области, по необходимости должен находиться во Владивостоке, т.е. на одной из окраин области. Указывалось, что естественным административным центром Приморской области необходимо считать именно Хабаровку. Особое совещание по делам Приамурского края признало полезным возложить на главного командира портов Тихого океана заведование исключительно одним морским управлением в крае, а для гражданского управления Приморской областью учредить особого военного губернатора с резиденцией последней в Хабаровке, куда и перевести из Николаевска областное правление. Для обеспечения порядка во Владивостоке Особое совещание по делам Приамурского края сочло необходимым сохранить за главным командиром портов по примеру Кронштадта и Николаева звание военного губернатора Владивостока, возведя этот порт в ранг города. Было решено по примеру Севастополя присоединить к нему некоторые из ближайших местностей, которые по своему географическому положению были тесно связаны с городом общностью интересов¹⁰. Заключение это получило императорское утверждение 5 апреля 1876 г., но по разным обстоятельствам до 1880 г. не было приведено в исполнение. Внимание правительства в большей степени сосредоточивалось тогда на разрывании кризиса на Балканах, вылившегося в русско-турецкую войну 1877-1878 гг.

В процессе административной эволюции Дальнего Востока России в 50-е-70-е гг. XIX в. сложились современные территориально-географические границы Дальнего Востока и были сформированы базовые административно-территориальные структуры края, просуществовавшие не только до 1917 г., но с изменениями существующие до настоящего времени.

¹ Барсуков И.М. Граф Н.Н. Муравьев-Амурский по его письмам, официальным документам, рассказам, печатным источникам. – Кн. 1. – М., 1891. – С. 669.

² Международные отношения на Дальнем Востоке. – М., 1968. – С. 62.

³ Русско-китайские отношения 1689-1916. Официальные документы. – М., 1958. – С. 29.

⁴ Памятная книжка Амурской области. – Благовещенск, 1911. – С. 15.

⁵ Полное собрание законов Российской империи. – Т. 29, № 31081.

⁶ Куртеев К.К. К пятидесятилетию присоединения Приамурья (1858-1908 гг.). – Хабаровск, 1908. – С. 17.

⁷ РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 1. Л. 11.

⁸ РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 1. Л. 35.

⁹ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 2. Д. 44. Л. 66.

¹⁰ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 31. Л. 52.