

---

## ИСТОРИЯ

---

*В. П. Казанцев*

### **СИСТЕМА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX — НАЧАЛЕ XX века: ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ**

*В течение второй половины XIX — начала XX века на Дальнем Востоке была создана система местного управления, способная решать стратегические задачи политики правительства, направленной на инкорпорацию присоединенных в состав Российской империи территорий как ее неотъемлемой составной части. Интеграция территорий, расположенных восточнее озера Байкал, в общегосударственную систему управления осуществлялась средствами «особенного управления» сибирской административной модели, приспособленной к условиям приграничной местности, к незначительному по численности и своеобразному по социальному и национальному составу населению (военные и инородцы), а также к низкому уровню развития экономики. Ведущая роль в структуре местной администрации принадлежала органам «административно-полицейского» управления. Основным направлением в их деятельности стала не реализация правоохранительных функций по «охранению основ существующего строя», а организаторская деятельность по административному и хозяйственному освоению края.*

**Ключевые слова:** система местного управления, Приамурское генерал-губернаторство, Дальний Восток, административно-территориальная организация.

*V. Kazantsev*

### **The System of Local Governance of the Russian Far East During the Second Half of the XIX — the Beginning of the 20th Century: the Stages, and the Peculiarities of Development**

*During the second half of 19th – early 20th centuries in the Far East there was created a system of local governance capable to reach the strategic economic goals of the regional government policy aimed at incorporating the annexed territories to the Russian empire as an integral part. The integration of the territories east of the lake Baikal in the state governance system was carried out by means of special control of the Siberian administrative model adapted to the conditions of the border areas, small and peculiar in terms of the population (military and foreigners) and low level of economic development. The leading role in the structure of the local administration belonged to the bodies of «the police-administrative» governance. The main direction in their activities was the implementation of law enforcement functions aimed at the «protection of the foundations of the existing system», and organizational activities aimed at administrative and economic development of the region.*

**Keywords:** system of local governance, Amur general-governorship, the Far East, administrative-territorial organization.

В течение второй половины XIX — начала XX века на Дальнем Востоке была создана система местного управления, способная решать стратегические задачи политики правительства, направленной на инкорпорацию присоединенных в состав Российской Империи территорий как неотъемлемой составной части.

Интеграция территорий, расположенных восточнее озера Байкал, в общегосударственную систему управления осуществлялась средствами «особенного управления» сибирской административной модели, приспособленной к условиям приграничной местности, к незначительному и своеобразному по социальному и национальному составу населению (военные и инородцы) и к низкому уровню развития экономики. Ведущая роль в структуре местной администрации принадлежала органам «административно-полицейского» управления. Основным направлением в их деятельности стала не реализация правоохранительных функций по «охранению основ существующего строя», а организаторская деятельность по административному и хозяйственному освоению края.

Административное обособление Дальнего Востока началось с образованием Приамурского генерал-губернаторства в 1884 году, объединившего в своем составе территории, присоединенные к Российской Империи в разное время. Северо-восток Азии (Охото-Камчатский край), Забайкалье (земли вокруг Нерчинских рудников) и верховье реки Амур начали осваиваться русскими первопроходцами во второй половине XVII века. Здесь система местного управления до середины XIX века строилась в рамках сибирской административной модели, созданной в ходе реформ М. М. Сперанского. Приморье и Приамурье, присоединенные к России по Айгуньскому (1858 г.) и Пекинскому (1860 г.) договорам с Китаем, стали районами пионерного освоения и первое время рассматривались как часть Восточной Сибири со всей присущей данному региону

спецификой [14]. Общая площадь территорий восточнее озера Байкал до побережья Тихого океана составляла 3894,5 тыс. кв. км. [5, с. 223].

В истории системы местного управления Дальнего Востока середины XIX — начала XX века можно выделить четыре основных периода. Первый период охватывает 1850-е годы; второй — с начала 1860-х до конца 1870-х годов; третий — с начала 1880-х годов до 1906 года; четвертый — с 1906 до 1917 года. Критериями, положенными в основу периодизации, стали задачи освоения территорий Приморья и Приамурья и усиление влияния Российской империи в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также средства их реализации [16, с. 380].

Становление органов местного управления в дальневосточном регионе относится к 1850-м годам и связано с решением «Амурского вопроса» и с деятельностью II Сибирского комитета (1852–1864 гг.). Характерными чертами первого этапа стали административно-территориальные преобразования и динамичное развитие областного управления в составе Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. За десять лет было создано четыре области: Камчатская, Забайкальская, Приморская и Амурская.

Основным содержанием второго периода (1860-е гг. — конец 1870-х гг.) явилась колонизация и изучение края. Были проведены мероприятия, направленные на закрепление за Россией присоединенных территорий. В правительстве формируются основы административной политики в отношении Дальнего Востока. Осознается необходимость комплексного изучения этой части Восточной Сибири для его дальнейшего развития и постепенного включения в административное и правовое пространство Российской Империи. Система местного управления данного периода несла на себе отпечаток проблем «роста» и наметившегося противоречия между административными возможностями системы «особенного» управления и государственными финанси-

ми, с одной стороны, и условиями реальной жизни стратегически значимой, но отдаленной окраины страны, с другой стороны.

Хронологические границы третьего периода (начало 1880-х гг. — 1906 г.) охватывают преобразования в системе местного управления, во многом обусловленные внешнеполитическим фактором. Начало этого периода, по нашему мнению, целесообразно отнести не к дате создания Приамурского генерал-губернаторства в 1884 году, а к событиям, его повлекшим. Кульджидский кризис начала 1880-х годов в русско-китайских отношениях наглядно показал, что Россия должна быть готова вести масштабные военные действия на протяжении всей границы с Китаем, в том числе и на юге Дальнего Востока. Необходимым условием повышения обороноспособности российского Дальнего Востока должна стать реформа системы военного и гражданского управления регионом. Ее основным содержанием стало создание самостоятельного генерал-губернаторства для объединения военного управления приграничными с Китаем территориями в одних руках. Частью реформы стал комплекс мероприятий, направленных на формирование «низшей» администрации. Правительственная политика, устремленная на увеличение «русского элемента» в регионе, и миграционные потоки из Китая и Кореи привели к росту гражданского населения, что требовало создания соответствующих административных органов управления. С 1880 по 1888 год на юге и северо-востоке Приморья, в Амурской области, на Сахалине были сформированы органы окружного и городского управления. На рубеже XIX–XX веков организационные мероприятия, имевшие своей целью создание специальных органов, контролирующего крестьянское население, были завершены введением в Приамурье института крестьянских начальников.

В этот период активно развивались все уровни местного управления: генерал-губернаторский, областной, окружной

(уездный с 1902 г.), городской, волостной. Общий уровень развития Приамурья сделал возможным перемещение в регион дискуссий о перспективах развития местного управления окраинами империи.

В рамках третьего периода развития системы местного управления на Дальнем Востоке необходимо выделить в отдельный период процесс формирования и развития местных органов управления на арендованных Россией у Китая территориях. Выделение середины 1890-х годов — 1905 год в отдельный период относится к местному управлению лишь некоторых территорий в зоне русского влияния на Дальнем Востоке. Строительство Транссиба усилило военное присутствие России на берегах Тихого океана и дало возможность проведения активной колониальной политики в отношении Китая. Получение в 1896 году концессии на строительство Китайской восточной железной дороги по территории Маньчжурии и аренда в 1898 году Квантунского полуострова с Порт-Артуром поставили перед правительством задачу их административного обустройства. Система местного управления должна была способствовать укреплению влияния России на территориях, формально ей не принадлежавших. Выделение русского Дальнего Востока в самостоятельное управление в форме наместничества в 1903 году не привело к изменениям в органах управления в самом Приамурском генерал-губернаторстве. Связь этих событий с введением крестьянских начальников в областях Приамурья опосредованная. Однако решение геополитических задач сделало необходимым для правительства поиск оптимальной модели регионального управления, итогом которого стало создание Наместничества Его Императорского Величества на Дальнем Востоке. В Порт-Артуре для реализации столь грандиозных административных задач была создана специальная комиссия по разработке Положения об управлении Дальнего Востока.

Заканчивается третий период событиями русско-японской войны, неудачный ход которой привел к потере Россией права аренды Квантунского полуострова. Квантунская область и Наместничество были упразднены. Для Российской Империи реальностью стала перспектива полной утраты своего влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Передача в 1906 году Забайкальской области в Иркутское генерал-губернаторство завершило формирование административно-территориальной организации Дальнего Востока. Для Приамурья начался новый период развития (1906–1917 гг.), особенностями которого стали повышенный интерес к нему со стороны правительства в связи с переселенческой политикой, реформы областного управления и территориального устройства внутри генерал-губернаторства.

Термин «Крайний Восток» или «Дальний Восток» как географическое название определенной территории был распространен уже в середине XIX века [20]. Тогда же, в трудах первых Амурских «съездов сведущих людей», собиравшихся в Хабаровске по инициативе первого Приамурского генерал-губернатора А. Н. Корфа в 1885–1886 годах, начинает осмысливаться региональная обособленность края [10]. Административное и экономическое содержание понятия «Дальний Восток» сложилось позднее, в начале XX века. «За Амурской и Приморской областями, — указывалось в многотомном популярном статистическом издании «Азиатская Россия», — укрепилось наименование: «Приамурье», а также «Дальний Восток». Впрочем, под Дальним Востоком чаще понимают также Камчатскую область, Сахалин и Забайкалье, которое является связующим звеном между собственно Сибирью и Дальним Востоком» [1, с. 44]. Тем не менее до 1917 года отношение к Дальнему Востоку как обособленной территории было противоречивым. Часть исследователей рассматривали его как особый регион [7], другие — продолжали считать Дальний Восток географически частью Сибири [18,

с. 21–22, 87], выделяя лишь в административном отношении. Включение Забайкальской области в Приамурское генерал-губернаторство, помимо решения военно-стратегических задач, объяснялось необходимостью экономического и политического освоения приграничных с Китаем территорий. Искусственность подобного разделения была понята еще современниками, но до 1906 года интересы гражданского развития Забайкалья оказались на втором плане [15, с. 28–30].

Территориальная организация региона во второй половине XIX века находилась в стадии становления и была нестабильной. Большое значение для формирования административных границ имели геополитическое положение края, задачи внешней политики, природно-климатические факторы, наличие (или отсутствие) средств коммуникации. Административное деление сибирских территорий, в том числе и присоединенных в середине XIX века, формировалось не путем естественной эволюции, а создавалось волевым решением, подкрепленным правовыми актами, где интересы администрации были приоритетными. Организация территориального пространства внутри дальневосточных областей выявила особенности, характерные для Азиатской России [13]: различный масштаб административных единиц, неравномерность заселения и хозяйственно-культурного освоения, этническая и социальная чересполосица. В административном отношении области Приамурья состояли из округ, где проживало гражданское население, округ, населенных казаками, горных округ и городов. В округах «селения крестьян и прочих сельских обывателей» соединялись в волости, а те — в участки. Горные округа делились только на участки. В 1902 году округа переименовали в уезды.

Существование любой административно-территориальной единицы на Дальнем Востоке зависело от правительственного курса, направленного на усиление российского

влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также от того, насколько административное деление соответствовало оптимальной организации военного (прежде всего) и гражданского управления. За шестьдесят лет в крае были проведены: четыре территориальные реорганизации на уровне региона (1884 год — создание Приамурского генерал-губернаторства, 1903 год — создание Дальневосточного наместничества, 1905 год — упразднение наместничества и аннексия Японией юга Сахалина, 1906 год — передача Забайкальской области в состав Иркутского генерал-губернаторства); четыре реорганизации на уровне областей (1851 год — создание Забайкальской и Камчатской областей, 1856 год — упразднение Камчатской и создание Приморской области, 1858 год — создание Амурской области, 1909 год — разукрупнение Приморской области и создание Камчатской и Сахалинской областей). Столица Приморской области три раза меняла свое месторасположение. Первоначально при создании области центром был определен Николаевск на Амуре, в 1880 году столица была перенесена в Хабаровку, а в 1894 году — во Владивосток.

Создание системы местного управления на Дальнем Востоке осуществлялось в соответствии с основами, заложенными М. М. Сперанским в «Учреждениях Сибирских» (1822 г.) [19]. Закон предусматривал для Сибири два вида управления: общее и особенное. Общее управление вводилось в достаточно экономически развитых и населенных местностях. Оно включало в себя три уровня: главное — генерал-губернаторское, местное — губернаторское и окружное. Введение особенного управления мотивировалось малым количеством населения, его родом занятий (инородцы), обширностью и удаленностью территории. В этом случае полный набор административных учреждений губернского управления был экономически не оправдан, но окружного управления — явно недостаточно. Каждый уровень управления состоял из «об-

щего» (начальник и Совет, включавший заведующих отраслевыми органами управления) и «частного» (построенного по отраслевому принципу) управления. Совет был коллегиальным совещательным учреждением со своим предметом ведения: надзор за движением дел, разрешение сомнений при исполнении закона, хозяйственное управление. Власть Главного управления состояла в местном надзоре за деятельностью подчиненных общих и особенных управлений. Главное управление действовало через общие губернские управления, которым подчинялись органы частного губернского управления — губернское правление (административно-полицейское управление), казенная палата (финансовое управление), губернский суд и прокурор.

Отрицательное влияние на развитие системы местного управления оказала неопределенность статуса края, существовавшая весьма продолжительное время. К началу XX века в правительстве была осознана только военная и политическая ценность Приамурья. Отсутствие устойчивого интереса к социально-экономическому развитию региона, его неизученность сделали административную политику Центра непоследовательной, подверженной влиянию многих факторов. Деятельность многочисленных комиссий и совещаний, посвященных вопросам колонизации, не смогла преодолеть ведомственные противоречия и выработать единый взгляд на перспективы развития Приамурья.

Административная практика для развития районов пионерского освоения, осуществляемого силами государства, предполагала приспособление действовавшей системы управления и приемов администрирования к местным условиям. Вследствие слабой изученности края, реформы на всех уровнях управления в Приамурье чаще всего запаздывали, процесс реализации конкретных административных задач был длительным, требовавшим постоянной корректировки и очень дорогостоящим. Мини-

стерство финансов, чтобы избежать необоснованных трат, настаивало на максимальной постепенности и осторожности. Последствием «затягивания» в проведении необходимых изменений стало несоответствие структуры местного управления и задач развития гражданской жизни, а также снижение эффективности деятельности администрации.

Изначально особенности системы местного управления Дальнего Востока отразило административное законодательство. Для Дальнего Востока, как и для всей Сибири, законы, действовавшие в губерниях, управлявшихся на «общих» основаниях, вводились по специальному подтверждению [4, с. 6]. В нормативных правовых актах, определивших правовой статус новых административно-территориальных образований, закреплялось совмещение гражданского, военного (казачьего) управления, отсутствие совещательных органов при губернаторе, совмещение «общего» и «частного» управления либо в областных правлениях (Забайкалье, Приморье), либо в губернаторских канцеляриях (Амурская область, Сахалин). По существовавшей в российском законодательстве традиции, вместе с указом о создании административно-территориального образования издавались «Положения» о нем и, по необходимости, — «Наказ управлению», разъяснявший основные моменты правоприменительной практики. Недостаток информации, неопределенность целей правительства в отношении развития региона обусловили краткость «Положений об управлении» [2] всех областей, «Наказ» не был издан вовсе. Полномочия сибирских совещательных учреждений — Советов — законодатель передал местным начальникам на всех уровнях управления. Только в Забайкальской области было оставлено общее присутствие губернатора и областного правления совместно с прокурором в качестве своеобразного «совещательного противовеса» губернатору.

Предусмотренное сибирской административной моделью разделение управления на «общее», принадлежавшее начальнику и Совету, и «частное», построенное по отраслевому принципу, в Приамурье не сложилось. В Забайкальской и Приморской (с 1867 г.) областях функции органов «общего» и «частного» управления были сосредоточены в административно-полицейских органах — областных правлениях. В Амурской, Приморской (до 1867 г.) областях и на Сахалине единственными административными органами были учреждения «общего» управления — канцелярии губернаторов. В генерал-губернаторском управлении полномочия отраслевых отделений сибирских Главных управлений находились в ведении канцелярии генерал-губернатора.

Задачи освоения края и система «особенного управления» определяли объем полномочий «начальствующих лиц». «Учреждение Приамурского генерал-губернаторства» 1884 г. закрепило за генерал-губернатором права, аналогичные правам «хозяина» Восточной Сибири, но не определило его особые полномочия, связанные с развитием региона. Мероприятия по созданию гражданской жизни и поддержанию обороноспособности в крае требовали от генерал-губернатора деятельности, во многом не урегулированной законодательством. Реалии политического и экономического развития Дальнего Востока вынуждали правительство, раз за разом, предоставлять «начальствующим лицам» дополнительные права и перераспределять полномочия между генерал-губернаторами и губернаторами. В процессе реализации задач по освоению региона за Приамурским генерал-губернатором были закреплены исключительные права в области налогообложения, регулирования миграционных потоков, решения вопроса о предоставлении подданства, контроля над распространением оружия. Правительству приходилось постоянно решать проблемы противоречия между необходимостью расширения генерал-губерна-

торских полномочий и общегосударственной административной практикой. Желание приамурских генерал-губернаторов «выбить» себе исключительные права осложняли их отношения с ведомствами. Министр финансов И. А. Вышнеградский на одном из заседаний Госсовета в марте 1888 года даже одернул первого приамурского генерал-губернатора А. Н. Корфа, указав, что расширение власти генерал-губернатора, по его мнению, «не должно состоять в отступлении от основных начал важнейших общегосударственных постановлений» [12].

Организаторский характер деятельности, с одной стороны, и отсутствие финансовой самостоятельности, с другой стороны, ставили Приамурских генерал-губернаторов перед необходимостью постоянного обращения в министерства для одобрения очередного «нововведения». Поэтому, несмотря на свои «исключительные» полномочия, генерал-губернатор находился в большей зависимости от министерств, чем главные начальники других окраинных регионов России с устоявшейся системой управления\*.

Наличие генерал-губернаторского уровня в местном управлении сужало права начальников областей — военных губернаторов. В соответствии с региональным административным законодательством они являлись лишь исполнителями приказаний генерал-губернатора. Передача полномочий Советов не расширила административных возможностей губернаторов, так как генерал-губернатору на окончательное решение передавались даже маловажные вопросы. Власть дальневосточных губернаторов к началу XX века не смогла приобрести самостоятельность даже в рамках «организаторского» характера их деятельности. Все изменения в положении начальников областей касались незначительных дел, чтобы «разгрузить» генерал-губернатора.

Деятельность приамурских генерал-губернаторов и военных губернаторов — одна из ярких страниц в истории Дальнего Востока. Благодаря их усилиям пустынный

край был изучен, освоен и заселен русскими переселенцами. Главные начальники Приамурья — генерал-губернаторы А. Н. Корф, С. М. Духовской, Н. И. Гродеков способствовали распространению просвещения, развитию науки и культуры. Даже неудачные итоги русско-японской войны (1904–1905 гг.) не смогли поставить под сомнение статус территорий вдоль Амура и Южно-Уссурийского края как неотъемлемой части Российской Империи. Ни один дальневосточный генерал-губернатор и губернатор не был отрешен от должности и не был привлечен к суду за превышение полномочий, взяточничество или халатность. Исключением стал губернатор Сахалина М. Н. Ляпунов, отданный под суд в январе 1906 года за упущения в организации обороны Сахалина во время русско-японской войны [6, с. 55]. В том же году в связи с революционными волнениями был снят амурский губернатор Д. В. Путята, отказавшийся привлечь войска для подавления беспорядков [8, с. 52].

Создание в Приамурье областей, а не губерний предусматривало упрощенную структуру местной администрации и расширение предметов ведения у действовавших учреждений. «Положения об управлении» областями вводили самые необходимые учреждения — административно-полицейские и судебные. Полномочия местных органов отраслевого управления по мере необходимости исполняли административно-полицейские органы. Такого разнообразия обязанностей аналогичные учреждения центральной России и Сибири не имели. Следствием этого стали постоянно растущая нагрузка на чиновников и большой объем делопроизводства. Даже при наличии нормативных документов организация делопроизводства внутри учреждений складывалась стихийно, длительно формировался определенный круг ведения для конкретной должности.

Отсутствие на Дальнем Востоке земских учреждений, длительный период формиро-

вания органов сословного (крестьянского) самоуправления, более позднее, в 1896 г., введение положений судебной реформы 1864 г. обусловили ситуацию, при которой правоохранительная функция административно-полицейских органов уступала по значимости общеадминистративным задачам. Низкий контроль со стороны вышестоящих органов и указанная ситуация привели к большей зависимости местного населения от полицейских чиновников, к произволу и безнаказанности с их стороны.

Большая часть чиновников, приезжавших из России и Сибири, была не готова к работе в многопрофильных учреждениях Приамурья. Тяжелые условия труда и низкий уровень жизни, не подкрепленные достаточным денежным содержанием, приводили к оттоку высококвалифицированных чиновников из административных учреждений гражданского ведомства. Текучесть кадров тормозила формирование профессиональных навыков у дальневосточной бюрократии и сказывалась на эффективности управления.

Особенностью «низового» управления — окружного, городского, участкового, сельского — стало разнообразие форм административно-территориальной организации, связанное с деятельностью населения. Южные территории (Забайкалье, Амурская область, Южно-Уссурийский край) с благоприятными климатическими условиями являлись зоной крестьянской колонизации. Сюда правительством направлялся основной поток переселенцев для освоения пригодных к обработке земель, для обслуживания потребностей армии и флота, для охраны границы. Большие прибыли давала частная разработка природных ресурсов. Поэтому окрѳги (уезды) включали крестьянские волости и селения, казачьи станицы, горно-полицейские участки, участки железной дороги. Города имели свою администрацию. На Сахалине, где организацию окружного управления определяли потребности каторги, в Охото-Камчатском крае и на территориях нижнего течения Амура,

имевших суровый климат, подобного разнообразия внутри окружного устройства не было.

Слабость гражданской администрации выдвинула на ведущее место органы военного управления, власть которых в разное время распространялась на все население. Ни в одной окраине России не наблюдалось такого подавляющего влияния военных на социально-экономическое развитие, как в Приамурье во второй половине XIX века. Совмещение военными казачьего и гражданского управления было характерно для всех уровней местной администрации на различных этапах ее развития. В начале XX века это положение сохранялось на региональном и областном уровне, реформой 1888 года окружная и городская администрация были отделены от военной. Малочисленный штат чиновников и ограниченность финансовых средств вынуждали губернаторов привлекать военных к работе в учреждениях гражданского ведомства. До 1917 года полицейская стража частично формировалась из солдат и казаков.

Исторически сложившееся разнообразие в структуре областного управления стало следствием военно-политических целей правительства в отношении перспектив развития каждой из областей на момент ее создания. Помимо этого, неодинаковыми были условия для хозяйственного освоения во всех частях Приамурья. Проблема унификации управления дальневосточных областей с аналогичным управлением в Сибири поднималась военными губернаторами уже в середине 1880-х годов. Затем этот вопрос неоднократно ставился в МВД всеми генерал-губернаторами, начиная с А. Н. Корфа. Однако в правительстве считали, что уровень социально-экономического развития Приамурского генерал-губернаторства к началу XX века не требовал введения в полном объеме учреждений сибирского губернского управления.

Создание русской администрации на арендованных территориях (полосе отчуж-

дения КВЖД и Ляодунском полуострове) в последнее десятилетие XIX века, а также выделение всей зоны русского влияния на Дальнем Востоке в самостоятельное наместническое управление в 1903 году можно рассматривать как один из вариантов развития системы «особенного управления». В общероссийской административной системе управление новыми землями, появившимися в результате строительства части Сибирской железной дороги на территории Китая, играло незначительную роль. В современной исторической науке изучение этого вопроса только начинается [9], но уже сейчас можно сказать, что поиск административных форм для территорий, формально империи не принадлежавших, связан с поступательным движением России к незамерзающим портам на Тихом океане и с проникновением российского капитала в юго-восточную Азию. Становление системы местного управления проходило в сложных условиях. Решение правительства о том, будет ли управление складываться в рамках российской административной модели или придется разрабатывать что-то новое, зависело от внешнеполитических событий, ведомственной борьбы и вмешательства в дальневосточную политику придворных группировок, преследовавших зачастую корыстные цели.

Несмотря на сохранение за императором Китая суверенных прав на арендованные Россией территории, политика российского правительства была направлена на включение их в единое административно-правовое пространство Российской Империи, поэтому специальной системы управления здесь создано не было. Как нововведения можно отметить: попытку выделения полиции в самостоятельную структуру; осуществление коммерческим предприятием гражданского управления территорией под контролем министра финансов; руководство со стороны гражданского ведомства (министерства финансов) воинским подразделением. Но в целом созданная административная система

имела те же характерные черты, какие имели место на Кавказе, в Средней Азии, в Приамурье: особый статус и полномочия «начальствующих лиц», совмещение различных частей управления одним лицом, осуществление гражданского управления военными [17, с. 1268–1269].

Основной задачей создания Дальневосточного наместничества в 1903 году являлось укрепление государственной власти на местах. Ее решение выделось в передаче полномочий органов центрального управления непосредственно в регион. Однако кавказское наместничество, чья форма «особенного управления» стала основой для дальневосточных проектов, не было полностью выведено из-под контроля царского правительства. Автономные начала власти наместника Кавказа были ограничены, поскольку существовавший при нем особый совет и канцелярия были подконтрольны императору и подотчетны Госсовету. Кавказский комитет в середине XIX века (на правах особого министерства) входил в состав Госсовета [11, с. 407]. Предложениями проекта дальневосточного наместника Е. И. Алексеева предусматривалось полное выведение наместничества из-под контроля министерств. В своих руках Е. И. Алексеев планировал сосредоточить всю исполнительную власть и право самостоятельных действий, давая объяснения только императору. Такими полномочиями в начале XX века обладали только органы Верховного управления, то есть император. В определенных условиях эти положения могли привести к принятию непродуманных решений и произволу, но уже официально разрешенному. Хотя нужно признать, что наместник, в данном случае, следовал желаниям монарха. Николай II упорно хотел обособить Дальний Восток во всех отношениях (в том числе и в законодательном), поставить под свой непосредственный контроль и лично заниматься его управлением.

Отрешение министерств от участия в управлении Дальним Востоком лишало ре-

гион того административного ресурса, каким обладали ведомства в деле обеспечения нормального функционирования аппарата управления. Для территорий, имевших сложившиеся административные органы (Польша, Финляндия), этот момент был не столь существенным. Выведение из-под министерского контроля системы местного управления Дальнего Востока, с ее разнобразной и неустойчивой структурой, могло привести в дальнейшем к отрыву от общегосударственной административной практики и к обособлению. Идея укрепления властной вертикали при одновременной децентрализации управления была, что называется, в «духе времени», но решать ее нужно было в масштабах всего государства. Существование наместничества было недолгим — два года, поэтому судить, на-

сколько данная административная модель отвечала реалиям Дальнего Востока, очень сложно.

Процесс развития местного управления Дальнего Востока подтвердил общую тенденцию эволюции управления окраинами Российской Империи. Ее движение было направлено от системы «особенного управления», учитывающей региональные особенности, к постепенной унификации в рамках общегосударственной модели местного управления. В конце XIX века МВД активно работало в этом направлении. Первые итоги были закреплены Сибирской административной реформой 1895 года [3], опыт которой планировалось распространить на всю страну. Однако события начала XX века не позволили довести реформу до конца.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

\*Особенности генерал-губернаторского уровня управления в Восточной Сибири подробно рассмотрены А. В. Ремневым в работах: *Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в.* Омск: Изд-во ОмГУ, 1995. 237 с.; *Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика во второй половине XIX — начале XX в.* Омск: Изд-во ОмГУ, 1997. 253 с.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Азиатская Россия. Т. 1: Люди и порядки за Уралом. СПб.: Переселенческое упр. Глав. упр. землеустройства и земледелия, 1914. 576 с.
2. Высочайше утвержденное «Положение об управлении Забайкальской области Восточной Сибири». Именной указ, данный Сенату 11 июня 1851 года // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. II. Т. XXIV. Отд. 1. 1851. № 25394. СПб., 1853.; Высочайше утвержденное «Положение об управлении Приморской области Восточной Сибири». Именной указ, данный Сенату 31 октября 1856 года, опубликованный 14 ноября // Дальний Восток России: из истории системы управления. Документы и материалы. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства. Владивосток: Приморская краевая организация Добровольного общества любителей книги России, 1999. С. 23–36; Высочайше утвержденное Положение об управлении Амурской области. Именной указ, данный Сенату 8 декабря 1858 года, опубликованный 31 того же декабря // Там же. С. 36–48.
3. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета 1 июня 1895 года о преобразовании губернских установлений ведомства Министерства внутренних дел в губерниях Тобольской, Томской, Енисейской, Иркутской и об учреждении штата означенных установлений. Тобольск: Губернская типография, 1895. 50 с.
4. *Ивановский В. В.* Административное устройство наших окраин. Казань: Типография Казанского ун-та, 1891. 89 с.
5. История Дальнего Востока в эпоху феодализма и капитализма (XVIII в. — февраль 1917 г.) / А. Р. Артемьев, Л. И. Галлямова, Л. Я. Иващенко [и др.]; ред. А. И. Крушанов; АН СССР, ДВО. Ин-т истории, археологии и этнографии народов ДВ. М.: Наука, 1991. 471 с.

6. *Костанов А. И., Тварковский Л. С.* Здесь не готовились к войне... (О Михаиле Николаевиче Ляпунове) // *Губернаторы Сахалина: Биографические очерки.* Южно-Сахалинск: Дальневост. кн. изд-во, Сахалин. отд-ние, 2000. 391 с.
7. *Краткое описание Дальнего Востока и прилегающих к нему областей Северной Маньчжурии и Северной Кореи.* Хабаровск: Типография канцелярии Приамурского генерал-губернатора, 1912. 102 с.
8. *Летопись Амурской области.* (Хроника событий с древнейших времен до октября 1917 г.). Т. 1. Благовещенск: Амурская правда, 1998. 98 с.
9. *Лукоянов И. В.* «Не отстать от держав...» Россия на Дальнем Востоке в конце XIX — начале XX века. СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 2008.
10. *Надаров И. П.* Второй Хабаровский съезд губернаторов и других представителей 1886 года. Владивосток: Типография штаба портов Восточного океана, 1886. 79 с.
11. *Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления /* Отв. ред. С. Г. Агаджанов, В. В. Трепавлов. М.: Славянский диалог, 1998. 416 с.
12. *Российский государственный исторический архив.* Ф. 560. Оп. 21. Д. 506. Л. 18 об.
13. *Ремнев А. В.* Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск: Изд-во ОмГУ, 2004. 552 с.
14. *Ремнев А. В.* Самодержавие и Сибирь. Административная политика во второй половине XIX — начале XX в. Омск: Изд-во ОмГУ, 1997. 253 с.
15. *Ремнев А. В.* Проблемы управления Дальним Востоком России в 1880-е гг. // *Исторический ежегодник.* Омск : Изд-во ОмГУ. 1996. С. 17–30.
16. *Салогуб Я. Л.* Особенности формирования административной системы Дальнего Востока во второй половине XIX — начале XX века // *Социально-этнические процессы в микро- и макроистории: Сб. материалов V ежегодной научно-теоретической конференции «Человек в истории».* 22–23 декабря 2005 г. / Под ред. Т. В. Воробьевой, Т. П. Минченко. Петропавловск-Камчатский: Изд-во КамГУ, 2006. С. 379–386.
17. *Салогуб Я. Л.* Административная система Квантунской области: структура и полномочия органов управления (1898–1899 гг.) // *Право и политика.* 2008. № 5. С. 1262–1269.
18. *Серебренников И. И.* Сибиреведение. Харбин: Типография КВЖД, 1920. 93 с.
19. *Учреждение Сибирское // Свод законов Российской Империи: В 16 т. Изд. 1892. Т. 2. Ч. 2.* СПб.: Общественная польза. С. 269–302.
20. *Шперк Ф. Ф.* Россия Дальнего Востока. СПб.: Типография Академии наук, 1885. 503 с.

## REFERENCES

1. *Aziatskaja Rossija. T. 1: Ljudi i porjadki za Uralom.* SPb.: Perese-lencheskoe upr. Glav. upr. zemleustrojstva i zemledelija, 1914. 576 s.
2. *Vysochajshe utverzhdennoe «Polozhenie ob upravlenii Zabajkal'skoj oblasti Vostochnoj Sibiri».* Imennoj ukaz, dannij Senatu 11 ijunja 1851 goda // *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Sobr. II. T. XXIV. Otd. 1. 1851. № 25394.* SPb., 1853.; *Vysochajshe utverzhdennoe «Polozhenie ob upravlenii Primorskoj oblasti Vostochnoj Sibiri».* Imennoj ukaz, dannij Senatu 31 oktjabrja 1856 goda, raspublikovannyj 14 nojabrja // *Dal'nij Vostok Rossii: iz istorii sistemy upravlenija. Dokumenty i materialy. K 115-letiju obrazovanija Priamurskogo general-gubernatorstva.* Vladivostok: Primorskaja kraevaja organizatsija Dobrovol'nogo obshchestva ljubitelej knigi Rossii, 1999. S. 23–36; *Vysochajshe utverzhdennoe Polozhenie ob upravlenii Amurskoj oblasti.* Imennoj ukaz, dannij Senatu 8 dekabrja 1858 goda, raspublikovannyj 31 togo zhe dekabrja // *Tam zhe. S. 36–48.*
3. *Vysochajshe utverzhdennoe mnenie Gosudarstvennogo Soveta 1 ijunja 1895 goda o preobrazovanii gubernskih ustanovlenij vedomstva Ministerstva Vnutrennih del v gubernijah Tobol'skoj, Tomskoj, Enisejskoj, Irkutskoj i ob uchrezhdenii shtata oznachennyh ustanovlenij.* Tobol'sk: Gubernskaja tipografija, 1895. 50 s.
4. *Ivanovskij V. V.* Administrativnoe ustrojstvo nashih okrain. Kazan': Tipografija Kazanskogo un-ta, 1891. 89 s.
5. *Istorija Dal'nego Vostoka v epohu feodalizma i kapitalizma (XYII v. — fevral' 1917 g.) /* A. R. Artem'ev, L. I. Galljamova, L. JA. Ivashchenko [i dr.]; red. A. I. Krushanov; AN SSSR. DVO. In-t istorii, arheologii i etnografii narodov DV. M.: Nauka, 1991. 471 s.

6. *Kostanov A. I., Tvarkovskij L. S. Zdes' ne gotovilis' k vojne... (O Mihaile Nikolaeviche Ljapunove) // Gubernatory Sahalina: biograficheskie ocherki. Juzhno-Sahalinsk: Dal'nevost. kn. izd-vo, Sahalin. otd-nie, 2000. 391 s.*
7. *Kratkoe opisanie Dal'nego Vostoka i prilegajushchih k nemu oblastej Severnoj Man'chzhurii i Severnoj Korei. Habarovsk: Tipografija kantseljarii Priamurskogo general-gubernatora, 1912. 102 s.*
8. *Letopis' Amurskoj oblasti. (Hronika sobytij s drevnejshih vremen do oktjabrja 1917 g.). T. 1. Blagoveschensk: Amurskaja pravda, 1998. 98 s.*
9. *Lukojanov I. V. «Ne otstat' ot derzhav...» Rossiya na Dal'nem Vostoke v kontse XIX — nachale XX veka. SPb.: Izd-vo «Dmitrij Bulanin», 2008.*
10. *Nadarov I. P. Vtoroj Habarovskij sjezd gubernatorov i drugih predstavitelej 1886 goda. Vladivostok: Tipografija shtaba portov Vostochnogo okeana, 1886. 79 s.*
11. *Natsional'nye okrainy Rossijskoj imperii: stanovlenie i razvitie sistemy upravlenija / Otv. red. S. G. Agadzhanov, V. V. Trepavlov. M.: Slavjanskij dialog, 1998. 416 s.*
12. *Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv. F. 560. Op. 21. D. 506. L. 18 ob.*
13. *Remnev A. V. Rossiya Dal'nego Vostoka. Imperskaja geografija vlasti XIX — nachala XX vekov. Omsk: Izd-vo OmGU, 2004. 552 s.*
14. *Remnev A. V. Samoderzhavie i Sibir'. Administrativnaja politika vo vtoroj polovine XIX — nachale XX vv. Omsk : Izd-vo OmGU, 1997. 253 s.*
15. *Remnev A. V. Problemy upravlenija Dal'nim Vostokom Rossii v 1880-e gg. // Istoricheskij ezhegodnik. Omsk: Izd-vo OmGU. 1996. S. 17–30.*
16. *Salogub Ja. L. Osobennosti formirovanija administrativnoj sistemy Dal'nego Vostoka vo vtoroj polovine XIX — nachale XX veka // Sotsial'no-etnicheskie protsessy v mikro- i makroistorii: Sb. materialov V ezhegodnoj nauchno-teoreticheskoj konferentsii «Chelovek v istorii». 22–23 dekabrja 2005 g. / Pod red. T. V. Vorob'evoj, T. P. Minchenko. Petropavlovsk-Kamchatskij: Izd-vo KamGU, 2006. S. 379–386.*
17. *Salogub Ja. L. Administrativnaja sistema Kvantunskoj oblasti: struktura i polnomochija organov upravlenija (1898–1899 gg.) // Pravo i politika. 2008. № 5. S. 1262–1269.*
18. *Serebrennikov I. I. Sibirevedenie. Harbin: Tipografija KVZHD, 1920. 93 s.*
19. *Uchrezhdenie Sibirskoe // Svod zakonov Rossijskoj Imperii: V 16 t. Izd. 1892. T. 2. Ch. 2. SPb.: Obshchestvennaja pol'za. S. 269–302.*
20. *Shperk F. F. Rossiya Dal'nego Vostoka. SPb.: Tipografija Akademii nauk, 1885. 503 s.*

*Е. Н. Лисицына*

## ТРУД ЯПОНСКИХ ВОЕННОПЛЕННЫХ В НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ САХАЛИНА В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ

*Статья посвящена проблеме использования труда японских военнопленных на работах по восстановлению и развитию нефтяной промышленности Сахалина в послевоенные годы. В ней приводятся данные о численности японских военнопленных, указаны предприятия нефтяной промышленности, использовавшие их труд, отражены условия труда и быта военнопленных, выполнение ими производственных норм. Делается вывод о том, что в условиях катастрофической нехватки рабочей силы труд японских военнопленных явился одной из основ возрождения нефтяной отрасли Сахалина.*

**Ключевые слова:** Сахалин, японские военнопленные, объекты нефтяной промышленности, выполнение норм, репатриация.

*E. Lisitsina*

### The Work of Japanese Prisoners of War in the Sakhalin Oil Industry in the Post-war Years

*The article deals with the employment of Japanese prisoners of war for the reconstruction and development of Sakhalin oil industry in the postwar years. The number of Japanese prisoners of war is indicated as well the oil industry enterprises where they worked, the working*