

© 2013 г.

В.П. КАЗАНЦЕВ

РУССКО-ЯПОНСКАЯ ВОЙНА 1904–1905 годов. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНИМ ВОСТОКОМ В НАЧАЛЕ XX века

Итоги русско-японской войны изменили геополитическую ситуацию в Азиатско-Тихоокеанском регионе и способствовали дальнейшему росту влияния Японии и Америки. Еще до заключения Рыболовной конвенции 1907 г. в российских северных водах вели незаконный неконтролируемый промысел морских ресурсов японцы и американцы, но теперь японцы стали делать это на законных основаниях. Япония и Америка разделили сферы влияния в северо-восточном регионе Азии. Сахалин и Камчатка усиленно осваивались японцами, а американцы беззащитно хозяйничали на Чукотке, грабя и спаивая инородцев. В связи с этим, развитие прибрежных дальневосточных окраин Российской империи приобрело международный аспект и высшие чиновники края, в который раз, подняли вопрос о необходимости административно-территориальной реорганизации для усиления правительственного контроля внутри региона.

Опасность быстрой экономической экспансии была не сразу оценена центральным правительством. Приамурский генерал-губернатор П.Ф. Унтербергер в переписке с бывшим наместником на Дальнем Востоке адмиралом Е.И. Алексеевым просил его выяснить мнение представителей высшего чиновничества относительно перспектив освоения Дальнего Востока. Но Алексеев на начало января 1907 г. не смог сообщить ничего утешительного. Более того, даже ему, близкому ко двору, была непонятна медлительность правительства¹.

Летом 1907 г. Унтербергер прибыл в Петербург с целью лично представить правительству ряд проектов административной реформы на Дальнем Востоке. Для их изучения при департаменте общих дел МВД было созвано Особое междуведомственное совещание, в работе которого, помимо чиновников, приняли участие частные лица, знакомые с региональными проблемами². В сентябре 1907 г. на рассмотрение участникам стали поступать предложения по территориальной реорганизации Приморской области и судьбе о. Сахалин³, выявившие значительные разногласия во взглядах. Препятствием к достижению консенсуса и формированию общей концепции административного устройства территорий вдоль побережья Тихого океана с учетом итогов русско-японской войны стало отсутствие нужной и достоверной информации. В процессе согласования правительственных мероприятий по развитию Дальнего Востока подобная ситуация регулярно складывалась на протяжении всего XIX в. и приводила к принятию половинча-

Казанцев Виктор Прокопьевич – кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории и социально-политических дисциплин Смольного института Российской академии образования (СПб.).

¹ Российский государственный военно-исторический архив (далее – РГВИА), ф. 99, оп. 1, д. 37, л. 10.

² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА), ф. 565, оп. 5, д. 19546, л. 1.

³ Там же, ф. 1284, оп. 185, 1917, д. 7, л. 263.

тых и непоследовательных решений. В этот раз, учитывая сложность стоявшей задачи, сошлись во мнении: передать материалы по разработке принципов будущей реформы на обсуждение приамурским чиновникам, с привлечением максимально возможного количества специалистов из различных ведомств.

Местное совещание начало работу при военном губернаторе Приморской области В.Е. Флуге во Владивостоке в декабре 1907 г. Фактором, определившим ход работы и междуведомственного, и местного совещания, стали условия Портсмутского договора, по которому Япония получила широкий доступ в северные уезды Приамурского генерал-губернаторства⁴. Особенно неприятными для местной администрации стали успехи Японии по освоению южной части Сахалина. Они заставили центральную и местную власть по-новому взглянуть не только на северную часть о. Сахалин, но и на все Тихоокеанское побережье. “По моим наблюдениям наши Дальневосточные окраины начинают, как будто, интересовать общественное мнение и печать, – писал в январе 1908 г. Е.И. Алексеев П.Ф. Унтербергеру, – но все это незначительная капля в море и этим нельзя утешаться”⁵.

Представляя в МВД заключение Владивостокского совещания, генерал-губернатор П.Ф. Унтербергер, со своей стороны, добавил, что русско-японская Рыболовная конвенция 1907 г. создала для северных уездов Приморской области опасную ситуацию экономического захвата японцами. Создание сильной авторитетной власти на месте – “это вопрос государственной важности”⁶.

Сравнение результатов деятельности Японии и России на Дальнем Востоке было далеко не в пользу последней и в Петербурге это хорошо понимали. “Недавно мне пришлось беседовать с одним из дипломатов, вернувшимся с Дальнего Востока, – писал в том же январском письме Е.И. Алексеев, – и поражаешься успеху Японии на Сахалине, Маньчжурии и Корее... Каким кольцом они хотят нас окружить, и как легко им будет довершить свой план – полного устранения России с берегов Тихого океана”⁷.

С начала 1908 г. дальневосточные вопросы становятся одними из главных на заседаниях Совета министров. Этот регион в реформах П.А. Столыпина занимал особое место. В перспективе правительственная переселенческая программа предполагала усиление русского элемента в приграничных районах и привлечение рабочих на производство, без чего противостоять мирному завоеванию Дальнего Востока Японией и Америкой, а также волне китайской и корейской эмиграции было просто невымыслимо. Поэтому оптимальное административно-территориальное переустройство Приамурья с целью повышения эффективности управления, по мнению Совета Министров, “мера назревшая и желательная”⁸.

В феврале 1908 г. генерал-губернатор внес на обсуждение правительства записку “Ближайшие задачи в деле закрепления за нами Приамурского края”⁹, отразившую выводы Владивостокского совещания. Как в свое время его предшественники, П.Ф. Унтербергер предлагал утвердить долгосрочную программу развития региона, позволявшую “принять меры, предупреждающие мирный захват Камчатки Японией”¹⁰. В начале марта записка была передана в министерства для детального изучения. В течение всей весны 1908 г. на заседаниях правительства регулярно заслушивались экспертные отчеты ведомств о целесообразности мероприятий, предложенных генерал-губернатором. Более 20 лет, с момента выделения в 1884 г. территорий восточнее озера Байкал в самостоятельное управление, правительство Российской империи не могло определиться со значением Приамурья для государства и с приоритетами региональной политики.

⁴ Там же, ф. 398, оп. 7, д. 25083, л. 41.

⁵ РГВИА, ф. 99, оп. 1, д. 37, л. 5–5об.

⁶ РГИА, ф. 398, оп. 7, д. 25083, л. 41об.

⁷ РГВИА, ф. 99, оп. 1, д. 37, л. 5об – 6.

⁸ РГИА, ф. 565, оп. 5, д. 19546, л. 43.

⁹ Там же, ф. 1284, оп. 185, 1913, д. 7, л. 234–234об.

¹⁰ Там же, л. 235.

Наконец, 7 мая 1908 г., на заседании Совета Министров в присутствии генерал-губернатора идея разработки комплексной правительственной дальневосточной программы была поддержана¹¹.

Административную часть программы передали в МВД. Предстояло на основании предложений генерал-губернатора разработать мероприятия по направлениям: «а) об административном переустройстве Приморской области и Сахалина; б) об увеличении штатов полиции в Приморском крае; в) о мерах против корейской и китайской иммиграции»¹². Но уже через 10 дней из министерства в правительство поступило предложение: выделить вопрос об административном переустройстве Приморской области для отдельного обсуждения. В резолютивной части Особого журнала Совета Министров от 3 июня 1908 г. было записано: «Так как рассматриваемый вопрос затрагивает интересы многих ведомств, то правильнее было бы образовать Особое Междуведомственное Совещание для разработки подробностей и проектирования расходов»¹³. Председателем был определен товарищ министра внутренних дел сенатор С.Е. Крыжановский.

Участники Совещания, состоявшегося в начале июля 1908 г., поддержали идею начать обустройство пяти северных уездов Приморской области и острова Сахалин, причем, в спешном порядке¹⁴. На 1908 г. уездные управления севера Приморской области (Камчатка и Чукотка) осуществляли свои полномочия на основании положений Учреждений Сибирских редакций 1892 г. Никаких правительственных учреждений, помимо административно-полицейских, здесь не было. Только в Петропавловске имелось городское училище, подведомственное генерал-губернатору и окружному инспектору училищ Приамурского края. Леса, рыбные и звериные промыслы находились в ведении Приамурского Управления государственными имуществами. Летом 1907 г. в распоряжение Управления было передано два судна для регулярного патрулирования и наблюдения за соблюдением японцами конвенции 1907 г. В июле 1908 г. для этих целей в Петропавловске был создан специальный Промысловый надзор из смотрителей и стражников. Почтовые сообщения поддерживались с Владивостоком во время навигации пароходами. В зимний период сообщение осуществлялось через Якутск на собаках. Все почтовые операции производила уездная полиция¹⁵.

Проект П.Ф. Унтербергера предлагал пойти по пути Сибирской административной реформы 1895 г. и создать областное Управление с губернатором во главе, где объединить заведование всеми отраслями местного управления. Камчатскому губернатору, помимо полномочий военных губернаторов Приамурья по гражданскому управлению, предоставить права попечителя Учебного округа, начальника Горного управления, начальника управления Земледелия и государственными имуществами, начальника Почтово-телеграфного округа. В Управлении при губернаторе должны состоять: вице-губернатор, заведующий медицинской частью, горный инженер на правах окружного землемера, лесной ревизор, ихтиолог, архитектор и ветеринарный врач. Из этих лиц образовать общее присутствие Областного управления во главе с губернатором при участии местного товарища прокурора или мирового судьи. На рассмотрение присутствия передать дела, связанные с интересами казны и земскими повинностями, дела о предании суду и все другие дела, по усмотрению губернатора¹⁶. Остальные дела гражданского управления должны решаться единоличной властью губернатора. Уездное и городское управление, управление крестьянским и инородческим населением остается на прежних основаниях при усилении штата. Определять границы районов заведования и местожительство станových приставов генерал-губернатор, ввиду отдаленности,

¹¹ Там же, ф. 565, оп. 5, д. 19546, л. 38.

¹² Там же, л. 46.

¹³ Там же, л. 95.

¹⁴ Там же, ф. 1284, оп. 185, 1913, д. 7, л. 41.

¹⁵ Там же, оп. 185, 1909, д. 5, л. 76.

¹⁶ Там же, ф. 398, оп. 7, д. 25083, л. 42об.

также предлагал передать губернатору¹⁷. Учитывая слабую изученность северных территорий, генерал-губернатор оставил в проекте возможность внесения изменений в основы административного управления краем по мере накопления опыта. На начальной стадии реализации реформы, чтобы не возник правовой вакуум, планировалось все неурегулированные законом моменты разрешать в соответствии с нормами, предусмотренными для Амурской и Приморской областей. Предметы, подлежащие личному вниманию камчатского губернатора, будут обозначены в Особой генерал-губернаторской инструкции¹⁸. О подобном средстве оперативного руководства территориями, учитывавшем местные «особенности и неожиданности», говорилось еще в порт-артурском проекте дальневосточного наместника 1903 г.

В резолютивной части журнала заседания Совещания отразилось общее мнение участников строить управление Камчатской областью на тех же началах, как и в других областях Приамурского края, с некоторыми отступлениями, обусловленными местными особенностями. Совещание выступило против усугубления разнообразия в областном управлении и не поддержало идею учреждения общего присутствия, так как ни на одну из областей Приамурского генерал-губернаторства не распространялись положения сибирской административной реформы 1895 г., объединившие губернские учреждения в общее губернское присутствие. Участники Совещания до конца отстаивали необходимость сохранения системы местных ведомственных учреждений на тех же основаниях, что и в Европейской России¹⁹.

Первоначально ежегодный расход на содержание Управления планировался в сумме 58 200 руб., но впоследствии Приамурский генерал-губернатор снизил его до 55 тыс. руб.²⁰ Всего на обустройство Камчатской области планировалось затратить 696 400 руб.²¹

По окончании работы Совещания, в июле 1908 г. материалы начали поступать в МВД. В начале августа 1908 г. основная работа над проектом была завершена. 29 октября 1908 г. департамент общих дел МВД представил на обсуждение III Государственной думы законопроект «Об административном переустройстве Приморской области и острова Сахалин». Выступая перед депутатами, С.Е. Крыжановский заметил, что правительство, представляя для обсуждения столь скромный проект, не собирается ограничиваться только реформой местного управления. «Чтобы отстоять ее (окраину) от захвата иностранцев и двинуть вперед ее культуру, необходимы, как показывает колониальный опыт государств Западной Европы и Америки, широкая административная организация, предоставление местным деятелям достаточно полномочий и средств и привлечение лучших людей, способных к творческой пионерской работе»²².

17 июня 1909 г. законопроекты «Об административном переустройстве Приморской области и о. Сахалин» и «Временное Положение об управлении Камчатской областью» были подписаны императором²³.

В соответствии с новыми законами северные уезды Приморской области: Петропавловский, Гижигинский, Охотский, Командорский, Анадырский и, выделенный из последнего, Чукотский, составили Камчатскую область²⁴.

Совокупность факторов (причины воссоздания области, ее географическое положение и климатические условия) оказали непосредственное влияние на структуру

¹⁷ Там же, л. 43.

¹⁸ Там же, л. 43–43об.

¹⁹ Там же, л. 119об. – 120.

²⁰ Там же, л. 44–44об.

²¹ РГВИА. ф. 400, оп. 1. д. 3689, л. 9.

²² Представление МВД в Государственную думу об административном переустройстве Приморской области и о. Сахалин 29 октября 1908 г. – Коллекция печатных записок РГИА, № 258, с. 1.

²³ РГИА, ф. 398, оп. 7, д. 25083, л. 126.

²⁴ История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII – февраль 1917 г.). М., 1991, с. 93–96.

управления и объем полномочий камчатских чиновников. Главное управление областью принадлежало Приамурскому генерал-губернатору, местное – губернатору Камчатской области. В отличие от своих коллег – военных губернаторов Амурской и Приморской области, должность Камчатского губернатора (IV класса по Табели о рангах) определялась как сугубо гражданская, не связанная с командованием войсками и званием наказного атамана казачьего войска. Оклад содержания – 6 тыс. руб. жалования и 6 тыс. руб. столовых²⁵ (10 тыс. – оклад содержания Амурского и Приморского военных губернаторов)²⁶. Но военные губернаторы получали содержание не только по ведомству МВД, но и по военному, так что разница в материальном обеспечении была не в пользу Камчатского губернатора.

По действующему законодательству должность губернатора имела, несомненно, двойственный характер. Во-первых, губернатор – представитель Верховной власти в области. В этом звании права губернатора Камчатки были существенно ограничены наличием дополнительного управленческого звена – генерал-губернатора. Именно генерал-губернатор, как лицо, облеченное личным доверием монарха, определял особую инструкцией приоритетные направления развития области²⁷. Первая инструкция стратегическую цель деятельности всей администрации видела в том, чтобы “остановить мирный захват японцами Камчатки”. Для ее достижения первые два года, 1909–1910 гг., “надлежит использовать для подготовки всего к планомерной работе, которая должна быть начата по сформированию Управления”²⁸. В Приамурском генерал-губернаторстве подобной инструкцией снабжался военный губернатор Амурской области.

Условия Камчатки способствовали формированию своеобразия в механизме взаимоотношений генерал-губернатора и губернатора. Отсутствие надежных средств и способов быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации привело к тому, что губернатору Камчатки было предоставлено право в случаях, не терпящих отлагательства, “действовать всеми вверенными ему средствами”²⁹ и сообщать генерал-губернатору результаты уже *post factum*. Четких критериев понятия “случая, не терпящего отлагательства” для Камчатки закон не содержал, как и не содержал норму, разъясняющую, должен ли генерал-губернатор безоговорочно согласиться с действиями губернатора и как главный начальник края должен поступить, если ситуация, по его мнению, не была чрезвычайной, и губернатор превысил свои полномочия.

Особые права у Камчатского губернатора были по хозяйственному управлению. Законодатель вынужден был пойти на официальную передачу полномочий генерал-губернатора утверждать кондиции, торги, подряды и договоры между частными лицами и казной на сумму свыше 10 тыс. руб. главе местной администрации. Подобная самостоятельность губернатора была исключительно важна. Первому губернатору Камчатской области В.В. Перфильеву пришлось вести обширное строительство казенных зданий и квартир для чиновников. Существенной заботой областной администрации, по прибытию в Петропавловск 16 августа 1909 г. стало спешное строительство двух-трех домов, иначе просто негде было бы зимовать.

Губернатор являлся представителем почти всех министерств и, прежде всего, – МВД. В этом статусе он непосредственно участвовал в управлении. Но в условиях неустроенности Камчатки, главной задачей, стоявшей перед первым губернатором, стала организация всей системы областного уровня управления, так как в управление уездами реформа 1909 г., никаких изменений, кроме расширения штатов, не внесла.

²⁵ Российский государственный исторический архив Дальнего Востока. (далее – РГИА ДВ), ф. 1, оп. 13, д. 393, л. 2.

²⁶ Там же, ф. 704, оп. 1, д. 393, л. 3–4.

²⁷ Дальний Восток России: из истории системы управления. Документы и материалы. К 115-летию образования Приамурского генерал-губернаторства. Владивосток, 1999, с. 95.

²⁸ РГИА, ф. 398, оп. 7, д. 25083, л. 150–151.

²⁹ Дальний Восток России..., с. 95.

Как и другие дальневосточные губернаторы, Камчатский губернатор соединял в своем лице права и обязанности областных учреждений, создание которых законом не предусматривалось: общего присутствия губернатора с областным правлением, губернского совета. Кроме того, Камчатскому губернатору были предоставлены права начальника Почтово-телеграфного округа и право определять место для проживания и границы районов ведения станowych приставов. Прочие отрасли управления и судебная часть остались под контролем соответствующих ведомственных учреждений³⁰.

Губернатору принадлежал надзор деятельности всех ведомств, исключая судебные и духовные, путем внезапных ревизий³¹. В условиях Камчатки надзор за учреждениями и надзор за должностными лицами часто совпадали. Некоторые чиновники (например, инженер) исполняли функции целого учреждения. Непосредственно на территории Камчатской области из государственных учреждений, поднадзорных губернатору, действовали только училище и промысловый надзор. Функции других учреждений, по мере необходимости, исполняли уездные полицейские управления, в отношении которых губернатор являлся непосредственным начальником и одновременно, осуществлял надзор. Остальные учреждения должны были создаваться постепенно. Последнее слово о необходимости их создания принадлежало генерал-губернатору. В целом, полномочия Камчатского губернатора по гражданскому управлению, были несколько шире, чем у его дальневосточных коллег.

Задачи создания областного управления, с которыми столкнулись Камчатские губернаторы В.В. Перфильев и Н.В. Мономахов, доставили, в свое время, немало проблем первым губернаторам Амурской и Приморской областей, причем возможностей их разрешения у военных губернаторов было значительно больше. Часть административных забот перекладывалась на военное и морское ведомства. Однако всех дальневосточных губернаторов объединял организационный, а не охранительный, как закреплялось законом, характер деятельности. Начальный период существования губернии (области) в районах пионерного освоения, к которым относился Дальний Восток, требовал от губернаторов деятельности, направленной на формирование системы административных учреждений. В этих условиях правоохранительные и надзорные полномочия отступали на второй план.

Штат управления новой областью был небольшим. По Временным положениям 1909 г. камчатские чиновники, кроме чинов судебного ведомства, должны были выполнять поручения губернатора, не относящиеся к их прямым обязанностям³². Должность вице-губернатора Европейской России была связана с председательствованием в губернском правлении, учреждении административно-полицейском, по характеру деятельности. На Камчатке вице-губернатор, как в Амурской области, стал непосредственным заместителем и помощником по всем отраслям управления. Во время отсутствия губернатора в Петропавловске по различным причинам в Управлении всегда должен был оставаться вице-губернатор, заведовавший текущими делами. По болезни или увольнению губернатора, вице-губернатор, для сохранения преемственности власти, заступал на место губернатора. Ежегодно он готовил обзор дел по всем частям управления³³.

Сложными и разнообразными были обязанности начальника губернаторской канцелярии. Их исполнение предполагало знание не только нюансов канцелярской работы, но и осведомленность в местных обычаях, в вопросах международного права (применять на практике положения Рыболовной конвенции 1907 г.). Канцелярия была единственным учреждением общего управления и на начальнике канцелярии лежали обязанности докладчика и советника губернатора по всем делам, проходящим через канцелярию. При необходимости, он исполнял обязанности вице-губернатора. Численный состав канцелярии был малочисленным, даже меньше чем в проекте МВД – два делопроизводителя (старший и младший) и журналист, исполнявший обязанности экзекютора и архивариуса. В штате канцелярии, учитывая частые контакты с Японией, был

³⁰ Там же, с. 93–96.

³¹ Там же, с. 88, 95.

³² Там же, с. 95–96.

³³ РГИА ДВ, ф. 702, оп. 1, д. 34, л. 78.

определен переводчик с японского языка. Разработчики реформы планировали, что эту должность займет чиновник с высшим образованием, знанием языка, законов и обычаев этой страны. Однако при таких требованиях к должности, денежное содержание было определено как у младшего делопроизводителя – 1800 рублей в год. В основном, должность журналиста (переводчика) занимали не классные чиновники, а вольнонаемные лица, которых губернатор имел право причислять к своей канцелярии на два года с сохранением всех пособий, как для классных гражданских чинов³⁴.

Разрабатывая проект системы областного управления в условиях слабой изученности насущных потребностей Камчатки, законодатель, руководствуясь больше соображениями экономии, посчитал ненужным создание отдельного строительного отделения, ограничившись введением в штат только должности областного инженера. План генерал-губернатора П.Ф. Унтербергера, учитывая отсутствие на Камчатке казенного жилья, предлагал предусмотреть в смете управления специальные квартирные деньги. Но уже через год после открытия областных учреждений, в сентябре 1910 г., администрация, столкнувшись с острой жилищной проблемой в целом по региону, поставила перед генерал-губернатором задачу создания хозяйственно-строительного комитета для заведования хозяйственной частью при постройке в Петропавловске казенных зданий. В комитет вошли все чиновники областной администрации³⁵.

Для помощи губернатору при осуществлении надзорных мероприятий над подведомственными учреждениями и лицами в штате управления были предусмотрены должности старшего и младшего чиновника по особым поручениям. В их обязанности входило производство ревизий, проверок, служебных расследований. К тому же, чья наказ, данный в свое время чиновникам по особым поручениям еще генерал-губернатором С.М. Духовским при открытии Приамурского отдела Русского Географического общества, чиновники, помимо служебных сведений, должны были собирать всякие интересные материалы, касающиеся истории и природы края³⁶.

Создание в 1909 г. Камчатской области, помимо решения задач развития северо-восточных краев и усиления присутствия России на Тихом океане, безусловно, являлось частью общероссийского процесса реформирования местного управления, шедшего по двум направлениям: унификация и рационализация. Для Камчатки рационализация управления имела приоритетное направление, хотя черты унификации, так же были налицо. Еще до проведения реформы 1909 г. округа были переименованы в уезды, предпринимались попытки введения самоуправления среди сельских жителей, ставился вопрос о реорганизации казачьих команд. Реформа 1909 г. распространила на Камчатку судебную систему по Судебным уставам 1864 г. в варианте Сибирской Судебной реформы 1896 г. Однако рациональность управления отделенной окраины, призванной итогами русско-японской войны стать звеном в системе защиты экономических и политических интересов России на Дальнем Востоке, обусловила свою специфику администрации новой области. Это совмещение в лице губернатора деятельности всех коллегиальных учреждений, право губернатора возлагать на чиновников любые, даже не относящиеся к их прямым обязанностям, поручения, что при ограниченных возможностях контроля могло привести к безнаказанности и произволу. Но для Приамурского генерал-губернаторства эти элементы административной системы уникальными не являлись. Прослеживается сходство с устройством гражданского управления в Амурской области. Вероятно, разработчики реформы 1909 г. за образец взяли административный аппарат именно этой области, хотя официальные документы об этом факте не упоминают.

Временные Положения об управлении Камчатской областью планировалось пересмотреть в 1915 г. и осуществить корректировку административной системы с учетом накопленного опыта. Но Первая мировая война и революционные события 1917 г. превали этот поступательный процесс.

³⁴ Коллекция печатных записок РГИА, № 258, с. 4.

³⁵ Витер. И.В. Хроника строительства города Петропавловска (1740–1923). Петропавловск-Камчатский, 1997, с. 62.

³⁶ Коллекция печатных записок РГИА, № 258, с. 5–6.