

Ю. В. Пикалов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ В XIX – XX ВЕКАХ: ПРОБЛЕМА КРИТЕРИЕВ

Предмет статьи — современное административное устройство российского Дальнего Востока как исторически складывавшаяся реальность.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, политический критерий, социально-экономический критерий.

Y. V. Pikalov THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF THE FAR EAST OF RUSSIA IN THE XIX—XX CENTURIES: PROBLEM OF CRITERIA (Far Eastern State University of Humanities)

Subject of the article is the modern administrative structure of the Russian Far East as a historically developing reality.

Keywords: administrative-territorial division, political criterion, social and economic criterion.

Современное административное устройство Дальнего Востока России включает в себя три края (Камчатский, Приморский и Хабаровский), четыре области (Амурская, Еврейская автономная, Магаданская и Сахалинская) и Чукотский автономный округ. В сравнении с другими территориями АТР российский Дальний Восток выглядит как наименее населённый и освоенный. По данным на 1 января 2004 г. все население нашего Дальнего Востока составляло 6634100 чел. На тот же момент население северо-восточных провинций Китая насчитывало более 100000000 чел., Северной и Южной Корей более 70000000 чел., а Японии – 127000000 чел.

Однако и этот относительно скромный показатель численности дальневосточного населения России является результатом длительного и зачастую героического процесса освоения этих земель. На протяжении XIX и XX веков административное устройство дальневосточного региона России претерпело значительные изменения. Выявление смысла и логики этих изменений представляет определённый научный интерес.

В конце XVIII в. в России была проведена реформа административного устройства. В это время Сибирь была поделена на две губернии – Тобольскую и Иркутскую. В состав последней вошли территории российского

Дальнего Востока. В отличие от остальной России, где должности генерал-губернаторов были упразднены, в Сибири и на Дальнем Востоке эти должности были восстановлены в 1803 г. В этом же году была образована Камчатская область.

В январе 1822 г. Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западно- и Восточно-Сибирское. В составе последнего находился и Дальний Восток. В июле 1822 г. Александр I утвердил «Учреждение для управления Сибирских губерний» с приложениями – «уставами». В их числе были государственные акты об управлении инородцами, о ссыльных, о сухопутных сообщениях, о городских казаках, о земских повинностях и т. д. Утверждённым документом реформировалась вся система управления Сибирью и Дальним Востоком. В каждой губернии администрацию возглавлял губернатор, при котором имелся совещательный совет. Губерния подразделялась на округа, во главе которых были поставлены окружные начальники, управлявшие с помощью окружных советов. Важное место в системе управления округом занимали окружная полиция и земский суд, возглавлял которые земский исправник. Небольшие города, которых на Дальнем Востоке было большинство, управлялись городничим и выборным старостой. Для русского населения региона вводились волостное и сельское управления, как у государственных крестьян в Европейской России. Волостные и сельские сходы определяли размеры налогов и повинностей, делили земельные, лесные и сенокосные угодья, а также устанавливали наказания провинившимся.

Важное место в административной системе занимали города. Генезис дальневосточных городов в корне отличался от генезиса городов европейских. В Европе их образовывали крестьяне, уходившие со своих земель. Село питало город людьми. На Дальнем Востоке города создавались искусственно. Вслед за первопроходцами сюда завозили людей, которые на пустом месте строили город. Затем уже для снабжения города вблизи возникали сёла. Иначе говоря, города здесь создавало государство для своих целей – преимущественно военных и политических.

Заселение и освоение Дальнего Востока, по преимуществу, не было результатом самодеятельности российского населения. Это был организованный государством процесс, обусловленный стратегическими интересами России. Без государственного патронажа дальневосточные города были бы нежизнеспособны.

Удалённость дальневосточных территорий от центральной власти продиктовала необходимость наделения местной бюрократии большей, чем в других регионах, самостоятельностью в решении вопросов управления. К сожалению чаще всего эта самостоятельность и бесконтрольность порождали вопиющую жестокость и произвол местных чиновников. Местное население не могло найти защиту от чиновников, среди которых процветало каз-

нокрадство и взяточничество. В начале XIX в. «прославился» начальник Охотского порта некто Бухарин. Только за первый год своего «правления» он получил с купцов в качестве взятки 12500 руб. – огромные по тем временам деньги! Про чиновника Коха из того же Охотска даже сложили поговорку: «На небе бог, а в Охотске Кох»¹.

Вплоть до второй половины XIX в. освоение Дальнего Востока протекало относительно замедленными темпами. Причиной тому послужила оторванность южной части этого региона от России. Северо-восток и побережье Охотского моря не могли развиваться быстро ввиду суровых природно-климатических условий. Главный порт российского Дальнего Востока располагался в Петропавловске-Камчатском. Большую часть года акватория Охотского моря была непригодна для плавания имевшихся типов судов. Другие пути сообщения, кроме рек, просто отсутствовали. Реки, как и северные моря, также были непригодны для плавания большую часть года. Людские резервы и грузы добирались в эти районы с большими трудностями и очень длительное время.

Стратегические интересы российского государства на Дальнем Востоке настоятельно требовали дальнейшего развития этого региона. В связи с этим очень остро для государства стоял вопрос о присоединении к его территории южных областей – Уссурийской и Приморской, располагавшихся на побережье более тёплого Японского моря, где имелась возможность плодотворного социально-экономического развития.

Два наших выдающихся соотечественника, Н. Н. Муравьев-Амурский и Г. И. Невельской, внесли решающий вклад в присоединение к России юга Дальнего Востока. Имя Г. И. Невельского связано с открытием судоходного пути по татарскому проливу и устью р. Амур, сделанному им в ходе экспедиции 1849 г. Отправил же его в экспедицию генерал-губернатор Восточной Сибири Н. Н. Муравьев-Амурский.

До 1849 г. считалось, что Амур не имеет выхода в Татарский пролив, а сам этот пролив не судоходен для морских судов. Появление такого мнения является одной из загадок российской истории. Ведь ещё в 1644 – 1645 гг. экспедиция В. Д. Пояркова вышла в Охотское море из устья Амура. Удивительно, что за сто лет пребывания на Дальнем Востоке российских людей правительство не удосужилось проверить этот факт. Конечно, здесь надо учитывать огромные территории государства и небольшую заинтересованность правительства в делах Дальнего Востока. Тем не менее, повторное открытие Г. И. Невельским судоходности нижнего Амура, Амурского лимана и Татарского пролива коренным образом изменило отношение центральной власти к Приамурью. Это поменяло всю геостратегическую картину Дальнего Востока.

Благодаря этому возникла настоятельная необходимость присоедине-

ния Приамурья и Приморья к России. Кстати говоря, наши соперники на Дальнем Востоке – Англия и Франция также исследовали этот вопрос и пытались ввести эти территории в сферу своих интересов. Поэтому, наряду с трудностями переговоров с китайскими властями, задачу присоединения новых территорий осложняли и происки наших геополитических конкурентов. Однако, несмотря на все трудности, эту задачу блестяще решил Н. Н. Муравьев-Амурский. Благодаря чему и получил приставку «Амурский» к своей фамилии.

Присоединение приамурских территорий к России обусловило необходимость дальнейших административных преобразований. По указу от 8 декабря 1858 г. была образована новая область – Амурская, куда вошли все земли по левому берегу Амура; её административным центром стала станция Благовещенская, получившая статус города. Все три области Дальневосточного региона – Забайкальская, Амурская и Приморская – были подчинены генерал-губернатору Восточной Сибири. Главным портом Дальнего Востока стал Владивосток².

Успешное освоение дальневосточных земель, рост численности населения, развитие хозяйства региона потребовали укрепления аппарата управления. Эта необходимость не в последнюю очередь диктовалась также и усилением экспансии западных держав на Тихоокеанском побережье Азии.

В начале 80-х гг. XIX в. обострились русско-китайские и русско-английские отношения в Азии. В мае 1883 г. было образовано особое совещание под председательством генерал-адъютанта Э. Г. Баранова. Оно предложило разделить Восточную Сибирь на два генерал-губернаторства. В июне 1884 г. было образовано Приамурское генерал-губернаторство. В его состав вошли Амурская, Забайкальская и Приморская области, а административным центром стала Хабаровка, переименованная в 1893 г. в город Хабаровск. Приамурское генерал-губернаторство стало восьмым в России наряду с Московским, Киевским, Виленским, Варшавским, Иркутским, Туркестанским и Степным. Основной административно-территориальной единицей Российской империи являлась губерния. К началу XX в. их в России насчитывалось 68. Генерал-губернаторство, как правило, занимало пограничное положение и объединяло несколько губерний или областей³.

Образование Приамурского генерал-губернаторства как самостоятельной административно-территориальной единицы имело принципиальное значение. Следует согласиться с мнением историка Н. И. Дубининой по этому вопросу. Она считает, что «С образованием Приамурского генерал-губернаторства ... началось формирование Дальневосточного региона России. До этого считавшиеся сибирской землёй Приморье и Приамурье теперь приобрели новый самостоятельный статус, и с этой точки зрения оформление в 1884 г. Приамурского генерал-губернаторства следует считать, безус-

ловно, позитивным явлением»⁴.

Генерал-губернаторы назначались на эту должность императором и подчинялись непосредственно Министерству Внутренних Дел. Они обладали широкими полномочиями: командовали всеми вооружёнными силами края, возглавляли гражданскую администрацию, осуществляли дипломатические функции при сношениях с сопредельными государствами. В крае имелись также представители министерств и ведомств, которые функционировали самостоятельно, находясь в прямой зависимости от своих центральных управлений и только косвенно подчинялись генерал-губернатору. Зачастую между ними возникали трения и несогласованность в действиях, что негативно отражалось на управлении краем⁵.

В связи с обострением российско-японских отношений 30 июля 1903 г. на территории Приамурского генерал-губернаторства и Квантунской области было образовано особое наместничество. Это было уникальное для России начала XX в. административно-территориальное образование. Наместник являлся главным начальником края, сосредоточил в своих руках все дела по управлению Дальним Востоком. Подчинялся он непосредственно Николаю II. В этом смысле наместник стоял выше генерал-губернатора.

С современной точки зрения создание наместничества нельзя признать удачным решением в области административно-территориального управления Дальним Востоком. Во-первых, главной его задачей было укрепление позиций России в Манчжурии, Корее и Монголии. Следовательно, основными задачами наместника были военные и внешнеполитические. Внутренние дела Дальнего Востока отодвигались на второй план. Даже сама резиденция наместника располагалась на территории Китая – в Порт-Артуре. Во-вторых, наместничество как институт управления не был обеспечен соответствующим аппаратом и финансами. В-третьих, оно встретило сопротивление как со стороны министерств, так и генерал-губернатора, который получил в лице наместника промежуточную ступень между собой и императором.

Поражение России в русско-японской войне 1904 – 1905 гг. позволило недовольным в окружении императора свалить все неудачи на наместника Е. И. Алексеева. Наместничество не справилось с возложенными на него задачами и было упразднено указом от 18 июня 1905 г.

Последние крупные административно-территориальные преобразования были осуществлены накануне первой мировой войны. В 1909 г. были образованы Камчатская область, а также Сахалинская область, в состав которой включили часть Удского уезда Приморской области с г. Николаевском-на-Амуре. Последнее было обусловлено потребностями развития рыбопромышленности, золотодобычи, лесного дела и ростом населения.

К началу 1917 г. в состав Приамурского генерал-губернаторства вхо-

дили четыре области: Амурская (год образования 1858), Приморская (1856 г.), Камчатская (1909 г.) и Сахалинская (1909 г.)⁶.

В течение XIX в. территория Дальнего Востока пережила несколько административно-территориальных преобразований, которые определялись рядом факторов. На первом этапе – до середины века – главным фактором была необходимость закрепления государства на побережье Тихого океана. Сил и средств для интенсивного освоения региона тогда не было, стратегические интересы ещё не сформировались. Поэтому и управление обширным краем осуществлялось из Иркутска. С присоединением южных территорий Приамурья и Приморья появилась возможность развития путей сообщений и незамерзающих портов. Кроме того, обострилась конкуренция между Россией и мировыми державами за влияние в регионе. Здесь появился новый мощный фактор – внешнеполитический. Россия должна была укреплять своё присутствие в Китае, Корее и Монголии. На этой почве возникла потребность в укреплении власти государства, повышении эффективности управления дальневосточными территориями. И, наконец, третий фактор – социально-экономический. Рост населения региона, ускоривший социально-экономическое развитие территорий, потребовал приближения властных структур к удалённым уголкам Дальнего Востока. Это вызвало новые преобразования в его административно-территориальном делении.

Сложившееся до 1917 г. административно-территориальное деление Дальнего Востока не претерпело особых изменений вплоть до конца 1920 г. 28 ноября 1920 г. в Чите было провозглашено создание Дальневосточной Республики (ДВР). В её состав первоначально вошли: Забайкальская, Амурская, Приморская, Камчатская и Сахалинская области. К концу 1920 г. административное деление ДВР поменялось. Забайкалье было разделено на две области – Забайкальскую и Прибайкальскую. Из части территорий Сахалинской, Амурской и Приморской областей сформировали Приамурскую область. Правительства РСФСР и ДВР договорились об оставлении Камчатской области в составе РСФСР. Была образована Бурят-Монгольская область⁷. Это административно-территориальное деление ДВР и обусловило организацию власти и управления на местах.

Основным критерием административно-территориального устройства Дальнего Востока во времена ДВР являлась неустойчивость местной власти и противоречивый характер ДВР как временного буфера между РСФСР и Японией, войска которой оккупировали часть территории Дальнего Востока.

С восстановлением советской власти на Дальнем Востоке ДВР прекратила своё существование. В 1923 – 1924 гг. на территории советского Дальнего востока существовала Дальневосточная область с центром в г. Чите. В

июле-августе 1923 г. Дальний Восток посетил председатель ЦИК СССР М. И. Калинин. В числе прочих указаний по поводу развития этого региона он предложил перенести его административный центр из Читы в Хабаровск из-за удалённости первой от основной территории Дальнего Востока⁸.

В течение 1923 – 1926 гг. на всей территории Дальнего Востока проходила кампания по выборам в советы всех уровней. Итогом этой кампании явился I съезд Советов Дальневосточного края (ДВК), прошедший 15-23 марта 1926г.

С этого времени и до 20 октября 1938 г. на территории советского Дальнего Востока существовал Дальневосточный край с административным центром в г. Хабаровске. В состав ДВК этого времени входили Амурская, Еврейская автономная, Камчатская, Магаданская, Нижне-Амурская, Приморская, Сахалинская и Хабаровская области. Данное территориальное деление края отражало уровень социально-экономического развития областей региона. Наиболее развитыми в экономическом отношении и относительно населёнными были Приморская и Хабаровская области. Здесь более всего развивались промышленность, транспорт, связь, наука и культура. Камчатская область являлась, главным образом, центром рыбодобычи ДВК. На Сахалине, помимо рыбной, развивалась нефтяная промышленность. Её значение было особенно велико в связи с реконструкцией народного хозяйства, развитием транспорта и укреплением обороны дальневосточных рубежей. Амурская и Еврейская автономная области получили развитие как сельскохозяйственные территории. Магаданская область являлась центром горнодобывающей промышленности. В значительной мере она управлялась органами Дальспецстроя. За исключением Приморской и Хабаровской областей, наличие областного деления других территорий объяснялось не их самостоятельным развитием, а привязанностью в экономическом отношении к краевому центру. Наличие областных органов управления на этих территориях определялось их удалённостью от центра края, но не уровнем социально-экономического развития и численностью населения.

Дальний Восток являлся особой территорией в этнографическом отношении. На его территории исконно проживало 19 коренных народов, занимавших широкую полосу восточной части азиатского материка от берегов Северного Ледовитого океана до Японского моря. В состав ДВК входили три национальных округа, которые были образованы по Постановлению ВЦИК РСФСР от 10 декабря 1930 г.: Корякский, Охотско-Эвенский и Чукотский. Охотско-Эвенский округ был упразднён в 1934 г.

Национальные округа делились на национальные районы. Помимо этого, в составе других областей находились национальные районы. Например, Нанайский и Ульчский районы – в составе Хабаровской и Нижне-

Амурской областей. В общей сложности, к середине 1930-х гг. на территории ДВК насчитывалось 34 национальных района⁹.

С октября 1938 г. Дальневосточный край был разделён на два образования: Приморский и Хабаровский края. Приморский был образован на территории бывшей Приморской области, Хабаровский же стал включать в себя все остальные области, ранее входившие в состав ДВК.

За годы Великой Отечественной войны дальневосточные территории получили интенсивное развитие. Здесь были созданы крупные промышленная и военная базы. Развилось сельское хозяйство и пищевая промышленность. Значительно выросло и население территорий. Процесс социально-экономического роста Дальнего Востока нашёл свое отражение в развитии системы административно-территориального деления. В связи с возвращением в состав страны Южного Сахалина и Курильских островов была образована самостоятельная Сахалинская область, которую выделили из состава Хабаровского края в 1947 г. В следующем, 1948 г., была образована самостоятельная Амурская область, также с выделением из состава Хабаровского края. Этот процесс был продолжен и в 1950-е гг.: в 1953 г. образована самостоятельная Магаданская область, а в 1956 г. – Камчатская.

В отличие от 1930-х гг. создание в 1940-х – 1950-х гг. самостоятельных областей, из числа ранее входивших в состав Хабаровского края, теперь отражало именно степень их социально-экономического развития и способности самостоятельно решать важные социальные и народнохозяйственные задачи. Следовательно, главным критерием такого административно-территориального деления Дальнего востока в 1950-х гг. был уровень их социально-экономического развития.

Указанная выше система административно-территориального деления Дальнего Востока просуществовала вплоть до 90-х гг. XX в. С появлением на карте мира новой России изменились социально-экономические и политические устои государства. Новое время продиктовало и изменения в административно-территориальном делении территории Дальнего Востока Российской Федерации.

В 1990-е гг. начался процесс, получивший позже название «парад суверенитетов». Бывшие в составе прежней РСФСР автономные республики потребовали прав, по сути равных бывшим союзным республикам. Неустойчивость и напряжённость социально-экономического и политического положения новой России в 1990-е гг. позволили развиваться этому процессу.

К началу XXI в. стало ясно, что не всем новым субъектам РФ повышение административного статуса пошло на пользу. Чаще всего в затруднительном положении оказались национальные административно-территориальные образования, ранее входившие в состав более крупных

субъектов РСФСР. В Восточной Сибири это были Бурятский автономный округ в Читинской области и Бурятский-Агинский автономный округ в составе Иркутской области.

На Дальнем Востоке в такой ситуации оказался Корякский автономный округ, который выделился из состава Камчатской области в 90-е гг. XX в. Национальные округа, населённые в основном коренным населением, не имели соответствующей социально-экономической базы для самостоятельного существования. Оторвавшись от прежних промышленных, научных и культурных центров, они не имели возможности для самостоятельного успешного развития в новых рыночных условиях. В начале XXI в. Корякский автономный округ вновь объединился с Камчатской областью. Новый субъект РФ получил теперь и новое название – Камчатский край. Чукотский автономный округ получил возможность самостоятельного успешного социально-экономического развития благодаря усилиям новой администрации во главе с Р. Абрамовичем. Он доказал своё право на дальнейшее существование в качестве полноправного субъекта РФ.

Таким образом, в XIX в. главным критерием административно-территориального деления дальневосточных территорий являлся политический, диктовавшийся необходимостью закрепления России на дальневосточных рубежах. В XX в. он был дополнен факторами социально-экономического развития и стратегическими интересами России в Азиатско-тихоокеанском регионе.

В конце XX в. с распадом СССР и образованием новой России, основным критерием административно-территориального деления стал опять политический. Местная политическая элита стремилась к самостоятельности и повышению статуса своих территорий в составе РФ. Однако не всегда это стремление подкреплялось соответствующими социально-экономическими предпосылками. В результате этого экономический уровень развития территорий порой снижался. Наступал застой, особенно нетерпимый в новых рыночных условиях. С началом XXI в. государство стало возвращать ранее утраченные позиции в регулировании процесса управления субъектами федерации. На первый план в критериях административно-территориального деления страны вновь выдвинулся социально-экономический фактор, определявший перспективы экономического развития территорий.

Примечания

¹ История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.) – М.: Наука, 1990. – С. 133.

² Там же. С. 227.

³ Дубинина Н. И. Приамурский генерал – губернатор Н. И. Гродеков: Историко-

биографический очерк. – Хабаровск: Изд. Дом «Приамурские ведомости», 2001. – С. 50-51.

⁴ Там же. С. 53.

⁵ Дубинина Н. И. Самодержавие и Дальний Восток в начале XX века: проблемы регионального управления. / Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и Российской истории. Материалы международной научной конференции. – Хабаровск: Изд-во ХГПУ, 1997. – С. 52-53.

⁶ Дальний Восток России в период революций 1917 г. и Гражданской войны. Владивосток: Дальнаука, 2003. – С. 57.

⁷ Там же. С. 409.

⁸ Дальневосточный путь. 1923, 27 июля.

⁹ Асеев А. А. Особенности административно-территориального деления на Дальнем Востоке России / История и культура Приамурья. 2007. № 1. С. 105.