

***Я.Л. Салогуб***

Северо-западный филиал РАН

***В.П. Казанцев***

Мединститут «РЕАВИЗ», г. Санкт-Петербург

### **Городское управление Квантунской области в 1898–1905 гг.**

События рубежа XIX–XX вв. в Маньчжурии изменили вектор административного развития Дальнего Востока. Начало строительства КВЖД (1897 г.), аренда Квантунского полуострова (1898 г.) и оккупация Маньчжурии в результате боксёрского восстания 1900 г. поставили вопрос о территориально-административной организации зоны российского влияния в регионе. По конвенции, подписанной между Россией и Китаем 15(27) марта 1898 г. в Пекине, к России отошла территория южной части Ляодунского полуострова – Квантунский полуостров (Квантун) в 2 784 тысячи квадратных вёрст с населением в 250 тысяч человек [4, с. 299–327]. Эта территория составила Квантунскую область, которая в административном отношении делилась на два округа и четыре города: Порт-Артур, Бицзыво, Талиенвань (Дальний) и Цзиньчжоу, обладавший автономным управлением [6, д. 2347. л. 170]. Несмотря на сохранение за императором Китая суверенных прав на арендованную Россией территорию, политика российского правительства была направлена на включение её в единое административно-правовое пространство России. Поэтому специальной системы управления здесь создано не было.

Система управления городами в Российской империи включала две параллельно действовавшие группы органов: административно-полицейских и городского самоуправления, различавшихся по способу комплектования, полномочиям и финансированию. Структурные и функциональные особенности городского управления Квантунской

области формировались исходя из стоявших перед администрацией конкретных задач по развитию городской жизни, осложнённых сильным влиянием внешнеполитических факторов. В Квантуне города были оплотом русского влияния. Порт-Артур изначально планировался как военно-политический центр. Здесь размещалось командование войсками и Тихоокеанской эскадрой, гражданская администрация. Талиенваню (Дальнему) отводилась роль делового, коммерческого и транспортного центра.

В начальный период освоения полуострова, до принятия «Временных положений об управлении Квантунской областью» (далее – «Временные положения») в августе 1899 г., организацией управления в населённых пунктах занимались представители морского и военного ведомств. Дела, не относящиеся к организации военно-сухопутных сил и обороне, находились в ведении гражданского отделения штаба с полномочиями канцелярии губернатора, созданного в феврале 1899 года [6, д. 3053, л. 3]. Полицейские функции в Порт-Артуре и Дальнем, как в 60–70-е гг. XIX в. в городах Приморской и Амурской областей, несли военные. Должности их были внештатные, поэтому управление гражданским населением они осуществляли помимо исполнения своих обязанностей. В Порт-Артуре функционировал полицмейстер с помощником. В Дальнем – только один полицмейстер. Первый начальник Квантунского полуострова генерал-майор Д.И. Субботич в помощь полицмейстерам своим распоряжением назначил ещё четыре офицера. При необходимости низшие армейские чины исполняли функции городских [6, д. 2346, л. 294]. Для выполнения более сложных операций, как, например, сбор податей за 1898 г., были особо выделены десять офицеров и десять переводчиков при сорока пяти нижних чинах [6, д. 3053, л. 3].

Влияние российских властей не распространялось за пределы городов, где эта власть находилась. Местное население доверяло только китайской администрации города Цзяньчжоу, которую русская администрация первоначально пыталась использовать, однако этот опыт оказался безуспешным. В конце января 1899 г. произошло вооружённое столкновение местного населения с русскими властями по поводу налогообложения [10, с. 671–672], поставившее под вопрос существование системы китайского самоуправления в Цзяньчжоу. Окончательно она была ликвидирована после «боксёрского восстания» в 1900 г.

Осуществляя общее обустройство гражданской жизни в области, Д.И. Субботич использовал опыт молодых городов российского Дальнего Востока, где перед введением городского самоуправления создавались временные комитеты или комиссии по обустройству

города. Подобный Комитет был создан в марте 1880 г., по приказу военного губернатора Приморья М.П. Тихменева, в Хабаровке, которой предстояло стать сначала центром Приморской области, а затем – столицей Приамурского генерал-губернаторства [7, д. 157, л. 52].

Ещё до введения «Временных положений», приказом начальника Квантунского полуострова от 12 июня 1899 г., для обустройства Порт-Артура была создана Комиссия, в ведение которой передавалось городское хозяйство. В её состав вошли представители от военного, морского и финансового ведомства, от Государственного контроля, от гражданской администрации Квантуна и два представителя от городских обывателей. Помимо распорядительных полномочий, которые, согласно ст. 62 Городового положения 1892 г., имела Городская Дума, за Комиссией были закреплены исполнительные функции, принадлежавшие по закону Городской управе [6, д. 2970, л. 1].

Городская комиссия Порт-Артура не оставила заметного следа в развитии города. Члены Комиссии, обременённые своими прямыми обязанностями, могли собираться не чаще двух раз в неделю. Главный недостаток был в том, что Комиссия, совмещая распорядительную и исполнительную функции, могла быть только распорядительным органом. У лиц, входивших в её состав, не было ни времени, ни финансовых средств для приведения в исполнение всех постановлений [6, д. 2970, л. 1об.].

Официально гражданское управление на арендованной территории, в соответствии с «Временными положениями» [3, с. 44–69], было открыто приказом военного министра 1 октября 1899 г. [1, с. 67]. Городскому управлению в законе было уделено большое внимание.

Во всех городах создавались полицейские управления во главе с полицмейстерами из офицеров, подчинённых гражданскому комиссару Квантунской области (§§ 58–62). Определение и увольнение полицмейстера со службы осуществлял главный начальник Квантунской области по представлению гражданского комиссара. Объём полномочий полицмейстера соответствовал правам и обязанностям уездного исправника европейской России. До введения в городах самоуправления полицмейстеры заведовали хозяйством и благоустройством городов. Повсеместное распространение в Квантунской области Судебных уставов 1864 г. избавило чиновников полицейских управлений от ведения следственных дел. Охрану порядка осуществляла конная полицейская стража, куда набирались вольнонаёмные или низшие воинские чины. Городскую полицию финансировала казна, но низшую полицейскую стражу, набирающуюся из городских обывателей, содержало торговое сословие [6, д. 3053, л. 41]. Так как Городовое положение 1892 г. в полном объёме на Квантуне

не вводилось, то высшее заведование делами городского хозяйства, все сборы и контроль расходования финансовых средств, принадлежали главному начальнику Квантунской области на тех же основаниях, на каких они принадлежали министру внутренних дел в городах центральной России [6, д. 2970, л. 4].

Учитывая стратегическое значение Порт-Артура, а также большой объём казённых средств, отпущенных на его устройство, главный начальник Квантунской области адмирал Е.И. Алексеев сам следил за постройкой «Нового города», и с 1903 г. лично возглавил Городской совет [6, д. 2970, л. 13]. В декабре 1900 г. Алексеев утвердил «Временные правила о городском управлении Порт-Артура» [6, д. 2970, л. 1–8], введённые в действие с 1 января 1901 г. Разработчики учли опыт управления городом и деятельности Комиссии на начальном этапе существования области.

Для заведования делами «о пользах и нуждах» города Порт-Артур учреждалось особое Городское управление» [6, д. 2970, л. 2], имеющее права, как юридическое лицо, приобретать и отчуждать имущество, вступать в обязательства, заключать договоры и т.д. с соблюдением правил для казённых управлений. Главным административно-хозяйственным учреждением в городе стал Порт-артурский Городской совет под председательством комиссара по гражданской части (с 1903 г. – главного начальника). Членами Совета являлись товарищ председателя, по одному представителю от военного, морского и финансового ведомств, городской врач и 2–4 городских обывателя. От горожан могли присутствовать ещё несколько человек, в качестве кандидатов в члены Совета. Представитель от Государственного контролёра участвовал в заседаниях при обсуждении в Совете смет городских доходов и расходов, а также при ревизии денежной отчётности. Впоследствии, в Городской совет вошли представитель от Китайской Восточной железной дороги Д.Д. Покотилев и полицмейстер Порт-Артура Г.И. Лединг. Все они назначались в Совет приказом главного начальника и трудились на благо города (за исключением товарища председателя Совета) абсолютно безвозмездно. Чтобы не выделять кого-либо из представителей ведомств, «Правила» не определяли председательствующего при отсутствии главы. Этот пост занимал старший по возрасту. Периодичность заседаний в «Правилах» не определялась, их созывал председатель по мере необходимости, обычно 2–3 раза в неделю. Вопросы к заседанию готовил товарищ председателя. Помимо предписаний главного начальника, предложений председательствующего и членов Совета, на заседание могли выноситься заслуживающие внимания просьбы от горожан. При надобности дополнительного изучения создавалась комиссия под

руководством одного из членов Совета. Дела решались простым большинством голосов. Городскому совету по «Правилам» принадлежала общая распорядительная власть и надзор за исполнительными органами применительно к ст. 10 Городового Положения, то есть функции Городской думы. Различия между ними заключались в том, что члены Совета назначались, а не избирались.

Исполнительной частью городского хозяйства заведовал товарищ председателя Совета, который одновременно являлся секретарём и вёл делопроизводство. После занятия должности председателя Совета главным начальником, гражданский комиссар Квантунской области Б.Л. Громбчевский стал его заместителем (товарищем председателя). Для управления городом это было даже удобнее, так как комиссар, соединивший в своих руках исполнительные функции и по области и по городу, имел гораздо больше административных возможностей для поддержки и развития городского хозяйства. При необходимости, главный начальник назначал товарища председателя помощника. Организация исполнения решений Городского совета очень напоминала Городскую управу. Служащие нанимались председателем (его товарищем) и содержались за счёт бюджета города [6, д. 3053, л. 7]. Как и во всех российских городах, исполнение решений Совета осуществлялось через полицию.

Во главе полицейского управления Порт-Артура стоял полицеймейстер. Ему в помощь, по распоряжению главного начальника, назначался один из офицеров местного гарнизона. Город делился на два участка, которыми заведовали два полицейских и четыре околоточных надзирателя. Для надзора и в качестве посредника между китайцами и русской администрацией из среды туземцев выбирался старшина и два помощника. Они утверждались гражданским комиссаром, но это утверждение было чисто формальным. Каждый из помощников ведал китайским населением одной из частей города. Для их содержания был введён особый общественный сбор. Староста получал 50 руб., помощник – 20 руб. в месяц [6, д. 3053, л. 5].

В отличие от Порт-Артура, где главная роль отводилась военным, Дальний планировался исключительно, как коммерческий порт. Основы системы управления городом были заложены в Указе императора министру финансов от 30 июля 1899 г. «О сооружении города „Дальнего“ и о предоставлении сему городу прав порто-франко», передавшему высшее заведование строительством и управление городом под контроль министра финансов [2, с. 42–43]. Поэтому в административной системе Дальнего необходимо было разделить гражданское и военное управление, чётко согласовать начала русского административного законодательства с теми основаниями устройства

городской жизни, которые исторически сложились в благоустроенных центрах Юго-Восточной Азии. При разработке основ управления г. Дальний в Министерстве финансов исходили из главного назначения города: коммерческий порт и конечный пункт Транссиба и КВЖД. Именно с устройством порта и началом работы дороги начнёт развиваться жизнь в городе. Главным инженером по сооружению порта и города стал петербургский военный инженер В.В. Сахаров. В дальнейшем, архитектором К.Г. Сколимовским был разработан генеральный план и проект детальной планировки города [8, с. 146, 148]. Проект развития города разделил г. Дальний на три части: административный городок, европейский город и китайский город. К 1903 г. строительство административного городка было почти закончено. Он включал в себя главные мастерские КВЖД, станцию, большое количество домов для служащих дороги и администрации. Европейский город делился на три части: коммерческую, гражданскую и часть для домов-особняков [9, с. 192–193].

Для обустройства городской жизни Дальнего был использован опыт управления российскими портовыми городами (Одесса, Севастополь и др.), которые выделялись из общего состава губернского управления и образовывали особые градоначальства во главе с градоначальником.

Хотя выработанные комиссией И.П. Шипова при министерстве финансов «Временные положения об устройстве и управлении Таalienванем» [5, д. 1830, л. 156–157] ещё в июле 1899 г. передали непосредственное устройство и заведование делами города Обществу КВЖД, под высшим надзором министра финансов, однако «Временные положения об управлении Квантунской областью» подчинили городское управление главному начальнику Квантунской области. Исключение для г. Дальнего сделано не было. Но назначение и увольнение градоначальника осталось в ведении министра финансов по предварительному соглашению с главным начальником Квантуна. Особый статус градоначальника подчёркивался назначением на должность Высочайшим приказом. В своей работе градоначальник руководствовался статьями 996–1000 Общих Учреждений Губернских, предоставлявшими ему полномочия губернаторов центральных российских губерний.

Структура городской администрации была такой же, как в Порт-Артуре. Отдельными частями управления заведовали полицмейстер, податной инспектор, городской судья и заведующий санитарной частью города. Городское хозяйство находилось в ведении Городского совета, состоящего из пяти членов и трёх кандидатов, избираемых на один год, и одного постоянного представителя от КВЖД.

Совет действовал на тех же основаниях, что и в Порт-Артуре. Членами Совета от горожан были представители иностранных торговых фирм. Обязательным условием было наличие в составе Совета не менее двух русских подданных. Участвовать в выборах могли как жители, без различия подданства, так и существующие в городе учреждения, имеющие в Европейской части города земельные участки или уплачивающие определённые главным начальником области налоги и сборы. Для производства выборов ежегодно созывалось Избирательное собрание под председательством градоначальника. Выборы были тайными [6, д. 3053, л. 9].

Несмотря на то, что определяющими факторами благоустройства и управления городов Квантуна были внешнеполитические, предполагавшие необходимость учитывать возможные требования экстерриториальности для подданных европейских государств, разработчики проектов, участники ведомственных комиссий и Особых совещаний рассматривали будущее устройство Порт-Артурского и Дальнего как «в значительной мере типичных российских городов» [8, с. 150].

### Литература

1. *Дацышен В.Г.* Андреевский флаг над Порт-Артуром // Азия и Африка сегодня, 1988, № 3. С. 65–68.
2. Именной Высочайший указ Министру Финансов, 30 июля 1899 года, «О сооружении города „Дальнего“ и о предоставлении сему городу прав порто\_франко» // Саввич Г.Г. Законы об управлении областей Дальнего Востока. СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1904. С. 42–43.
3. Высочайше утверждённое, 16 августа 1899 года, «Временное Положение об управлении Квантунской области» // Саввич Г.Г. Законы об управлении областей Дальнего Востока. СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1904. С. 44–69.
4. *Лукоянов И.В.* «Не отстать от держав...» Россия на Дальнем Востоке в конце XIX – начале XX века. СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 2008. 668 с.
5. Российский государственный архив военно-морского флота. Ф. 417. Оп. 1.
6. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 400. Оп. 1.
7. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока. Ф. 701. Оп. 1.
8. *Самойлов Н.А.* Российские планы организации управления городом Дальний на рубеже XIX–XX вв. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 2. 2008. Вып. 4. Ч. I. С. 144–150.
9. *Тиреер.* Порт-Артур и его интересы до учреждения наместничества // Военный сборник. 1904. № 1–3. С. 225–233.
10. *Хвостов А.* Русский Китай // Вестник Европы. 1902. № 10. С. 653–672.