

## СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

---

*Статья представляет собой историко-социологическое исследование, объектом которого стало взаимодействие власти и общества на Дальнем Востоке России в конце XIX – начале XX веков. Основные направления внутренней политики и социальные процессы, протекающие на Дальнем Востоке в этот период, позволяют выявить принципы регионального проекта, целью которого было формирование местной властью ряда общественных организаций, исполняющих посреднические функции в решении вопросов социального, культурного и хозяйственного направлений региональной политики. Механизм региональных процессов, формирующих «административные» функции общественной организации, рассматривается в качестве решения острой проблемы общественной жизни Дальневосточного региона: накопление и удержание человеческого капитала.*

**Д**искуссия о роли легальных общественных сил в реализации национальных проектов имеет протяженную историю, начавшуюся с открытия в царской России первых общественных организаций. Как правило, деятельность общественных объединений признается полезной в том случае, если речь идет об их влиянии на процессы демократизации политического режима, либерализацию властных структур различных уровней, и, в целом, на модернизацию гражданской и политической жизни. Споры о гражданском обществе в постсоветской России и процессы, связанные с его развитием, выстроили глухую стену между властью и обществом. Если правительство пыталось вмешаться в деятельность общественной организации – это рассматривалось как попытка подчинения общественных интересов государственным, если общественная ор-

---

<sup>1</sup> Котляр Надежда Васильевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений и зарубежного регионоведения ВГУЭС,

E-mail: gamma@mail.primorye.ru.

Специальность: 070002 «Отечественная история»

ганизация участвовала в хозяйственной жизни города – это называли самодеятельностью.

Общепризнанно, что решение насущных задач в ключевых сферах жизни современного российского общества невозможно без участия самого общества. Само же участие общественных сил в жизни региона в виде местного самоуправления явно недостаточно, а во многих аспектах и вовсе исчерпало свои возможности. К тому же, местная власть не в состоянии учесть все претензии общества, а «разрозненная общественность» не способна их конструктивно выразить. Вместе с тем, проблемы развития российских регионов, связанные, прежде всего, с ухудшением качества жизни населения, требуют стратегически новых решений в самих основах региональной политики. Любые политические шаги должны опираться на безусловную поддержку со стороны местного населения, что, в свою очередь, возможно только при его активном участии. Важно создать такой механизм региональных процессов, при котором местное население стало бы ключевым звеном в реализации социального, культурного и хозяйственного<sup>1</sup> направлений региональной политики. Требуются административные силы, способные рассматривать общественность с позиций конкретной пользы, приносимой каждому отдельно взятому городу и региону в целом. Следовательно, необходимо создать условия для самоорганизации местного населения, способного аккумулировать и, главное, реализовывать собственные потребности.

В целом, идея привлечения общественных организаций к реализации региональной политики, как уникального явления, заключающего в себе черты общественных и государственных институтов, никогда не была абсурдной, если учесть, что государство, в конечном счете, решает общественные задачи. Причем «государственная регламентация, самоуправление и частные союзы» составляют «три способа осуществления разных общественных задач», не исключających друг друга, но взаимно дополняющих недостаток средств каждого<sup>2</sup>. Обязательное условие, для того чтобы решение проблем общества стало государственной задачей, – создание таких общественных организаций, «смысловое начало» которых находится в деятельности власти, «объединяющей, организующей»<sup>3</sup> и «поддерживающей равновесие между общественными силами»<sup>4</sup>. Именно влияние таких общественных организаций, осуществляющих

<sup>1</sup> В таком порядке сферы общественного влияния впервые перечислены в работе А.С. Тумановой. См.: Туманова А.С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905–1917 годы: Монография. – Тамбов, 2002. С. 301, 309.

<sup>2</sup> Градовский А.Д. О современном направлении государственных наук. Речь, произнесенная на годовичном акте Императорского С.-Петербургского университета 8 февраля 1873 года ординарным профессором А. Градовским / Соч. – СПб., 2001. С. 27.

<sup>3</sup> Градовский А.Д. Указ, соч. С. 205.

<sup>4</sup> Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций в трех книгах. – Кн. 1. – М., 1994. С. 13.

«обратную связь» между обществом и властью, между региональным управлением и федеральным центром, могло бы стать той силой равновесия, которая позволит найти баланс между общественными интересами и национальными проектами.

Опыт создания общественной (государственной) системы, уравнивающей силы общества и возможности власти, сохранился в истории Дальнего Востока России – уникальной территории, имеющей сложную политико-географическую характеристику с проблемами и противоречиями внутреннего развития, которые, к тому же, циклично повторяются на каждом историческом отрезке времени. Специфика восточной окраины России такова, что в любое время на первый план выдвигается проблема сохранения такого населения, которое способно поддерживать недвижимый хозяйственно-экономический рубеж и при этом организовываться сообразно военным и политическим задачам. Во второй половине XIX века, российское пребывание на востоке замыкалось на острейшую проблему организации общественной жизни региона: накопление и удержание человеческого капитала. Итак, крепкая дружба между обществом и властью, хорошо забытая в новейший период российской истории, в конце XIX века была основана на столь же безвыходной ситуации: развитие стратегически важного региона невозможно без опоры местной администрации на силы местного общества.

На протяжении двух десятилетий на Дальнем Востоке был осуществлен региональный проект, основанный на принципе: представители высшей власти создают общественные организации в самых необходимых областях жизни региона, поддерживают их и опираются на деятельность таких объединений, рассматривая эти организации практически как *административное звено*. Причин, заставивших представителей местной власти рассматривать общественные организации в качестве основных элементов региональной политики, было несколько, в том числе недостаточное финансирование, неразвитость системы социальной защиты, почти полное отсутствие экономических рычагов, острейшая нехватка военного и гражданского населения и т.д. Результат заставляет задуматься об истинном назначении административного ресурса. К началу XX века произошли кардинальные перемены в городской жизни Дальнего Востока: местное общество сплотилось и составило активную общественную поддержку действиям власти, наметились положительные тенденции в развитии всех областей хозяйственной жизни, произошли кардинальные изменения в социальном развитии региона. Временной отрезок этих процессов, в среднем по Дальнему Востоку, охватывается периодом 1875-1890-е гг.

Важно заметить, что «государственными» стали не общественная жизнь и общественные организации, что придало бы региональной политике тоталитарные черты и сделало спорным общественный статус

таких организаций<sup>1</sup>. Делом государственной важности стали проблемы местного населения, соответственно их решение стало административным проектом. Общее направление внутренней политики на Дальнем Востоке в последней трети XIX века включало следующие элементы:

- создание общественных организаций, которые могут взять на себя роль посредника между властью и обществом;
- конструирование основ общественной жизни региона; поиск направлений общих усилий совместной работы региональной власти и общественных организаций;
- выработка алгоритма взаимодействия местной власти, самоуправления, общественных организаций;
- укоренение в сознании местного населения принципа взаимозависимости власти и общества в деле развития российского региона.

Взаимодействие местной власти, самоуправления, общественных организаций основано, прежде всего, на особом статусе общественной организации дореволюционного Дальнего Востока (эти организации также называют «общество»). Практически все они представляли собой централизованную и организационно оформленную общественную деятельность, спектр уставных задач которой был максимально широк, а подробные отчеты о деятельности направлялись генерал-губернатору. Капитал организации складывался из членских взносов. Большинство членов организации – наиболее состоятельные горожане, зачастую они же были гласными городской думы (действовал имущественный ценз). Самым большим плюсом общественной организации была даже не стабильность капитала организации, а ее некоммерческий источник, не имеющий отношения к государственному финансированию. Причем решение о приоритетах адресного направления средств принималось правлением организации по мере развития деятельности и отражало потребности лиц, состоящих в общественной организации. Нужды этой группы людей, собственно, и являлись коллективным выражением интересов населения.

Схема решения вопросов, которые стояли перед высшими административными чинами региона, включала, во-первых, определение острых проблем развития региона. Затем следовало создание общественных организаций, действующих в этой области, или решающая, для открытия организации, поддержка таковых, учреждаемых группой местных активных горожан. Наконец, как правило, через несколько лет после от-

---

<sup>1</sup> В истории общественных организации сомнения в их общественном статусе вызывали даже уставы, составленные в соответствии с нормативным образцом или прошедшие через Комитет Министров. Впервые зависимость общественных организаций от государственных инстанций была отмечена профессором Московского университета П.Н. Ануфриевым. См.: Ануфриев П.Н. Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. Кн. I. - М., 1916. С. 28.

крытия такой организации, когда ее деятельность давала успешные результаты, этот проект становился образцом для следующих общественных организаций, уже не опирающихся на губернаторскую инициативу.

Все общественные организации, действующие на Дальнем Востоке в это время, условно делятся на три группы. Первая группа: общества, поддерживать которые было прямой, должностной задачей губернатора (благотворительные). Вторая группа: общества, в которых нуждалась местная власть (объединяющие крайне разрозненное местное население – культурный, клубный досуг). Третья группа: общества, которые нуждались в поддержке властей и позиционировали свою деятельность как государственно-полезную (любительские объединения и кружки). Последние по структуре и сферам деятельности наиболее близки современным общественным организациям.

Развитие благотворительности (в это понятие входил целый ряд направлений социальной поддержки), например, в Амурской области, началось с создания Благотворительного фонда губернаторов Амурской области в 1885–1886 гг.<sup>1</sup> Собрать «фонд» действовавшему и бывшему губернаторам области помогли жители Благовещенска. Вскоре за отсутствием каких-либо благотворительных организаций именно этот фонд «преобразован» в организацию, известную как Благовещенское лечебно-благотворительное общество. Уже для следующей организации области этап «фондовой деятельности» был пропущен. Открывалась общественная благотворительная организация под председательством супруги генерал-губернатора или губернатора; как правило, они же были основательницами общества и возглавляли его<sup>2</sup>, что часто оговаривалось в уставе общества.

Городская власть не оставила без помощи ни одну из благотворительных организаций<sup>3</sup>. До 1917 г. городское самоуправление выделяло

<sup>1</sup> Фонд состоял из 1038 руб. 83 коп. и 581 пуда муки. Половину фонда составили личные средства бывшего военного губернатора Амурской области П.С. Лазарева. См.: Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Ф.702. Оп.1. Д.200. Л.99–101. После создания на основе фонда общественной организации, оборот средств к началу XX века составил сумму около 17 тыс. рублей в год.

<sup>2</sup> Деятельность не была номинальной. Например, Владивостокское благотворительное общество (1876 г.) – «любимое детище» А.А. Фельдгаузен – супруги военного губернатора, лично купившей дом для второй народной школы и богадельни на 12 кроватей (общие собрания членов общества проводились в доме военного губернатора); Приамурское дамское благотворительное общество (1886 г.) основано баронессой С.А. Корф, супругой первого Приамурского генерал-губернатора, лично собравшей 6 тыс. рублей к его основанию и т.д. См.: Владивосток. 1886. 12 июля. №30; РГИА ДВ. Ф.702. Оп.3. Д.24. Л.1, 12; Лыньша О.Б. История пожарной службы города Уссурийска. – Уссурийск, 1999. С. 158.

<sup>3</sup> С 1887 г. благотворительные учреждения Приказа общественного призрения были переданы в ведение городских управ. См.: Власов П.В. Благотворительность и милосердие в России. – М., 2001. С. 227.

субсидии благотворительным обществам. Множество подобных случаев дает возможность говорить о совместном с городом ведении дела, или частичном содержании городом некоторых начинаний общества<sup>1</sup>. Учитывая, что имущество и денежный капитал благотворительных обществ, в случае их закрытия, поступали в собственность города (по уставу общества), такое сотрудничество могло быть взаимовыгодным. Итогом совместной работы губернаторов, самоуправления и общественных организаций стало повсеместное развитие благотворительности на Дальнем Востоке, и появление нового уникального типа общественной организации - «полубюрократической»<sup>2</sup>, сократившей дистанцию между обществом и властью больше, чем какие-либо другие общественные институты.

Несомненно, на сегодняшний день «более адекватным решением задач социальной политики» является «расширение финансовых полномочий региональных органов власти и, особенно, органов местного самоуправления»<sup>3</sup>. Однако исторический опыт Дальнего Востока демонстрирует такую схему решения финансово-экономических и организационных вопросов социальной политики, которая оставляет выбор приоритетов деятельности за общественными организациями определенного типа. Городским властям остаются материальные вопросы содержания и предоставления помещений, выплата жалований отдельным участникам, направление субсидий общественным организациям, действующим в системе социальной защиты.

Созданием организаций, условно обозначенных как «вторая группа» - общества, в которых нуждалась местная власть, решалась другая важнейшая проблема Дальнего Востока во второй половине XIX века - крайняя разрозненность местного, и без того немногочисленного, населения и отсутствие, даже в городах, культурного центра общественной жизни. Ситуация, невозможная в это время в европейской части России, была практически неразрешима на ее восточных окраинах. Дело в том, что ключевым вопросом городского досуга было создание клуба (собрания), т.е. постройка помещения, подходящего и специально отведенного

---

<sup>1</sup> Подробное исследование взаимодействия местного самоуправления и благотворительных обществ Дальнего Востока проведено в работе: Сергеев О.И., Лазарева С.И., Тригуб Г.Я. Местное самоуправление на Дальнем Востоке России во второй половине XIX - начале XX в.: Очерки истории. - Владивосток, 2002. С. 143, 183-189, 201-207, 210-218. Более подробное рассмотрение участия самоуправления в жизни благотворительных обществ в данной статье не проводится.

<sup>2</sup> Гаврилова Н.И. Участие горожан Иркутской губернии в благотворительных обществах 2-й половины XIX века: проблемы реализации социальных ожиданий // Благотворительность в России. Исторические и социально-экономические исследования. - СПб., 2007. С. 140.

<sup>3</sup> Гордин В.Э., Васильев Г.Г., Хорева Л.В. Место и роль негосударственных некоммерческих организаций в реформировании социальной сферы России // Благотворительность в России. Исторические и социально-экономические исследования. - СПб., 2007. С. 236.

для культурного времяпровождения в часы досуга. Вопрос состоял в том, на каких законных основаниях будет учреждено собрание и кто возьмется финансировать эти заведения, учитывая, что до 1880-х гг. ни одного общественного собрания здесь не существовало.

Конечно, ответственность за открытие собраний, до официального утверждения устава, брали на себя генерал-губернаторы и губернаторы (не являясь их учредителями). Идея организации именно собрания вызвала активное сочувствие населения, и, следовательно, финансовое участие наиболее состоятельных граждан в постройке помещений клуба. С этими же людьми можно связать активную поддержку городского самоуправления, а именно получение участка земли под постройку или арендуемое у города помещение. Они же становились учредителями собрания. Интерес властей сводился, прежде всего, к тому, что наиболее массовые мероприятия общественного собрания, как правило, всенародны и могли оказывать объединяющее влияние на жителей города, без принципа сословности. Действительно, из 116 обществ, действующих на Дальнем Востоке до Октябрьской революции, отмечено 34 попытки открытия собраний и 20 обществ сценического искусства (обществ музыкальных, драматических, литературных) – объединений, «сопутствующих» деятельности собрания. Итак, если верно то, что представители местных высших чинов выбрали идею создания общественных собраний, чтобы объединить местное население культурным времяпровождением, то в равной степени верно и обратное – решение властей органично следовало за реализацией насущной потребности населения<sup>1</sup>. Итогом стало появление «всесословного культурно-развлекательного учреждения, созданного на государственном уровне...»<sup>2</sup>, и, затем, на их примере, целого ряда организаций данного профиля.

Наконец, остановимся еще на одной группе общественных организаций - своего рода «объединениях по интересам». Это общества любителей спорта (попыток открыть общество – 14), охоты и рыбалки (11), воздухоплавания (1), садоводства и огородничества (2), птицеводства, коннозаводства (5) и сельского хозяйства (7), фотографического искусства (3), эсперанто (8), техническое (1) и т.д. Признание такого досуга развлечением, не мешало отражению в уставах или деятельности обществ задач обучения, совершенствования или получения членами общества полезных профессиональных навыков, научно-исследовательской работы, развития соответствующей отрасли хозяйства (учредителями и чле-

---

<sup>1</sup> Нельзя с полной уверенностью утверждать, что представители высших уровней местной власти предполагали объединение общества вокруг собственной персоны или известных им лиц. Однако, на обсуждении кандидатуры председателя Петропавловского клуба в 1911 г., была выдвинута именно такая идея. Председателем общества стала супруга губернатора С.М. Мономахова. См.: РГИА ДВ. Ф.1377. Оп.1. Д.1. Л.4, 6, 29.

<sup>2</sup> Андриец Г.А. Культурно-просветительная деятельность: Хабаровские общественное и военное собрания // Россия и АТР. – 2003. - №3 (41). С. 53, 55, 57.

нами правления этих организаций были состоятельные люди, имеющие личный, профессиональный, и частично коммерческий интерес к развитию дела). Несомненно, высшие административные чины были заинтересованы в поощрении любой частной инициативы такого рода и даже участвовали в них. Как и на европейской части России, в большей степени поощрялись общественные организации, работавшие в областях, игравших в российской экономике наиболее значимую роль<sup>1</sup>.

Интересно, что к «объединениям по интересам» местная администрация обращалась постоянно, в разные периоды времени и по различным вопросам, суть которых сводилась к острой необходимости сотрудничества. В итоге сложилась практика, реализованная на Дальнем Востоке повсеместно: для решения особенно значимых проблем досуговые общественные организации привлекаются как участники равные государственным структурам. Например, 8 декабря 1915 г. с принятием «Положения о мобилизации спорта», спортивные, стрелковые и некоторые охотничьи общества попали в особый список Приамурского генерал-губернатора и были переведены «в разряд занятых выполнением серьезной государственной важности деятельности»<sup>2</sup>. По собственному желанию этих организаций, также как и по предложению Главноуправляющего за физическим развитием народонаселения Российской Империи, проведена ориентация на ведение допризывной подготовки<sup>3</sup>. Аналогичные примеры можно найти в деятельности организаций различной специализации. Наблюдение за точным исполнением «Правил...» организации охоты в Приамурском крае 1899 г. могли принимать на себя члены местных обществ любителей охоты<sup>4</sup>, действуя совместно с «лесной администрацией»<sup>5</sup>; общества сельского хозяйства брали на себя решение вопроса об обеспечении деревни в предстоящий сезон рабочей силой<sup>6</sup>, и, к тому же, выполняли «роль солидного посредника между земледельцами и интендантством по сбыту зерна для местных войск»<sup>7</sup> и т.д. Подобные примеры отражают не только степень участия, но и доверие местной администрации.

Итак, опора на деятельность общественных объединений как на административное звено, повлекла за собой формирование схемы взаимо-

<sup>1</sup> Туманова А.С. Самодержавие... Указ. соч. С. 315.

<sup>2</sup> РГИА ДВ. Ф.28. Оп.1. Д.491. Л.3

<sup>3</sup> Приамурские Ведомости. 1916. 12 янв. №278. Исключение составило только Амурское общество Спорта, Туризма и Военной подготовки, специально образованное в 1916 г. по причине неготовности спортивных общественных организаций Благовещенска к принятию допризывной подготовки. См.: РГИА ДВ. Ф.702. Оп.3. Д.463. Л.53.

<sup>4</sup> РГИА ДВ. Ф.702. Оп.2. Д.255. Л.4 об. Там же. Д.299. Л.172-172 об.

<sup>5</sup> Всеподданейший отчет Приамурского генерал-губернатора генерал-лейтенанта Духовского за 1896-1897 годы. - СПб., 1898. С. 47.

<sup>6</sup> Приамурские ведомости. 1917. 18 марта. №2545.

<sup>7</sup> РГИА ДВ. Ф.702. Оп.3. Д.383. Л.3.



отношений власти и общества. В целом, в управленческой практике руководителей местной администрации – губернаторов областей и Приамурского генерал-губернатора можно выделить несколько принципов:

- признать объективным наличие государственного интереса в развитии полезных для развития региона, направлений общественной деятельности;

- поддерживать и лично участвовать в деятельности общественных организаций;

- считать некоммерческую общественную организацию ключевым звеном в реализации социального, культурного, хозяйственного направлений региональной политики;

- контролировать всю систему деятельности общественных организаций;

- рассматривать службу общественному благу как условие собственного благополучия.

Упомянутые в статье общества, конечно, не составляют всей мозаики общественных организаций дореволюционного Дальнего Востока. Принципиальная позиция опираться на чувство гражданского долга у населения, а не формировать его, также как и общая схема политики местной администрации в отношении этих организаций не дает полного представления обо всех достижениях и проблемах взаимоотношений общества и власти в дореволюционной России. Все же общая картина развития общественных сил региона, алгоритм действий местной власти и самоуправления, динамика сотрудничества и его результаты показывают успешный опыт того, как власть может строить и развивать регион, опираясь на поддержку общества, на взаимообусловленность и взаимозависимость этих сил в деле развития российского региона.