

Бурилова Валерия Сергеевна

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса  
Владивосток, Россия

## **Эволюция принципов и методов управления территориальным и экономическим развитием Приморья (вторая половина XIX – начало XX вв.)**

Обобщен позитивный опыт организации и взаимодействия различных уровней территориальных и отраслевых ветвей власти в наиболее сложный период хозяйственного освоения территории Приморья. Дается оценка результатов роли государственного регулирования.

**Ключевые слова и словосочетания:** государственное регулирование, территориально-промышленные структуры, заселение, концепция колонизации, порто-франко, региональная власть, транспортный комплекс, отраслевая и территориальная эффективность, развитие, комплексность.

Государственное регулирование и управление социально-экономическими процессами в той или иной мере существовали на протяжении всех этапов развития цивилизации со времени образования самого государства. Наиболее точно роль централизованного управления в формировании промышленных структур России и Советского Союза определена французским историком Н. Вертом: «...Если в других европейских странах промышленность развивалась естественным путем и независимо от государства, то в России со времен Петра I она находилась полностью под контролем государства и развивалась весьма неравномерно, в первую очередь в зависимости от стратегических задач правительства» [1].

«Исторический опыт России в освоении таких регионов, как Дальний Восток, свидетельствует, что устойчиво высокий уровень развития производительных сил и соответствующих ему социально-экономических факторов возможны только при непосредственной поддержке государства. Однако роль федерального центра – создавать общефедеральные условия для реализации региональной политики, – убежден известный ученый П.А. Минакир, – тогда как сама региональная политика должна быть политикой именно региональных властей» [2].

В отличие от Европейской России и Сибири, на Дальнем Востоке в центре административно-хозяйственной деятельности чиновников находились не фискальные интересы казны, а создание комплексной системы жизнедеятельности в регионе, т.е. заселение, сельскохозяйственная колонизация, обеспечение развития транспорта и промышленности, социальные аспекты и безопасность. Методы управления дальневосточным краем постепенно развивались от военно-патриархального (сложился в России в эпоху Николая I) к либерально-буржуазному стилю. В организации власти и управления преобладала функциональная сторона над институциональной.

Исходя из задач заселения и хозяйственного освоения края, сложились основные направления деятельности администрации: 1) совершенствование системы управления и создание программ развития региона; 2) административно-хозяйственная деятельность, включающая организацию переселения, создание транспортной инфраструктуры и связи, поощрение сельскохозяйственной, промышленной деятельности и торговли; 3) судебно-полицейская деятельность; 4) руководство народным образованием и здравоохранением.

История формирования территориально-промышленных структур в Приморском крае тесно связана и обусловлена особенностями управления от государственного до местного уровня. Особое место в системе централизованного регулирования занимали военные ведомства как часть государственной системы управления.

На первом этапе колонизации только военные ведомства были способны осуществлять политику заселения и хозяйственного освоения, устанавливать государственный контроль над всеми ресурсами, социальными и экономическими процессами, сосредоточивать и удерживать в руках государства все стратегически важные функции и структуры.

Военными и морскими департаментами на начальном этапе колонизации осуществлялось формирование ресурсодобывающего сектора экономики, включая разведку и оценку ресурсов, перспективных для добычи, и транспортировку сырья потребителю. Развитие обрабатывающей промышленности тоже начиналось с формирования блока государственных предприятий морепромышленного комплекса, размещением объектов всецело ведал командир портов Восточного океана, а для утверждения проект направлялся в морское министерство.

Установление элементов гражданской власти в Приморье тоже осуществлялось военными, о чем свидетельствует предписание военного губернатора Приморской области контр-адмирала И.Ф. Фуругельма титу-

лярному советнику Вешнякову от 1865 г. «О выделении управления гражданской частью во Владивостоке из военного и морского ведомства» [3].

В целях поощрения развития торговли и промышленности правительством 26 марта 1861 г. были изданы временные правила «Для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях», на основании которых эти области были объявлены открытыми для заселения «крестьянами, не имеющими земли, и предприимчивыми людьми всех сословий, желающими переселиться за свой счет» [4, 5].

Порты Японского моря (Дуэ, Де-Кастри, Ольга и Владивосток) получили право беспошлинной торговли. В 1860–1862 гг. рядом договоренностей между Россией и Китаем была установлена двухсторонняя беспошлинная торговля по сухопутной границе фактически на всей территории Дальнего Востока, а Иркутск стал единственным таможенным пунктом.

В 1881 г. в русско-китайском Петербургском договоре была закреплена 50-верстная полоса свободной торговли в обе стороны от границы, что дает основание утверждать, что к началу последнего десятилетия XIX в. на территории Дальнего Востока окончательно оформилась зона свободной торговли [6].

На первых этапах колонизации порто-франко должно было создать условия для улучшения обеспечения первых переселенцев продовольствием и предметами первой необходимости [7, 8]. В дальнейшем беспошлинный ввоз иностранных товаров явился тормозом для промышленного развития региона, и правительство неоднократно под давлением отечественных предпринимателей вводило протекционистские меры по защите собственного рынка.

В целом в дооктябрьский период среди принципов и методов государственного регулирования колонизацией Приморья приоритетными были: а) разработка и осуществление программы переселения на Дальний Восток из центральных губерний России, создание законодательной базы для закрепления переселенцев; б) переселение казачества и создание вдоль границ с Китаем военизированных поселений; в) создание промышленных предприятий, способных обеспечить функционирование и развитие флота и жизнедеятельности населения (Владивосток, Посыет, Ольга); г) организация научного изучения края и его ресурсов и т. д.

С 1860 по 1880 гг. проводилась в жизнь централизованная государственная политика, которая включала наряду с принудительным переселением казаков систему льготных мер по привлечению крестьянского населения из трудоизбыточных губерний России.

Геополитические интересы страны требовали создания военного и торгового морского флота для защиты интересов страны на бассейне Ти-

хого океана. 15 ноября 1859 г. Н.Н. Муравьев предписал контр-адмиралу В.П. Казакевичу, военному губернатору Приморской области, основать военные посты в заливе Посыета, бухте Золотой Рог, что и было осуществлено летом 1860 г.

Первым важным шагом в процессе освоения и закрепления Приморья и всего Дальнего Востока за Россией явилось решение правительства в 1871 г. о переводе во Владивосток из Николаевска-на-Амуре Главного управления портов Восточного океана, и пост Владивосток приобрел важную функцию портового и административно-управленческого центра Дальнего Востока. Именно управленческая функция придала сильный импульс развитию города.

Следующим исключительно важным шагом стало создание Добровольного флота. С 1799 по 1867 гг. все транспортные перевозки обеспечивались Российско-Американской компанией, а после ее ликвидации транспортным обслуживанием тихоокеанского побережья, строительством первых гражданских маломерных судов занималась Сибирская военная флотилия, которая не могла в полной мере решить проблему охраны и освоения огромной территории Дальнего Востока.

Создание крупной судоходной компании, призванной обеспечить перевозки между портами Европейской России и Дальнего Востока, правительство рассматривало в качестве стратегически важной и первоочередной задачи. В 1880 г. прибывший из Одессы во Владивосток первый пароход Доброфлота «Москва» положил начало регулярному сообщению между Европейской Россией и Дальним Востоком [9].

Дальнейшее ускоренное развитие отечественного флота было необходимо для осуществления долгосрочной программы социально-экономического развития региона: «Наша историческая тысячелетняя задача есть тяготение к югу, к которому мы идем, хотя и очень долгим путем, но неуклонно. Следовало бы все общественные пожертвования и усилия обратить на «проложение» Южноазиатского морского пути к Восточной Сибири и в Амурский край.

Когда этот край при широкой его колонизации станет на ноги и начнет свою общемировую деятельность, тогда только может осуществиться идея иметь торговый флот дальнего плавания, и тогда же представится возможность продолжить железную дорогу через Сибирь, которая даст полную эксплуатацию сибирских богатств и сбыт их на иностранных рынках [10].

Размещением государственных промышленных предприятий во второй половине XIX в. занимались отраслевые министерства. Например, оборудованием портов, пристаней, обслуживающей флот инфра-

структурой руководил командир портов Восточного океана, а утверждали проекты военное и морское министерства. Начиная с 1880 г. министерство внутренних дел вменяло в обязанность губернаторам областей осуществлять контроль за выделением земли под все виды застройки и учет всех частных предприятий с непременно указанием национальности, подданства, вероисповедания собственника [11].

С возведением Владивостока в степень города соответствующий указ правительствующего Сената был подписан 19 июля 1880 г., в состав управы вошли председатели комиссий по оценке недвижимых имуществ [12].

Тем не менее, в 1860–1870 гг. отмечались несогласованность действий различных ветвей власти – центральной и региональной, столкновение интересов разных министерств и ведомств, которые требовали разрешения и разработки единой системы управления, однако из центра приходил ответ: «Разрешение данного вопроса отложить до общего устройства управления краем» [1].

Многие возникавшие в процессе колонизации края проблемы превышали компетенцию военных губернаторов областей и требовали срочного согласования с вышестоящими инстанциями (Главным управлением Восточной Сибири, Иркутской казенной палатой, министерствами, Сенатом и Государственным советом). Переписка по инстанциям из-за удаленности и несовершенства транспорта и связи часто занимала несколько лет, а полученное разъяснение и разрешение вопроса, несмотря на законность, не всегда в условиях края было выполнимо [13].

Для разработки концепции хозяйственного развития и эффективной системы управления территорией различного ранга требовалась достоверная информация обо всех экономических, социальных, демографических процессах, происходящих на низовом уровне, т.е. на уровне отдельного промышленного центра и даже отдельного предприятия. С 1884 г. была введена обязательная статистическая отчетность о деятельности промышленных предприятий в Приморье. Из Министерства внутренних дел на имя военного губернатора Владивостока, а оттуда в городскую управу поступили запросы о предоставлении самых точных сведений о фабриках и заводах во Владивостоке и ближайших окрестностях за 1883 и 1884 гг. [14].

Первая долгосрочная программа хозяйственного развития сроком на 10 лет была разработана по материалам второго съезда «сведущих людей», проходившего в Хабаровке. В 1886 г. приамурский генерал-губернатор А.Н. Корф представил императору программу, в которой обосновывалась целесообразность промышленной специализации хозяйства региона.

В частности, в программе говорилось, что климат края не обещает процветания земледелия, поэтому развитие края должно быть связано с успехами в промышленности, в том числе добывающей [15]. Главное значение края, по мнению А.Н. Корфа, политическое. Меры по укреплению края он видел, прежде всего, в усилении флота, т.к. тихоокеанский флот позволит России конкурировать в Азии с европейскими государствами, США, Китаем, Японией, Кореей; в упорядочении процесса миграции; в заселении пограничных с Китаем районов русским населением; для стимулирования хозяйственного развития предлагалось построить две ветки железной дороги – от Сретенска до Байкала и от Хабаровки до Владивостока [16].

Наряду с налаженной централизованной системой государственного управления и регулирования по территориальному принципу в конце XIX – начале XX вв. в Приморье была заложена отраслевая система управления. Министерства и ведомства участвовали в размещении и финансировании крупнейших государственных транспортных и промышленных объектов. Системе отраслевого управления соответствовало созданное на Дальнем Востоке специальное районирование на округа: горные, военные, почтово-телеграфные, судебные, учебные, границы которых зачастую не совпадали с административным делением, а их органы управления были призваны осуществлять политику центральных министерств и ведомств на местах. Особую административно-территориальную систему деления и управления имели казачьи войска.

После ввода в строй основных участков Транссиба и создания во Владивостоке крупного торгового флота было обеспечено устойчивое сухопутное и морское сообщение Дальнего Востока с центральной Россией и Сибирью, что, в свою очередь, дало толчок развитию приморской промышленности.

Для стимулирования этого процесса и поддержания отечественного товаропроизводителя в 1900 г. режим порто-франко был отменен. Эта мера отрицательно сказалась на уровне жизни населения, т.к. введение таможенных пошлин привело к росту цен на ввозимые товары, однако, как показывает статистика, дало толчок росту промышленности и, особенно, частного сектора экономики.

Начавшаяся русско-японская война заставила правительство вновь в 1904 г. пойти на восстановление «порто-франко» как временную меру. Окончательно режим беспошлинной торговли был отменен на юге Дальнего Востока 16 января 1909 г., исключение составляли жизненные припасы, животные и хлеб в зерне. Поражение в русско-японской войне заставило Правительство России вернуться к концепции освоения Дальнего

Востока, в которой Владивостоку и Приморью в целом отводилась роль опорной базы колонизации дальневосточного севера.

В 1909–1911 гг. был понижен фрахт на провоз рыбопромышленных грузов, установлены пониженные железнодорожные тарифы на провоз рыбной продукции в Россию и т.д. В лесной промышленности была введена система долгосрочных контрактов на ведение лесодобычи, что привело к оживлению предпринимательства в отрасли и т.д. Практически в три раза были увеличены инвестиции в дальневосточную экономику: начато строительство Амурской и второй колеи Уссурийской железной дороги; расширению и реконструкции подверглись Владивостокский порт и железнодорожные станции; приняты меры по активизации переселения, по доставке на Дальний Восток отечественных рабочих и т.д.

Серьезный импульс для развития получили все отрасли промышленности, связанные со строительством, обслуживанием транспорта и населения, т.к. увеличились государственные заказы, расширились внешние и внутренние экономические связи.

Созданный в 1909 г. во главе с премьер-министром П.А. Столыпиным Комитет по заселению Дальнего Востока разработал широкомащтабную программу освоения Дальнего Востока, которая была утверждена Николаем II и начала реализовываться в 1910 г. Государственные военные заказы стимулировали наращивание мощностей предприятий государственного сектора экономики, связанных с обслуживанием морского и железнодорожного транспорта.

Накануне мировой войны Владивосток вошел в пятерку крупнейших портов России. С 1 января 1913 г. отменялось действие статьи Петербургского договора о 50-верстной полосе порто-франко с Китаем, таможенные пункты переносились ближе к границе [6].

С 1916 г. в Приморье начинается череда преобразований в системе управления, вызванная кризисными явлениями в социально-политической жизни страны. В 1915 г. на IX съезде представителей отечественной промышленности и торговли было решено сформировать по всей стране военно-промышленные комитеты (ВПК) на местах для усиления стратегически важных отраслей экономики.

Во Владивостоке ВПК был образован под председательством известного в городе предпринимателя А.А. Масленникова. Владивостокский ВПК включал три секции: 1) фабрично-заводскую; 2) по боевому, хозяйственному и санитарному снаряжению; 3) торговую [17]. ВПК активно занимался координацией стратегически важных производств на Дальнем Востоке, в т.ч. сбором средств по подписке.

В целом в дооктябрьский период колонизации российского Дальнего Востока была сформирована достаточно эффективная система управления регионом. В основу государственной концепции колонизации Приморья были заложены геополитические интересы России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Жесткая система государственного регулирования и финансирования всей программы – от политики заселения, военизированной и земледельческой колонизации до создания сильного государственного сектора в экономике – явилась эффективным фундаментом для дальнейшего хозяйственного освоения и развития государственного и частного сектора промышленности не только в городах Владивостоке и Никольске-Уссурийском, но и других транспортных и земледельческих центрах.

Таким образом, разработанная концепция колонизации Приморья была реализована успешно благодаря сочетанию методов централизованного государственного управления с системой региональной власти. Совмещение методов военизированного и гражданского управления обеспечивало реализацию преимуществ геополитического положения и ресурсного фактора в развитии транспортно-промышленного комплекса Приморья во второй половине XIX – начале XX вв.

Протекционистская политика государства способствовала созданию многоукладной рыночной экономики. В дооктябрьский период в Приморье была сформирована система расселения, транспортная инфраструктура, заложены основы отраслевой и территориальной структуры промышленности.

1. Верт Н. История Советского государства. 1900 – 1991 / Н. Верт. – М., 1998. – С. 9–10.
2. Экономическая политика на Дальнем Востоке России (концепция и программа) / под ред. П.А. Минакира. – Хабаровск, 2000. – С. 10.
3. РГИА ДВ. Ф. 87. Оп. 4. Д. 513. Л. 1, 1об.
4. Полное собрание законов Российской империи. – 2-е изд. Т. 36. № 36928.
5. Колонизация Сибири в связи с общим переселенческим вопросом. – СПб., 1900. – С. 285.
6. Порто-франко на Дальнем Востоке: сб. докл. и материалов. – Владивосток, 1998. – С. 7.
7. Лежнин П.Д. Богатства Приамурья и Забайкалья / П.Д. Лежнин. – Чита, 1922. – С. 281 – 283.
8. Глуздовский В.Е. Приморско-Амурская окраина / В.Е. Глуздовский. – Владивосток, 1917. – С. 122.



9. Бянкин В.П. Русское торговое мореплавание на Дальнем Востоке (1860 – 1925). – Владивосток, 1976. – С. 34.
10. Поггенполь М. Очерк возникновения и деятельности Добровольного флота за время его 25-летнего существования / М. Поггенполь. – СПб, 1903. – С. 38.
11. РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 88. Л. 62–63; Д. 93. Л. 40–51; Д. 133. Л. 16–17.
12. Яворская Е.Д. Из истории городского самоуправления во Владивостоке / Е.Д. Яворская // Изв. РГИА ДВ. – Владивосток. – С. 135.
13. РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 232. Л. 4.
14. РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1015. Л. 154–178.
15. РГИА ДВ. Ф. 28. Оп. 1. Д. 88. Л. 60, 62–63; Ф. 28. Оп. 1. Д. 93. Л. 62.
16. РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 37. Л. 102.
17. Дальний Восток России в период революций 1917 г. и Гражданской войны. – Владивосток, 2003. – С. 124.