**Организация гражданского управления**

**в полосе отчуждения КВЖД в 1903–1905 гг.:**

**ведомственные интересы или**

**практическая целесообразность**

Поправко Е. А.

Военная академия материально-технического обеспечения

им. генерала армии А.В. Хрулёва

Казанцев В. П.

Санкт-Петербургский университет «РЕАВИЗ»

Санкт-Петербург

В рамках развития системы местного управления на Дальнем Востоке необходимо выделить отдельный вопрос о формировании и развитии местных органов управления на арендованных Россией у Китая территориях, среди которых особое место занимает частная концессия – КВЖД. Получение в 1896 г. концессии на строительство КВЖД поставило перед правительством задачу административного обустройства полосы отчуждения дороги. Система местного управления должна была способствовать укреплению влияния России на территориях, формально ей не принадлежавших. Создание русской администрации в полосе отчуждения КВЖД и на Ляодунском полуострове)в конце XIX в., а так же выделение всей зоны русского влияния на Дальнем Востоке в самостоятельное наместническое управление в 1903 г. можно рассматривать как один из вариантов развития системы «особенного управления».

Юридическим основанием для строительства в Китае российской железной дороги стал Московский союзный договор от 22 мая 1896 г. и контракт на постройку железной дороги. В сентябре 1896 г. учреждается акционерное Общество КВЖД. Его устав 4 декабря 1896 г. утвердил Николай II.

15 марта 1898 г. в Пекине была подписана «Конвенция между Россией и Китаем о Порт-Артуре», определившая конечной точкой Транссиба порт Талиенвань. 24 июня 1898 г. чрезвычайный посланник богдыхана Сюй Цзэнчэн и чрезвычайный посол Китая в Санкт-Петербурге Ян-Ю, и правление Общества КВЖД заключили дополнительный контракт на сооружение и эксплуатацию соединительной ветки от КВЖД к Порт-Артуру и Талиенваню – Южно-Маньчжурской (ЮМЖД). На новую дорогу распространились положения предыдущего контракта. Список экономических преимуществ Общества КВЖД расширился: «Проект С. Ю. Витте превратится в полунезависимый домен на китайской земле».

В 1897–1903 гг. гражданское управление полосой отчуждения входило в полномочия Строительного управления и осуществлялось главным инженером и его помощником, а полномочия полиции осуществляла Охранная стража КВЖД. После ввода дороги в эксплуатацию, все административные полномочия перешли к Управляющему дорогой.

26 марта 1902 г. две империи заключили договор, куда частично вошли «Основания русского правительственного надзора в Маньчжурии» (далее – «Основания»), принятые в ноябре 1900 г. во время восстания ихэтуаней.

В июне – июле 1902 г. С. Ю. Витте совершил инспекторскую поездку в Маньчжурию. По возвращении в августе он отправился на доклад к императору в Ялту, где состоялось совещание по вопросам управления полосой отчуждения КВЖД, где присутствовали военный министр А. Н. Куропаткин и глава МИД В. Н. Ламздорф. Министр финансов предлагал передать его ведомству разработку проекта управления полосой отчуждения. Поскольку представителя МВД на совещании не было, окончательное решение отложили.

К обсуждению вернулись в феврале 1903 г. в Петербурге. К этому времени С. Ю. Витте получил для своего проекта поддержку императора, и противодействие МВД его не смущало.

1 (14) июля 1903 г. Строительное управление КВЖД передало дорогу эксплуатационному управлению, что стало официальной датой открытия движения. Аппарат управления дорогой был сформирован в соответствии с «Общими основаниями организации управления территорией КВЖД», введенными в действие 1 июля 1903 г.

Управление дорогой формировалось в соответствии с Уставом КВЖД и российским законодательством. «Непосредственное заведование и управление эксплуатацией дороги и работами, производимыми по дороге во время эксплуатации, вверяется Правлением Общества Управляющему дорогой». 1 июля 1903 г. на этот пост Правление, по согласованию с министром финансов, назначило полковника Д. Л. Хорвата.

Административная система КВЖД на начало эксплуатации дороги объединяла 11 подразделений. Высокий статус в иерархии Управления дорогой 10-го отдела – Гражданского управления закреплялся тем, что его возглавлял один из двух помощников управляющего.

Разрабатывая проект гражданского управления, в Министерстве финансов учитывали частный характер железнодорожной концессии. Различия условий администрирования в полосе отчуждения и на железных дорогах Российской империи вызвали необходимость расширения полномочий должностным лицам компании и значительную децентрализацию в управлении дороги.

24 июня 1903 г. (еще до опубликования указа о создании Дальневосточного наместничества) С. Ю. Витте отправил главному начальнику Квантунской области вице-адмиралу Е. И. Алексееву проект. Предлагалось подчинить администрацию дороги руководству Квантунской области на тех же основаниях, что и администрацию г. Талиенваня (Дальнего) [6, с. 956]. Местное гражданское управление на территории КВЖД оставить в ведении управляющего дорогой и его помощника по гражданской части. Полномочия управляющего дорогой в проекте определялись соответствующими правам губернаторов внутренних российских губерний, закрепленными в Общих Учреждений губернских 1892 г. Полицейские полномочия С. Ю. Витте предлагал оставить в ведении железнодорожных агентов по полицейскому надзору. Себе министр финансов отвел «скромную» роль высшего надзора и контроля. ЮМЖД останется в ведении главного начальника Квантунской области и в высшем ведении Военного министерства.

Е. И. Алексеев изложил замечания в ответной телеграмме. Расположение КВЖД на территории, переданной в пользование частной компании, не позволяло, по мнению. Е. И. Алексеева, формировать гражданское управление в полосе отчуждения на тех же принципах, что и управление г. Талиенванем (Дальним). Аналогии могут вызвать ненужные толки о желании России овладеть Маньчжурией.

После учреждения Особого наместничества на Дальнем Востоке, «верховное попечение о порядке и безопасности в местностях, состоящих в пользовании Китайской восточной железной дороги», передавалось наместнику. В начале августа для разработки административной реформы на Дальнем Востоке при наместнике в Порт-Артуре была создана специальная комиссия.

В дальнейшей полемике с Е. А. Алексеевым, С. Ю. Витте пришлось учесть изменение его служебного статуса и сделать акцент на значительные финансовые издержки грядущей реформы. Но эти аргументы наместника не убедили.

9 сентября 1903 г., перед началом работы комиссии по разработке проекта реформы управления на Дальнем Востоке, начальник Заамурского округа ОКПС генерал-лейтенант Н. М. Чичагов передал наместнику проект устройства гражданского управления в полосе отчуждения КВЖД. Министерство финансов отвергло этот проект сразу и без обсуждения. Хотя некоторые идеи Н. М. Чичагова были позже реализованы.

Порт-Артурская комиссия по составлению проекта управления областями Дальнего Востока открылась 10 сентября 1903 г. Проблемы распространения на иностранцев российской юрисдикции подкомиссия не обсуждала.

Представитель министерства финансов И. Н. Протасьев, руководствуясь инструкциями С. Ю. Витте, доказывал невозможность выделения управления гражданской частью из общего управления дорогой. Функции полицейской стражи, пока эксплуатация дороги не начнет приносить устойчивый доход, оставить за нижними чинами Заамурского округа ОКПС.

Заключение подкомиссии было предсказуемо. Было рекомендовано сформировать гражданское управление в рамках компании, но выделить из общего управления дорогой в особую административную часть. Высший надзор передать Наместнику, согласующему свои действия в особых случаях с министром финансов. Полицию изъяли из ведения общего дорожного управления и организовали как самостоятельную часть гражданского управления. Заключения комиссии и «Общие основания организации управления территорией КВЖД» стали основой для «Временных правил о гражданском управлении в полосе отчуждения КВЖД». Они были введены в действие приказом наместника от 13 декабря 1903 г.

Проекты административного развития полосы отчуждения КВЖД, разработанные в период существования наместничества, предлагали модель необычной управленческой структуры, в которой отсутствовала четкая иерархия. Права, переданные наместнику в отношении дороги, после 1905 г. опять вернулись к министру финансов.

Составной частью формирования общего управления полосой отчуждения стало создание полиции. Несмотря на видимое согласие министра финансов с выделением полиции из общего управления дорогой, полицейские обязанности на линии дороги продолжали нести нижние чины Заамурского округа ОКПС. Е. Х. Нилус упоминает, что в Харбине в период строительства дороги полномочия полицмейстера исполнял казачий сотник Казаркин. Для жителей Харбина он был следователем, прокурором и судьей.

После передачи дороги в 1903 г. Эксплуатационному управлению было решено полицию выделить из общего управления дорогой и совместить с гражданским управлением. Заведующим полицейским надзором временно был назначен помощник командира 1-й бригады Заамурского округа ОКПС подполковник А. И. Зарембо. В его распоряжение из состава Заамурского округа откомандировали 714 нижних чинов и 18 офицеров.

В ноябре 1903 г. обе линии дороги разделили на 7 участков (отделений) во главе с начальником (заведующим) участка и его помощником. Харбин в полицейском отношении выделили в самостоятельный участок. В начале ноября 1903 г. полицейские чины приступили к несению службы.

Полицейские полосы отчуждения исполняли обязанности чиновников судебного ведомства (судебных следователей и судебных приставов), служащих земских учреждений, каковых на Дальнем Востоке не было. Органы полиции в Харбине с 1903 г. контролировали ведение домовых книг, регистрировали жителей, вели учет безработных. При городском полицейском управлении организовали сыскное. Статистические данные говорят о постоянном росте числа преступлений в Харбин, но и раскрываемость была на уровне 75–78 %. Российские и китайские предприниматели неоднократно направляли благодарственные телеграммы о действиях полиции представителю КВЖД при наместнике Д. Д. Покотилову и наместнику Е. И. Алексееву. Данная организация полиции существовала до принятия «Положения о Заамурском округе» в 1907 г.

Независимо от общей полиции в системе административных органов полосы отчуждения действовала жандармская железнодорожная полиция. 13 мая 1904 г. непосредственно на линии КВЖД было сформировано временное жандармско-полицейское управление КВЖД (ЖПУ КВЖД). Деньги на его содержание выделялись по смете Военного. ЖПУ КВЖД были присвоены права аналогичные губернскому жандармскому управлению железных дорог внутренних губерний России. Вся линия КВЖД была разделена на 5 жандармских отделений.

Таким образом, в первый период функционирования КВЖД – с 1 июля 1903 г. до конца 1905 г. – самостоятельного органа, управляющего гражданской частью полосы отчуждения КВЖД создано не было. Гражданское управление осуществлялось в рамках деятельности одной из служб общего Управления КВЖД. В разработанных под руководством наместника проектах доказывалась необходимость создания самостоятельного гражданского управления и полиции с выделением их из общего управления дорогой, но данные предложения реализованы не были.