

Малыгина Ольга Анатольевна

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Внутренней Азии Бурятского государственного университета

Malygina Olga Anatolievna

PhD in History, Senior Research Associate, Institute of Innermost Asia, Buryat State University

**КЯХТИНСКОЕ ГРАДОначАльСТВО –
ОСОБЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЕКТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
ЗАБАЙКАЛЬСКОГО ТРАНСГРАНИЧЬЯ
(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX В.) [1]****KYAKHTA CITY MUNICIPALITY:
A SPECIAL ADMINISTRATIVE PROJECT
TO TRANSFORM THE TRANS-BAIKAL
TRANSBOUNDARY AREA (THE SECOND
HALF OF THE 19TH CENTURY) [1]****Аннотация:**

В статье на основе архивных материалов показан процесс становления особой административно-территориальной структуры – Кяхтинского градоначальства, просуществовавшего с 1851 по 1863 г. и включавшего в себя город Троицкосавск, Кяхтинскую торговую и Усть-Кяхтинскую мещанскую слободы с принадлежащими к ним землями. Обобщен новый материал по исследуемой теме, в том числе впервые вводимые в научный оборот документы из Российского государственного исторического архива. Отмечено особое трансграничное положение Забайкальского региона. В числе причин создания новой административно-территориальной структуры в регионе названа необходимость выстраивания торгово-экономических отношений с Китаем. Охарактеризован круг проблем, возникших в период обсуждения проекта градоначальства имперской администрацией. Значительное внимание уделяется основным замечаниям, сделанным чиновниками, в особенности главноуправляющим Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии Д.Н. Блудовым.

Ключевые слова:

градоначальство, трансграничье, управление, Забайкалье, имперское правительство, Кяхта, Кяхтинское градоначальство, Д.Н. Блудов, Н.Н. Муравьев.

Summary:

Based on archival materials, the paper shows the development process of a special administrative and territorial structure that is Kyakhta city municipality. It existed from 1851 to 1863 and included Troitskosavsk, Kyakhta Trade Quarter, Ust-Kyakhta Bourgeois Quarter and their adjacent territories. The study summarizes the new data on the subject matter, in particular, the documents of the Russian State Historical Archive that are introduced for the first time. A special transboundary status of the Trans-Baikal region is shown. The need to build the trade and economic relations with China was a reason for creating a new administrative and territorial structure. The presented materials made it possible to describe a range of problems that arose during the discussion of the city municipality project by the imperial administration. The research focused on the main comments made by officials, in particular, D.N. Bludov, the Chief Manager of the Second Section of His Imperial Majesty's Own Chancery.

Keywords:

city municipality, transboundary area, governance, Trans-Baikal region, imperial government, Kyakhta, Kyakhta city municipality, D.N. Bludov, N.N. Muravyov.

Во второй половине XIX в. в Российской империи произошли серьезные административные преобразования. Имперское правительство в попытках найти «идеальную» модель управления окраинами постоянно проводило обновление законодательной основы функционирования административно-территориальных институтов. К середине XIX в. генерал-губернатор Восточной Сибири Н.Н. Муравьев пришел к мысли, что вверенный ему регион требует усиления путем создания новых административно-территориальных единиц, одной из которых должна стать область за Байкалом. В декабре 1850 г. он представил в Комитете министров проект учреждения в Восточной Сибири Забайкальской области. Это положение вызвало бурную дискуссию между ним и главноуправляющим Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии Д.Н. Блудовым. В разгоревшемся споре, заручившись поддержкой императора Николая I, одержал победу генерал-губернатор [2, с. 129]. 22 февраля 1851 г. Н.Н. Муравьев в дополнение к ранее предложенному проекту вносит особое представление о Кяхтинском градоначальстве, которое предполагалось учредить вместо Троицкосавского пограничного управления, сосредоточив в нем общее заведование пограничной, таможенной и полицейской частями [3, л. 1]. Это было связано в первую очередь с необходимостью выстраивать торгово-дипломатические отношения с «Великим драконом» (Китаем) [4, р. 245], пресекать проявления контрабанды в регионе, обусловленные проживанием здесь большого числа ссыльных и каторжан.

Проект, представленный генерал-губернатором, касался введения на этой территории особой административной системы. Градоначальства создавались в наиболее сложных, проблемных регионах, с многонациональным составом населения, развитыми торгово-экономическими

связями с границей [5, с. 153]. Забайкальский регион своим трансграничным положением предопределил свой статус в имперской системе власти. Появление здесь такого специфического административно-государственного компонента, как градоначальство, было не случайно.

С момента присоединения в XVII в. территорий Забайкалья к российскому государству предпринимались неоднократные попытки установить официальные отношения с Китаем. В 1727 г. в приграничную территорию прибыл посол Савва Владиславович-Рагузинский. Пока шли переговоры и обмен текстами Буринского договора, он отдал распоряжение о начале строительства Троицкосавской крепости. Через год после обмена текстами договора было выбрано место и начато строительство Кяхтинской торговой слободы, расположенной в четырех верстах от крепости. Так было положено начало города Троицкосавска – Кяхты [6, с. 51].

С самого начала и в крепости, и в слободе учреждалась администрация. Органом городского управления до 1774 г. была «земская изба», которая подчинялась Селенгинской городской ратуше. В 1774 г. по ходатайству земской избы в слободе Кяхте была учреждена нотариальная контора. В том же году Сенатом был открыт магистрат [7, с. 10]. Кроме этого, достигнутые договоренности о торговых связях предусматривали взаимоотношения России, Монголии и Китая под строгим контролем представителей власти названных государств. С российской стороны для управления пограничными делами первоначально было учреждено пограничное правление во главе с селенгинским комиссаром. В 1783 г. была создана пограничная канцелярия в Кяхте. Ургинская администрация выделила специального пограничного начальника – дзаргучея для повседневной пограничной деятельности с местопребыванием в Маймачене. Пограничный комиссар должен был иметь личные контакты с маймаченским дзаргучеем. В его ведение входили также прием в казну ревеня от бухарских и иных иностранных купцов и заведование пограничным казачьим войском [8, с. 97–98]. К началу XIX в. возникли вопросы с администрацией. Возросший объем товарооборота между государствами, увеличение населения на приграничной территории требовали расширения управленческого аппарата, а он оставался прежним. В 1822 г. было создано Троицкосавское пограничное управление, а через год город получил полный штат чиновников для управления.

Расцвет города Кяхты пришелся на 50–60-е гг. XIX в. Она оказалась втянутой в мировые торговые отношения. Для управления как внутригородскими, так и приграничными отношениями генерал-губернатор Восточной Сибири Н.Н. Муравьев предложил проект градоначальства. Он привез его на рассмотрение в высшую администрацию России. Почти полгода шла переписка между ведомствами и министерствами. Почти каждый пункт проекта подвергся тщательному критическому рассмотрению.

Так, главноуправляющий Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии Д.Н. Блудов, ознакомившись с представленным от 10 марта 1851 г. № 238 министром внутренних дел Л.А. Перовским проектом генерал-губернатора Восточной Сибири Н.Н. Муравьева, нашел ряд замечаний, которые, по его мнению, противоречили действующему законодательству [9, л. 41]. Он сразу же отметил, что этот проект о кяхтинском градоначальнике заимствован из положения о Таганрогском 1807 г. и Керчь-Еникальском градоначальстве 1821 г. с небольшими прибавлениями. По его мнению, некоторые пункты едва ли можно допустить в Забайкалье. На этой территории действовали законы, не всегда входившие в общее положение о приграничных территориях. Многие вопросы управления регламентировались согласно пунктам заключенных с китайским правительством договоров.

Так, существенное противоречие российско-китайским трактатам главноуправляющий увидел в разрешении градоначальнику выдачи паспортов и подорожных листов на пересечение границы, так как общий порядок выдачи паспортов на выезд за границу в Кяхте и на китайской границе не действовал. Согласно «трактатам с китайцами, ни мы к ним, ни они к нам не могут приезжать без предварительного сношения Сената с Трибуналом Китайским; посему общий наш порядок о паспортах заграничных не в употреблении в Кяхте и нигде на границах Китайской империи» [10, л. 42].

Д.Н. Блудов посчитал преждевременной мерой упразднение Троицкосавского пограничного правления из-за отсутствия другой административной структуры и полагал по всей линии оставить пограничное правление в прежнем действии, исключив из его ведомства лишь то, что войдет в пределы Кяхтинского градоначальства и в распоряжение будущего градоначальника [11, л. 41].

В предложенном проекте Д.Н. Блудов сразу же отметил нарушения ст. 29 и 88 Устава городского хозяйства. Это касалось пункта, согласно которому кяхтинский градоначальник имеет право надзора за расходом как городских, так и общественных сумм [12, л. 42].

Согласно новому положению предполагалось вверить в ведение градоначальника надзор за действиями компаньонов, т. е. избранных для определения меновой цены товаров от всех наших купцов, торгующих с Китаем. Каких именно действий будет касаться данный надзор, надобно бы, по мнению Д.Н. Блудова, определить точнее, чтобы не предать торгующих произволу градоначальника.

Кроме этого, новое положение предполагало передачу «внешних сношений» из ведения Иркутского гражданского губернатора в ведение Кяхтинского градоначальства. И даже если, по мнению Д.Н. Блудова, китайская сторона на это согласится, он опасается передавать всю полноту власти в ведение градоначальника. Последнее, что отметил главноуправляющий, – обязательно нужно четко пояснить, какие именно жалобы, согласно пункту IV, будут рассматриваться лично градоначальниками, чтобы не создать возможности для злоупотребления [13, л. 42–43].

Д.Н. Блудов педантично рассматривал предложенное Н.Н. Муравьевым положение. Замечания он вносил четко согласно действующему законодательству, почти все они носили принципиальный характер. При этом он не выступал, как несколько месяцев назад [14, с. 130], против новых административно-территориальных преобразований в регионе.

Еще одним немаловажным пунктом положения стали издержки на содержание вновь образованного Кяхтинского градоначальства. Сумма, подсчитанная Н.Н. Муравьевым, составляла 14 975 р. серебром. Эти расходы он предложил «обратить на купеческий капитал», учредив для этого особый сбор «с променявших их у китайцев товаров по существующей для них оценке». По его мнению, для этого потребуется не более $\frac{1}{4}$ с ценности привозимых ежегодно из России только в Кяхту товаров, а это сэкономит ежегодно 6 600 р. 43 к. серебром, которые употребляются сейчас на содержание в Троицкосавске пограничного управления с медицинской и прокурорской частями [15, л. 14–15].

Этот пункт вызвал протест со стороны министерства иностранных дел. Даже с учетом того, что графа этих расходов больше относится к ведению министерства финансов, оно посчитало, что это предложение идет вразрез с льготами, предоставляемыми кяхтинским купцам. Министр четко представил в своей записке, что «такое предложение едва ли будет согласовываться с разными мерами, которые в последнее время были приняты относительно Кяхтинской торговли: эти меры между прочим имели целью облегчить сколь возможно кяхтинских купцов по сей торговле их с Китаем, в которой они встречают теперь гораздо более соперничества со стороны других торгующих с Китаем же наций; учреждения с них сбора, при всей незначительности оного, едва ли будет соответствовать видам Правительства» [16, л. 24]. К представленным замечаниям министерство иностранных дел дополнительно предложило, что для кяхтинского градоначальника нужно будет составить особую инструкцию по пограничному управлению [17].

С учетом всех частных замечаний министров и главноуправляющего Второго отделения император Николай I, рассмотрев журнал Комитета министров, поддержал инициативу генерал-губернатора Восточной Сибири Н.Н. Муравьева [18, л. 14].

20 июня 1851 г. в административную единицу, вследствие особого значения и географического положения, было выделено Кяхтинское градоначальство. В его состав вошли пограничный город Троицкосавск, Кяхтинская торговая и Усть-Кяхтинская мещанская слободы с принадлежащими к ним землями. Во главе был поставлен градоначальник [19, л. 3].

Градоначальник был довольно самостоятельной административно-политической фигурой, представлял на местах императорскую власть, мог иметь военный или гражданский чин. По различным сторонам своей деятельности он «относился» (т. е. обращался) к тем или иным министрам и другим высшим должностным лицам, проводил на подведомственной территории линейную, ведомственную систему управления [20, с. 139]. Кяхтинский градоначальник определялся и увольнялся императором по представлению министра внутренних дел и предварительному сношению его с министром иностранных дел и министром финансов. Ему подчинены Кяхтинская таможня и предоставлены обязанности начальника таможенного округа [21, л. 97].

Кяхтинское градоначальство стало важнейшим пунктом для России в дипломатических и торговых отношениях с Китаем. Русское и китайское правительства входили здесь в непосредственные постоянные контакты. Кяхтинский градоначальник обладал правами губернатора, был уполномочен вести все административные, торговые и пограничные дела. Второй по значимости на этой территории оставалась должность пограничного комиссара [22, с. 163].

Градоначальство в Кяхте просуществовало недолго по меркам административных институтов. В 1863 г. оно было упразднено [23, л. 3]. Но ряд его ведомств действовали до начала XX в., в частности Троицкосавское городское полицейское управление [24, с. 69].

Процессу становления Кяхтинского градоначальства предшествовала огромная работа в центральных органах управления и на местах. Особая заслуга в деле появления новой административно-территориальной структуры на границе с Китаем принадлежит генерал-губернатору Восточной Сибири Н.Н. Муравьеву. Именно он сумел доказать чрезвычайный статус Забайкальской территории и необходимость создания здесь самостоятельной административно-политической фигуры. В его поддержку сыграл и тот факт, что во второй половине XIX в. российское правительство постепенно озадачилось проблемой геополитического влияния соседней империи на азиатскую окраину.

Ссылки и примечания:

1. Статья выполнена при поддержке гранта президента РФ для молодых российских ученых № МК-8975.2016.6 «Государственные институты управления Российской империи в освоении Забайкальского трансграничья (вторая половина XVIII – начало XX в.)».
2. Малыгина О.А., Евтехов Р.А. Формирование административно-территориальных институтов в Забайкальском трансграничье // Общество: философия, история, культура. 2016. № 12. С. 129–131.
3. РГИА (Рос. гос. ист. арх.). Ф. 1286. Оп. 13. 1851 г. Д. 2085. Л. 1.
4. Tsyrempilov N.V. 'Alien' Lamas: Russian Policy toward Foreign Buddhist Clergy in the Eighteenth to Early Twentieth Centuries // Inner Asia. 2012. Vol. 14, no. 2. P. 245–255.
5. Поташев А.Ф., Поташева Н.В. Таможенные функции градоначальств в Российской империи // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5-1 (43). С. 152–156.
6. Евдокимова С.В. Организация городского управления г. Троицкосавска – Кяхты в XVIII – начале XX в. // Развитие городских поселений Байкальской Азии. Улан-Удэ, 2012. С. 50–61.
7. Тугутов Р.Ф. Прошлое и настоящее города Кяхты. Улан-Удэ, 1954. 47 с.
8. Чимитдоржиев Ш.Б. Взаимоотношения Монголии и России в XVII–XVIII вв. М., 1978. 214 с.
9. РГИА. Ф. 1286. Оп. 13. Д. 2085. Л. 41.
10. Там же. Л. 42.
11. Там же. Л. 41.
12. Там же. Л. 42.
13. Там же. Л. 42–43.
14. Малыгина О.А., Евтехов Р.А. Указ. соч. С. 130.
15. РГИА. Ф. 1286. Оп. 13. Д. 2085. Л. 14–15.
16. Там же. Л. 24.
17. Там же.
18. Там же. Л. 14.
19. Там же. Л. 3.
20. Поташев А.Ф. Первый таганрогский градоначальник // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2017. № 5 (79). С. 139–142.
21. РГИА. Ф. 1286. Оп. 13. Д. 2085. Л. 97.
22. Маланова А.В. Кяхтинское градоначальство и А.И. Деспот-Зенович // Молодой ученый. 2011. № 9. С. 163–167.
23. Государственный архив Республики Бурятия. Ф. 92. Оп. 5. Д. 1. Л. 3.
24. Евтехов Р.А. Обсуждение проекта упразднения Троицкосавского городского полицейского управления и его переноса в Верхнеудинск в начале XX в. // Приграничный регион в историческом развитии: партнерство и сотрудничество. Чита, 2017. С. 65–69.