

Поташев Александр Федорович

ПЕРВЫЙ ТАГАНРОГСКИЙ ГРАДОНАЧАЛЬНИК

Статья продолжает исследование истории одного из первых градоначальств Российской империи - Таганрогского, освещает деятельность первого градоначальника - генерала от инфантерии Аполлона Андреевича Дашкова в период становления этого властного органа. Сделаны выводы о том, что он не выходил за рамки определённых правительственными указами и инструкциями полномочий градоначальника, строго следовал полученным указаниям.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2017/5/38.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2017. № 5(79) С. 139-142. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2017/5/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 63.3(2)5+6

Исторические науки и археология

Статья продолжает исследование истории одного из первых градоначальств Российской империи – Таганрогского, освещает деятельность первого градоначальника – генерала от инфантерии Аполлона Андреевича Даикова в период становления этого властного органа. Сделаны выводы о том, что он не выходил за рамки определённых правительственными указами и инструкциями полномочий градоначальника, строго следовал полученным указаниям.

Ключевые слова и фразы: градоначальство; градоначальник; государственная власть; местное управление; правительство.

Поташев Александр Федорович, д.и.н., профессор
Ростовский институт защиты предпринимателя
af-potashov@yandex.ru

ПЕРВЫЙ ТАГАНРОГСКИЙ ГРАДОНАЧАЛЬНИК

Историография раскрывает закономерность создания градоначальств в русле административных преобразований начала XIX в., призванных приспособить аппарат управления к новому уровню социально-экономических отношений [9]. Утвердилось принципиальное понимание того, что в России монарх при проведении реформ опирался не на общественность, а на бюрократический аппарат. Реформаторские намерения Александра I не встречали должной поддержки среди политической элиты. Поэтому он делал ставку на усиление самодержавия и его бюрократических институтов.

8 октября 1802 г., ровно через месяц после учреждения министерства и его восьми отделений: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения, – Александр I дал именной Указ Сенату «О разделении Новороссийской губернии на три губернии: на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую, и обустройстве там судебных мест». Позже Николаевская губерния была переименована в Херсонскую в связи с переносом административного центра из Николаева в Херсон. При этом четыре портовых города (Таганрог, Одесса, Херсон, Феодосия) с прилегающими землями выделялись в градоначальства. Главным основанием послужили внешнеторговое значение городов-портов, специфический состав их населения со значительным количеством иммигрантов. Поэтому требовались особые меры попечения и полицейского надзора. Были обозначены полномочия градоначальников и их место в служебной иерархии. В Указе сказано, что «для покровительства торгующим имеет быть от Нас определен из чиновников высших классов особенный Градоначальник, коего главному управлению, до составления подробнейшей инструкции, вверяется не только действие Полиции в сих городах, но понуждение Магистратов к скорейшему решению дел, доставление обывателям всякого пособия и защиты, отношение по делам Коммерческим к Министру Коммерции, а по гражданским до управления касающимся к министру Внутренних дел, по тяжёлым же и судным к Генерал-прокурору, сношение с губернским начальством, требование в нужных случаях его помощи и взаимное оной доставление без всякого однако ж ему подчинения». Здесь же обещано, что «сии портовые города снабжены будут в свое время в пользу торговли особым преимуществом» [7]. Таким образом, градоначальник назначался императором, осуществлял от его имени «главное управление» государственными и общественными структурами на вверенной территории, обращался напрямую, без промежуточных инстанций, к министрам и другим высшим должностным лицам империи, взаимодействовал на равных с губернской властью и даже имел право предъявлять требования руководству губернии.

В научной литературе встречается неверное, упрощённое, крайне узкое изложение Указа от 8 октября 1802 г.: «Правительство понимало, что наместник или губернатор, облеченный множеством полномочий и имеющий в управлении большую территорию, не может содействовать быстрому и эффективному развитию портовых городов. Поэтому для их управления необходимы были администраторы, которые бы постоянно находились в городе, могли быстро и эффективно решать вопросы местного значения, содействовать развитию и благоустройству городского хозяйства. Такими администраторами, согласно указу, должны были стать градоначальники» [1, с. 86]. На самом деле, создание градоначальств объяснялось отнюдь не только обширностью территорий губерний, а функции градоначальника не сводились «к благоустройству городского хозяйства» и «вопросам местного значения», а простирались вплоть до внешней политики.

В исторической литературе присутствуют упрощённые представления о его субординации: «Градоначальник подчинялся министру внутренних дел или генерал-губернатору» [2, с. 176]. На самом деле таких формулировок нет в анализируемом Указе. 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. Отсутствие на первых порах «подборнейшей инструкции» придавало власти градоначальника особый, чрезвычайный характер, подобный генерал-губернаторской. Но обозначение в Указе прерогатив деятельности и обещание составить инструкцию свидетельствовали о том, что власть градоначальника будет существенно отличаться от генерал-губернаторской чётким определением её

полномочий. Анализируемый императорский указ предопределил дальнейшую, более детальную регламентацию полномочий градоначальников и основное направление совершенствования их функций преимущественно в сфере управления внешней торговлей. В развитие этого Указа были введены должности градоначальников: в Одессе 27 января 1803 г. (поэтому историки Одессы называют своё градоначальство первым), в Таганроге – 9 мая 1803 г., в Феодосии – 23 февраля 1804 г. В Херсоне должность градоначальника так и не была введена, что свидетельствует об отсутствии детального плана учреждения градоначальств и некоторой спонтанности принимаемых решений, в которые вносились коррективы прямо по ходу дела.

27 января 1803 г. Александр I дал два своих именных Указа: Сенату «О бытии в городе Одессе Градоначальником Генерал-Лейтенанту Дюку де-Ришелье и о должности его» [4] и Одесскому градоначальнику «О данном ему наставлении для отправления должности» [5]. 9 мая 1803 г. подписан именной Указ Таганрогскому военному губернатору и градоначальнику Дашкову «Об обязанностях его при исправлении возложенной на него должности» [8]. 23 февраля 1804 г. дан именной указ генералу от инфантерии Феньшу «О принятии ему под своё управление города Феодосии и об устройстве онаго» [6, с. 148].

Эти указы составляли единый комплекс с указом от 8 октября 1802 г., что подчёркивалось в их текстах. Указ № 20600 от 27 января 1803 г. начинался с утверждения о том, что градоначальства были образованы 8 октября 1802 г. «для ближайшего охранения прав торговли и доставления ей всех удобностей в управлении» [4, с. 442]. В свою очередь, 9 мая 1803 г. император предписывал А. А. Дашкову: «На основании указа, Правительствующему Сенату при определении Генерал-Лейтенанта Дюка де-Ришелье Градоначальником в Одессу данного, назначить вас в сём же звании в Таганрог» [8, с. 596]. Генерал Феньш назначался в Феодосию в качестве «особенного Градоначальника». Нормативные положения о должности Одесского градоначальника распространялись и на его таганрогского и феодосийского коллег. Многие формулировки указов, адресованных Ришелье, Дашкову и Феньшу, совпадали текстуально.

В журналах Комитета министров за 1803 г. записано, что 8 мая в Высочайшем присутствии Его Императорского Величества министр внутренних дел читал апробированную Комитетом инструкцию таганрогскому градоначальнику А. А. Дашкову. Это означало, что самодержавная власть придавала особое значение создаваемому институту градоначальства, посредством которого намеревалась непосредственно практически повседневно руководить новой административной единицей, проявляла исключительное внимание к Таганрогу и понимание необходимости управления «в ручном режиме» в связи с неразработанностью нормативно-правовой базы функционирования градоначальств. На следующий день после обстоятельного инструктажа в правительстве 9 мая 1803 г. А. А. Дашков получил письмо императора с именным указом, содержащим соответствующие наставления [3, с. 42].

На первых порах в ведении градоначальника был только сам город: «Власть его управления не действует далее черты той земли, которая принадлежит городу...» [4, с. 443]. Однако Таганрогский градоначальник, в отличие от Одесского, был назван ещё и военным губернатором. В дальнейшем территория Таганрогского градоначальства значительно расширилась.

Полномочия назначенного руководителя были всеобъемлющими: «Градоначальник ведает в городе все части Правительства, как-то: Градскую Полицию, Таможню, Карантин, публичные здания и прочее». Его «начальству поручались» также все воинские команды, крепостные и портовые строения, «морские чиновники с людьми ведения их» [5, с. 443-444].

Градоначальник контролировал магистрат на предмет своевременности и законности решений, утверждал расходование средств, собранных на городские нужды, распределение повинностей, наблюдал за благоустройством, выдавал паспорта выезжающим за границу и вглубь страны. Управленческие и надзорные функции, определённые ранее в Указе от 8 октября 1802 г., были несколько детализированы, а также добавлены новые. Некоторые из них были обозначены «на вырост», в расчёте на появление соответствующих структур и видов деятельности. Среди них такие как управление таможней, наблюдение за иностранными консулами, обеспечение посредничества в спорах по торговым делам и т.п.

Таганрог стал первым городом России, в котором начали появляться именно в это время консульства, о чём свидетельствует установленный в наши дни памятный знак на пересечении улицы Петровской и переулка Итальянского; позднее были образованы таможенный округ и коммерческий суд. В указе А. А. Дашкову отмечено: «Таганрог пред другими в полуденном краю заведениями имеет ту выгоду, что устроен будучи из давнего времени и составляя население гораздо тверже укоренённое, нежели во всех портах Чёрного моря...» [8, с. 596-597]. Опыт наблюдения «по случаю находящихся или впредь в Таганроге учредить могутших иностранных Консульств» предполагалось распространить на порты Чёрного моря, «чтобы Консулы в полуденных портах поставлены были в те самые отношения, в каких здесь они находятся», а именно: «местное начальство менее озабочено будет», если консулы сами станут осуществлять надзор над купечеством «их нации принадлежащим» [Там же, с. 598]. В дальнейшем в Таганроге действовало более десятка консульств: Великобританское, Итальянское, Турецкое, Греческое, Австрийское, Бельгийское, Римское, Нидерландское, Португальское, Испанское и Пармское, Шведское и Норвежское, а также консульский агент Ольденбургский и Французский.

Приоритетом деятельности градоначальников была торгово-экономическая сфера. А. А. Дашков получил дополнительное наставление: «Поощряя и покровительствуя всеми мерами торговле и торгующих, должно также будет вам приласкивать всех тех из иностранцев, кои в Таганроге поселиться пожелают, доставляя им все нужные к тому удобства» [3, с. 42; 8, с. 597]. Все другие обязанности и функции градоначальника были подчинены этому приоритету. Например, важность надзора за почтовой службой мотивировалась так:

«Как от исправности почты весьма много зависит польза торговли, то и нужно, чтобы вы имели под особенным наблюдением вашим, дабы тамошняя почтовая контора не позволяла себе никаких упущений, купечеству предосудительных» [8, с. 596].

Идентичные по своим полномочиям Таганрогское и Одесское градоначальства получили на первых порах одинаковые аппараты управления с очень простой структурой: «Для производства при вас дел назначается Правитель Канцелярии, от выбора вашего зависящий...» [Там же, с. 598]. Были подтверждены определённые указом 8 октября 1802 г. статус градоначальников и место в служебной иерархии: «Градоначальник относится непосредственно к Нам и к Министерству... Он не подчинён ни Гражданским, ни Военным губернаторам, но по отношению их подаёт им и сам требует от них взаимного содействия» [4, с. 442]. Император обязывал Таганрогского и Одесского градоначальников каждые две недели представлять ему обстоятельные рапорты, «адресуя донесения ваши через Министров» [5, с. 445; 8, с. 597]. Это означало, что рапорт должен был состоять из нескольких частей, каждая из которых отражала определённую сферу деятельности градоначальника, подведомственную тому или иному министру. Здесь же содержались требования «вступать в сношения» с Военным губернатором Николаевским и с градоначальниками других городов. В директивной форме очерчивался круг служебного общения градоначальников в соответствии с их полномочиями. Оба указа, адресованные Ришелье и Дашкову, заканчивались предупреждениями о том, что в будущем последуют новые наставления.

Важные и разнообразные внешне- и внутривластные функции определяли высокий статус должности градоначальника, который подкреплялся соответствующим чином по «Табели о рангах». В Российской империи по чину руководителя можно было судить о статусе его ведомства или административной единицы. Первый таганрогский градоначальник был назначен в период формирования, становления этого органа самодержавной власти на местах, как и предусматривал Указ от 8 октября 1802 г., «из чиновников высших классов». А. А. Дашков – генерал от инфантерии (2 класс по «Табели о рангах»). Ни один из его преемников не имел столь высокого чина.

Первый таганрогский градоначальник по чину значительно превосходил и губернаторов, и некоторых министров. Екатеринбургскими губернаторами были в 1801-1803 гг. тайный советник (чин 3-го класса) М. П. Миклашевский, а затем в 1803-1809 гг. действительный статский советник (чин 4-го класса) П. И. Берг. С учётом того, что по «Табели о рангах» воинские чины считались «выше прочих», таганрогский градоначальник превосходил их на несколько рангов. Генерал от инфантерии А. А. Дашков был по своему чину выше даже новороссийских генерал-губернаторов генерал-лейтенантов С. А. Беклешова (20 января – 3 октября 1803 г.) и Э. О. Ришелье (1805-1814 гг.). Начиная с А. А. Дашкова, высокие военные чины, как правило, отличали таганрогских градоначальников от руководителей большинства губерний.

Назначение А. А. Дашкова градоначальником не случайно с учётом его служебной биографии. С четырёхлетнего возраста он числился военным, в детстве и отрочестве заочно выслужился в офицеры. Участвовал в походах из Таганрога на Крым, в войнах с Турцией и Польшей. Служил в пограничной дивизии, командовал на Анапской косе отрядом моряков на 16 лодках, был комендантом в Елисаветграде, присутствовал на дипломатических мероприятиях, таких как принятие крымских татар в русское подданство и принесение торжественной присяги на верность России. Послужной список включал в себя командную и административную деятельность на море и на суше в Азовском регионе. 4 марта 1800 г. А. А. Дашков вышел в отставку с пожалованием в генералы от инфантерии, а уже в следующем году возвращён на службу. Император назначил его на почётную должность присутствующего в Черноморской войсковой канцелярии и повелел определить на первую же открывшуюся губернаторскую вакансию. А. А. Дашков принимал участие в подготовке Указа 20 марта 1802 года, по которому структура Черноморского войска была реорганизована по образцу Войска Донского, а затем энергично вводил в управление выборное начало, добился сокращения аппарата, упразднил все экспедиции канцелярии, кроме полицейской.

В 1803 г., в пятидесятилетнем возрасте генерал стал таганрогским градоначальником с правами военного губернатора. Входившие в градоначальство земли в то время ещё не были чётко обозначены. А. А. Дашков сконцентрировал свою энергию на решении городских проблем: военных и гражданских. Ему сплошь и рядом приходилось обращаться за разъяснениями и поддержкой в Петербург. «Журналы комитета министров» отразили процесс обсуждения и решения в правительстве экономических вопросов градоначальства. 4 августа 1803 г. министр коммерции читал доклад о дозволении выпускать из Азовских портов сырые воловьей кожи, который тут же был утверждён «Высочайшим подписанием» [3, с. 46]. 3 ноября император и Комитет министров разрешили принимать под залог товары, находящиеся в Кронштадте, «с тем, чтобы за них ответственность возложили на тамошнюю, ежели они в её пакгаузе, что распространить и на другие порты, а особливо где находятся Градоначальники» [Там же, с. 50]. Началось восстановление крепостных сооружений, строительство казарм и лазарета для двух батальонов, переведённых из крепости Святого Димитрия Ростовского.

Гражданская хозяйственная деятельность началась с частного, на первый взгляд, вопроса о приобретении пожарных труб, но для его решения понадобилось радикально усовершенствовать управленческие структуры. Дело в том, что ещё в 1799 г. губернское правление распорядилось приобрести для города пожарные трубы. Несколько лет греческий магистрат не выделял средства, проигнорировал и теперь прямое указание градоначальника. Тогда А. А. Дашков поручил полицмейстеру собрать с горожан не только требуемую сумму, но и деньги на увеличение жалованья сотрудникам полиции на 50 рублей в год (до этого полицмейстер получал 250 рублей, двое приставов – по 150 рублей). Уже имевшийся опыт конфликтов чиновников с переселенцами, противостояния Русского и Греческого магистратов в Таганроге заставлял власти искать новые формы управления городом. Градоначальник ходатайствовал перед МВД об увеличении полицейского штата

и об объединении русского и греческого магистратов. Ему удалось добиться повышения статуса русского магистрата как ведущего и переименования в городовой магистрат. Эта мера шла в русле произошедшего в начале века поворота в миграционной политике в сторону поддержки русского населения и регулирования иммиграции. Причины конфликтной ситуации коренились в противоречии между полученными градоначальником инструкциями по контролю деятельности магистратов и тем обстоятельством, что эти органы продолжали подчиняться губернскому правлению. Конфликт проявлялся в неисполнении конкретных распоряжений: о взимании особого сбора для замощения улиц, о снижении арендной платы за пользование иностранными торговцами амбарами, о целевом расходовании денег, собранных на строительство церквей, о прекращении бесконтрольного записывания в русское подданство греков, живших за границей и не плативших подати в Таганроге.

В борьбе против волокиты и бюрократизма градоначальник настаивал перенести центр принятия решений по торгово-экономическим спорам на местный уровень, из губернского Екатеринослава в Таганрог, изжить «двойное подчинение» городских административных структур. Был создан третейский суд для разрешения споров между магистратами. Анализ деятельности А. А. Дашкова приводит к выводу, что он не выходил за рамки определённых правительственными указами и инструкциями полномочий градоначальника, строго следовал полученным указаниям. Происходившие в годы его правления скандалы отражали трудности процесса укрепления государственного начала. Так, например, вместо разрушенных по его приказу частных амбаров, владельцы которых обирали арендаторов, правительство удовлетворило ходатайство о постройке на берегу моря городских магазинов и разрешило взимать в пользу города арендную плату и весовой сбор за хранение в них товаров.

Градоначальник, строго следовавший правительственным инструкциям, вызывал общественное недовольство. 4 апреля 1805 г. А. А. Дашков был уволен и определён в 6 департамент Правительствующего Сената, что означало почётную отставку. Следует также иметь в виду, что он находился в преклонном по тем временам возрасте и через три года скончался. Начатое А. А. Дашковым продолжили и завершили его преемники, что свидетельствует о признании основных направлений его политики правильными: повышение статуса, расширение полномочий градоначальства оперативно и гибко принимать управленческие решения, представлять императорскую власть в условиях отдалённости от центра страны.

Список источников

1. **Дмитриев В. В.** Деятельность градоначальств юга Российской империи в XIX – начале XX в. // *Культура народов Причерноморья*. Симферополь, 2001. № 21. С. 74-97.
2. **Ерошкин Н. П.** История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1985. 387 с.
3. **Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I. 1802-1826 гг.**: в 2-х т. СПб., 1888. Т. I. 1802-1810. 502 с.
4. **О бытии в городе Одессе Градоначальником Генерал-Лейтенанту Дюку де-Ришелье и о должности его:** Именной Императорский Указ Сенату 27 января 1803 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1832. Собрание I. Т. 27 (1802-1803). № 20600. С. 442-443.
5. **О данном ему наставлении для отправления должности:** Именной Императорский Указ Генерал-Лейтенанту Дюку де-Ришелье 27 января 1803 г. // ПСЗРИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1832. Собрание I. Т. 27 (1802-1803). № 20601. С. 443-445.
6. **О принятии ему под своё управление города Феодосии и об устройстве онаго:** Именной Императорский Указ Генералу от Инфантерии Феньшу 23 февраля 1804 г. // ПСЗРИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1832. Собрание I. Т. 28 (1804-1805). № 21172.
7. **О разделении Новороссийской губернии на три губернии: на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую, и обустройстве там судебных мест:** Именной Императорский Указ Сенату 8 октября 1802 г. // ПСЗРИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1832. Собрание I. Т. 27 (1802-1803). № 20449. С. 288-289.
8. **Об обязанностях его при исправлении возложенной на него должности:** Именной Императорский Указ Генералу от Инфантерии А. А. Дашкову 9 мая 1803 г. // ПСЗРИ. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1832. Собрание I. Т. 27 (1802-1803). № 20755. С. 596-598.
9. **Поташев А. Ф., Поташева Н. В.** К историографии института градоначальства в Российской империи // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2014. № 2 (40): в 2-х ч. Ч. I. С. 144-148.

THE FIRST TAGANROG GOVERNOR

Potashev Aleksandr Fedorovich, Doctor in History, Professor
Rostov Institute of Entrepreneur Protection
af-potashev@yandex.ru

The article continues studies on the history of one of the earliest boroughs of the Russian Empire – the one of Taganrog. The author describes the activity of the first governor – the General of the Infantry Apollon Andreevich Dashkov – in the period of this authoritative body formation. The paper concludes that he stayed within the framework of the governor's authorities established by governmental decrees and instructions and strictly followed the directives.

Key words and phrases: borough; governor; state power; local government; government.