

Формирование общей системы административного управления Ростовом и Нахичеваном-на-Дону во второй половине XIX – начале XX вв.

Н.В. Самарина

Начало общей системе административного управления двумя городами, выросшими около крепости Д. Ростовского, было положено в эпоху либеральных реформ 1860–1870-х гг.¹ В течение пореформенного полувека этот процесс, по сути своей весьма противоречивый, прошел несколько этапов в своем развитии. Таким образом, объединение двух городов в одно поселение, произведенное уже советской властью, представляется административным решением и поспешным, и некорректным по формам реализации, но логически завершающим тенденцию.

Накануне реформ эпохи Александра II на территории в 24 тыс. десятин, отведенной некогда для крепости Д. Ростовского, размещались два соседствующих уездных города – Ростов и Нахичеван. Оба они относились к Ростовскому уезду Екатеринославской губернии. В начале XIX в. города находились на расстоянии примерно одной версты друг от друга. С упразднением (в 1835 г.) крепости, передачей этой территории Ростову и ее застройкой административные границы поселений стали еще ближе друг другу. В целом же земли крепости между двумя городами распределены были неравномерно: около 4 тыс. десятин оказалось в распоряжении Ростова, 20 тыс. десятин было собственностью города Нахичевана.

Города-соседи отличались друг от друга типами развития поселений. Нахичеван как центр донской армянской колонии обладал привилегиями, полученными при его основании и закрепленными специальной грамотой Екатерины II. Ростов был единственным на юге России городом свободного непривилегированного развития. И статус города был им получен от имперской власти только начале XIX в.

Наличие привилегий у того или иного актора нельзя оценивать только как благо для его обладателя. Вряд ли можно считать их стимулом развития, тем более развития экономического или социального. Очень показательна в этом плане оценка причин быстрого развития торговли в Ростове, сделанная комиссией таганрогской городской думы в начале 1860-х гг. С оттенком ревнивой зависти они отмечали: «Торговля избрала для складов своих

¹ В задачи данной публикации не входит рассмотрение проблем истории административного управления территорией Ростовского уезда, в который оба города входили с конца XVIII в.

ростово-нахичеванские берега Дона потому, что на протяжении всего фарватера реки только эта одна местность не состоит в ведении войска, коего исключительные права и преимущества препятствуют свободной торговой деятельности не принадлежащих войску лиц»².

Уточняя эту оценку, следует отметить, что от привилегий Войска Донского преимущества для роста получал в основном Ростов, а не Нахичеван. Собственные привилегии защищали город от конкуренции, но ограничивали его рост и развитие. Это стало заметным накануне эпохи либеральных реформ в Российской империи. В начале XIX в. по числу жителей Нахичеван обгонял Ростов чуть ли не вдвое. Однако в 1862 г. в Ростове, по сопоставимым сведениям МВД России, проживало 24,6 тыс., в соседнем же городе – примерно 15,5 тыс. человек. Сумма производства промышленных предприятий Ростова достигала 2 млн руб., нахичеванских – только 90 тыс., причем работали они лишь для удовлетворения необходимых потребностей городских жителей, в отличие от ростовских, большая часть которых ориентировалась на потребности Донской области и Предкавказья.³

Торговой экономической функцией к началу 1860-х гг. обладали оба города, однако сравнить уровень ее развития в количественных показателях невозможно. Причина этого – изоляционизм мысли и действия, который ярко продемонстрировали нахичеванские «отцы города» в период сбора сведений о состоянии городов в связи с готовящейся городской реформой. В справке, составленной чиновниками МВД для итогового обзора, отмечено: «Образованная в Нахичевани комиссия для составления соображений об улучшении общественного управления отозвалась, что она не находит надобности в изменении существующего на основании грамоты 14 ноября 1779 г. порядка, а потому и не представила никаких сведений о Нахичевани; описание города составлено по отчетам губернского статистического комитета за 1861 г. и другим источникам»⁴.

Написали министерские чиновники о нахичеванской торговле следующее: «Чрезвычайно деятельные и предприимчивые армяне занимаются преимущественно внутренней торговлей, которую они ведут с отдаленными местами империи. Весьма многие из мелких капиталистов промышленяют маркитантством, мелочной торговлей и содержанием духанов на Кавказе не только при русских отрядах и поселениях, но даже в глубине гор между черкесами»⁵. Показательно, что составители сведений не упоминают о Нахичеване как центре внешнеторговых операций, в то время как Ростов за четверть века

² Экономическое состояние городов Европейской России в 1861–1862 годах. Ч.1. СПб., 1863. С. 42.

³ Там же. С. 22, 39.

⁴ Там же. С. 37.

⁵ Там же. С. 38.

после открытия здесь в 1835 г. самостоятельной таможни вышел в лидеры по вывозу товаров среди экспортных портов Азовского моря, обогнав Таганрог. И это тоже результат действия нахичеванских привилегий. Предприимчивые греки, оценив стратегически важное положение Ростова и Нахичевана как важных центров имперской оптовой торговли и перекрестка торговых путей, стали перемещать свои экспортные конторы из Таганрога, но лишь в Ростов. Нахичеван для них был закрыт, как и для всех прочих неармян.

Изоляционистская позиция членов нахичеванской городской комиссии, возможно, и отражала настроение большинства жителей города в начале 1860-х годов, но далеко не всех. Примерно в это же время в Ростове начал масштабную предпринимательскую деятельность Я.С. Кушнарев, инвестировав значительные средства в перешедшую к нему небольшую табачную мастерскую, основанную одним из членов семьи нахичеванского предпринимателя С.К. Кушнарева⁶. Похоже, Я. Кушнарев вполне осознанно выбрал не привилегии, а конкуренцию⁷ и более широкие возможности развития промышленного бизнеса в Ростове. Выбор оказался оправданным. Основанная им табачная фабрика быстро превратилась в крупное первоклассное предприятие, а сам Кушнарев – в поставщика императорского двора.

В эпоху реформ одной из задач либеральных бюрократов-реформаторов была унификация условий экономического и социального развития в разных районах Европейской России. Решение этой задачи предполагало ликвидацию обособленности ряда территорий и привилегий сословий и групп, на этих землях проживавших. В конце 1860-х гг. была ликвидирована обособленность территорий казачьих войск, и эти земли стали доступны для поселения и разнообразной деятельности всех российских подданных. Сложнее обстояло дело с теми привилегиями, обладание которыми подкреплялось специальными императорскими грамотами, как это было с привилегиями Войска Донского или нахичеванских армян. Привилегии, дарованные последним грамотой Екатерины Великой, формально никто не отменял, но проведение реформ и частное законодательство эпохи способствовали их постепенной ликвидации.

Одной из первых привилегий была ликвидирована обособленность Нахичевана. В декабре 1864 г. император утвердил положение Комитета министров «О порядке получения купеческих свидетельств иногородними лицами, желающими производить торговлю в городе Нахичевани». Отныне все желающие могли, приписавшись к купечеству Ростова, выбрать там же

⁶ Васильев П.В. Я.С. Кушнарев. Коммерции советник и крупный фабрикант Ростова // Записки общества любителей истории, древностей и культуры. Т. 2. Ростов н/Д, 1914. С. 261.

⁷ Конкурент, и весьма серьезный, в Ростове уже был. Я. Кушнарев стал владельцем табачной мастерской в начале 1860-х гг., а с 1856 г. в городе функционировала табачная фабрика В. Асмолова.

свидетельства для занятия предпринимательством в Нахичевани, что специально помечалось на промысловых документах. При этом законодатель сослался на существующую практику получения купцами того или иного города особых свидетельств для содержания предприятий вне города его приписки⁸. Это решение и положило начало ликвидации обособленности города, создав юридическую базу для развития в нем предпринимательства различных групп населения России и иностранцев.

В связи с проведением земской реформы территория компактного проживания армян была подчинена ведению Ростовского уездного земства Екатеринославской губернии. Деятельность его началась в 1866 г. Большая часть земских уездных учреждений, кстати, была размещена в Нахичевани из-за нехватки помещений и места для их сооружения в Ростове. Само же Екатеринославское губернское земство в 1866–1869 гг. стало арендой об-суждения способов ликвидации привилегий города-соседа Ростова. В сто-личные учреждения земством направлялись многочисленные ходатайства, инициированные ростовцами. Так, в декабре 1866 г. на заседании земства в Екатеринославе был поднят вопрос о необходимости подчинить Нахиче-ван действию общих законов империи и о «слиянии» Нахичевана и Ростова. Первый вопрос земцы посчитали особо значимым и требующем скорого разрешения. Об этом и ходатайствовали, выйдя тем самым за пределы своей компетенции, о чем напомнил им генерал-губернатор П.Е. Коцебу⁹.

Не менее интересен исторический контекст, в котором возникла эта земская инициатива. В октябре 1866 г. решением Комитета министров, утвержденным императором, и, видимо, по инициативе МВД нахичеванская полиция была подчинена ростовскому полицмейстеру, а нахичеванский окружной заседатель – ростовскому уездному исправнику. В решении под-черкивалась временность этой меры «до рассмотрения в законодательном порядке вопроса о преобразовании нахичеванской полиции». Решение было оформлено как Сенатский указ Екатеринославскому губернатору и опубли-ковано в Екатеринославе в начале декабря 1866 г., а в Ростове в январе 1867¹⁰. На первый взгляд, существенно мало что изменилось. В рабочем порядке и как мера временная под управлением ростовского полицмейстера оказа-лось 4 полицейских участка вместо привычных трех ростовских.

⁸ Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. 39. № 41620. С. 559–560. URL: <https://clck.ru/JECbY> (ссылка укорочена, дата обращения 01.07.2019).

⁹ Центральный государственный исторический архив РФ (далее ЦГИА РФ). Ф. 1287. Оп. 38. Д. 739. Л. 6–7, 9.

¹⁰ Чалхушьян Г.Х. История Ростова. Рукопись. 1909. Донская государственная публичная би-блиотека. С. 268. URL: <https://clck.ru/JECch> (ссылка укорочена, дата обращения 03.07.2019); Ведомости Ростовской-на-Дону городской управы. 1867. № 2.

Но следует учитывать то обстоятельство, что в любом уездном городе России полицмейстер был не просто начальником полиции, а высшим должностным лицом царской администрации на подведомственной ему территории. При таком взгляде на вещи можно говорить о том, что с 1867 г. два города были объединены под контролем одного представителя царской администрации. Распоряжения полицмейстера (городничего) являлись обязательными для их хозяйственных управлений и впоследствии для выборного городского самоуправления. И всякий раз, когда в последующие годы в столичных коридорах власти всплывал вопрос об образовании то «ростово-нахичеванского», то просто «ростовского» градоначальства, речь шла лишь об объеме властных полномочий представителя царской администрации, а не о создании единого административного управления городами. Оно уже существовало.

В 1870–1880-х гг. продолжался поиск форм административного управления преуспевавшими торговыми городами Ростовом, Нахичеваном и Таганрогом, отделенными землями Войска Донского от Екатеринославской губернии, частью которой они официально были. По мере того, как росла значимость их как экономических центров юга России, увеличивалось население, а городские думы и управы, созданные в 1871 г., начали достаточно компетентно решать вопросы хозяйственного и коммунального развития, эффективный контроль за ними со стороны царской администрации стал насущной проблемой, обсуждавшейся как на краевом уровне, так и в столичных департаментах.

К середине 1870-х гг. обособленность и почти все привилегии Нахичевана остались в прошлом. Очевидно, среди нахичеванцев разных слоев и групп существовали как сторонники интенсификации связей с Ростовом, выгоды от которых могли восприниматься как своего рода компенсация за утрату некогда дарованных привилегий, так и ее противники. Свидетельство этому – ходатайство нахичеванской думы (1885 г.) о создании в городе некогда обещанной отдельной полицейской структуры, не подчиненной ростовскому полицмейстеру. Последовало оно в связи с инициативами нового одесского генерал-губернатора Х.Х. Роопа (1884 г.) по преобразованию административной системы в Приазовье. Среди предложенных им реформ был и проект создания особого Ростово-Нахичеванского градоначальства. Необходимость последнего он мотивировал проявившимся бессилием местных властей (ростовского полицмейстера) во время еврейского погрома 1883 г. в Ростове. Не менее опасным, по его мнению, было и то, что «власть полицмейстера оказывается для Ростова особенно бессильной по отношению к городскому общественному управлению, составленному в большинстве из весьма зажиточных, хотя и малоразвитых людей, которые легко могут захватить все дела в свои руки»¹¹.

¹¹ ЦГИА РФ. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3783. Л. 18 об.

Проект градоначальства по поручению Х.Х. Роопа разрабатывался екатеринославским губернатором, о чем свидетельствует обсуждение ряда финансовых вопросов на заседаниях ростовской думы в 1885 году¹². Она в это время вновь возглавлялась А.М. Байковым, сторонником объединения Нахичевани и Ростова в рамках градоначальства. Впрочем, лично А.М. Байков стремился не только к этому. В письме екатеринославскому губернатору (27 февраля 1884 г.), рассуждая о готовившемся проекте, он писал: «...образование одного градоначальства из обоих городов дает новое предположение, что настало время объединения и их хозяйств»¹³. У губернской и краевой администрации подобные претензии поддержки не встретили, но они разделялись гласными ростовской думы, по крайней мере, частью их. Не случайно дума уполномочила Байкова представить в столичных инстанциях как возражения по поводу учреждения в Нахичевани особой полиции, так и «соображения о пользе и необходимости более тесного слияния экономического и хозяйственного обоих городов»¹⁴. В итоге между городами-соседями возродился конфликт двадцатилетней давности, новацией в развитии которого стало участие в нем пока еще немногочисленных органов печати. Впрочем, он был исчерпан достаточно быстро. В мае 1886 г. последовало предложение наказного атамана Войска Донского ликвидировать административную чересполосицу присоединением городов Ростова, Нахичевана, Таганрога и Азова к ОВД. Оно сразу нашло поддержку и военного ведомства, и императора Александра III. Вопрос об образовании ростово-нахичеванского градоначальства оказался временно снят с министерской повестки дня, а присоединение городов к ОВД реализовано вопреки мнению ведущих министерств (кроме военного) и большинства членов Государственного Совета.

Включение крупных коммерческих центров в состав казачьей области (с 1888 г.), вероятно, позволило в известной мере пополнить поступления в быстро скудевшую казну Войска Донского, однако проблему эффективного управления динамично росшими городами оно не решило. В конце 1902 г. в ВМ и в МВД поступила записка войскового наказного атамана Максимовича, в которой весьма подробно и красочно рисовались все те же недостатки административного управления городами Ростовом и Нахичеваном, которые неоднократно отмечались одесскими генерал-губернаторами в 1860–1880-х гг.: «...полицмейстер недостаточно авторитетен в отношениях

¹² Журналы заседаний Ростовской-на-Дону городской думы за 1885 год. Б. м., Б. г. С. 179–183. URL: <https://clck.ru/JECdF> (ссылка укорочена, дата обращения 12.07.2019).

¹³ Цит. по: *Чалхушьян Г.Х.* Указ. соч. С. 332.

¹⁴ Журналы заседаний Ростовской-на-Дону городской думы за 1886 год. Ростов н/Д, 1886. С. 100–101.

с иностранными консульствами, портовым начальством, прокурорским и жандармским надзором, местными городскими управлениями. Власть полицмейстера недостаточна для руководства борьбой с рабочими выступлениями. Войсковой наказной атаман и начальник штаба вынуждены были руководить подавлением стачки (в ноябре 1902 г. в Ростове – Н.С.) лично». Атаман заявлял также, что еще в 1899 г. по его инициативе городские думы обоих городов обсудили вопрос о целесообразности образования градоначальства и обе высказались за таковое¹⁵.

Ростовское-на-Дону градоначальство, образованное в 1904 г., объединило Ростов и Нахичеван в рамках особой административной единицы. «В состав градоначальства входят города Ростов на Дону и Нахичевань с землями, к сим городам принадлежащими, а равно местная железнодорожная станция и станционные сооружения»¹⁶. Оба города изымались из ведения военного ведомства, Донского областного правления и окружных учреждений Ростовского округа и вновь передавались в ведение МВД. Градоначальник в Российской империи – администратор высокого ранга. Должность по статусу была генеральской, градоначальники на вверенной им территории обладали правами губернаторов¹⁷.

При ростовском градоначальнике было образовано Особое по городским делам присутствие «для обсуждения дел, касающегося общественного управления сих городов». Помимо единой для обоих городов полиции Ростов и Нахичеван получили одно на двоих городское по воинской повинности присутствие и общее городское попечительство о детских приютах. В бюрократической иерархии ростовский градоначальник подчинялся войсковому наказному атаману как генерал-губернатору.

С образованием градоначальства усилилось административное воздействие на органы местного самоуправления и городской социум Ростова и Нахичевана. Вместе с тем его можно считать вехой на пути объединения городов-соседей, которая, с одной стороны, способствовала складыванию общего пространства деятельности жителей градоначальства, с другой, – сохраняла основания для попыток расширения тем или иным образом хозяйственной территории Ростова за счет многоземельного соседа. Но последний аспект – сюжет для особого рассмотрения.

¹⁵ ЦГИА РФ. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3783. Л. 26об–27.

¹⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 24. № 24085. С. 163–165. URL: <https://clck.ru/JESe8> (ссылка укорочена, дата обращения 17.07.2019).

¹⁷ К 1914 году в Российской Империи было только 10 градоначальств.