

УДК 94(292.471)+336.1.07

Семенова Наталия Леонидовна, доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры Истории России и Основы российской государственности Севастопольского государственного университета, г. Севастополь, Россия
e-mail: natalja_leonid@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ НОВОРОССИЙСКОГО И
БЕССАРАБСКОГО ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРА А.Г. СТРОГАНОВА В
ОТРАЖЕНИИ МАТЕРИАЛОВ ОФИЦИАЛЬНОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Аннотация: в статье на основе анализа делопроизводственных материалов рассмотрены административные инициативы, подготовленные новороссийским и бессарабским генерал-губернатором А.Г. Строгановым в 1856 – 1861 гг. Содержание представленных проектов показывает, что они были направлены на заселение края, эффективное экономическое развитие, распространение просвещения и преследовали цель дальнейшей интеграции Новороссии в общероссийское пространство.

Ключевые слова: делопроизводственные материалы, всеподданнейший отчет, Комитет министров, генерал-губернатор, новороссийское и бессарабское генерал-губернаторство.

Semenova Natalia Leonidovna, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of History of Russia and Foundations of Russian Statehood, Sevastopol State University, Sevastopol, Russia
e-mail: natalja_leonid@mail.ru

ADMINISTRATIVE INITIATIVES OF NOVOROSSIYSK AND
BESSARABIA GOVERNOR GENERAL A.G. STROGANOV IN REFLECTION
OF OFFICIAL PROCEEDING MATERIALS

Annotation. The article, based on an analysis of office materials, examines administrative initiatives prepared by Novorossiysk and Bessarabian Governor-General A.G. Stroganov in 1856 – 1861. The content of the presented projects shows that they were aimed at populating the region, its economic development, disseminating education and pursued the goal of further integration of Novorossiya into the all-Russian space.

Keywords: office materials, the most important report, the Committee of Ministers, the Governor General, the Novorossiysk and Bessarabian General Governments.

Региональная политика Российской империи характеризовалась разными вариантами и моделями институционального взаимодействия, асимметричным распределением полномочий, учитывающим специфику отдельных губерний, но при этом стратегическими задачами верховной власти всегда оставались централизация, установление управленческой однородности, стабильное развитие территорий.

Институт генерал-губернаторства представлял особую модель макрорегионального управления, существовавшую в Российской империи в XVIII – XIX вв. «Инструкция генерал-губернаторам» 1853 г. законодательно закрепила полномочия этой должности [ПСЗ I. Т. 28. № 27 293]. Генерал-губернатор выступал личным представителем императора, исполнителем его воли; обеспечивал взаимодействие институтов местной власти, военного и гражданского управления; осуществлял контроль над региональными государственными учреждениями. Верховная власть наделила генерал-губернаторов правом административной инициативы, что нашло выражение в составлении проектов реформирования отдельных сторон жизни вверенных им губерний. Без обсуждения с главным начальником края не осуществлялся ни один проект, разработанный центральным правительством. Верховная власть руководствовалась тем, что генерал-губернатор лучше понимал специфику региона.

Целью данной статьи является попытка рассмотреть административные инициативы новороссийского и бессарабского генерал-губернатора А.Г. Строганова через призму материалов официального делопроизводства. Предметное поле данной исследовательской проблемы позволяет более полно представить основные вопросы, стоявшие перед государственной властью в регионе в середине XIX в., предлагавшиеся пути, методы их решения, а также уточнить основные направления деятельности главного начальника края.

Новороссийское и бессарабское генерал-губернаторство существовало в Российской империи с 1822 по 1874 гг. Основные задачи, возложенные на этот институт, состояли в том, чтобы способствовать заселению края, его хозяйственному освоению, обеспечивать эффективное взаимодействие местных учреждений, и самое главное – интегрировать Новороссию в общероссийское административное пространство.

В 1855 г. новороссийским и бессарабским генерал-губернатором был назначен военный губернатор Петербурга граф А.Г. Строганов, который находился во главе Новороссии до 1863 г., а затем, по собственному прошению, был уволен от службы, оставаясь членом Государственного совета в звании генерал-адъютанта [Яковлев 1893: 5]. К моменту назначения в край А.Г. Строганов имел богатый опыт военной и административной службы.

Жизнь и деятельность А.Г. Строганова пока не стали предметом серьезного научного анализа. В научной литературе исследуются отдельные аспекты его пребывания в должности новороссийского и бессарабского генерал-губернатора [Еремина 2017: 24–31]. Исследователи отмечают, что во второй половине XIX в. Новороссии повезло с генерал-губернатором А.Г. Строгановым, «который действовал на своем посту весьма энергично» [Еремина 2017: 26]. Он стремился сосредоточить в своих руках всю власть в крае, подчинив себе гражданское управление Николаевского и Севастопольского военных губернаторств. А.Г. Строганов установил контроль над формированием бюрократического аппарата в крае, руководил подготовкой

и проведением аграрной реформы 1861 г., принимая во внимание климатические и хозяйственные условия Новороссии [Еремина 2017: 26–27].

Александр Григорьевич Строганов происходил из старинного рода русских купцов и промышленников, был сыном обер-камергера, члена Государственного совета барона Григория Александровича Строганова, который в 1826 г. был возведен в графское достоинство [Яковлев 1893: 5]. Он воспитывался в корпусе инженеров путей сообщения; вступив в лейб-гвардии артиллерийскую бригаду, участвовал в сражениях под Дрезденом, Кульмом, Лейпцигом; находился при занятии Парижа; в 1831 г. участвовал в усмирении польского восстания. В 1834 г. в чине генерал-майора, граф Строганов был назначен товарищем министра внутренних дел и генерал-адъютантом Николая I. В 1836 г. он был определен на должность черниговского, полтавского и харьковского генерал-губернатора, а в 1839 г. – назначен управляющим министерства внутренних дел. В 1841 г. А.Г. Строганов был уволен от должности, получив Высочайший рескрипт с изъяснением ему «полной признательности» императора Николая I «за неутомимые труды, коими сопровождалась отличная его деятельность». Следующий период его службы был связан с исполнением ряда поручений и присутствием в государственных учреждениях и комиссиях, пока в 1854 г. он не был назначен военным губернатором Петербурга.

В 1863 г., уже после того, как А.Г. Строганов оставил должность новороссийского и бессарабского генерал-губернатора, городское общество Одессы «поднесло» ему звание «первого вечного гражданина» города, а в 1869 г. указом Правительствующего Сената он был утвержден по выбору общей думой почетным мировым судьей г. Одессы. В 1872 г. стал почетным мировым судьей Днепровского округа. Последние годы жизни графа А.Г. Строганова прошли в Одессе, в стороне от государственной и общественной деятельности.

Административные инициативы А.Г. Строганова в период пребывания его в должности новороссийского и бессарабского генерал-губернатора нашли отражение в материалах официального делопроизводства, возникших в

системе государственного аппарата. К данной группе источников можно отнести документы, которые обеспечивали принятие и реализацию решений, и комплекс материалов, обеспечивающих документооборот. Среди документов, которые обеспечивали принятие и реализацию правительственных решений, важное место занимали журналы заседаний Комитета министров. В них нашло отражение обсуждение проектов и предложений, разработанных генерал-губернатором и требующих согласованных действий нескольких министров. Как правило, решение или заключение Комитета министров принималось большинством голосов, вносилось в журнал и передавалось на утверждение императору. В отдельных случаях оно могло быть опубликовано как «высочайше утвержденное положение Комитета министров».

Самую многочисленную группу делопроизводственных материалов составила переписка генерал-губернатора А.Г. Строганова с центральными и местными учреждениями. Значительную часть материалов составляли отношения, предложения, предписания, рапорты, докладные записки, официальные письма, проекты и т.п. В полуофициальных письмах, которые А.Г. Строганов адресовал высшим должностным лицам империи, в различные департаменты министерств также содержались предложения, направленные на совершенствование отдельных сторон жизни губернии.

Все виды документов, которые шли «вверх» и «вниз» были определены законом и иерархией государственных учреждений. Генерал-губернатор получал «указы» и «повеления» от императора и Сената, отправлял «рапорты» и «донесения». Его взаимодействие с департаментами министерств и начальниками других губерний происходило посредством «отношений». Из министерств, от генерал-губернатора в местные подведомственные учреждения поступали распорядительные документы, которые запрашивали информацию, уточняли порядок рассмотрения и решения дел. Для данного исследования эта группа источников была самой многочисленной. Материалы переписки имеют важное значение для реконструкции механизмов функционирования системы местного управления Российской империи в XIX в.. Они позволяют

проследить, насколько полно административные инициативы нашли отражение в законодательных нормах и были реализованы в конкретной управленческой практике.

Один из первых всеподданнейших отчетов новороссийского и бессарабского генерал-губернатора о результатах осмотра Крымского полуострова, побережья Азовского моря и собственных предложениях по «устройству вверенного ему края», был представлен императору 1 сентября 1856 г. [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 1]. Отчет А.Г. Строганова вызвал одобрение императора, объявившего ему благодарность. Генерал-губернатор писал о «пользе» заселения Крыма «русскими племенами» и о необходимости «перевода татар во внутренние губернии», усиления среди них «русского элемента» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 2]. А.Г. Строганов признавал необходимым устроить в Крыму школы для обучения татарских мальчиков русскому языку. На полях отчета, напротив предложений начальника края император поставил резолюцию: «... сообразить и внести в Комитет министров на обсуждение».

Реализации предложений генерал-губернатора и рассмотрению их в Комитете министров предшествовала большая бюрократическая подготовительная работа: сбор необходимых материалов и переписка между министерствами. Прежде всего, было решено уточнить численность татарского населения в Таврической губернии.

Министерство народного просвещения представило сведения, что на 1855 г. в Таврической губернии насчитывалось 4 585 купцов, мещан 32 770, крестьян 37 900 и поселян 321 398 [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 3]. Глава министерства писал, что точное число татар неизвестно, но «... надобно полагать, что из числа татар весьма немногие посещают училища ведомства народного просвещения, ибо в общем числе учащихся по упомянутому отчету показано: мещан только 88, поселян – 55. Вероятно, большее число населения низших состояний направлено по волостным школам, состоящим в ведомстве Министерства государственных имуществ» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 4].

Министр народного просвещения заключал, что «распространением русского влияния» среди татарского населения должно заниматься не только подведомственное ему министерство, но и Министерство государственных имуществ [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 5].

Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел сообщал в своем отношении от 31 августа 1857 г. в Министерство народного просвещения, что также не имеет «точных сведений о числе татар в Таврической губернии, хотя, на основе данных всеподданнейшего отчета таврического губернатора за 1856 г. людей сих находится там слишком 285 тыс. обоего пола душ» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 8]. А по сведениям, полученным в текущем году из Министерства государственных имуществ: «татары платят подати в одном Крыму 138 тыс. душ.»

В свою очередь, министр государственных имуществ граф М. Н. Муравьев 10 октября 1858 г. представил отношение в Министерство народного просвещения, в котором указал, что школы для обучения татарских мальчиков русскому языку могут быть «немедленно открыты в некоторых ногайских обществах», которые согласились принять на свой счет расходы на первоначальное устройство домов для школ, так и «на содержание оных» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 9].

Известно, что в первой четверти XIX в. в Таврической губернии насчитывалось 78 ногайских селений и деревень, 5 950 домов [Джумагулова 2019: 190]. В 1825 г. была открыта русско-татарская школа для ногайцев, где изучали русский язык и арифметику, которые преподавали русские учителя, и ногайский язык, арабскую письменность, которым обучали их муллы. Такой шаг был призван обеспечить лояльность местного населения к школе. Для учеников был построен дом под квартиры, но их содержание и питание осуществлялось за счет семей. Ногайцы боялись отдавать своих детей в школу, так как были уверены, что по окончании курса их дети будут направлены в армию. Осенью 1832 г. в школе числилось 33 ученика: из них 23 ногайца, 6 русских, 2 армянина и 2 француза. Возраст учащихся колебался от 8 до 28 лет

[Джумагулова 2019: 190]. Режим в школе был довольно суровым и жестким, а дети иногда даже голодали, болели. Ревизия, инициированная министром внутренних дел Д.Н. Блудовым, выявила многочисленные злоупотребления. В результате, для учащихся ногайцев был открыт казенный пансионат, которым заведовал русский учитель. Наиболее способные ногайские юноши по окончании курсов назначались волостными писарями [Джумагулова 2019: 191].

28 декабря 1844 г. последовал Высочайший указ, данный министру государственных имуществ 28 декабря 1844 г., который предусматривал открыть школы для подготовки писарей «в каждой волости магометан и идолопоклонников» на 20 мальчиков с тем, чтобы впоследствии увеличить число таких школ по примеру приходских училищ. Учителей в них следовало определить из «частных людей» по согласованию с Министерством народного просвещения, отнеся их содержание «за счет хозяйственного капитала» [ПСЗ II. Т. 19. Отдел. 1. № 18 177].

Кроме того, было решено предоставить учителям русского языка «права и преимущества государственной службы по учебной части», согласно высочайшего повеления от 5 февраля 1845 г., сравнив их в этом отношении с учителями приходских училищ и «назначить такое жалованье, какое могло бы привлечь людей, достойных к жизни в Ногайских селениях вдали от храмов Божиих и русского общества» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 9 об.]. Было необходимо предоставить учителям в татарских и ногайских селениях «прав и преимуществ государственной службы», сравнив их с учителями приходских училищ. Устав гимназий, уездных и приходских училищ, утвержденный 8 декабря 1828 г., устанавливал, что учителя приходских училищ «свободного состояния» пользовались преимуществами чиновников 14 класса «пока пребывали в должности и получали этот чин при увольнении при условии усердной и беспорочной службы не менее 12 лет» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 11].

24 октября 1858 г. министр государственных имуществ подтвердил, что не видит препятствий предоставить учителям русского языка «в

устанавливаемых в татарских и ногайских селениях школ прав и преимуществ», определенных законом. Однако, окончательное решение дела затормозилось. А 15 июля 1860 г. Департамент хозяйственный Министерства внутренних дел направил отношение в департамент Министерства народного просвещения с просьбой сообщить: «каковы распоряжения Министерства государственных имуществ и вообще, в каком состоянии находится дело» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853. Л. 14].

По всей видимости, такая ситуация была связана с тем, что в апреле 1860 г. начинается массовое переселение ногайцев в Турцию [Джумагулова 2019: 197]. Поражение России в Крымской войне 1853–1856 гг. привело к тому, что турецкие агенты стали распространять слухи о намерении российского правительства перевести всё население Кавказа и Крыма в северные губернии империи и насильно обратить всех мусульман в православную веру [Джумагулова 2019: 194]. К этому времени кавказские ногайцы уже были охвачены движением мухаджирства и начали тысячами переселялись в Турцию. В начале 1860 г. в ногайских селениях Бердянского и Мелитопольского уездов зазимовали на своем пути 16 тыс. кавказских ногайцев. Их пример, по всей видимости, увлек и крымских кочевников. Исследователи считают, что при объяснении массовой эмиграции, важно учитывать родоплеменные связи, игравшие огромную роль в жизни ногайцев, во многом определявшие их менталитет [Джумагулова 2019: 195]. В ногайском обществе считалось недопустимым, когда представители одного колена не подчинились мнению большинства.

С апреля по октябрь 1860 г. из Таврической губернии ушло 48 345 человек. В 1861–1864 гг. эмиграция продолжилась. Общая численность ушедших ногайцев в Крыму составляет 504 342 [Джумагулова 2019: 197]. К концу 1864 г. по официальным данным в Таврической губернии осталось лишь 37 ногайцев.

31 октября 1860 г. министр внутренних дел Д. Г. Бибииков подготовил доклад для Комитета министров по поводу предложений новороссийского и

бессарабского генерал-губернатора А.Г. Строганова. Он пришел к выводам, что положения «... об усилении в Крыму преподавания татарам русского языка не требует нового обсуждения за принятыми со стороны министров просвещения и государственных имуществ мерами, которые следует признать в настоящее время вполне достаточными, имея в виду, с одной стороны, нежелание татар обучаться русской грамоте, а, с другой, предположение правительства о выселении их из Крыма». Согласно выписке из журнала Комитета министров от 11 и 25 сентября, предложения министра внутренних дел были одобрены, а общее заключение Комитета министров утверждено императором.

В 1860 г. новороссийский и бессарабский генерал-губернатор А.Г. Строганов подготовил «Записку по поводу заселения крымских земель, оставленных татарами» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477]. Проанализировав особенности Крыма в топографическом и хозяйственном отношениях, он пришел к выводам, что если государство стремится «... заселить степи и горы без больших потерь в людях и деньгах и скорее отворить недостаток в рабочих», то необходимо найти людей с доброй волей, разнообразной производительностью и предприимчивостью» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 3].

В подготовленной записке А.Г. Строганов представил анализ имеющегося опыта переселенческой политики в России. Он писал, что до настоящего времени, крестьяне переселялись «со всеми удобствами частного переселения и с ближайшим пособием землевладельцев, заинтересованных в их сохранении удобствами, которые конечно не найдут переселенцы на землях казенных» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 2]. Заселение же казенных земель часто приводило к тому, что были «... выгнаны десятки тысяч недоимщиков из Полтавской губернии, которые пришли почти без всяких собственных средств и без хозяйственных привычек» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 3]. Из-за непривычного климата, «дурной воды, недостатка пищи и хорошего помещения, по незнакомству с новыми условиями хозяйствования и по

причине неурожайных годов, переселенцы потеряли до половины, а местами – до 3/4 пришедшего населения» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 3].

А.Г. Строганов предполагал, что «для успеха дела» важно изменить существующие у нас правила переселения». Необходимо соблюдение следующих условий: «свободный выбор местности, сообразно средствами и способностями каждого», правительственное пособие, обеспечение строевым лесом, отсутствие «обременений со стороны местного управления» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 3]. Генерал-губернатор допускал возможность «дозволения всем иностранцам покупать в России незаселенные земли». В этом случае «... переселение начнется само собою, но его можно и должно ускорить вызовом и указанием на Крым с предупреждением об условиях и льготах переселения на земли казенные и о свободе взаимных соглашений для переселения на землевладельческие» [РГИА. Ф. 651. Оп.1. Д. 477, Л. 4].

Практически одновременно с составлением «Записки по поводу заселения крымских земель, оставленных татарами», в Комитете министров были рассмотрены предложения А.Г. Строганова об установлении дополнительного сбора с крестьян для учреждения сельских школ [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 1060].

Однако, предложения новороссийского и бессарабского генерал-губернатора А.Г. Строганова не были приняты. Комитет министров заключил, что ввиду готовящейся крестьянской реформы «... нельзя положительно определить: ни средства каждого общества, ибо при предстоящем слиянии крестьян распределение и разграничение сельских волостей и обществ может серьезно измениться» [РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 1060. Л. 2]. Поэтому «Комитет для составления положений о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», признал невозможным пока наложить на крестьян новую обязательную подать для содержания училищ», поскольку на них падают новые расходы: на содержание сельского управления, на обеспечение народного продовольствия и «на другие неотложные общественные и мирские потребности». Поэтому новая обязательная подать на содержание училища

«превысила бы в большей части случаев их средства». Было решено приступить к реформе «только после слияния всех крестьян разных наименований».

Таким образом, анализ делопроизводственных материалов позволяет изучить не только содержание административных инициатив новороссийского и бессарабского генерал-губернатора А.Г. Строганова, но и проследить бюрократическую процедуру их рассмотрения, которая была довольно длительной, предусматривала этапы обязательного согласования заинтересованных министерств, ведомств, обсуждение в Комитете министров и окончательное утверждение императором. Предложения и проекты А.Г. Строганова свидетельствуют о том, что это был действительно деятельный грамотный администратор, который хорошо владел ситуацией во вверенном ему крае. Большое место среди его административных инициатив занимали предложения о заселении Новороссии, о распространении просвещения, школ, расширения преподавания русского языка, которые он справедливо рассматривал как важнейшие средства усиления «русского влияния» в крае.

Список литературы и источников

1. Джумагулова А.Т. Ногайцы Северного Кавказа, Крыма и Северного Причерноморья в социально-политических и экономических коллизиях XVIII – 60-х гг. XIX вв. Пятигорск: РИА-КМВ, 2019. 248 с.
2. Ерёмина К.В. Закат института генерал-губернаторства в Новороссии во второй половине XIX в. // Вестник РГГУ. 2017. № 8(29). Серия «История. Филология. Культурология. Востоковедение». С. 24–31.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. (ПСЗ I). Т. 28. № 27 293. СПб.: В типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. (ПСЗ II). Т. 19. Отд. 1. № 18 177. СПб.: В типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1844.

5. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 651. Оп. 1. Д. 477.
6. РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 853.
7. РГИА. Ф. 733. Оп. 78. Д. 1060.
8. Яковлев В.А. Некролог. Граф А.Г. Строганов // Одесское общество истории и древностей. Записки Одесского общества истории и древностей. Т. 16. Одесса, 1893. 398 с. разд. паг., [2] л. ил. : ил.