

УДК 94(470.6)
ББК 63.3(235.7)6
М 21
В.Н. Мальцев

Формирование центральных органов управления Кавказом: VI временное отделение и комитет по делам Закавказского края (1842-1845 гг.)

(Рецензирована)

Аннотация:

В статье рассматривается один из аспектов становления российской политики на Кавказе в XIX в. – причины образования и начальный период деятельности петербургских учреждений, связанных с управлением Кавказом: VI временного отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и комитета по делам Закавказского края.

Ключевые слова:

Административная политика, централизаторская политика правительства на Кавказе, комитет по делам Закавказского края, VI временное отделение, реорганизация управления Кавказом, гражданское устройство Закавказья.

В отечественной историографии проблема организации управления окраинами Российской империи долгое время не попадала в категорию актуальных. В некоторой степени положение стало меняться в последнее время. Но до сих пор недостаточно изученными остаются вопросы об образовании, деятельности центральных органов управления окраинами. Обращение к данной проблеме позволяет рассмотреть механизмы рычаги управления, с помощью которых осуществлялась региональная политика. Современные исследователи определяют, что «в содержание административной региональной политики входят определение административно-территориального устройства региона, разработка и внедрение принципов организации государственного механизма по управлению регионом и меры по формированию бюрократического персонала органов местного управления и самоуправления». В то же время выделяется ещё один, также важнейший по значимости фактор, хотя и не получивший до настоящего времени серьёзной разработки: это – «институциональный аспект исследования», предполагающий «изучение «техники» государственного управления, определение общих принципов организации государственных институтов»¹.

С 30-х гг. XIX в. в политике России на Кавказе обозначились изменения в подходах к организации управления краем. Несмотря на усиление российского военно-политического присутствия в регионе и роста влияния на важнейшие стороны внутрикавказской жизни, управленческий аппарат, причём на всех уровнях, не поспевал за происходившими изменениями, административные рычаги оказывались неэффективными из-за несбалансированности и непоследовательности действий властей. Со всей очевидностью перед правительством встал вопрос о необходимости корректировки, а в дальнейшем и кардинальной реорганизации управления Кавказом и приведения его в определённую, по возможности, систему. Практическое воплощение принимавшихся концептуальных установок не стало, как зачастую представляется, прямолинейным актом имперской унификации и уничтожения местной самобытности, оно вызвало споры по вопросам организации управления на Кавказе в высших кругах империи, появление проектов реформ гражданского управления, потребовало перевода проблемы на самый высокий уровень. Любая империя ищет баланс между сложившимися в ней принципами внутреннего устройства и особенностями устройства провинций. Для России сложность этой задачи дополнялась также тем

фактором, что в 30-40-е гг. XIX в. расширилось само политико-географическое пространство за счёт Северного Кавказа, которое теперь с необходимостью входило в сферу предстоящего реформирования и распространения на него новых административно-управленческих начал. Объектами реформирования становились не только территории с исконно кавказским населением, находившимся на разных этапах политического, социально-экономического, культурного развития и в различной степени лояльности к России, но и территории, заселявшиеся казаками и русским гражданским населением. Другими словами, реформирование предполагало включение в этот процесс разных, порой сложносовместимых форм общественно-политической жизни в рамках единого Кавказа.

С усложнением задач кавказской политики в российском руководстве определяющим становился принцип централизации управления. Обращение к нему диктовалось, прежде всего, тем, что территории Кавказа, присоединённые в предшествующие годы к России, всё более стали подвергаться интеграционным процессам, в первую очередь, в ходе административных реформ, изменений в правовом устройстве, регулировании социальных отношений. Впервые задача введения основ гражданского устройства была поставлена перед созданным в 1833 г. Особым комитетом по делам Закавказского края. В 1840 г. он был преобразован и наделён контрольными функциями за процессом создания гражданского управления в Закавказье.

Следующим шагом Петербурга стала разработка принципов организации и деятельности новых центральных учреждений, которые должны были сосредоточить в своих руках властные полномочия и координировать действия всех других органов власти на Кавказе. В августе 1842 г. концептуальные положения о реорганизации кавказских административных органов и совершенствовании порядка общего руководства регионом были изложены в записке «Об основаниях вновь предполагаемого порядка управления гражданскою частию в Закавказском крае». В документе имелся специальный раздел под названием «Управление в Петербурге», который позволяет понять механизм намечавшейся реформы. Суть предложений состояла в следующем: высшее управление краем должны были осуществлять министры и глав-

ноуправляющие «по всем тем делам и случаям, которые, не требуя новых законодательных мер, будут превышать власть главноуправляющего» (на Кавказе. – В.М.)². Полномочия Закавказского комитета предполагалось расширить, передав ему рассмотрение «всех вообще дел гражданского ведомства Закавказского края», при этом предусматривалось, что в комитет «будут поступать все предметы частей исполнительной и гражданской, различаясь только в порядке направления и обработки»³. Проект устанавливал порядок прохождения по инстанциям, рассмотрения и принятия высшими органами власти империи документов, касающихся Кавказа. Все бумаги кавказского начальства, составлявшие «предметы исполнительной части», должны были попадать к императору, или, как сказано в проекте, «восходить к Высочайшему усмотрению чрез Министров и Комитет»⁴. В то же время документы законодательного характера, исходившие «от самодержавной власти», оставались под «непосредственным высочайшим надзором и руководством» с последующими их направлением «в комитет, смотря по важности предмета, или до окончательного постановления, или же для предварительного только соображения внесения потом в Государственный Совет»⁵.

Выполнение этих функций в «Записке» предлагалось возложить на новое ведомство: «Для обработки предположений по части Законодательной учреждается в составе Собственной Его Императорского Величества Канцелярии временное отделение»⁶. Оно должно было быть создано «по образцу II отделения, но в сокращённом составе»⁷. По мысли разработчиков проекта, «обязанность отделения будет заключаться в обработке всех новых предположений по Гражданскому устройству края», и вместе с тем предписывалось, что оно «сосредоточит в себе подробные и верные сведения о состоянии края, о личном составе управления по всем трём степеням, об успехе в движении дел, о доходах, и расходах и проч»⁸. Новое отделение должно было поддерживать постоянную связь с Закавказским комитетом. Мыслилось, что один из старших чиновников нового отделения одновременно будет управлять делами комитета.

По поручению Николая I вопросами реорганизации «высшего управления в С. Петербурге», связанными с «делами по Гражданской

части Закавказского края», занимался член Закавказского комитета М.П. Позен. Свои соображения он представил Николаю I во Всеподданнейшем докладе от 19 августа 1842 г. М.П. Позен исходил из того, что, как министерства, так и Закавказский комитет, оказались неспособными осуществлять полное руководство кавказскими делами. По его мнению, «Министерства не могли учредить должного надзора за введением там нового Гражданского устройства», а их влияние «на дела, по примеру Великорусских губерний, часто ослабляло власть местного главного начальства»⁹. В свою очередь, Закавказский комитет не смог стать главным органом надзора за деятельностью всех ведомств края, так как выполнял более узкую функцию, «заведывая только одним общим направлением дел, собственно по устройству гражданского управления»¹⁰. Происходило это потому, считал М.П. Позен, что «надзор сей Комитет относил к обязанностям Министерств; а Министры могли считать его обязанностью Комитета, как установления, собственно, по делам Закавказским учреждённым»¹¹. Решение проблемы он видел в создании нового центрального координирующего органа, который смог бы ликвидировать подобную неупорядоченность в действиях многих, слабо связанных между собой учреждений. Как писал М.П. Позен, «для устранения сих затруднений необходимо учредить в С. Петербурге особое временное (подчёркнуто в источнике. – В.М.) установление, в котором сосредоточить все без исключения дела Гражданского устройства Закавказием, изъяв их из ведомства Министерств, доколе все части не получат полное устройство»¹². Важность и полезность такого нововведения им усматривались в создании возможностей для координации действий разных ведомств и преодоления разобщённости между ними, так как «при обработке разных частей по многим Министерствам, которым сии части подчинены», сложно было «сохранить взаимную связь между частями и направить всё к одной цели»¹³. При окончательном решении дел в «высших совещательных установлениях» ликвидировать этот недостаток при сложившейся системе ведения дел, считал он, было «решительно невозможно». Его вывод формулировался однозначно: «По мнению моему было бы полезно установление это образовать в составе Собственной

Вашего Императорского Величества Канцелярии, в виде особого временного (подчёркнуто в источнике. – В.М.) отделения, по управлению гражданскими делами Закавказского края»¹⁴.

Тот факт, что кавказская проблематика вошла в круг приоритетных проблем канцелярии императора, свидетельствовало об изменении, точнее сказать, о беспрецедентном повышении уровня принимаемых решений в отношении Кавказа. Это указывало на происходившие изменения в подходах Петербурга к политике на Кавказе в целом и, прежде всего, в понимании того, что возникла необходимость скоординировать политику в регионе, на первых порах, хотя бы в одной, закавказской его части. Можно оспорить мнение Г.Н. Малаховой, считающей, что «этот орган не внёс каких-либо серьёзных изменений в общее положение края»¹⁵. Перед новым отделением императорской канцелярии и не ставились такие масштабные задачи, но именно его основание как раз и свидетельствовало о вызревании новых подходов к проблемам Кавказа. Ни одна из окраин России не получала учреждения, занимавшегося её проблемами, на уровне канцелярии императора. В этом и состояла специфика и особенность формирования принципов управления регионом: процедура прохождения всего комплекса административно-управленческих инициатив по Кавказу сосредоточивалась в самых высших эшелонах власти. Политическое значение нововведения осознавали те, кто непосредственно подготавливал переход к новому курсу и проводил его. М.П. Позен прямо писал Николаю I: «Это (т.е. создание временного отделения. – В.М.) покажет народам Закавказским, что дела о благосостоянии их приняты под особое высочайшее покровительство Вашего Императорского Величества и будут проводиться под непосредственным Вашим ведением»¹⁶.

29 августа 1842 г. Николай I подписал и направил Правительствующему сенату проект указа об образовании VI временного отделения, а 30 августа Сенат выпустил соответствующий указ. Согласно ему, Закавказский комитет, созданный в 1840 г., упраздняется, а вместо него предписывалось «учредить особый комитет и сверх того Временное Отделение в составе Собственной Нашей Канцелярии»¹⁷. Оба органа создавались «для предварительного рассмотрения и соображения всех... дел по управ-

лению сим краем, подлежащих разрешению Нашему (т.е. императора. – В.М.)» и «для обработки всех новых предположений по устройству края».¹⁸ Оба эти органа по своим функциональным задачам дополняли друга. Как отметил Г.Г. Лисицына, если VI временное отделение создавалось для обработки всех новых положений по устройству края и для делопроизводства по Комитету по делам Закавказского края», то комитет образовывался «для предварительного рассмотрения и соображения всех вообще дел по управлению краем, подлежащих рассмотрению верховной власти»¹⁹.

VI временное отделение и комитет по делам Закавказского края начали свою работу в начале сентября 1842 г. М.П. Позен видел главное направление деятельности отделения в том, что оно должно было сосредоточить в себе все нити управления Кавказом. В новое учреждение, писал он, «должны поступить все без изъятия дела по Закавказскому краю, производимые ныне по всем Министерствам и Главным управлениям, кроме Министерства Военного и иностранных дел»²⁰. VI отделению предписывалось заниматься разработкой законодательных проектов по реформированию управления Закавказским краем, представлявшихся непосредственно императору, а затем выносимых им на заседания Комитета по делам Закавказского края. Это положение вошло и в императорский указ, который устанавливал непосредственный контроль Николая I за состоянием кавказского законодательства. Николай I предписывал «производство всех дел, требующих новых законодательных мер, сосредоточить во Временном отделении Собственной Нашей Канцелярии», где они должны обрабатываться «под Нашим надзором». Определялась процедура рассмотрения и прохождения дел. После рассмотрения во временном отделении дела должны были в последующем «по особым Нашим повелениям обрабатываться в Комитет», который, в свою очередь, будет определять их дальнейший ход, «смотря по сущности предмета или для окончательного постановления, или для предварительного только соображения»²¹ с целью внесения в Государственный совет или Комитет министров.

Наряду с этими функциями, VI отделение занималось аналитической работой: перепиской с местным начальством, сбором и анализом

разного рода сведений о Кавказе, как то финансах, налогах, управлении и управленческом аппарате. Оно вело также всё делопроизводство Комитета по делам Закавказского края, что также предписывалось Указом. VI отделение состояло из двух экспедиций, журнальной и экзекutorской частей, архива, при нём содержались переводчики и штаб-лекарь. Немногочисленные чиновники отделения подразделялись на старших и младших.

Новизна задач и, в некоторой степени, широта функций нового органа отразились на том, что его окончательное название сложилось не сразу, и, особенно в первое время, наблюдались разночтения в официальных бумагах. В документах фигурируют такие названия, как «Временное отделение для управления Закавказским краем», «Временное VI отделение с.е.и.в.к. по делам гражданского устройства Закавказского края», «Временное VI отделение по делам Закавказского края» и др. Надпись на официальном штампе ведомства была следующего содержания: «Собственной Его Императорского Величества Канцелярии Временное отделение по делам Закавказского края». Данную формулировку можно понимать в том смысле, что перед новым ведомством ставилась задача не только курировать вопросы «гражданского устройства» Закавказья, но и рассматривать другие, все возможные стороны организации жизни края, выходящие за рамки административно-управленческих и правовых аспектов.

Процесс образования VI отделения даёт возможность рассмотреть подходы к кадровой политике, проводившейся правительством на кавказском направлении. Известно, что на окраинах страны власти сталкивались не только с существенной нехваткой людей, но и с их недостаточной подготовкой. Военные и чиновники направлялись на Кавказ, по большей части, не по своей воле, не имея представлений об условиях, в которых им предстояло нести службу. Ненамного лучшим было положение и в столице. Тем не менее к 40-м гг. XIX в. уже сложилась достаточно большая группа военных и гражданских лиц, серьёзно и обстоятельно знакомых с внутренней жизнью Кавказа, участвовавших в военных событиях и прошедших практику управленческой деятельности в крае. В этом плане вызывают интерес принципы

формирования и кадровый состав VI отделения, в первую очередь, то повышенное внимание, с которым в Петербурге относились к подбору чиновников для нового учреждения. Представление об этом даёт документ под названием «Штат Временного (шестого) Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии по делам Гражданского устройства Закавказского края», в котором первоначальная численность служащих отделения, включая управляющего, старших и младших чиновников, архивариуса, переводчика, писарей, курьеров, сторожей и других лиц, составляла 29 человек. Николай I внёс изменения в представленный вариант штатов: он сократил численность отделения до 24 человек, сделав при этом надпись над заголовком документа, приведённом выше: «довольно этого штата»²². Одновременно царём была уменьшена и сумма, выделявшаяся на содержание отделения.

В состав VI отделения вошли как чиновники Закавказского комитета, так и других ведомств, главным образом, Военного министерства. Управляющим отделением был назначен статс-секретарь тайный советник Михаил Павлович Позен, являвшийся одновременно членом комитета по делам Закавказского края. Комплектование VI отделения было проведено таким образом, что сохранились и в дальнейшем поддерживались связи с комитетом по делам Закавказского края. Согласно указу Николая I, Комитет должен был состоять из военного министра в качестве председателя, а также министров финансов, государственных имуществ, внутренних дел и юстиции, председателя департамента законов Государственного совета и управляющего VI временным отделением. В Комитет по назначению вошёл великий князь Александр Николаевич, что должно было придать больший авторитет новому учреждению и продемонстрировать уровень, на который выносилось рассмотрение кавказских дел, и, в первую очередь, показать то, какое место придавалось вопросу о гражданских преобразованиях на Кавказе и в целом положению дел в крае при Дворе. Председателем Комитета стал военный министр А.И. Чернышёв, а членами, уже по должности, являлись министр финансов Е.Ф. Канкрин, министр государственных имуществ П.Д. Киселёв, председатель департамента законов Государственного совета Д.Н. Блу-

дов, министр внутренних дел Л.А. Перовский, министр юстиции В.Н. Панин, а также управляющий VI временным отделением М.П. Позен. Управляющим делами комитета был назначен статский советник П.А. Булгаков. Двое последних – М.П. Позен и П.А. Булгаков – одновременно служили и в VI отделении. Кроме них туда же были перемещены помощники управляющего делами бывшего Закавказского комитета камер-юнкер Двора Ю.К. Арсеньев и титулярный советник К.Г. Гернет. Наряду с этим к отделению были причислены чиновники из других ведомств. Из военно-походной канцелярии императора перешли производитель дел коллежский советник В.П. Бутков и коллежский асессор Д.Д. Мертваго. Из военного министерства в отделение переводились: из департамента Генерального штаба – коллежский секретарь Л.Л. Ломан (на должность архивариуса) и титулярный советник С.Г. Султан-Шах (переводчиком) – из департамента морских отчётов, а из министерства иностранных дел – надворный советник П.И. Демезон, коллежский асессор С.И. Черняев и губернский секретарь Д.Н. Чубинов.

На серьёзность, с какой руководство отделения относилось к подбору кадров, а, следовательно, к выполнению задач, которые им предстояло решать, указывает следующий, казалось бы, малозначительный эпизод. М.П. Позен вынужден был отказать главноуправляющему почтовым департаментом, просившему устроить в отделение своего протеже. В своём ответе чиновнику М.П. Позен с недовольством указал на «великое множество охотников, ищущих поступить во временное отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии» и подчеркнул, что «все вакансии по штату положенные уже распределены между чиновниками, бывшими Закавказом и некоторыми другими, известными по службе в военном Министерстве»²³. Как видно, у властей имелось стремление сохранить преемственность с работой ведомств, непосредственно связанных с Кавказом, Закавказским комитетом и Военным министерством и комплектовать отделение из чиновников, компетентных, знавших о положении в крае не понаслышке. Подтверждением данного подхода может служить докладная записка М.П. Позена на имя Николая I от 19 декабря 1842 г. «Об определении двух чиновни-

ков во Временное Отделение». В ней М.П. Позен просил императора разрешения определить в VI отделение «бывших со мною в Закавказском крае и известных мне с отличной стороны по способности, нравственности и усердию к службе чиновников Военно-походной канцелярии» надворного советника Хвостова и коллежского асессора Жемчужникова²⁴. В докладе на имя императора от 26 октября 1842 г. М.П. Позен ходатайствовал ещё о кандидатуре одного чиновника – П.А. Атрыганьева, как он писал царю, «состоящего при военно-походной канцелярии Вашего Величества». В документе М.П. Позен также особо подчеркнул тот факт, что «чиновник сей находился при мне Закавказом, имеет прекрасные способности, усердие к службе»²⁵. И в этих случаях, как видим, преимущество получили лица, служившие на Кавказе и, по данным им характеристикам, проявившие себя там по службе.

Деятельность VI отделения началась 8 сентября 1842 г., а уже через месяц, 6 октября, М.П. Позен направил Николаю I всеподданнейший доклад. Этот документ даёт возможность увидеть направления работы отделения, на которых оно сосредоточилось с первых дней своего функционирования. Прежде всего, VI отделение потребовало от главноуправляющего Закавказским краем сведения о наказах губернскому и уездному правлению, об опеках, об агаларах, об устройстве городских и земских сборов, об общественном управлении Тифлиса, об упразднении некоторых уездных судов. В этот же период было «приступлено к составлению подробной инструкции Главному управлению Закавказским краем»²⁶. Тогда же подверглась анализу деятельность уездных судов Закавказского края, «дабы можно было определить: какие именно из судов должны быть упразднены и какие оставлены»²⁷. Как видно уже из перечня первых дел, интерес VI отделения вызывали вопросы, связанные с развитием гражданского управления в Закавказье, реформированием административного устройства и судопроизводства в крае.

В феврале 1845 г. VI временное отделение было упразднено в связи с изменением системы управления Кавказом – введением наместничества. Реформировался и Комитет по делам Закавказского края. Он был преобразован в Кавказский комитет, деятельность которого про-

должалась до его упразднения в 1882 г. Его функции значительно расширились: в ведение Комитета передавались все вопросы, связанные не только с Закавказьем, но и с Северным Кавказом. Кавказский комитет сосредоточился на делах, выходящих за рамки полномочий наместника и министров. Он являлся координирующим органом между всеми высшими учреждениями империи по проблемам обустройства Кавказа, как это представлялось Петербургу. Принимаемые им решения направлялись на рассмотрение и утверждение царю. Первым председателем Кавказского комитета стал М.П. Позен.

40-е гг. XIX в. стали этапными в развитии региональной политики самодержавия. В это время был сделан акцент на усиление роли центральных органов управления как средства, с помощью которого мог быть обеспечен переход к административной, правовой и иной однородности государственного механизма. Проведение на Кавказе централизаторской и интеграционной политики начиналось с создания таких учреждений, как комитеты и VI временное отделение, которые должны были генерировать формировавшиеся идеологию и практику отношений Петербурга с местными властями. Несмотря на столь короткий срок существования, VI отделение и Комитет сыграли значительную роль в разработке принципов управления Кавказом, которые стали осуществляться в дальнейшем Кавказским комитетом и наместником. Они выполнили функцию, если так можно сказать, переходных структур от административного аппарата с ограниченными возможностями, разрозненностью и несогласованностью в действиях своих звеньев к администрации, ставившей во главу угла системность и централизацию в организации управления кавказской окраиной. Частично поставленная правительством задача была выполнена. Но в то же время отсутствие чёткой концепции руководства регионами, пересечение и столкновение межведомственных интересов ослабляло эффективность работы этих органов, делало их бюрократическими учреждениями.

Примечания:

¹ Ремнёв А.В., Савельев П.И. Актуальные проблемы изучения региональных процессов в имперской

России // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века). М., 1997. С. 12.

² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1268. Оп.1. Д.314. Л. 7.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же. Л. 8.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же. Л. 8-9.

⁹ Там же. Л. 16.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же. Л. 16-17.

¹³ Там же. Л. 17.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Малахова Г.Н. Становление и развитие российского государственного управления на Северном Кавказе в конце XVIII–XIX вв. Ростов-на-Дону, 2001. С. 196.

¹⁶ РГИА. Ф. 1268. Оп.1. Д. 314. Л. 17.

¹⁷ Там же. Д. 316. Л. 1.

¹⁸ Там же. Л. 2.

¹⁹ Лисицына Г.Г. Кавказский комитет 1845-1882 гг. // КЛИО. 1997. № 2. С.142.

²⁰ РГИА. Ф. 1268. Оп 1. Д.314. Л.18.

²¹ Там же. Д. 316. Л. 2.

²² Там же. Д. 314. Л. 25.

²³ Там же. Д.318-а. Л. 12.

²⁴ Там же. Л. 18.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 316. Л. 11.

²⁷ Там же. Л. 13.