

СОЗДАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОСОБЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ НА КАВКАЗЕ В 30–50 гг. XIX в.

Глашева Зулейха Жамботовна, кандидат исторических наук, научный сотрудник сектора новейшей истории Института гуманитарных исследований – филиала Федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный научный центр «Кабардино-Балкарский научный центр РАН» (ИГИ КБНЦ РАН), zu-20.80@list.ru

Статья посвящена истории образования и начальному периоду деятельности учреждений, связанных с управлением Кавказом: Закавказским и Кавказским комитетами, Кавказским наместничеством, VI временным отделением при императорской канцелярии. Новизна исследования определяется введением в научный оборот новых материалов, которые характеризуют деятельность исследуемых органов управления регионом. Обращение к данной проблеме позволяет рассмотреть механизмы управления, с помощью которых осуществлялись административные преобразования на Кавказе, направленные на интеграцию региона в состав Российской империи. Особое внимание уделяется особенностям взаимоотношений исследуемых органов управления между собой в 30–50-е гг. XIX в. В статье обозначены изменения в подходах к организации управления краем. Показаны особенности проведения административных преобразований. Автор приходит к выводу о том, что реформы оказывались неэффективными из-за несбалансированности и непоследовательности действий властей. Перед правительством встал вопрос о необходимости корректировки, а в дальнейшем и кардинальной реорганизации управления Кавказом и приведения его в определенную систему. Актуальность исследования обусловлена недостаточным изучением в отечественной историографии организации управления окраинами Российской империи.

Ключевые слова: Закавказский комитет, Кавказский комитет, Кавказское наместничество, гражданское устроительство Кавказа, административные преобразования.

Важным шагом по реализации геополитики Российской империи на южных рубежах, было присоединение Кавказа. Затем правительство на данной территории занялось установлением прочной политической власти для постепенного придания ей определенного административного статуса. Кавказ попал в зону активной политики Российской империи с середины XVIII в. и с этого времени здесь непрерывно велся активный поиск оптимальных форм управления с учетом региональных особенностей. В результате была найдена наиболее эффективная, с учетом поставленных на тот момент целей, система взаимодействия центральной и региональной властей. Государственное управление позволило решать проблемы Кавказа на региональном уровне в рамках Кавказского комитета и Наместничества. В отечественной историографии проблемы организации управления Кавказом исследовались многими авторами¹.

В рассматриваемый период в Кавказской области сохранялся особенный порядок управления, который отличался от общероссийского тем, что военная и гражданская власть была сосредоточена в одних руках. Управление гражданской властью в Кавказской области и Черномории было юридически подчинено начальнику Кавказской области, который являлся одновременно командующим войсками на Кавказской линии и в Черномории, а также наказным атаманом Черноморского казачьего войска. После преобразования Кавказской области в Ставропольскую

губернию, гражданский губернатор продолжал оставаться в подчинении командующего войсками на Кавказской линии и в Черномории и совмещал эту должность с управлением гражданской частью Ставропольской губернии. Одновременно он оставался наказным атаманом Черноморского казачьего войска. В Ставропольской губернии фактически осуществлялась власть военного губернатора с широкими полномочиями.

11 июля 1833 г. Николай I учредил Комитет для разработки положений о гражданском управлении в Закавказье. В 1838 г. в результате работы специальной комиссии под председательством сенатора П.В. Гана, были разработаны важные законопроекты, такие как: «Учреждение для управления Закавказским краем», «Штаты Гражданского управления за Кавказом», «Положение о городском общественном управлении», «Положение о преимуществах чиновников, служащих за Кавказом». Все они 10 апреля 1840 г. были утверждены и переданы в Сенат. Контроль за проведением их в жизнь был возложен на особый Комитет. Однако законопроекты встретили сопротивление со стороны местного населения, что потребовало внести изменения в систему высшего управления. Новое учреждение получило название Комитет по делам Закавказского края. Кроме Комитета было создано Временное отделение в составе Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Комитет был учрежден для предварительного рассмотрения всех дел по управлению краем, а временное отделение для обработки всех новых положений по устройству края и для делопроизводства. В учрежденную временную государственную структуру для надзора и управления за кавказской администрацией входили многие министры. Закавказский комитет стал высшим исполнительным и законосовещательным учреждением Кавказа, но при этом находился в Санкт-Петербурге.

10 апреля 1840 г. Николай I утвердил проект, получивший название «Учреждение для управления Закавказским краем»², согласно которому создавалось Главное управление Закавказским краем, включавшее в себя главноуправляющего краем, Тифлиского военного губернатора и Совет Главного управления. По новому учреждению Закавказский край, за исключением Абхазии, Мингрелии и Сванетии, управлявшихся своими владельцами, в административном отношении разделялся на две части: западную Грузино-Имеретинскую губернию, и восточную Каспийскую область, Дербентский и Кубинский уезды были поставлены под управлением Дербентского военно-окружного начальника, подчиненного непосредственно главноуправляющему³. Грузино-Имеретинская губерния разделялась на 11 уездов: Тифлиский, Горийский, Телавский, Белоканский, Кутаисский, Елисаветпольский, Александровский, Эриванский, Нахичеванский, Ахалцыхский и Гурийский с центром в г. Тифлисе. Каспийская область разделялась на 7 уездов: Ширванский, Карабахский, Шекинский, Тальшинский, Бакинский и на входящие в военный округ уезды Дербентский и Кубинский⁴ с центром в г. Шемахе.

30 августа 1842 г. для повышения эффективности действий исполнительной и законодательной власти на Кавказе, был учрежден особый Комитет и Временное Отделение для управления Закавказским краем⁵, которое рассматривало все дела по Закавказью, требовавшие законодательных мер. После изучения императором, дела направлялись на рассмотрение в Закавказский комитет. Все дела по краю, не требовавшие новых законодательных мер и превышавшие власть министров, также представлялись на высочайшее рассмотрение через комитет.

3 февраля 1845 г. Закавказский комитет был преобразован в Кавказский комитет, в который были отнесены все дела, относящиеся к Кавказской области и Закавказскому краю, разрешение которых выходило за пределы компетенции Наместника Кавказа, министров и главноуправляющих. Он лишился статуса органа высшего управления и надзора за местной администрацией, но сохранял законодательные функции в управлении краем. Комитет осуществлял координацию политики Кавказской администрации с деятельностью центральных органов власти.

В функции Кавказского комитета входило не столько управление, сколько координация политики кавказских властей с деятельностью центральных органов власти. На Кавказе был распространен общеимперский принцип управления, который негативно сказался на положении российской администрации, так как многие законы были фактически неприменимы в этом регионе. Доводилась до абсолюта система бюрократической централизации Кавказа при полном игнорировании внутрорегиональных, культурно-этнических и социально-правовых особенностей края. Высший контроль за введением на Кавказе новой системы управления возлагался на Кавказский комитет и Наместника.

Учреждение Кавказского комитета в 1845 г. было вызвано необходимостью введения на Кавказе специфической формы управления – наместничества. Он являлся высшим законосовещательным органом, который занимался разработкой и введением общих законов на окраинах империи. В него входили многие влиятельные чиновники, наделенные значительными полномочиями. Учреждение Кавказского комитета было попыткой приспособить российское законодательство к местному управлению Закавказьем и Кавказом, которые в первой четверти XIX в. представляли собой пеструю картину отличных друг от друга в политическом, социально-экономическом и культурном отношении областей. В состав комитета вошли опытные чиновники, занимавшие министерские и другие высокие посты: военный министр генерал-адъютант князь А.И. Чернышов (председатель), великий князь цесаревич Александр Николаевич, шеф жандармов генерал-адъютант граф А.Р. Орлов, министр государственных имуществ граф И.Д. Киселев, председатель департамента законов Государственного Совета граф Д.Н. Блудов, министр финансов статс-секретарь Ф.П. Воронченко, министр внутренних дел граф Л.А. Перовский, министр юстиции граф В.Н. Панин. Управляющим делами комитета был назначен В.П. Бутков⁶. Этот состав Кавказского комитета не менялся вплоть до 1852 г.

27 декабря 1844 г. было учреждено Кавказское наместничество, получившее статус высшего государственного органа на Кавказе, совмещавшего административные, военные и гражданские функции. К числу основных задач, поставленных перед институтом Кавказского наместничества, входило: организация военных действий, управление горскими обществами и подавление их вооруженных выступлений в случае неповиновения российским властям. Глава Кавказской администрации обладал широкими военными и гражданскими полномочиями, позволяющими проявлять достаточную самостоятельность в решении практически всех местных задач. Наместник являлся единоличным распорядителем Кавказа, что позволяет говорить о создании здесь своеобразной административной автономии, ведавшей всеми административными и хозяйственно-экономическими делами, но она не обособливалась от общеимперской политики. Во главе новой формы управления Кавказом, стоял Наместник с неограниченными полномочиями. Правительственные ведомства лишались административного контроля над его деятельностью, что давало возможность при необходимости обращаться непосредственно к самому императору⁷. Наместнику предоставлялись также широкие военные полномочия – одновременно он являлся главнокомандующим Кавказской армией. Институт наместничества сосредотачивал в своих руках все управление краем, определяя фактически политику России в регионе⁸. С учреждением Наместничества упразднялось VI Отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии, ведавшее управлением Кавказа. Распоряжения, поступавшие от центральных органов власти, передавались Наместнику, минуя областное и губернское правление. Без согласия Наместника не могло быть исполнено ни одно распоряжение центральных органов власти.

Все важные вопросы, связанные с изменением административно-территориального деления Кавказа и управления горскими народами, а также проекты по экономическому развитию края, Наместник представлял на разрешение и

утверждение председателя Кавказского комитета. Наместник, используя свои полномочия, распределял полученную информацию, учитывая степень ее важности, по следующим инстанциям: император, Кавказский комитет, министерства. Однако не исключались случаи, когда Наместник мог сам обратиться по интересующим его вопросам непосредственно в министерства, минуя председателя Кавказского комитета. Наместнику также предоставлялись широкие полномочия в судебной сфере.

Изменение политической обстановки, военные действия, развитие экономических институтов в Кавказском регионе, потребовали особого подхода и оперативности в решении задач различного характера. Процесс формирования института наместничества длился почти два года, завершившись в 1846 г. В этот период были определены и разграничены функции наместника и Кавказского комитета.

27 декабря 1844 г. император назначил М.С. Воронцова Наместником, с 1845 г. он стал совмещать две должности: Наместника Кавказа и главнокомандующего Отдельным Кавказским корпусом. Это подчеркнуло его расширенные полномочия. В качестве главнокомандующего Кавказским корпусом, М.С. Воронцов получил также особые полномочия во всех губерниях и территориях, объявленных на военном положении⁹. Рескриптом от 30 января 1845 г. «О усилении прав Главноуправляющего гражданской частью на Кавказе», с февраля 1845 г. должность официально стала именоваться «Наместник Кавказский», что впервые было зафиксировано в положении о канцелярии Кавказского комитета от 3 февраля 1845 г. Широкие полномочия закрепленные за М.С. Воронцовым, позволили ему самостоятельно, с учетом специфики региона, решать возникавшие проблемы на месте, не дожидаясь разрешения министерств и докладывать непосредственно императору. М.С. Воронцов получил также право определять круг дел, направляемых на рассмотрение Совета Главного управления Закавказского края, что снизило роль данного органа государственного управления¹⁰. Впоследствии влиять на Совет наместник мог через начальника гражданского управления Закавказского края, который также возглавлял Совет Главного управления. Значение главноуправляющего гражданской частью Закавказского края снизилось. Он перестал быть главой исполнительной власти в регионе, а его должность была преобразована в должность начальника гражданского управления. Он контролировал весь аппарат управления регионом, включая входящих в состав некоторых из отделов военных чиновников, а также местные правительственные учреждения, невзирая на их ведомственную принадлежность. При этом он имел право напрямую связываться с министрами, распоряжения которых, обязательные для всей страны, на Кавказе вводились только после личного утверждения Наместника, который проверял степень их соответствия региональным условиям.

Резиденцией наместника и административным центром Кавказского наместничества стал Тифлис. Наместничество объединило в себя территорию Кавказской области, Черноморскую береговую линию, земли войска Черноморского, а также Каспийскую область и Грузино-Имеретинскую губернию. В его состав также вошли Абхазия, княжество Сванетия, Мегрелия, а также ряд ханств и феодальных владений Дагестана, принявших подданство Российской империи (ханство Казикумухское, Аварское, Кюрийское, владения Кайтага и Табасарана, шамхальство Тарковское и Мехтулинское ханства, которые управлялись своими владельцами). Власть наместника распространилась почти на весь регион, за исключением горной Чечни и Дагестана, а также значительной части Закубанья, которые являлись анклавом на территории наместничества. В итоге, к 1845 г. народы Кавказа и Закавказья, проживающие на значительной территории, родственные в культурном, генетическом, языковом и религиозном отношениях, впервые были объединены в одной административно-территориальной единице Российской империи.

Институт наместничества сформировался окончательно 6 января 1846 г. с утверждением «Правил об отношениях Кавказского наместника»¹¹, которые

разграничили функции Кавказского комитета и Наместника в области гражданского управления. Наместнику было предоставлено право осуществлять главный (прокурорский) надзор за действиями всех официальных и неофициальных учреждений в наместничестве. Наместнику были также подчинены округа, строительные комиссии (инженерные и путей сообщения), а также прокуроры. 9 февраля при Наместнике и Совете Главного управления Закавказского края были образованы еще две канцелярии: дипломатическая и гражданская¹². Наместник фактически обладал теми же правами, что и министры Кавказского комитета. Кавказское наместничество было выведено из общероссийского управления, а регион стал более самостоятельным в реализации экономических и управленческих вопросов¹³.

С целью улучшения управления Закавказьем, Наместником было проведено новое административно-территориальное разделение Закавказского края с максимальным дроблением. 14 декабря 1846 г. было утверждено «Положение о разделении Закавказского края»¹⁴. Он стал состоять из Тифлиской, Кутаисской, Дербентской (которая включала ту часть Дагестана, которая находилась под контролем Российской империи и входила в состав Закавказского края) и Шемахинской губерний (в 1849 г. была образована пятая, Эриванская губерния)¹⁵. Тифлисская губерния была образована из уездов Грузино-Имеретинской губернии: Тифлиского, Горийского, Телавского, Сигнахского, Елисаветпольского, Александропольского. Принадлежавшие к этой губернии округа горских народов – Осетинский и Тушино-Пшаво-Хевсурский, оставались на прежнем основании. «В Кутаисскую губернию входили: Кутаисский и Гурийский уезды, Абас-Туманский и Хевсурский участки Ахалцыхского уезда вместе с г. Ахалцыхом, селения Горийского уезда, лежащие на западе от хребта Хепинисхеви, и ущелье Мамисонское Осетинского округа. Мингрелия и Сванетия тоже входят в состав губернии. Шемахинская губерния состоит из Каспийской области: Ширванского, Карабахского, Шекинского, Талышинского и Бакинского уездов. Ширванский уезд переименовывается в Шемахинский, Карабахский в Шушинский, Шекинский в Нухинский, а Талышинский в Ленкоранский. Сальянский участок отделяется от Ширванского и причисляется к новому Ленкоранскому. Дербентская губерния состояла из: Дербентского и Кубинского уездов Каспийской области. Округа Самурский и Даргинский, владения Кириновское и Казыкумыкское и прочие земли Дагестана, лежащие к югу от Аварского Койсу»¹⁶.

Следствием представления почти неограниченных прав Кавказскому Наместнику, явилось учреждение новых законов о порядке отношений между Наместником и Кавказским комитетом. Прежде Наместник по всем делам своего управления обращался в министерства, затем из министерств дела направлялись для дальнейшего рассмотрения в Кавказский комитет, так же как в Государственный Совет и Комитет министров. Начиная с 1846 г., Наместник со всеми делами, разрешение которых превышало его власть, обращался непосредственно к председателю Кавказского комитета, а по особо важным делам – прямо к императору. Ему даже предоставлялось право, в случае необходимости, обходить Кавказский комитет и обращаться по отдельным вопросам напрямую к министрам. Таким образом, сфера деятельности Кавказского комитета сводилась к решению вопросов, связанных в основном с административным управлением, судостроительством, финансами и торговлей, промышленностью, сельским хозяйством, земледелием, землепользованием и переселением, просвещением и службой чиновников. Вопросы же политического и военного характера оставались за рамками Кавказского комитета, с ними Наместник обращался прямо к императору.

Сложившаяся ситуация вызвала необходимость осуществления радикальных мер, призванных усилить контроль в регионе: преобразовать систему управления путем сосредоточения в одних руках военной и гражданской власти, упорядочить всю административную систему, обеспечить действенное руководство Главы Кавказской администрации.

Начиная с 1845 г., все поступающие от Наместника представления либо шли на разрешение верховной власти, либо, если они требовали коллегиального обсуждения и согласования с министерствами, обсуждались в Комитете. Так как все члены Кавказского комитета, за редким исключением, являлись членами Комитета министров, то фактически сложилась ситуация «Комитет в комитете». В Российской империи функционировали три высших государственных органа: Сенат, Комитет министров и Государственный совет. В функции Кавказского комитета входило не столько непосредственное управление, сколько координация политики кавказских властей с деятельностью центральных органов власти. Система Кавказский комитет – Наместник была создана в период политической и экономической нестабильности на Кавказе и просуществовала до 1882 г., когда здесь был осуществлен переход к гражданскому управлению, основанному на общероссийской законодательной основе. Дублирование функций, волокита, некомпетентность чиновников, часто приводили к тому, что жизненно важные вопросы решались годами, ни один орган не нес ответственности за принятые решения, поскольку их компетенция зачастую была сформулирована лишь в общих выражениях, без уточнений и пояснений.

Активная законодотворческая и практическая деятельность Кавказского комитета и Наместника отвечали духу времени, формирование новой государственной системы Российской империи было затянуто, многие реформы в большинстве случаев носили половинчатый характер. К началу 40-х гг. XIX в. во властных структурах происходило осознание того, что прежняя административная система, вводимая частями по мере вхождения тех или иных районов Кавказа в Российскую империю, была недостаточно согласована и требовала реорганизации. Применение только военных методов против горцев не могло привести к окончанию Кавказской войны. Николай I понимал, что необходимы изменения в управлении регионом, которые должны были повлиять на привлечение местного населения на сторону российских властей. Он решил отойти от общероссийской губернской системы управления и учредить на Кавказе специфическую форму управления – наместничество. Это было сделано для того, чтобы сконцентрировать исполнительную власть в регионе в одних руках, с целью скорейшей интеграции Кавказа в состав государства. Кавказский комитет являлся государственным учреждением Российской империи XIX в., который был высшим законосовещательным органом при верховной власти и занимался разработкой и введением законов на Кавказе. В функции Кавказского комитета стало входить решение вопросов, выходящих за рамки власти Наместника в гражданской сфере. Комитет сосредоточил высшую исполнительную власть в регионе и занимался только гражданскими делами. С его созданием была окончательно разграничена гражданская и военная власть в Кавказском регионе. Военная власть стала принадлежать Наместнику, военному министру и императору, а гражданская – Кавказскому комитету.

Примечания

1. *Гайдабура И.Г.* Становление системы административного управления на Северном Кавказе (конец XVIII – начале XX вв.): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007; *Кондрашова А.С.* Кавказское Наместничество и его деятельность на Северном Кавказе, вторая половина XIX – начало XX в.: дис. ... кан. ист. наук. Ставрополь 2003; *Малахова Г.Н.* Становление и развитие российского государственного управления на Северном Кавказе в конце XVIII–XIX вв. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2001; *Мачукаева Л.Ш.* Система управления Северным Кавказом в конце XIX – начало XX в.: дис. ... кан. ист. наук. М., 2004.

2. Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр. II. 1840. Т. XV. Отд. 1-е. № 13368. Санкт-Петербург, 1841. С. 237–261.

3. Эсадзе С.С. Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис: Типография «Гуттенберг», 1907. Т. I. С. 75.
4. ПСЗРИ. Собр. II. 1840. Т. XV. Отд. 1-е. № 13368. Санкт-Петербург, 1841. С. 237.
5. ПСЗРИ. Собр. II. 1842. Т. XVII. Отд. 1-е. № 16008. Санкт-Петербург, 1843. С. 891–892.
6. РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 671а. Л. 32 об.
7. Эсадзе С.С. Указ. соч. С. 84.
8. Малахова Г.Н. Указ. соч. С. 193.
9. ПСЗРИ. Собр. II. 1845. Т. XX. Отд. 1-е. № 18687. Санкт-Петербург, 1846. С. 160–161.
10. ПСЗРИ. Собр. II. 1845. Т. XX. Отд. 1-е. № 18679. Санкт-Петербург, 1846. С. 151.
11. ПСЗРИ. Собр. II. 1846. Т. XXI. Отд. 1-е. № 19590. Санкт-Петербург, 1847. С. 17–18.
12. ПСЗРИ. Собр. II. 1846. Т. XXI. Отд. 1-е. № 19706. Санкт-Петербург, 1847. С. 226.
13. ПСЗРИ. Собр. II. 1846. Т. XXI. Отд. 1-е. № 19590. Санкт-Петербург, 1847. С. 17–19.
14. ПСЗРИ. Собр. II. 1846. Т. XXI. Отд. 2-е. № 20701. Санкт-Петербург, 1847. С. 647–648.
15. ПСЗРИ. Собр. II. 1849. Т. XXIV. Отд. 1-е. № 23303. Санкт-Петербург, 1850. С. 311–312; Эсадзе С.С. Указ. соч. С. 86.
16. ПСЗРИ. Собр. II. 1846. Т. XXI. Отд. 2-е. № 20701. Санкт-Петербург, 1847. С. 647.

CREATION AND FUNCTIONING OF SPECIAL STATE ADMINISTRATION BODIES IN THE CAUCASUS IN THE 30–50'S. XIX CENTURY

Glasheva Zuleikha Zhambotovna, Candidate of Historical Sciences, Researcher of the New History section of Institute of humanitarian researches – Affiliated Federal State Budgetary Scientific Establishment «Federal Scientific Center «Kabardian-Balkarian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences» (IHR KBSC RAS), zu-20.80@list.ru

The article is devoted to the analysis of education and the initial period of activity of institutions related to the administration of the Caucasus: the Transcaucasian, Caucasian committees, the Caucasian vicegerency, VI temporary separation under the imperial chancery. The novelty of the study is determined by the introduction into the scientific circulation of new materials that characterize the activities of the study authorities of the region. An appeal to this problem makes it possible to consider the mechanisms of administration through which administrative transformations in the Caucasus were carried out aimed at integrating the region into the Russian Empire. Particular attention is paid to the peculiarities of the relationship between the control bodies under investigation among themselves in the 30–50's. XIX century. The article outlines changes in approaches to the management of the region. Particular attention is paid to the decision to strengthen the Russian military and political presence in the regions. The features of the administrative transformations are shown. The author comes to the conclusion that the reforms turned out to be ineffective due to the imbalance and inconsistency of the actions of the authorities. The government was faced with the question of the need for an adjustment, and in the future, a radical reorganization of the administration of the Caucasus and bringing it into a certain system. The relevance of the study is due to the insufficient study in the domestic historiography of the management organization of the outskirts of the Russian Empire.

Keywords: The Transcaucasian Committee, the Caucasian Committee, the Caucasian vicegerency, the civil structure of the Caucasus, administrative transformations.

DOI: 10.31007/2306-5826-2018-4-39-62-68