

## М. М. Сперанский и реформы гражданского управления на Кавказе в 1820-1830-е годы

Вопрос об организации управления окраинами Российской империи продолжал оставаться актуальным на всем протяжении XIX и в начале XX века, от его оптимального решения и от национальной политики в целом зависела судьба самой сложной этнополитической конструкции, объединенной под скипетром Романовых. Речь шла о том, должна ли система управления окраинами сохранять исторически сложившуюся специфику или быть унифицирована, и если да, то насколько и как, то есть по модели управления внутренними губерниями или по какому-то особому образцу. В этом отношении представляет интерес и позиция Сперанского, как одной из ключевых фигур реформаторского процесса в первой трети XIX века.

Как отмечают авторы монографии «М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма», «в правительственных кругах существовало понимание необходимости выработки общих подходов к управлению окраинами». Они обращают внимание на то, что в отчете министра внутренних дел В. П. Кочубея за 1803 г. Сибирь выделялась в особый отдел наряду с Новороссией и Грузией. Неслучайно некоторые положения об управлении Закавказьем, Оренбургским краем и Казахстаном обсуждались в Азиатском и I Сибирском комитетах.<sup>1</sup>

Важнейшими проблемами, которые стояли перед местным управлением, прежде всего на окраинах, был объем полномочий руководителей отдаленных регионов и связанный с этим вопрос о единстве управления. Добиться расширения своих прав настойчиво пытался на Кавказе А. П. Ермолов. Так и не удалось добиться инструкции с четко очерченными правами И. Б. Пестелю (он обвинял в этом министра внутренних дел В. П. Кочубея и стоявшего за ним М. М. Сперанского)<sup>2</sup>. Речь шла о попытках преодоления возникающих на региональном уровне конфликтов между властью генерал-губернатора (главноуправляющего) с одной стороны, а с другой, властью министров и подчиненных им чиновников (речь главным образом шла о министрах финансов и юстиции). Можно вспомнить конфликт Ермолова с министром финансов Д. А. Гурьевым и конфликт И. О. Селифонтова, а потом и Пестеля с иркутским губернским прокурором С. А. Горновским, которого поддерживал министр юстиции П. В. Лопухин. Имел некоторое значение и вопрос о представительстве в органах управления местных элит.

В завершающей части «Введения к проекту губернского учреждения», которое датируется 1827 г., Сперанский пишет: «Сей проект представляет общий образец, по коему должны быть составлены другие проекты, примененные к особенному положению разных губерний, как-то: к столицам, к губерниям малолюдным пограничным и проч.»<sup>3</sup> На идею некоторой унификации управления окраинами империи Сперанский ориентировался и до написания «Введения» и после того. Это прослеживается по его роли в создании законодательства по управлению Северным Кавказом и Закавказьем. Впрочем, очевидно, эта идея отвечала общему направлению, в рамках которого велись поиски модели регионального управления в последние годы царствования Александра I.

В августе 1821 г. В. П. Кочубей, бывший тогда управляющим Министерством внутренних дел, по представлению главноуправляющего гражданской частью в Грузии А. П. Ер-

<sup>1</sup> Дамешек Л. М., Дамешек И. Л., Перцова Т. А. Ремнев А. В. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма. Иркутск, 2003. С. 72.

<sup>2</sup> Там же. С. 115.

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1167. Оп. 1. Д. 151. Л. 2-31об.

молова внес в Государственный совет записку об образовании Кавказской области с проектом положения для ее управления. Однако позднее дело по высочайшему повелению было передано в Сибирский комитет<sup>4</sup>, который рассматривал подготовленные Сперанским реформы по управлению Сибирью и в частности утвержденное императором 22 июля 1822 г. «Учреждение для управления Сибирских губерний».<sup>5</sup>

Ермолов и Сперанский и ранее имели краткий опыт взаимодействия по вопросам управления азиатскими окраинами России. В июле 1821 г. они были включены в состав Азиатского комитета, который занимался взаимоотношениями с подвластными России казахами, а также с Хивой и Бухарой. Правда, Ермолов принял участие только в одном заседании Комитета<sup>6</sup>. В Сибирском комитете были составлены два проекта, один из которых был основан на ермоловских предложениях, но с некоторыми редакционными изменениями, а другой «составлял ближайшее применение Сибирского учреждения к управлению Кавказским краем, не упуская из виду местных различий», в качестве модели было избрано «Образование Омской области». Оба проекта по заключению Сибирского комитета, удостоенному 20 апреля 1822 г. высочайшего соизволения были направлены на заключение Ермолова<sup>7</sup>. Т. е. проекты о сибирском и кавказском управлении обсуждались параллельно. Как видно из журнала Сибирского комитета от 17 января 1823 г., Ермолов выбрал второй вариант проекта, сделав некоторые замечания, на основании которых Сибирский комитет исправил проект<sup>8</sup>. Одновременно одобренный Ермоловым вариант в декабре 1822 г. был направлен и министру финансов Д. А. Гурьеву, который не поддержал идею выстроить законодательство об управлении Кавказом по модели «Сибирского учреждения». Давний бюрократический противник Сперанского, конфликтовавший и с Ермоловым, Гурьев полагал, что кавказское законодательство следует ориентировать на Учреждение о губерниях, делая небольшие поправки на особенности региона<sup>9</sup>. Сибирский комитет (председатель А. А. Аракчеев, В. С. Ланской, А. Н. Голицын, Е. Ф. Канкрин и М. М. Сперанский) исправил проект, учтя некоторые замечания Гурьева, 8 августа 1823 г. признал дело конченным и положил внести его в Комитет министров<sup>10</sup>. 18 января 1825 г. Аракчеев сообщил А. Н. Оленину, что проект согласно положению Комитета министров от 28 октября 1824 г., высочайше утвержденному 30 декабря, подлежит рассмотрению в Государственном совете<sup>11</sup>. В фонде Сперанского в ОР РНБ (под названием «Записка о рассмотрении проектов учреждения Кавказского областного управления») сохранился написанный карандашом его рукой черновик журнала Департамента законов Государственного совета, в котором зафиксировано одобрение проекта. Документ имеет помету: «Переписано 27 марта 1825 г».<sup>12</sup> Проект «Учреждения для управления Кавказской области» долго обсуждался и в итоге был утвержден только 6 февраля 1827 г.<sup>13</sup> Важной особенностью, заимствованной из сибирского законодательства, был областной совет во главе с областным начальником, составленный из председателя областного управления, председателя казенной палаты, председателя областного суда, предводителя дворянства и прокурора (§ 13 Учреждения для управления Кавказской области). Чиновники, управляющие особыми установлениями (главный пристав ногайцев, областной почтмейстер, директор Минеральных вод, инспектор карантинных и меновых дворов, директор училищ) приглашались в совет «по востребованию дел, к ним относящимся» (§ 13). Подобный совет был и в Омской области и в си-

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 1149. Оп. 1. 1825 г. Д. 8. Л. 2

<sup>5</sup> ПСЗ. Собр. 1. Т. 38. № 29125

<sup>6</sup> Куликов В. И. «Для рассмотрения всех вообще азиатских дел составить Особый комитет». Документы об Азиатском комитете. 1819–1848 гг. // Исторический архив. 2009. № 1.

<sup>7</sup> РГИА. Ф. 1149. Оп. 1. 1825 г. Д. 8. Л. 2–4.

<sup>8</sup> Там же. Л. 334–341.

<sup>9</sup> Там же. Л. 5–6

<sup>10</sup> Там же. Л. 342–345

<sup>11</sup> Там же. Л. 346.

<sup>12</sup> ОР РНБ. Ф. 731. Оп. 1. Д. 140. Л. 1–4

<sup>13</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. 2. № 878.

бирских губерниях, и даже (в ограниченном составе чиновников) в Охотском приморском управлении, но руководители особенных установлений приглашались только в губернские советы (§ 338 и 23, 24, 418 Учреждения для управления Сибирских губерний). Подобные органы были в Сибири и при генерал-губернаторах (советы главных управлений), в них входили трое членов по представлениям генерал-губернаторов и трое от министерств (их могли заменять главные чиновники губернии) (§ 14 Учреждения для управления Сибирских губерний). В ходе обсуждения проекта об управлении Кавказской области Сперанский обращал внимание на то, что эти советы основаны «на той мысли, чтобы при генерал-губернаторах было место, соответствующее в некоторой степени и в малом размере Комитету министров». Сперанский подчеркивал, что члены этих советов равны между собой и состоят под председательством губернатора или областного начальника<sup>14</sup>.

Отметим, что «Сибирское учреждение» стало моделью для «Учреждения для управления Бессарабской области» высочайше утвержденного 29 февраля 1828 г. Во главе области стоял новороссийский и бессарабский генерал-губернатор. В Бессарабской области также был предусмотрен областной совет под председательством генерал-губернатора. В него входили: гражданский губернатор, областной предводитель дворянства, вице-губернатор, два председателя областных уголовного и гражданского судов и два бессменных члена, определяемые Правительствующим Сенатом, по представлению генерал-губернатора (Ст. 14), других чиновников в совет приглашать не предполагалось.<sup>15</sup> Этот документ заменил собой «Устав образования Бессарабской области» от 29 апреля 1818 года, по которому в области существовал Верховный совет. В него входили: главный начальник области подольский военный генерал-губернатор, членами были гражданский губернатор, вице-губернатор, два председателя областных уголовного и гражданского судов и шесть депутатов, избранных от дворянства на каждое трехлетие с утверждения военного генерал-губернатора (в т. ч. и областной предводитель дворянства.)<sup>16</sup>

Сибирский законодательный опыт был использован и при подготовке «Учреждения для управления Закавказского края», в которой также участвовал Сперанский. Инициатором составления нового закона выступил И. Ф. Паскевич, ставший главнокомандующим Отдельным Кавказским корпусом и главноуправляющим в Грузии после Ермолова. Основная его идея, высказанная в рапорте императору от 24 апреля 1830 г., состояла в том, чтобы ввести в Закавказье «все присутственные места такие же, как в России, без всякой перемены», и применять всюду российские законы с сохранением в виде исключения лишь шариатского суда по гражданским делам. Проект Паскевича был передан на отзыв сенаторам П. И. Кутайсову и Е. И. Мечникову, производившим по инициативе самого Паскевича ревизию в Закавказском крае, и поддержан ими. Против выступал сменивший отпущенного в Польшу Паскевича барон Г. В. Розен, опасавшийся насильственной ломки традиционных институтов и затягивавший принятие законопроекта. Рассматривавший в 1833 г. дело Департамент законов, в который входил и Сперанский, среди прочих мер признал нужным создать в Закавказском крае два высших учреждения: Главный Закавказский суд, выше которого было только Общее собрание Сената, и Верховное Закавказское правительство из главноуправляющего, закавказского военного губернатора и трех или четырех членов, так, чтобы в нем были представлены интересы всех министерств, за исключением Военного. Отметим, что после присоединения Грузии к России в 1801 г. там было создано Верховное грузинское правительство во главе с правителем Грузии, который был вторым лицом после главнокомандующего. Различные экспедиции этого правительства являли собой исполнительную и судебную власть, причем наряду с русскими чиновниками в эти экспедиции входили и представители местной элиты. Что же касается проекта 1833 г., то Департамент законов выразил сомнения по целому ряду вопросов управления мусульманскими территориями. В итоге для рассмотрения ре-

<sup>14</sup> РГИА. Ф. 1149. Оп. 1. 1825 г. Д. 8. Л. 359–360

<sup>15</sup> ПСЗ Собр. 2-е. Т. 3. № 1834

<sup>16</sup> ПСЗ. Собр. 1-е. Т. 35. № 27357. С. 223-224.

формы гражданского управления в июле 1833 г. в соответствии с мнением Государственного совета был создан Особый комитет об устройстве Закавказского края, куда вошли министры военный, финансов, внутренних дел и юстиции<sup>17</sup>. Через полтора года, 25 ноября 1834 г. председатель комитета А. И. Чернышев препроводил В. Р. Марченко для внесения в Государственный совет журнал Комитета. Помимо Чернышева, журнал подписали Е. Ф. Канкрин, Д. Н. Блудов и Д. В. Дашков<sup>18</sup>. К журналу прилагался разработанный Комитетом «Проект основных правил положения для областей составляющих, составляющих Закавказский край Российской империи». В проекте подтверждалась прежняя идея Паскевича, что «общее российское законодательство признается действующим во всех пределах Закавказской России, с соблюдением, впрочем, всех личных прав, какие могут проистекать от законов и обычаев местных, в особенности с охранением духовных постановлений иноверцев, поколику оные не противны гражданскому порядку и спокойствию края». Главное управление Закавказской России составляли наместник и Совет Главного управления Закавказской России при нем. В помощь наместнику назначался военный губернатор. Наместник был президентом Совета, а военный губернатор — вице-президентом. В Совет входили гражданские губернаторы двух закавказских губерний, а также три постоянных члена от короны (от министерств финансов, внутренних дел и иностранных дел) и по одному члену от губернии из «почтеннейших местных жителей». Предполагался и Главный суд<sup>19</sup>. Проект рассматривался Департаментом законов 21 февраля, 20, 23 и 29 марта, 19 и 24 апреля, 1 и 9 мая 1835 г. По повелению императора в обсуждении участвовали оказавшийся в Петербурге Розен, а также Канкрин, Дашков и Блудов. Розен предлагал представленный проект «сообразить на месте», определить различные состояния жителей края, их права и пр. и уже затем составлять как общее положение, так и частные для отдельных провинций и областей. Департамент решил передать Розену вопросы, связанные с административно-территориальным делением края, но согласился с основной идеей проекта о необходимости учреждения Главного управления и Главного суда. Департамент решил положить в основу составления закона новый, более подробный «Проект образования Главного управления и Главного суда в Закавказском крае»<sup>20</sup>. М. А. Корф в своих записках утверждает, что этот находящийся в деле Государственного совета проект был подготовлен самим Сперанским<sup>21</sup>. Проект правил, написанный писарским почерком, подписан председателем Государственного совета Новосильцовым и в верхнем поле первого листа имеет помету карандашом: «Последний проект Государственного совета».<sup>22</sup> Авторство Сперанского подтверждается и написанным его рукой черновиком, хранящимся в его фонде в РНБ. Этот карандашный черновой автограф касается, правда, только образования Главного управления, состоящего из главноуправляющего и Совета. Части, касающейся Главного суда, в нем нет<sup>23</sup>. Согласно решению Департамента законов, написанием подробного проекта положения о Главном управлении и Главном суде на основании проекта Сперанского должен был заняться Комитет под председательством А. И. Чернышева. Решение было поддержано Общим собранием Государственного совета 15 мая и утверждено императором 31 мая 1835 г.<sup>24</sup> Подготовленный Сперанским документ отличается большей подробностью по сравнению с предложениями Комитета. В нем содержатся многочисленные заимствования из «Учреждения для управления Сибирских губерний» (полностью или частично заимствованы § 13–14, 16–19 и др.). Черновик и беловой экземпляр проекта, который будет опубликован, отражают размышления (возможно, дискуссии в Департаменте законов), связанные с пред-

<sup>17</sup> Утверждение русского владычества на Кавказе Т. 12. Тифлис, 1901. С. 31–32, 283–289; Корф М. А. Записки. М., 2003. С. 312–316.

<sup>18</sup> РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 46. Л. 1–67.

<sup>19</sup> Там же. Л. 68–91.

<sup>20</sup> Там же. Л. Л. 263–273.

<sup>21</sup> Корф М. А. Записки. С. 318

<sup>22</sup> РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 46. Л. 278–299)

<sup>23</sup> ОР РНБ. Ф. 731. № 139

<sup>24</sup> РГИА. Ф. 1268. Оп. 1. Д. 46. Л. 273–276

ставительством местной элиты в Совете Главного управления. Черновой вариант предполагал помимо главнокомандующего 6 советников, из которых трое представляли наиболее крупные группы местного населения — грузин, армян и татар (мусульман). В итоговом варианте было 5 советников (и только 2 из «тамошних дворян») и тифлисский военный губернатор. Таким образом обеспечивалось явное преимущество коронных чиновников. Составленный Сперанским «Проект образования...» был направлен Чернышеву, который 4 мая 1836 г. представил Корфу для внесения в Государственный совет результат работы своего комитета — новый проект положения и штат Главного управления и Главного суда Закавказского края. Журнал Комитета, кроме самого Чернышева, вновь подписали Канкрин, Блудов и Дашков. Комитет особо остановился на вопросе, будут ли в соответствии с новым проектом местные учреждения подчиняться министерствам на общих основаниях или окажутся в полной зависимости от главного местного начальства. «Если отношение министерства к кавказскому управлению останется общепринятым, то управление сие на основании предначертанных правил в главных началах будет подобно Сибирскому». Если министерства окажутся отстранены от своих общих обязанностей, то управление на местах «в полной мере отделится от управления общего». Этот вопрос специально Государственным советом не рассматривался, но Комитет высказался однозначно за первый вариант и исходил из своей прежней идеи — «приуготовлять постепенно сей новоприобретенный край во всех отношениях к совершенному слиянию с Россиею». Комитет считал, что власть, присвоенная Главному управлению образованием, составленным в Государственном совете (т. е. Сперанским), ни в чем не изменит тех отношений, «в которых по общим учреждениям состоят разные министерства к средним или областным управлениям».<sup>25</sup> Что касается конкретных замечаний, то Комитет предлагал в состав Совета Главного управления ввести дополнительно чиновника от Министерства иностранных дел. Четверо «посторонних членов» составили бы таким образом противовес членам, определяемым по избранию главноуправляющего. Комитет выступил против разделения порядка производства дел в Совете Главного управления на решительный и совещательный, сославшись на то, что этого нет и в сибирских губерниях. «Решительный» порядок предполагал решения большинством голосов и в случае несогласия главноуправляющего он мог апеллировать только в Общее собрание Сената. По-видимому, возможность коллективного противодействия первому лицу в крае и пугала министров. Комитет считал излишним фиксировать в общем положении право главноуправляющего распоряжаться казенным имуществом (речь шла об имениях местной знати, владение которыми было обусловлено ее политической лояльностью). Поскольку это право являлось изъятием из коренных законов, то его предлагалось оговорить в специальном указе. Комитет также считал возможным расширить полномочия Главного суда, разрешив ему рассматривать в качестве апелляционной инстанции приговоры о лишении чинов и дворянства, вынесенные средними судебными инстанциями. Были сделаны и другие, менее крупные исправления<sup>26</sup>

Составленный с учетом этих замечаний в Комитете проект (183 статьи) вновь рассматривался в 1837 г. в Государственном совете, где вновь возникли споры о том, насколько модель управления Закавказским краем близка к управлению сибирскими губерниями или предоставляет местным властям на Кавказе большую самостоятельность, ставя Главное управление «на одинаковую степень власти с 1-м департаментом Сената», и, следовательно, в независимое положение от министерств (взаимоотношения с которыми представляли большую проблему для Ермолова)<sup>27</sup>. Для переработки проекта в мае 1837 г. была направлена комиссия сенатора П. В. Гана, затем проект был еще раз пересмотрен в Петербурге. Высшее управление Кавказом состояло из главноуправляющего с генерал-губернаторскими правами и Совета Главного управления Закавказского края, образованного по образцу существующих в Сибири. Совет состоял из главноуправляющего, тифлисского военного губернатора и чле-

<sup>25</sup> Там же. Д. 4в. Л. 1–11 об.

<sup>26</sup> Там же. Л. 13–19.

<sup>27</sup> Корф М. А. Записки. С. 319

нов по высочайшему назначению. Для совещания «по востребованию дел» в совет могли приглашаться гражданский губернатор, начальник Каспийской области, начальник штаба Отдельного кавказского корпуса, председатели палат, окружные начальники (инженеров, путей сообщения, таможенный) почт-инспектор и др., но все они права решающего голоса не имели. Идея представительства в нем местного населения исчезла. Главный суд учрежден не был как противоречащий общеимперской судебной системе. Местное управление приближено к существующему во внутренних губерниях. Никаких советов на уровне губернии (Грузино-Имеретенской) и области (Каспийской) не предусматривалось. Новое положение было утверждено императором 10 апреля 1840 г. и введено в действие с 1 января 1841 г.<sup>28</sup> Однако попытка приблизить управление кавказскими народами к модели управления российскими губерниями потерпела неудачу и введение положения стало одним из важных факторов обострения ситуации на Кавказе в 1840-х гг.

В заключении представляется еще раз подчеркнуть преемственность реформаторских идей и проектов александровского и николаевского царствований, ключевую роль в этом играл Сперанский. Процесса формирования нового регионального законодательства при Александре и в первые годы царствования Николая I был по сути единым. Судьба этого процесса в дальнейшем при Николае Павловиче в силу различных объективных и субъективных причин была довольно сложной, хотя общая тенденция к унификации управления окраинами в течение XIX века очевидна. Авторы монографии «М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма», имея в виду первую половину XIX века, отмечают: «Ни по отношению к Закавказью, ни по отношению к Сибири самодержавие не смогло выработать четкой программы действий. Правительственная политика завесила в значительной степени от разрозненных, подчас сиюминутных ведомственных интересов, от непоследовательности во взглядах и решениях высшей и местной администрации».<sup>29</sup> Деятельность же Сперанского, в чем-то успешная, в чем-то нет, как раз и была направлена на выработку общих подходов к управлению окраинами империи.

---

<sup>28</sup> Там же. С. 320–332; ПСЗ. Собр. 2. Т. 15, отд-ние 1. № 13368.

<sup>29</sup> Дамешек Л. М., Дамешек И. Л., Перцова Т. А., Ремнев А. В. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма. Иркутск, 2003. С. 73