

UDC 93

DEVELOPMENT OF REGULATORY BACKGROUND FOR NORTH CAUCASUS TERRITORIES MANAGEMENT

Evgeniy V. Novikov

Sochi State University
Sovetskaya street 26a, Sochi city, Krasnodar Krai, 354000, Russia
PhD (History), associate professor

The article, basing on considerable archival and historiographic materials, studies development of regulatory background for North Caucasus territories management. Special attention is attached to locals' traditions.

Keywords: Caucasus, regulatory background, pre-revolutionary period.

Функционирование любого государственного аппарата основывается, прежде всего, на комплексе нормативно-правовых актов, которые регламентируют служебную деятельность чиновников. Разработка подобных документов включает в себя сложный процесс изучения проблемы, ее документального оформления и, наконец, принятие высшими государственными органами страны подготовленного закона [1].

Общим руководством и разработкой законов и положений для управления Северокавказскими территориями занимался Кавказский комитет. В Кавказский комитет поступали все дела Кавказского и Закавказского краев, разрешение которых превышало власть наместника, министров и главноуправляющих. Дела эти подразделялись на два разряда: разрешаемые в законодательном порядке и требующие повеления императора, а также подлежащие собственно рассмотрению Кавказского комитета (те вопросы по Кавказу, которые по другим частям империи подлежали рассмотрению Комитетом министров).

Предложения о новом административно-территориальном устройстве Терской и Кубанской областей [2] в декабре 1869 года были утверждены Государственным Советом, который нашел эти положения вполне приемлемыми и соответствующими «постоянному стремлению правительства постепенно устранять в присоединенных к России местностях такие отличия от общедействующего в империи порядка суда и администрации, которые уже не вызываются ни особенным положением, ни местными условиями края» [3].

Основное содержание нового «Положения об управлении Кубанской и Терской областями» сводилось к устранению существовавших особых учреждений для гражданского, казачьего и горского населения и подчинению всего населения округов (области) единым административным положениям и властям, ликвидации чересполосицы и включении всего населения без этнических различий в единые административно-территориальные единицы (округа), хотя и «с необходимыми по местным условиям изъятиями для горцев» [4].

В областях утверждались округа, включавшие как горское, так и казачье-русское население.

В 1870 г. поднимался вопрос и о возможности передачи Дагестанской области, Закатальского округа и Сухумского отдела в систему гражданских учреждений [5], но позиция ряда влиятельных местных деятелей, в частности начальника Дагестанской области генерала от кавалерии князя Меликова, о преждевременности этой меры, отодвинула решение данного вопроса на более

поздний срок, фактически до начала 1880-х гг.

Сложившаяся система управления краем нашла свое закрепление в Учреждении управления Кавказского и Закавказского края от 1876 г., где отмечалось, что в лице наместника «сосредоточивается высшее местное управление всеми гражданскими и пограничными делами сего края» [6]. Он также «ведает военными делами в звании Главнокомандующего Кавказскою Армиею и вообще, как по части военной, так и по делам пограничным и по сношениям внешним, действует на основании особых наставлений, непосредственно Государем Императором ему данных» [7].

В первом случае представление наместника направлялось на имя председателя комитета в форме отношения, затем через канцелярию собирались соответствующие заключения заинтересованных министерств и ведомств с дополнительными сведениями и передавались в Государственный совет для выработки мнения и утверждения его императором. Роль военного ведомства здесь была значительной, поскольку от его позиции по той или иной проблеме, особенно в период военных действий на Кавказе, зависело принятие всех важных решений.

Обсуждение многих дел второго разряда, касающиеся административных, хозяйственных и судебных вопросов, также не обходились без учета отношения к ним военного министерства. Речь идет, например, о назначениях, увольнениях и перемещениях на все высшие должности в администрации края, об утверждении привилегированных лиц в княжеском и дворянском достоинствах, о возведении в почетное гражданство, о награждении орденами, участками земли, о помиловании, смягчении наказаний и т.д.

В декабре 1862 г., наместником кавказским был назначен великий князь Михаил Николаевич, который в начале 1865 г. создает особый комитет для пересмотра всех положений и штатов краевых, губернских и уездных учреждений подготовил ряд проектов. Эти проекты под общим названием «О преобразовании управления Кавказского и Закавказского края» в конце 1867 г. были утверждены указом Александром II.

Наместнику предоставлялась возможность приостанавливать на территории Закавказского края общегосударственные меры, предписываемые порядком законодательным и исполнительным, когда они специально не оговаривались в указах Правительствующего Сената относительно данной территории. Все это позволяло ограничить некомпетентное вмешательство центра в кавказские дела и в определенной степени уменьшало неизбежные сложности во взаимодействии между представителями различных ведомств, а также активно использовать возможности Кавказской армии.

Все эти изменения, по оценкам военных, «обусловили собою, так сказать, законченность преобразования Кавказской армии и, подведя округ под один уровень с округами внутренних губерний России, указали еще на один период существования войск и на положение края, который при этих преобразованиях становился с того времени одною из обширных, вполне русских, провинций, где и помину не было о былых военных и боевых тревогах».

Таблица 1.

**Численность списочного состава регулярных войск
на Кавказе в период завершения и в первые годы после
Кавказской войны [8]**

Категории военнослужащих	Годы				
	1863	1864		1865	1866
	На 1.01	На 1.01	На 1.06	На 1.01	
Офицеры	4325	4329	4440	4755	4470
Нижние чины	181718	183457	201342	185120	166867
Всего	186043	187786	205782	189875	171337

Таблица 2.

Численность списочного состава Кавказских войск 1870–1910 гг. [9]

Категории военнослужащих	Годы				
	1870	1880	1890	1900	1910
Офицеры	3019	3891	3791	3877	3248
Нижние чины	123194	119791	91317	95727	101144
Всего	126213	123682	95108	99604	104392

Данные таблиц, приведенных в приложении, говорят о намерении имперских властей после Кавказской войны снизить уровень военного присутствия в регионе (разумеется, в разумных пределах) и приступить к решению задач созидательных – «обратить бывших врагов в верных подданных Царя и подчинить их условиям гражданского быта». Так именно сформулировал основную цель политики в регионе наместник Кавказский, Главнокомандующий Кавказской армией великий князь Михаил Николаевич в своем верноподданническом отчете в 1866 г. [10]

Обеспечение благоприятных внешних условий для реализации этой, прямо скажем, очень непростой цели, потребовало использования всех имеющихся в арсенале русской власти сил и средств, в том числе военных.

Когда после окончания военных действий с горцами дело коснулось сил и средств, чтобы основательно приступить к реализации созидательных задач в этом, особенно во многих отношениях и малоосвоенном регионе, правительство не могло не обратиться к использованию возможностей войск Кавказской армии. Тем более что они давно были приучены не только к ружью и шашке, но и к лопате и топору, воюя и одновременно обживая этот край (вырубка просек, строительство дорог, укреплений, поселений).

По мнению кавказского начальства, армия не могла ограничиться «обыкновенною в мирное время ролью квартирующих в округе войск: она продолжала дело покорения края, хотя и совершала это путем уже не военного, а мирного завоевания» [11].

Помимо участия довольно значительного числа кадров военного ведомства в работе руководящих органов края и военно-народного управления [12], они привлекались к проведению переселенческой политики, к деятельности так называемых межевых и сословно-поземельных комиссий, делу образования,

просвещения и медицинского обеспечения, то есть решению наиболее насущных проблем того времени.

На долю офицеров и нижних чинов Кавказской армии (с 1865 по 1914 гг. – Кавказского военного округа) выпал огромный объем служебных и трудовых задач, выполнение которых напрямую не было связано с ее основным предназначением, и которые не свойственны были в полной мере другим армиям и военным округам империи.

Войска активно привлекали к так называемым государственным и общественным работам, среди которых главным был ремонт старых и строительство новых дорог. Возведенные не без помощи солдатских рук (а иногда только этими руками) Военно-Грузинская, Военно-Сухумская, Военно-Осетинская, Владикавказская, Закавказские и другие. Грунтовые и железные дороги на Кавказе объективно служили не только военно-административным целям, но и имели ключевое значение для экономического развития края.

Все время войска несли караульную службу, причем абсолютное большинство охраняемых объектов (склады, почта, казначейства и т. п.), разбросанных по десяткам населенных пунктов, не имели прямого отношения к военному ведомству, а численность назначаемого для их охраны ежедневного наряда, доходила до 1,5 тыс. человек [13].

Долгие годы тяжелым бременем на местных и резервных войсках округа лежали службы конвойная и этапная, причем правительство никак не могло изыскать средства для создания специальных конвойных команд, несмотря на постоянные обращения к нему окружного командования.

Еще одним видом занятости была административно-полицейская служба, которая заключалась в охране порядка, спокойствия и безопасности среди населения, в сопровождении почтовых и других ценных грузов, в борьбе с разбойничьими шайками и в полицейском надзоре в областях и губерниях. Для этих целей в ведение гражданских властей ежегодно командировалось до двух тысяч конных казаков [14].

Нередко по требованиям гражданских властей войсковые части командировали на определенный срок команды или даже целые подразделения для пресечения волнений и беспорядков, межэтнических столкновений, возникавших среди населения в тех или иных местностях Кавказа, борьбы со стихийными бедствиями (пожарами, наводнениями, нашествиями саранчи и т.д.).

Трудно переоценить роль военных медиков, деятельность которых способствовала снижению заболеваемости не только среди военнослужащих, но и местного населения, становилась преградой распространению эпидемий. Так, во время вспышек азиатской холеры, занесенной из Персии, в крае работало около 160 военно-санитарных комиссий, из которых более 50-ти оказывали непосредственную помощь гражданским властям [15].

На всем протяжении границы с Турцией и с Персией в Закавказье несли погранично-кордонную службу до трех конных казачьих полков и двух пластунских батальонов [16]. Стычки, перестрелки с контрабандистами и вооруженными группами кочевых племен курдов и шахсевен, совершавшими набеги с сопредельной территории на наши приграничные селения, были явлениями весьма частыми. Даже после передачи основных функций по охране границы корпусу пограничной стражи в 1895 году, казаки и охотничьи команды продолжали и в последующем систематически привлекаться к этому роду службы.

Поистине не оценим тот вклад, который внесли в изучение природных и культурных особенностей Кавказа русские офицеры и военные чиновники. Их усилия способствовали возникновению кавказоведения, как целого направления

отечественной науки. Скажем, благодаря многолетней и плодотворной деятельности военных топографов Кавказ к началу XX века стал одним из самых изученных в географическом и военно-статистическом отношении районов империи. Подробные топографические съемки местностей со сложным рельефом, а также составленные на этой основе точные карты значительно облегчали работу межевых комиссий при решении болезненного для Кавказа поземельного вопроса. Примечателен и тот факт, что среди этнографов-кавказоведов долгое время, ведущее место занимали военнослужащие [17]. Свой вклад в изучении истории народов Кавказа внесли и работники военно-исторического отдела окружного штаба. Военное ведомство поддерживало деятельность инициаторов введения письменности и распространения грамотности на горских языках – генерал-лейтенанта И.А. Бартоломея и генерал-майора П.К. Услара, которые составили алфавит для многих кавказских народов, готовили и издавали буквари и книги на местных языках.

Тяжело решался в правительстве и кавказской администрации вопрос об освобождении горских рабов и земельных наделах. В мае 1863 г. была создана общая для Терской области комиссия по разбору личных и поземельных прав, на которую возлагалась задача выяснения сословных и поземельных прав горского населения Терской области. В связи со сложностью предстоящих разрешению вопросов, разбросанности разноплеменного населения на огромной территории и своеобразия социальных отношений и землепользования у разных народов в каждом округе были созданы отделы комиссии в составе 1–2 членов из этой комиссии, «депутатов» от народа и начальника округа в качестве председателя.

Таким образом, были образованы отделы: Кумыкский в с. Хасавюрт, Чеченский в Грозном, Осетинский во Владикавказе и Кабардинский в слободе Нальчик. Результаты работы этих отделов рассматривались в комиссии, которая и выносила окончательное решение. Комиссия действовала под председательством известного общественного деятеля, кабардинца Д.С. Кодзокова.

Комиссия взяла за основу своей работы положение о том, что «земля, занимаемая жителями на плоскости, есть казенная» [18]. При таком подходе к земельному вопросу правительство имело основание считать все занятые горцами земли государственным достоянием и распоряжаться ими по своему усмотрению.

Первый шаг к реформе на Тереке ознаменовался Положением об управлении Терской областью от 29 мая 1862 г. о введении нового территориального деления на округа и отделы [19]. 29 августа 1863 г. был провозглашен акт о введении в Кабарде общинного права владения землей.

В этом акте феодалы соглашались пользоваться землей на основе общинного права «по нашим народным обычаям» 17. Заявив об этом, они рассчитывали по-прежнему получать феодальные повинности с крестьян оставаться распорядителями, короче говоря, сохранить за собой если не все, то, во всяком случае, большинство владельческих прав. Кроме того, кабардинские князья и дворяне просили закрепить за ними земли, лежащие между реками Золкой и Этоко, и выдать им план и акт на эти земли.

Правительственный акт был принят 29 августа 1863 г. Для царского правительства акт от 29 августа 1863 г. был удачным маневром, имевшим целью утихомирить горские народы, правительство знало, что старая идея общинного пользования землей найдет поддержку горского крестьянства. Акт позволял правительству ускорить введение государственных податей и освобождение крепостных с наделением их землей; одновременно он давал возможность награждать землями представителей кабардинской знати, находившихся на государственной службе.

Правительство намеревалось поступить так же с балкарскими и осетинскими феодалами, однако последние решительно отказались от этого. Под давлением комиссии осетинские и балкарские депутаты заявили, что они для спокойствия тагаурского общества и для прекращения между ними сословной вражды согласны считать землю общим достоянием всех тагаурских сословий и владеть ею на общинном праве.

Это заявление соответствовало взглядам председателя комиссии Д.С. Кодзокова, считавшего, что община «предохранит население от совершенной нищеты в будущем». С мнением комиссии согласился главнокомандующий Кавказской армией Великий князь Михаил Николаевич. Из Тифлиса пришло распоряжение: «Всю плоскостную землю Тагаурского общества распределить в надел аульского общества» [20].

В основу земельной реформы в Кубанской области были положены те же принципы, что лежали в основе проведения реформы в Терской области.

В июне 1861 г. командующим войсками Кубанской и Терской областей генерал-адъютант гр. Евдокимов обнародовал «Положение об устройстве поземельного быта горских племен Кубанской области».

Указом императора от 22 ноября 1881 г. должность наместника кавказского упраздняялась и учреждалась должность Главноначальствующего гражданской частью и командующего войсками с предоставлением ему прав генерал-губернатора [21].

С начала 1880-х гг. правительство окончательно взяло курс на унификацию и русификацию системы управления в национальных окраинах. Благодаря изменению этнического состава населения края, т.е. тому, что русское казачье и крестьянское население уже составляло большинство жителей Северного Кавказа, правительство восстановило ряд принципов военно-народного управления, передав основные административные функции казачьему начальству. Однако это не означало возврат к обособленной системе управления 1860-х гг., а лишь призвано было усилить административный контроль над горским населением.

Исходя из стремления еще больше приблизить Кавказский край к России, Александр III 22 ноября 1881 г. упразднил Кавказское наместничество. В 1886–1888 гг. произошла административная реорганизация северокавказских областей. В апреле 1883 г. было утверждено новое «Учреждение управления Кавказского края, по которому Главноначальствующий гражданской частью объявлялся «главным блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства» на Кавказе. Край разделялся на две части: Северный Кавказ и Закавказье. Терская, Кубанская области и Ставропольская губерния относились к Северному Кавказу, в Закавказье вошли 5 губерний – Тифлисская, Кутаисская, Бакинская, Елисаветпольская, Эриванская, области Дагестанская и Карсская, округа Черноморский и Закатальский [22].

Терская область в 1886 г. была разделена на отделы, где проживало казачье население (за исключением Сунженского отдела, в который входили также ингуши и часть кабардинцев) и округа, в которых проживало горское население. Всего в область входили:

- 1) Сунженский отдел (включая Ингушетию);
- 2) Пятигорский отдел;
- 3) Кизлярский отдел;
- 4) Владикавказский округ (Осетия);
- 5) Грозненский округ (Чечня);
- 6) Нальчикский округ (Кабарда);

7) Хасавьуртовский округ (кумыки и чеченцы).

С 1888 г. Кубанская область делилась на 7 отделов, а горское население входило в состав специальных участков в отделах:

- 1) Ейский;
- 2) Темрюкский;
- 3) Екатеринодарский;
- 4) Майкопский;
- 5) Кавказский;
- 6) Лабинский;
- 7) Балтапашинский.

По «Учреждению управления Кубанской и Терской областей» 1888 г. во главе областей стояли начальники областей (наказные атаманы Терского и Кубанского казачьих войск), которые в военном отношении пользовались правами командиров дивизий, а в гражданском – полномочиями губернаторов. Во главе отделов находились атаманы, а во главе округов и участков – начальники из русских офицеров, в руках которых сосредотачивалась вся военная и административная власть. Участковые начальники контролировали сельских должностных лиц, финансовую деятельность сельского самоуправления, имели ряд судебных и полицейский полномочий. Без их ведома участковых начальников нельзя было проводить выборы сельских должностных лиц.

Таким образом, на Северном Кавказе было создано «военно-казачье управление», которое на низовом уровне (участковые начальники) по своим принципам соответствовало введенному в 1889 г. в Центральной России институту земских начальников. Все это ознаменовало свершившуюся интеграцию региона в состав Российской империи.

На большинство территорий Северного Кавказа было введено военно-народное управление.

Первое законодательное закрепление система военно-народного управления получила в принятом 1 апреля 1858 г. «Положении о Кавказской армии», где имелась отдельная часть: «По управлению горскими народами, не вошедшими в состав гражданского управления».

В дальнейшем были приняты и другие акты, конкретизирующие и развивающие соответствующие юридические положения. В 1860 г. утверждено «Положение об управлении Дагестанской областью и Закатальским округом», «Положение об управлении Терской и Кубанской областями», в 1868 г. – «Положение о сельском управлении в Дагестане» и другие [23].

Руководство религиозными организациями также лежало в обязанностях наместника, а в дальнейшем и главноначальствующего на Кавказе. В 1872 г. были изданы Положение об управлении мусульманского духовенства Алиева учения (шиитского) и Положение закавказского мусульманского духовенства Омарова учения (суннитского). По сути, основное их содержание совпадало. Согласно этим документам надзор за исполнением законов и распоряжений правительства, за духовно-учебными заведениями, за действиями и поведением духовенства осуществлялся губернаторами и уездными начальниками в соответствии с действующим в империи законодательством и высочайшим повелением, объявленным в циркуляре Министерства внутренних дел 12 октября 1866 г. Высший надзор сосредоточивался в Главном управлении наместника [24].

Примечания:

1. См.: Калмыков Ж.А. Система административно-политического управления в Кабарде и Балкарии во второй половине XIX – начале XX в.: Автореф. дис. канд. ист.

наук. Нальчик, 1975. С. 23–24; Ибрагимова З.Х. Чечня после Кавказской войны (1863–1875 гг.) (по архивным источникам). М., 2000. С. 232–233; Черкасов А.А. Гражданская война на Кубани и Черноморье (1917–1922 гг.): «третья сила» в социально-политическом противостоянии. Сочи, 2007; Сампиев И.М. Система управления Северным Кавказом в Российской империи // Кавказская война: спорные вопросы и новые подходы. Тезисы докладов международной научной конференции. Махачкала, 1998. С. 66; Цуциев А., Дзугаев Л. Северный Кавказ 1780–1995: история и границы. Владикавказ, 1997. С. 8; Новиков Е.В. Горцы на русской службе // История и историки в контексте времени. 2006. № 4. С. 4–20; Черкасова И.Ю. Военно-историческая антропология: повседневная жизнь в крепостях Черноморской береговой линии (1837–1854 гг.) // История и историки в контексте времени. 2007. № 5. С. 25–34; Karataev V.B., Cherkasov A.A. Psychological portrait of a soldier on the Black sea coast: lower ranks // European researcher. 2010. № 1. Р. 27–30; Черкасов А.А. Центр и окраины: Сочи в период царствования императора Николая II (1894–1917 гг.). Сочи, 2009 и др.

2. Россия. Законы и постановления. Учреждение управления Кавказского и Закавказского края. СПб., 1876. С. 3.

3. Цит. по: Кавказ: проблемы культурно-цивилизационного развития. Ростов на/Д, 2000. С. 156.

4. См.: Там же.

5. Россия. Законы и постановления. Учреждение управления Кавказского и Закавказского края. СПб., 1876. С. 123.

6. Отчет по Главному управлению наместника Кавказского за первое десятилетие управления Кавказским и Закавказским краем Его Императорским высочеством Великим Князем Михаилом Николаевичем 6 декабря 1862 г. – 6 декабря 1872 г. Тифлис, 1873. С. XI.

7. Россия. Законы и постановления. Учреждение управления Кавказского и Закавказского края. СПб., 1876. С. 3.

8. Терский вестник. 1917. 16 июля.

9. Кокиев Г. Военно-колониционная политика царизма на Северном Кавказе // Революция и горец. 1929. № 6.

10. Всеподданнейший отчет главнокомандующего Кавказской, армией по военно-народному управлению за 1863–1869 гг. СПб., 1870.

11. Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 1. Оп. 2. Д. 637. Л. 96.

12. Например, в определенные периоды времени в отдельных родах войск (крепостной артиллерии, саперной бригаде) недочет офицеров из-за подобных командировок составлял свыше 40 % (РГВИА. Ф. 1. Оп. 2. Д. 645. Л. 2).

13. РГВИА. Ф. 1. Оп. 2. Д. 661. Л. 45.

14. РГВИА. Ф. 1. Оп. 2. Д. 665. Л. 53.

15. РГВИА. Ф. 1. Оп. 2. Д. 665. Л. 37.

16. Там же. Д. 663. Л. 31.

17. Косвен М.О. Материалы по истории этнографического изучения Кавказа в русской науке // Кавказский этнографический сборник. Вып. III. 1962. С. 277.

18. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 543. Оп. 1. Д. 461. Л. 2.

19. РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 128. Л. 12.

20. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореформенной России. М., 1983. С. 154.

21. См.: Деятельность Государственного Совета за время царствования государя императора Александра Александровича. 1 марта 1881 – 20 октября 1894 г. СПб., 1900. С. 136.

22. См.: Учреждение управления Кавказского края // Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. II. ст. 1–3, 8, 16, 17.

23. Акты кавказской археографической комиссии. Тифлис, 1904. Т. XII.

24. См. Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX в.). СПб., 1998, С. 618–619.

УДК 93

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО УПРАВЛЕНИЮ ТЕРРИТОРИЯМИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

Евгений Викторович Новиков

Сочинский государственный университет
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а
Кандидат исторических наук, доцент

В статье на основе значительного архивного и историографического материала рассматривается развитие нормативно-правовой базы по управлению территориями Северного Кавказа. Уделено внимание некоторым традициям местного населения.

Ключевые слова: Кавказ, нормативно-правовая система, дореволюционный период.