

**К ВОПРОСУ ОБ ИНСТИТУТЕ НАМЕСТНИЧЕСТВА
НА КАВКАЗЕ (XIX – начало XX в.)**

Процесс становления российской государственности на Кавказе на сегодняшний день вызывает повышенный интерес со стороны политических и научных деятелей вследствие масштабных преобразовательных явлений, которые переживает наша страна как в сфере экономики, так и государственно-административного устройства. Хронологически этот процесс охватывает значительный период отечественной истории. Несмотря на предшествующие административно-политические связи государственных образований Кавказа с Российской империей, исходной точкой начала законодательного включения Кавказа в государственно-административную сферу России следует, очевидно, признать Указ императрицы Екатерины II от 5 мая 1785 г., согласно которому в ходе проведения реформы децентрализации государства было образовано Кавказское наместничество, управляемое по образцу «Учреждений для управления губерний» (Полное собрание законов Российской империи. Т.22. № 16193). Но следует отметить, что деятельность этого органа носила формальный характер, и просуществовал он недолго – в 1796 г. Павел I упразднил его.

В начале XIX в. в Кавказском регионе фактически существовал оккупационный режим и военное положение, и хотя некоторые институты российского гражданского правления в этот период действовали, их роль была незначительной. В эти годы кавказская администрация, считаясь по определенным соображениям с особенностями социально-экономической жизни, нравами и обычаями коренного населения края, несколько ограничивала действие российских законов.

Понимая, что Кавказский регион нельзя в одночасье превратить в органичную часть Российской империи и тем более что Северо-Восточный Кавказ был охвачен войной, Николай I в 1844 г. принимает решение образовать на Кавказе особую административную единицу с единым централизованным, автономным управлением – Кавказское наместничество. Первым наместником был назначен князь М.С. Воронцов, в руках которого были сосредоточены широкие державные права в вопросах местного гражданского и военного управления (Полное собрание законов Российской империи. Т. 22. № 12006). Обращает на себя внимание то, что учреждение Кавказского наместничества было связано с решающим этапом борьбы самодержавия с освободительным движением горцев Дагестана и Чечни.

После окончания Кавказской войны перед русским правительством встал вопрос организации оптимального административного устройства покоренного региона. Деятельность в этом направлении связана с именем второго кавказского наместника – генерал-фельдмаршала князя А.И. Барятинского. Во второй половине XIX в. северная часть Кавказского наместничества, впервые официально названная по представлению князя А.И. Барятинского Северным Кавказом Высочайшим приказом от 22 февраля 1860 г., по-прежнему оставалась одной из самых беспокойных территорий в Российской империи.

Целью деятельности наместника и его аппарата на Кавказе было создание единой и однотипной системы власти и управления, установление и упрочение здесь российских государственных институтов и превращение всего Кавказа в структурную административную часть Российской империи. Александр II в письме А.И. Барятинскому так определил задачу управления данными территориями: «Власть Шамиля сокрушена, нам

остается лишь упрочить наше владычество» (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 383. Л. 2). В своем выступлении в 1859 г. в связи с подавлением движения горцев под руководством имама Шамиля император отмечал, что достижение этой цели возможно лишь «путем введения сколько можно правильной и справедливой администрации, прочное укрепление важнейших пунктов стратегических, проложение надежных во всякое время года удобных путей сообщений» (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 383. Л. 4).

Правительство России понимало, что оптимальные для покоренных горских народов формы и методы управления помогут избавить империю от угрозы новых военных действий на Кавказе. Как отмечает А.К. Халифаева, в новых условиях российскому руководству здесь требовалась унифицированная организация административного деления и управления, которая соответствовала бы интересам правительства в сложившейся обстановке (*Халифаева А.К.*, 2005. С. 90). Российское командование поставило перед собой в качестве одной из главных задач – ликвидацию любой возможности проявления недовольства народов Кавказа, а для этого, по мнению А.И. Барятинского, необходимо «...двадцатилетний период совершенно мирной жизни, в продолжение которого горские общества не имели бы ни средств, ни побудительной причины к восстанию. Для этого есть одно средство – смотреть на управление горцами как на продолжение их покорения и считать еще несколько лет необходимые для того расходы издержками Кавказской войны» (*Барятинский А.И.*, 1861. С. 3). Для «продолжения покорения» Кавказа самодержавию необходимо было опираться в своей деятельности на местных феодальных владетелей, заручиться их поддержкой и помощью. Неслучайно князь А.И. Барятинский считал, что необходимо «восстановление высшего сословия там, где еще сохранились следы его и создать таковое вновь в тех местах, где они не существовали» (*Барятинский А.И.*, 1861. С. 4).

Поскольку еще во время Кавказской войны вопрос о переустройстве края уже стоял остро, в правительственных и военных кругах Российской империи было разработано несколько проектов организации управления Кавказом. В результате их подробного изучения и обсуждения преимущество было отдано проекту, автором которого являлся наместник князь А.И. Барятинский. Он отмечал, в частности, что в данном регионе необходимо «прочное управление, сообразное с духом, нравами и обычаями разноплеменного горского населения» (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 379. Л. 161). Его проект предусматривал разделение Кавказа на несколько больших военных округов, начальникам которых предоставлялись бы широкие правовые полномочия и большая административная самостоятельность. При составлении проекта А.И. Барятинский руководствовался тремя следующими основными принципами: во-первых, сосредоточение власти в руках российского военного руководства, во-вторых, укрепление и поддержка власти местных феодалов, и, в-третьих, замена правовых положений шариата нормами адата, которые, как он полагал, можно было бы изменить в интересах Российской империи. В окончательном варианте данный проект вошел в «Положение о Кавказской армии» от 1 апреля 1858 г., послужившее правовой основой для создания новой формы административного управления на Кавказе (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 379. Л. 129).

В результате была создана своеобразная и оригинальная система власти, получившая позднее в литературе наименование «военно-народное управление». Центром формирования данной системы стала армия, поскольку, во-первых, из-за постоянных военных действий было затруднительно создавать гражданскую администрацию, а, во-вторых, целью данной системы были удержание в повиновении горского населения и ликвидация угрозы народных волнений. Для решения поставленных задач необходимо было подчинение гражданской власти военной.

В соответствии с «Положением об управлении Дагестанской областью и Закавказским округом» от 5 апреля 1860 г., утвержденным наместником А.И. Ба-

рятинским и одобренным императором Александром II 18 июля 1860 г., в составе Кавказского наместничества была образована Дагестанская область. Во главе нее был поставлен начальник области, сосредоточивший в своих руках всю полноту гражданской и военной власти и подчинявшийся наместнику. Обратим внимание, что кавказский наместник не был ограничен в своей деятельности центральными органами власти и не подпадал даже под влияние Совета министров, хотя по статусу и приравнивался к министрам. В сфере гражданского управления он подчинялся непосредственно царю (*Матвеев В.А.*, 2003. С. 22).

В управлении российскими окраинами правительство стремилось к установлению твердой государственной системы, способной к взаимодействию с другими структурами империи и отличающейся эффективностью в функционировании. Достижение этих целей обеспечивали многочисленный чиновничий аппарат и связанные с ним силовые подразделения, имевшие сдерживающее военное и охранительное предназначение. Так как в управлении Кавказским наместничеством существовали две различные, но взаимодействующие системы – военно-народная и общегубернская, при наместнике были учреждены должности помощников по гражданской и военной частям и созданы соответствующие специальные исполнительные органы: канцелярия по делам местностей, состоящих в ведении военно-народного управления, и канцелярия по общегубернскому управлению. К 1859 г. Главное управление наместника уже состояло из пяти своеобразных «министерств»: общих дел, судебного, финансового, государственного имущества, контрольного департаментов. А.И. Барятинский в дополнение к ним учредил особое Временное отделение, ведавшее подготовкой и обработкой разнообразных проектов, занимавшееся сбором сведений (в т.ч. статистических) о социально-экономическом состоянии края, производством дел, требовавших новых законодательных мер по вопросам, которые имели отношение к различным вопросам управления и развития региона. В целях упорядочения руководства и регулирования управлением подданными 24 мая 1860 г. наместник издает приказ о создании при Главном штабе Кавказской армии Канцелярии по управлению кавказскими горцами (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 387. Л. 1), а в 1865 г. для руководства территориями с военно-народной системой управления создается Кавказское горское управление, переименованное в 1880 г. в Кавказское военно-народное управление. Начальнику области, подчинявшемуся наместнику, в свою очередь были подчинены начальники административных округов, имевшие более низкие офицерские чины.

Все выборные должности в сельских общинах, в том числе и состав сельских судов, утверждались начальниками округов, а решения областного народного суда вносились на утверждение начальника области. Тем самым самостоятельность сельского общинного самоуправления была ограничена. Такое ограничение было законодательно закреплено в «Положении о сельских обществах, их общественном управлении и повинностях государственных и общественных в Дагестанской области», утвержденном наместником 26 апреля 1868 г. и установившем новую структуру сельского управления, во главе которого был поставлен сельский старшина. В соответствии с «Положением», старшины и его помощники, а также судьи и кадии назначались на должности по распоряжению начальника области, т.е. разрушался сложившийся порядок выборности сельского управления и утверждалось его подчинение окружной администрации. Таким образом, царская администрация нашла властную поддержку и социальную основу в лице узденской верхушки, из состава которой назначались, главным образом, старшины и их помощники.

Кавказский наместник, осуществляя свои управленческие функции, на первоначальном этапе преследовал цель сохранить власть старой феодальной знати, в среде которой искал социально-политическую опору. Наместник Кавказа М.С. Воронцов в 1847 г. писал, что «обстоятельства заставляют нас стараться иметь в Дагестане твердый

и надежный оплот, к чему вернейшим средством могут служить сами владельцы, которые из собственных своих выгод будут охранять тишину и покорность в деревнях своих, держать жителей во всегдашнем повиновении и избавить правительство от беспрерывных движений войск» (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 379. Л. 12). А.И. Барятинский также относился лояльно к местной феодальной знати, объясняя сохранение ханской власти «обстоятельствами края и видами правительства» (*Барятинский А.И.*, 1861. С. 5).

Однако с назначением 6 декабря 1862 г. наместником брата императора, великого князя Михаила Николаевича, решившего, что позиции самодержавия достаточно упрочились, ханства были ликвидированы. Указом царя от 20 апреля 1867 г. из владений Тарковского, ханства Мехтулинского и наибства Присулакского был образован один округ под названием Темир-Хан-Шуринский, отстранены от власти даргинские кадии. Горская феодальная верхушка оказалась в двойственном положении. С одной стороны, она опиралась на царскую власть в борьбе с народными волнениями и недовольствами, а с другой – пыталась ее ослабить, чтобы удержать собственное политическое господство. Однако мероприятия по ликвидации ханств проводились царской администрацией очень осторожно, создавались специальные комиссии, которые рассматривали жалобы, поступающие из владений. Обобщив собранный материал, наместник великий князь Михаил Николаевич доносил царю: «...ханское управление оказалось невозможным, как вследствие произвола ханов и их приближенных, так и поведения некоторых из правителей...» (РГВИА. Ф. 38. Оп. 7. Д. 387. Л. 126). В целом осторожная политика Кавказского наместничества привела к тому, что союз между российской властью и местной феодальной верхушкой не нарушился, так как ликвидировалось ханское правление, но не сами ханы. У местной феодальной знати оставались значительные земельные угодья, имущество, им назначались высокие жалованья и пенсии. Цель, преследуемая царской администрацией при ликвидации ханской власти, была достигнута – власть центра усилилась, российская государственность победила все виды местной феодальной государственности.

В 80-х гг. XIX в. российское правительство с упрочением своей власти на местах перешло к новой административно-государственной политике – оно стало придерживаться политики жесткой унификации в области управления окраинами, нарушая тем самым определенный баланс административной системы империи, в которой централизованное управление успешно сочеталось с различными формами управления децентрализованного. В развитие этой тенденции Кавказский регион был включен в 1883 г. в общую административную систему Российской империи, а Кавказское наместничество упразднено.

В 1883 г. главой всей кавказской администрации в должности главноначальствующего гражданской частью был назначен князь А.М. Дондуков-Корсаков, бывший главнокомандующий на Кавказе. Он законодательно являлся «главным блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления Кавказом» (Свод законов Российской Империи. Т. 2. Ч. 1. Ст. 415). В этот период административных преобразований высшее общее руководство всеми подразделениями военно-народного управления временно оставалось за военным министерством, чуть позже было переведено в Министерство внутренних дел, а затем обратно – военному министерству. В ходе реформ ликвидировались элементы гражданского управления, а горцы оказывались под жестким полицейским контролем.

Нельзя не согласиться с мнением Л.С. Гатаговой, утверждающей, что Кавказский регион, отдаленный и слабо связанный с центральными административными структурами, поставленный под управление главноначальствующего, не справлявшегося с обилием политических, социальных, экономических и прочих проблем, оказался под угрозой полной дестабилизации (*Гатагова Л.С.*, 2000. С. 29). Нараставшие проблемы решались либо очень медленно, либо не решались вовсе, усугубляя и без того сложную ситуацию в регионе. Кризис управления привел

в итоге к опасному обострению социальной обстановки на Кавказе на рубеже веков. Правительство было вынуждено в 1905 г. восстановить институт наместничества, что должно было способствовать преодолению проявлений «национальной обособленности и сепаратизма» (Институт генерал-губернаторства... 2001. Т. 1. С. 112). Наместником был назначен генерал от кавалерии граф И.И. Воронцов-Дашков.

Указом Николая II от 26 февраля 1905 г. «наместнику Кавказскому присваивалась высшая власть по всем частям гражданского управления в крае, ему вверенном» (Полное собрание законов Российской Империи. Т. 25. № 25891). В этот же день государь император поспешил из Петербурга направить графу И.И. Воронцову-Дашкову рескрипт, в котором писал: «Ваше знание этого края, вынесенное из предшествующей службы на Кавказе, многосторонняя государственная опытность и испытание труда на пользу Родине дают мне твердую уверенность, что поставляемую вам ныне задачу вы успешно осуществите, встречая дружеское содействие благомыслящих людей и народностей кавказского населения» (цит. по: *Иванов Р.Н.*, 2003. С. 500).

И.И. Воронцов-Дашков имел опыт службы на Кавказе и репутацию не только незаурядного политического деятеля, но и самого «либерального из консерваторов» (*Исмаил-Заде Д.И.*, 1991. С. 48). На новом посту наместника Кавказа ему предстояло решить задачи стабилизации обстановки в беспокойном крае, заново разработать основы кавказской политики, в том числе национальной, создать механизмы политико-административного управления ввиду определенной неэффективности прежних принципов и установок.

Приступив к исполнению своих обязанностей, наместник обратил внимание на то, что политика, проводимая властями в данном регионе, задевает национальные чувства коренных жителей и не отвечает «ни общим государственным задачам, ни потребностям населения» (*Воронцов-Дашков И.И.*, 1913. С. 16). Он был сторонником идеи установления в Кавказском регионе такой «власти, которая, сосредотачивая в себе полномочия министров, была бы способна согласовывать в своих решениях начала общегосударственной политики с местными потребностями, могла бы удовлетворять последние быстро, по возможности в момент их возникновения, и имела бы право возбуждать перед законодательными учреждениями Империи вопросы о местных нуждах, вне зависимости от личных взглядов на них представителей центрального Правительства» (*Воронцов-Дашков И.И.*, 1913. С. 22). И проводником такой власти мог быть только наместник, считал И.И. Воронцов-Дашков. Несомненно, он видел в форме наместничества признак некоторой обособленности края. В то же время управление Кавказским регионом, в котором будут умело сочетаться интересы центра с потребностями местного населения, наоборот, по его мнению, станут залогом целостности Российского государства. Препятствием к образованию единой российской государственности как раз и была политика, проводимая предшествующими «представителями» царя на Кавказе, которые не учитывали национальных и духовных особенностей горского населения, игнорировали его интересы, пытаясь полностью подчинить своей воле и не предоставляя ему никакой автономии. Подобное видение ситуации наместником, по мнению А.Х. Рамазанова, было результатом политического взаимовлияния, с чем нельзя не согласиться (*Рамазанов А.Х.*, 2003. С.85). Однако И.И. Воронцову-Дашкову коренным образом изменить положение не удалось. Отдельными мерами чиновничьего аппарата в области социально-экономической, национальной и культурной политики власти смогли на время стабилизировать положение. Но нараставший в стране экономический и политический кризис, вызванный мировой войной, затронул и Кавказ. В марте 1917 г. Временное правительство с ликвидацией самодержавия и кардинальным изменением государственного строя упразднило Кавказское наместничество.

Подводя некоторые итоги вышеизложенному, отметим, что проблема обеспечения и укрепления целостности государства всегда являлась актуальной в истории России, а

на сегодняшний день она является таковой особенно. Построение новой российской государственности должно базироваться на знании немалого исторического опыта, который имеет Россия. Изучение института наместничества, его истории, возникновения и развития позволяет сделать вывод, что данный институт сыграл важную роль в развитии российской государственности. В то же время специфика Кавказского региона часто не учитывалась наместниками, управление никак не складывалось в твердую административно-правовую систему и становление российской государственности на Кавказе зачастую происходило произвольно. Вместе с тем несомненными достижениями данной формы управления были: тенденция к формированию единого административного аппарата, устранение политической и экономической раздробленности региона, создание упрощенных форм судопроизводства, введение государственной статистики, учета и контроля. Институт наместничества сыграл положительную роль в плане утверждения единой государственности на присоединенных территориях. Он накопил бесценную практику проведения государственной политики в сложных регионах, таких, например, как Дагестан и Северный Кавказ в целом. Институт наместничества генерировал далеко идущие идеи, которые звучат более чем актуально в современной России: Россия должна быть не противником иноэтнических и иноконфессиональных частей государства, а их защитником, должна применять полиюридическую практику для решения насущных проблем местного населения, подготавливать и воспитывать местные управленческие кадры, должна быть «общим домом» для всех ее разнохарактерных административно-политических составляющих. Сила России в ее разнообразии, а не в единообразии. Исследование становления единой российской государственности на Кавказе позволяет сделать вывод, что при построении целостного государственно-политического организма необходимо учитывать в равной степени национальные, территориальные, экономические, культурные и иные особенности всех его составляющих частей, несмотря на их величину и внешнюю значимость.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Барятинский А.И.*, 1861. Отчет за 1857–1859 гг. Тифлис.
- Воронцов-Дашков И.И.*, 1913. Всеподданнейший отчет за 8 лет управления Кавказом. СПб.
- Гатагова Л.С.*, 2000. Кавказ после Кавказской войны: этноконфликтный аспект // Вестник Института цивилизации. М.
- Иванов Р.Н.*, 2003. Генерал Максуд Алиханов: триумф и трагедия. Документальное повествование. Из Георгиевского зала Кремля Государства Российского. Махачкала.
- Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи, 2001. В 2-х тт. / Под общей редакцией В.В. Церкесова. Т. 1. СПб.
- Исмаил-Заде Д.И.*, 1991. Илларион Иванович Воронцов-Дашков // Исторические силуэты. М.
- Матвеев В.А.*, 2003. Опыт укрепления государственного единства. Россия и Северный Кавказ во второй половине XIX – начале XX в.: Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. № 3.
- Полное собрание законов Российской Империи, 1908. ТТ. 22, 25. СПб.
- Рамазанов А.Х.*, 2003. Россия и Дагестан в XIX – начале XX века: государственно-политические, социально-экономические и культурные взаимовлияния. Махачкала.
- Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 38. Оп. 7. Д. 379, 383, 387.
- Свод законов Российской Империи, 1876. Т. 2. СПб.
- Халифаева А.К.*, 2005. Создание Дагестанской области (по «Положению об управлении Дагестанской областью и Закатальским округом» от 5 апреля 1860 г.) // Государство и право. № 3.
- Чеготова Е.В.*, 2004. Источники права и государственный аппарат на Кавказе в XIX в. СПб.