

ДАРЧИЕВА Светлана Валерьевна – кандидат исторических наук, доцент; старший научный сотрудник Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований им. В.И. Абаева Владикавказского научного центра РАН (362040, Россия, Республика Северная Осетия – Алания, г. Владикавказ, пр-кт Мира, 10; svetik-dar70@mail.ru)

ДАРЧИЕВ Анзор Валериевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований им. В.И. Абаева Владикавказского научного центра РАН (362040, Россия, Республика Северная Осетия – Алания, г. Владикавказ, пр-кт Мира, 10; dar-anzor@mail.ru)

МЕСТНОЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: КАВКАЗСКОЕ НАМЕСТНИЧЕСТВО И ВЛАДИКАВКАЗСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА: ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ (НАЧАЛО XX в.)

Аннотация. Конец XIX – начало XX в. для Российской империи стали периодом политической модернизации. Исследуя вопросы взаимодействия центральных и местных органов власти, их роль в решении социальных, экономических и политических проблем на Северном Кавказе в начале XX в., мы обращаемся к богатому историческому опыту государственной организации, который был накоплен в ходе предшествующего периода отечественной истории. Вместе с тем понимание характера и особенностей функционирования бюрократического аппарата в позднеимперский период невозможно без изучения местного управления. Особое внимание в статье уделяется взаимодействию кавказского наместника и местной власти Терской области.

Ключевые слова: Российская империя, Северный Кавказ, Терская область, городская дума, городской голова, реформы, кавказский наместник

Процесс формирования административной системы на Кавказе в XIX – начале XX в. остается одной из ключевых тем российской историографии. Анализ политико-административной модернизации на Северном Кавказе в XIX – начале XX в. нашел отражение в ряде работ современных исследователей [Айларова 2003; Невская, Кондрашева 2011; Дорская 2015; Прасолов 2016; Кобахидзе 2010]. Значительное внимание в историко-правовых исследованиях уделяется формированию, правовому статусу и функционированию государственных институтов в начале XX в. Вместе с тем понимание характера и особенностей функционирования бюрократического аппарата в позднеимперский период невозможно без изучения местной администрации. В настоящей статье мы попытаемся восполнить этот пробел и рассмотрим взаимоотношения кавказского наместника и местной власти Терской области.

В ходе исторического развития Россия присоединила огромные территории. Российская империя была поливариантно организованным государством с многокомпонентной и многофакторной системой управления. Здесь можно выделить целый спектр различных форм государственного объединения, определяемых как децентрализация, автономия, протекторат, генерал-губернаторства, наместничества, отдельно организованное в административном отношении управление казачьим населением и т.д. На различных территориях империи существовала своя организация суда и управления, различные формы сочетания российских и национальных правовых норм, дореформенных и пореформенных порядков. Управление и судебная реформа на национальных окраинах империи регламентировались особыми законами.

Кавказское наместничество представляло собой крупнейшую административно-территориальную единицу империи. Интеграция северокавказских

народов в состав Российской империи сопровождалась длительным процессом формирования системы управления краем — от попыток перенести на кавказскую почву систему российских институтов управления до организации управленческих структур, приемлемых для горского населения края.

Если перечислять основные особенности административного устройства Северного Кавказа до 70-х гг. XIX в., то можно отметить, что власть была сосредоточена в руках одного лица, пользовавшегося особым личным доверием императора. В аппарате управления проводились попытки разграничения функций военной и гражданской властей, однако «фундаментальные основы стратегии управления кавказским регионом, выражавшиеся в доминирующих позициях военной власти в процессе административного подчинения региона, не были нарушены» [Невская, Кондрашева 2011: 178].

В начале XX в. отношения кавказского наместника с центром строились на основе ответственности перед императором и надзора со стороны Совета министров и образованного нового органа власти — Государственной думы. Первые серьезные шаги по преобразованию системы управления на Северном Кавказе в начале XX в. были предприняты И.И. Воронцовым-Дашковым, занимавшим пост наместника с 1905 по 1915 г. Структурные преобразования наместничества по плану И.И. Воронцова-Дашкова должны были кардинально изменить всю систему управления регионом. Предполагалось, что наместник должен активно сотрудничать как с центральными органами власти, так и с управленческими структурами внутри наместничества и согласовывать с ними свою деятельность. В целях эффективного осуществления правительственного курса на Кавказе И.И. Воронцов-Дашков предложил привлекать на государственную службу представителей местного населения. В своей программе по «умиротворению края» наместник отмечает, что «для выяснения местных нужд теперь же будут собраны совещания представителей населения» [Дякин 1998: 482]. Также Воронцов-Дашков предлагал реорганизовать Совет при наместнике, расширив его состав за счет представителей местной общественности. Для всемерного содействия наместнику в непосредственное подчинение И.И. Воронцова-Дашкова переводились все местные государственные учреждения.

Преобразовательная программа И.И. Воронцова-Дашкова охватывала широкий спектр реформ: решение земельного вопроса, поэтапную реформу судопроизводства, предусматривавшую участие местного населения, введение института присяжных заседателей в Терской области, реформирование системы местного управления для введения земских учреждений, реформу народного просвещения с предложением открыть университет и политехнический институт и многое другое.

В административном становлении и развитии Терской области важнейшую роль сыграл город Владикавказ — экономический, культурный, железнодорожный, промышленный и торговый центр региона. К началу XX в. Владикавказ был самым крупным городом Терской области. С введением в 1875 г. во Владикавказе местного самоуправления город стал интенсивно развиваться. Владикавказская городская дума сыграла важную роль в превращении города в центр экономического и культурного развития края.

Во Владикавказе находились все гражданские и военные учреждения области¹. В 1901 г. по решению Государственного совета городское общественное управление в городах Терской области Владикавказе, Моздоке, Пятигорске,

¹ *История Владикавказа (1781–1990 гг.): сборник документов и материалов* (сост. М.Д. Бетоева, Л.Д. Бирюкова). Адыгея. 1991. С. 83.

Кизляре, Георгиевске и Грозном передавалось из ведения военного министерства под контроль министерства внутренних дел [Невская, Кондрашева 2011: 185]. Общественное городское управление находилось под властью городской чиновничьей администрации. Губернатор следил за законностью действий городского управления. Так как в Терской области не были введены земские учреждения, полномочия земского начальника были отданы в руки атаманов отделов, что привело к усилению их власти.

Быстрый рост административного аппарата за счет российского военного чиновничества, произвол полиции, а также мало продуманное, совершенно не учитывающее местных особенностей распространение на Терскую область законов, действовавших во внутренних губерниях империи, обострили глубокие противоречия между представителями власти и горским населением.

Наместник в первую очередь обращает внимание на земельный вопрос, ожидавший своего решения со времен покорения Кавказа. В начале XX в. ввиду усилившегося процесса обезземеливания разных категорий сельского населения, в т.ч. и казачества, необходимость четкого регулирования земельных отношений стала особенно очевидной. Если паевые наделы у терских казаков составляли в 1890 г. в среднем 21,5 дес., то в 1905 г. — 17,5 дес. Оставшиеся в запасе земли войсковое начальство сдавало в аренду горцам. В нагорной полосе этот процесс принял угрожающий характер. К 1917 г. из-за прироста населения их размер сократился до 0,01–0,3 дес. [Матвеев 2002: 17].

В 1905 г. начала свою деятельность по упорядочению земельного устройства нагорной полосы Терской области так называемая Абрамовская комиссия (по имени ее председателя — чиновника штаба Кавказского военного округа Абрамова). Трехгодичная работа комиссии дала следующие результаты: ввиду крайнего малоземелья в Терской области все земли нагорной полосы были объявлены казенными, и на этом основании комиссия постановила отобрать земли у частных владельцев, что вызвало крайнее разочарование у населения. В связи с данным постановлением комиссии на имя кавказского наместника поступали прошения, ходатайства, протесты, докладные записки, содержавшие просьбы об отмене изъятия частных земель. С таким же прошением к наместнику даже явилась депутация от горцев Терской области.

И.И. Воронцов-Дашков прекрасно знал, как обстоят дела в нагорной полосе Терской области. В частности, говоря об осетинах, он особо отметил, что имеющаяся у них пахотная земля «далеко не удовлетворяет насущных потребностей их» [Дарчиева 2015: 159]. Записка о необходимости справедливого законопроекта о землеустройстве нагорной полосы на имя наместника поступила и от члена Владикавказской городской думы Г.В. Баева. В 1911 г. Г.В. Баев выступил с критическим анализом итогов работы Абрамовской поземельной комиссии, касавшихся социального устройства и форм землевладения в горной Осетии. Ошибкой комиссии член Владикавказской городской думы считал разработку проекта на неверной основе «отрицания за местным населением права собственности на землю, тем самым стремления обратить эти земли в казенные статьи, а население — в государственных оброчных крестьян» [Баев 1911: 14]. По распоряжению наместника Баев был допущен к работе правительственных комиссий, где последовательно защищал права горцев на их землю.

В своей программе наместник выступает за проведение в регионе земской реформы, в ходе которой должно быть введено земское самоуправление. Канцелярия наместника разработала план созыва окружных и областных, а также уездных и губернских совещаний с привлечением к обсуждению представителей местных общественных сил. Почва для введения земских учреж-

дений на Кавказе уже была подготовлена. По мнению наместника, сельские управления рассматривались в качестве низших ступеней земств, а компетенции уездных земств предполагалось расширить за счет прав, принадлежащих губернским управлениям. Вопрос о введении земских учреждений неоднократно становился предметом совещаний аппарата наместника с местными представителями. Этот же вопрос вновь был поднят участниками открывшегося в июне 1913 г. в Тифлисе съезда кавказских деятелей. На съезде выступил городской голова Владикавказской думы с проектом и пояснительной запиской о введении земских учреждений в Терской области по положению «о земских учреждениях на губернии Астраханскую, Ставропольскую и Оренбургскую» [Дарчиева 2011: 101]. Владикавказский городской голова указывал, что в «губерниях Астраханской и Оренбургской имеется, как и в Терской области, — незначительное казачье население со своими землями и особым устройством, а также кочевые инородцы, это не остановило Государственную Думу над вопросом о введении земских учреждений в этих губерниях» [Дарчиева 2011: 101]. Однако, несмотря на усилия наместника, местных сил Владикавказа, земское самоуправление в Терской и Кубанской областях не было введено. Только после Февральской революции 1917 г. Временное правительство 21 мая 1917 г. утвердило Положение о волостном земском управлении применительно к Терской области.

27 апреля 1906 г. начала работу первая Государственная дума Российской империи. Наместник отстаивал перед центральной властью право представителей Кавказа на участие в работе Думы. Публикация Положения о выборах вызвала оживленное обсуждение, после чего наместнику в многочисленных письмах, телеграммах и записках стали поступать предложения изменить нормы представительства таким образом, чтобы они более полно и справедливо отражали интересы народов Терской области. Присяжный поверенный, член Владикавказской городской управы Г.В. Баев обратился к наместнику с Запиской о выборах членов в Государственную Думу от Терской области¹, в которой он подчеркнул, что Положение не учитывает интересы миллионного населения Терской области, и предложил закрепить за горскими народами право иметь своего представителя в Думе. Однако это предложение Г.В. Баева не было реализовано.

Резюмируя сказанное выше, приходим к следующему выводу. И.И. Воронцов-Дашков и возглавляемая им кавказская администрация продемонстрировали новый подход в деле управления Кавказом, основанный на тесном сотрудничестве наместника как с органами центральной власти, так и с местными структурами управления Терской области. Он учел все просчеты предыдущего управления и предложил комплекс реформ для обеспечения прочных позиций империи в регионе.

Список литературы

Айларова С.А. 2003. *Общественная мысль народов Северного Кавказа в XIX веке: культурно-исторические проблемы модернизации*. Владикавказ: Изд-во СОГУ. 366 с.

Баев Г. 1911. *К поземельному устройству нагорной Осетии*. Владикавказ. 38 с.

Дарчиева С.В. 2011. Г.В. Баев — политик по призванию. — *Известия СОИГСИ*. Вып. 6(45). С. 99-110.

Дарчиева С.В. 2015. *Государственная Дума Российской империи и вопросы эко-*

¹ Центральный государственный архив Республики Северная Осетия — Алания (ЦГА РСО-А). Ф. 224. Оп. 1. Д. 153. Л. 58-63.

номического, политического и культурного развития Северного Кавказа (1906–1917 гг.): монография. Владикавказ: ИПЦ СОИГСИ ВЦ РАН и РСО-А. 260 с.

Дорская А.А. 2015. Типология правовых реформ – *Вестник РГГУ*. Сер. Экономика. Управление. Право. № 1(144). С. 11–22.

Дякин В.С. 1998. *Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX в.)*. СПб: ЛИСС. 1004 с.

Кобахидзе Е.И. 2010. «*Не единою силою оружия...*»: Осетия конца XVIII – начала XX в.: опыт исторического взаимодействия традиционного и государственно-административного управления. Владикавказ: ИПО СОИГСИ. 450.

Матвеев В.А. 2002. Сепаратизм на Северном Кавказе: Границы явления на рубеже XIX–XX вв. Ч. 1. – *Исследования по прикладной и неотложной этнологии РАН*. № 146. С. 3–25.

Невская Т.А., Кондрашева А.С. 2011. *Власть и реформы на Северном Кавказе (конец XIX – начало XX вв.)*. Ставрополь: Изд-во СевКавГТУ. 392 с.

Прасолов Д.Н. 2016. Съезды (сборы) доверенных в Терской области в оценках современников (вторая половина XIX – начало XX вв.) – *История науки и техники*. № 10. С. 103–108.

DARCHIEVA Svetlana Valerievna, *Cand.Sci. (Hist.)*, Associate Professor; Senior Researcher of V.I. Abaev North Ossetian Institute of Humanities and Social Studies, Vladikavkaz Scientific Center, Russian Academy of Sciences (10 Mira Ave, Vladikavkaz, Republic of North Ossetia-Alania, Russia, 362040; svetik-dar70@mail.ru)

DARCHIEV Anzor Valerievich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Senior Researcher, V. I. Abaev North-Ossetian Institute of Humanities and Social Studies, Vladikavkaz Scientific Center, Russian Academy of Sciences (10 Mira Ave, Vladikavkaz, Republic of North Ossetia-Alania, Russia, 362040; dar-anzor@mail.ru)

LOCAL AND CENTRAL MANAGEMENT: CAUCASIAN GOVERNOR-GENERAL AND VLADIKAVKAZ CITY COUNCIL: AN EXPERIENCE OF INTERACTION (THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY)

Abstract. The end of the 19th – the beginning of the 20th century was a period of political modernization for the Russian Empire. Exploring the interaction of central and local authorities, their role in solving social, economic and political problems in the North Caucasus at the beginning of the 20th century, we turn to the rich historical experience of the state organization, which was accumulated during the previous period of national history. At the same time, an understanding of the nature and peculiarities of the functioning of the bureaucratic apparatus in the late imperial period is impossible without studying the local administration. The authors pay particular attention to the interaction of the Caucasian governor-general and the local authorities of the Terek Region.

Keywords: Russian Empire, North Caucasus, Terek Region, city council, city mayor, reforms, Caucasian governor-general
