

Шавлохова Елена Сергеевна

Shavlokhova Elena Sergeevna

доктор исторических наук,
профессор кафедры технологий сервиса и деловых коммуникаций, проректор по научной работе Академии маркетинга и социально-информационных технологий – ИМСИТ

D.Phil. in History, Professor, Service Technologies and Business Communication Department, Vice-Rector for Research, Academy of Marketing and Social Information Technologies

ОБУСТРОЙСТВО АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ТЕРЕКА И КУБАНИ В КОНЦЕ XIX В. [1]

ARRANGEMENT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL UNITS OF THE TEREK AND KUBAN REGIONS IN THE LATE 19TH CENTURY [1]

Аннотация:

Работа рассматривает проблемы государственного управления национальными регионами. Эти проблемы имеют длительную историю и с течением времени наполняются новым содержанием, становятся глубже и разностороннее. Исследователи проявляют интерес как к эпохам реформаторства в целом, так и конкретно к поиску путей вывода сферы управления из кризисного состояния, в частности потому, что в этом смысле современность мало чем отличается от более ранних периодов развития российского государства. В процессе работы предпринята попытка соединить эти аспекты воедино и показать их взаимозависимость и взаимовлияние. В этом отражается научная новизна, так как сегодня особое значение приобрело вовлечение в сферу научного анализа наиболее крупных вопросов реформирования, к каковым относятся и распределение управленческих полномочий между центром и регионами с учетом их зависимости от политических решений и влияния на состояние всего общественного организма.

Ключевые слова:

местная власть, национальные регионы, формирование власти, политические решения, государственное управление, административно-территориальные преобразования, горские сообщества, казачество, Терская область, Кубанская область.

Summary:

The paper deals with the public administration of national regions. These state government issues have a long history and change over time. The researchers are interested both in the reforming eras and in finding ways to overcome the governance crisis because the contemporary Russian state meets the same challenges as before. The author attempts to combine these aspects and show their interdependence and mutual influence. This fact demonstrates the scientific novelty, since today it is pivotal to provide a scientific analysis of the major reform issues. They include the distribution of managerial responsibilities between the central and regional authorities considering their dependence on political decisions and impact on the entire social organism.

Keywords:

local authorities, national regions, power establishment, political decisions, public administration, administrative and territorial transformations, mountain communities, Cossacks, Terek region, Kuban region.

По-настоящему оценить события прошлого, извлечь из них полезные уроки, выявить заложенный ими положительный или отрицательный потенциал порой удается спустя десятилетия, когда история дает возможность сравнить запланированный результат воплощенной идеи с реальной эффективностью ее практического применения. Это в полной мере относится к периоду, взятому для изучения, – концу XIX – началу XX в.

С внешним воздействием российской административной системы на региональный социум было связано распространение правовых институтов административного управления горскими сообществами, постепенное разрушение прежней, традиционной управленческой структуры, принятой у горских народов. Значительную роль в этом играли те административные и правовые реформы в крае, которые были осуществлены в конце XIX – начале XX в. По существу Северный Кавказ повторил тот путь административного и правового развития, который уже давно прошли другие российские регионы. Вместе с тем нельзя не учитывать, что слой носителей «общеевропейского начала» в них был чрезвычайно тонок. Часто он был едва заметен на фоне традиционных социальных структур и правовой культуры, имеющих традиционный самодовлеющий и глубоко укорененный характер.

Положение в сфере административного управления на Северном Кавказе усугублялось тем обстоятельством, что распространение капиталистических отношений, которые все глубже проникали в отдаленные районы российского государства, сдерживалось сохранением сословной структуры общества, основанной на наличии диаметрально противоположных слоев населения с точки зрения их экономического и социального состояния. Деление людей на категории не

только не позволяло неимущим людям участвовать в процессе создания своего национально-территориального образования, но и порождало противоречия, а порой и враждебные отношения между представителями различных этнических групп. Особенно остро эти противоречия проявлялись во взаимоотношениях горцев с казачеством, стоявшим на страже имперских интересов в регионе. Казаки вовсе не проявляли заинтересованности в выравнивании социального и экономического статусов станиц и аулов.

На качестве созданной системы управления сказывалось также проявление присущих для всего государственного аппарата издержек бюрократического характера, которые вслед за созданной административной структурой довольно быстро адаптировались в новой социальной среде. Неравномерное распределение прав и обязанностей одним жителям давало слишком большие преимущества, других лишало всяких возможностей беспроblemного решения хозяйственных, бытовых, семейных или правовых вопросов.

Тем не менее государственная власть стремилась в полной мере реализовать свои политические планы применительно к северокавказским территориям, используя для этого всевозможные административные механизмы по утверждению своего влияния среди горских сообществ. К концу 1880-х гг. структура Терской области состояла из трех отделов и четырех округов. Общее количество территориальных единиц по сравнению с предыдущим этапом реформ не изменилось, но значительно усилилась вертикаль административного давления на низовые органы общественного управления. Атаманская власть распространялась на Кизлярский, Пятигорский и Сунженский отделы, во Владикавказском, Грозненском, Нальчикском и Хасавюртовском округах административные и полицейские функции выполняли, как и раньше, начальники правлений.

Данное деление области также не было окончательным. На рубеже веков здесь был создан новый отдел с центром в городе Моздоке. К нему отошли некоторые станицы с казачьим населением, которые ранее относились к Пятигорскому отделу. Что касается округов, то в последние годы XIX в. они не видоизменялись. После этого до самого 1905 г. каких-либо существенных изменений в административно-территориальном делении Терской области не происходило. Во время революционных событий в стране, несмотря на повышенную социальную напряженность, в том числе и на Северном Кавказе, правительство решило возвратиться к окружному делению области. В этих целях из территорий, относившихся к отделам, были выделены два новых округа: Назрановский и Веденский. Теперь Терская область состояла из шести округов [2].

Данное деление отражало национальный состав горского населения. В сущности, впервые за всю историю своего существования северокавказские народы приобрели административно выделенные территории. Например, осетины компактно проживали в пределах Владикавказского округа, чеченцы проживали в населенных пунктах Веденского и Грозненского округов, ингуши преобладали в Назрановском округе, а кумыки – в Хасавюртовском. Основное население Нальчикского округа составляли кабардинцы и балкарцы. Казачьи станицы остались в административном подчинении отделов. На Тереке, в отличие от Дона, общественное самоуправление казаков осуществлялось в основном на станичном уровне, что официально было закреплено в соответствующем положении, которое регламентировало права станичного круга, атамана, правления и суда [3, с. 137–163]. Кроме того, Кизлярский отдел имел в своем составе Караногайское приставство, которое было передано в Терскую область из Ставропольской губернии [4].

Выше мы рассмотрели вопросы о том, что во второй половине XIX – начале XX в. Терская область в административно-территориальном отношении делилась на отделы, в которых преобладало казачье население, и округа, границы которых к началу нового столетия очерчивали основной ареал расселения коренных народов Северного Кавказа. В пределах Ставропольской губернии для степных кочевников были образованы приставства. Обратимся теперь к положению дел в рассматриваемой сфере на территории Кубанской области и Черноморского округа, позднее преобразованного в губернию.

По сравнению с Северным Кавказом на Кубани население также было неоднородным, но здесь для административного управления казачьими станицами и горскими аулами создавались и округа, и приставства. Так же как и на Тереке, они не являлись постоянными и часто подвергались реформированию. Всего в Кубанской области насчитывалось шесть округов: Абадзехский, Бжедуховский, Верхнекубанский, Лабинский, Натухайский и Шапсугский. На территории перечисленных округов были организованы семь приставств: Абадзехское, Бжедуховское, Верхнекубанское, Лабинское, Нижнекубанское, Нижнеприкубанское, Тахтамышевское. Как видно, многие приставства имели одинаковые названия с округами, на территории которых они располагались. Кроме того, по названию некоторых из них можно определить этническую принадлежность основного населения. Верхнекубанское приставство прежде называлось Карачаевским, а Нижнекубанское – приставством Закубанских ногайцев [5, с. 10–116].

Терская и Кубанская области разделялись хребтом между Кубанью и Малкой, где граничили земли Терского и Кубанского казачьих войск. Это разделение, однако, официально не было закреплено [6], видимо, по той причине, что правительство заранее не исключало возможности земельных переделов.

После того как правительство пошло на изменение формы управления национальными регионами, в том числе Северным Кавказом, на Кубани произошло разделение территорий на зоны ответственности между казачьими бригадами и полками. В местах расселения горских народов состоялось учреждение пяти окружных управлений: Зеленчукского, Лабинского, Псекупского, Урупского и Эльбрусского [7, с. 109–116]. Если учесть, что по состоянию на середину 1860-х гг. в области насчитывалось три таких структуры, то становится очевидным, что власти принимали меры по усилению административного контроля над горскими сообществами. Так же как и на Тереке, здесь после распределения территорий по округам основное внимание уделялось обустройству и регламентации органов общественного управления в населенных пунктах, создавались судебные инстанции, проводились выборы должностных лиц. Кроме того, в каждом округе формировался фонд свободных земель, который впоследствии распределялся между выходцами из российских губерний, прибывавших по каналу плановой миграции. После обустройства на новых местах жительства и регистрации поселения они также включались в сферу ответственности окружного правления. Другими словами, демографическая структура округов формировалась за счет смешения представителей славянских народов и местных этнических групп. В местах расположения окружных администраций создавалась вся необходимая инфраструктура: окружные суды, органы прокурорского надзора, судебные мировые и следственные участки, нотариальные конторы [8].

Традиционно в горных районах аулы назывались по фамилии их владельцев. После начала административных реформ старые названия постепенно заменялись, при этом чаще всего учитывалось их географическое местоположение, наличие в окрестностях рек, горных массивов и т. п. Например, аул Фарский был организован на реке Фарса из небольших населенных пунктов Мамхеговского и Хакуриновского.

Несмотря на то что реформы в рассматриваемой сфере на Северном Кавказе проводились в соответствии с одним и тем же положением «О преобразовании административных учреждений в Кубанской и Терской областях», структура управления в них имела существенные различия. Выше говорилось о том, что на Тереке основными административными единицами стали округа, поделенные позднее на участки. Деление данных участков указывает на то, что в основном ставка была сделана на использование имевшегося опыта окружного правления, в то же время проявилось заметное стремление расширить функции новых административных органов. Расширение коснулось, в частности, передачи им некоторых судебных полномочий, хотя дела по особо опасным государственным преступлениям в обязательном порядке направлялись для рассмотрения в военные суды [9].

Во время перехода власти от наместничества к гражданскому управлению основная часть Кубанской области осталась в пределах Северного Кавказа, а Черноморский округ отошел к Закавказскому краю [10, с. 105–119]. В это же время в области было создано еще два уезда. В этот период российское правительство большое внимание уделяло также совершенствованию работы административных органов в горских селениях, особенно их судебным функциям, так как они представляли собой одну из форм государственного управления и отражали политические интересы империи [11, с. 116–128].

Таким образом, анализ свидетельствует о том, что, несмотря на выработку единой политической линии в сфере обустройства административно-территориальных образований среднего уровня, самодержавной власти приходилось уже в процессе реформ корректировать свои действия в зависимости от многих социально-экономических факторов. Изначально преобразования были рассчитаны на длительный период, поэтому осуществлялись поэтапно. Не всегда сразу учитывались и государственные интересы, из-за чего в ряде случаев наблюдалось отступление от избранной стратегии вовлечения Северного Кавказа в сферу российского влияния. Преобразования на Тереке и Кубани регламентировались одними и теми же нормативными актами, однако в реальности они отличались своей направленностью и формами реализации. Те структуры, которые прижились в Терской области, иногда не подходили к условиям жизни кубанского населения, и наоборот. В связи с этим структура административных органов в Кубанской области оказалась самой сложной и многообразной [12, S. 135–148]. Тем не менее после Ставрополя она ближе располагалась к общероссийским стандартам, нежели система управления терскими территориями. На наш взгляд, это объясняется прежде всего составом населения. На Тереке горцы преобладали над славянами и представителями других национальностей, местные народы составляли ядро северокавказских этносов. В социальной структуре Кубани доминиро-

вали казаки и выходцы из центральных российских губерний. В то же время необходимо отметить, что разными путями в различных регионах Северного Кавказа самодержавная власть целенаправленно продвигалась в направлении полного удовлетворения своих интересов в Терской и Кубанской областях, используя для этого весь арсенал имевшихся на тот период средств для их обустройства в соответствии с российскими стандартами и законами.

Ссылки и примечания:

1. Издание статьи осуществлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Присоединение Осетии к России как процесс интеграции народов Северного Кавказа в административно-правовую систему России (конец XVIII – начало XIX в.)», проект № 16-11-23014.
2. РГВИА. Ф. 330. Оп. 92. Д. 707. Л. 2.
3. См.: История Дона и Северного Кавказа с древнейших времен до 1917 г. : учеб. пособие. Ростов н/Д., 2001. С. 137–163.
4. Край наш Ставрополье. Очерки истории / под ред. Д.В. Кочуры, В.П. Невской. Ставрополь, 1999. С. 503.
5. Магаяева П.И. Реформы 60–70-х гг. XIX в. в горских округах Кубанской области. Карачаевск, 2003. С. 10–116.
6. См.: Щербина Ф.А. История Кубанского казачьего войска. Краснодар, 1992.
7. Магаяева П.И. Указ. соч. С. 109–116.
8. Государственный архив Краснодарского края. Ф. 482 (Екатеринодарское окружное управление). Оп. 1. Д. 36. Л. 1–1 об.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 54. Отд. 1: 1879 – 18 февраля 1880. СПб., 1881. Ст. 59491.
10. См.: Очерки истории прошлого народов Северного Кавказа. Пятигорск, 2004. С. 105–119.
11. Магаяева П.И. Указ. соч. С. 116–128.
12. Reineggs J. Allgemeine historisch-topographische Beschreibung des Kaukasus. Bd. I. Gotha ; St.-Petersburg, 1796. 294 S.