

Светлана ДАРЧИЕВА

## РЕФОРМЫ И КОНТРЕФОРМЫ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: ПРОБЛЕМА ВЫБОРА (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX в.)

Статья посвящена выявлению и анализу предпосылок, причин и факторов, оказавших существенное влияние на правительственную политику на Северном Кавказе в конце XIX – начале XX вв.

The article is devoted to identification and analysis of preconditions, causes and factors that had a significant impact on government policy on the North Caucasus in the late 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries.

**Ключевые слова:**

реформы, контрреформы, Северный Кавказ, Кавказское наместничество, Российская империя, регионализм, централизм; reforms, counter-reforms, North Caucasus, Caucasian vicegerency, Russian Empire, regionalism, centralism.

Реформы и контрреформы – альтернативные способы разрешения назревших общественных и политических проблем. В России, по меткому замечанию историка и политолога Д.М. Уоллеса, «одни хотят все ломать в видах прогресса, другие все ломать, чтобы идти назад»<sup>1</sup>.

Накопленный в отечественной и зарубежной историографии фактический материал позволяет проанализировать природу, сущность и направленность реформ<sup>2</sup>, однако остается недостаточно проясненной роль контрреформ: в какой мере они отвечали или противодействовали первоначальному замыслу, способствовали развитию страны или тормозили его. Разумеется, реформы – это способ разрешения объективно назревших проблем, но также следует признать, что контрреформы могут остановить разрушительный процесс, начатый необдуманно, плохо подготовленными преобразованиями.

Опыт российских реформ показывает, что преобразования начинались с большим запозданием, когда кризисная ситуация в стране достигала предельной остроты и, следовательно, не способствовала ни тщательной теоретической проработке реформ, ни их последующей поэтапной реализации. Начиная разрабатывать и реализовывать реформы в предреволюционный период, власть рассчитывала, прежде всего, на административно-полицейский контроль, а также на старые бюрократические кадры, которые нередко становились тормозом намеченных реформ. И еще одна важная особенность реформ в России: все они были инициированы «сверху», что приводило к численному росту бюрократического аппарата, расширению его исполнительных функций и дальнейшему разрыву общества и власти.

Весь XIX и начало XX вв. в России были ознаменованы социально-политическими преобразованиями с целью сохранения стабильности и укрепления самодержавной власти. Последовательная смена реформ и контрреформ вообще является характерной чертой русского исторического процесса. Так, за конституционными проектами эпохи Александра I последовала реакция Николая I. Буржуазно-демократические реформы 60-х гг. XIX в., являвшиеся наиболее радикальными социальными преобразованиями, заверши-

ДАРЧИЕВА  
Светлана  
Валерьевна –  
к.и.н., старший  
научный сотрудник  
Северо-Осетинского  
института  
гуманитарных  
и социальных  
исследований  
им. В.И. Абаева  
ВНЦ РАН и РСО-А,  
г. Владикавказ  
svetik-dar70@mail.ru

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Воспоминания. Земство и Московская дума. – М., 1934, с. 148.

<sup>2</sup> Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб., 1996; Шелохаев В.В. Особенности отношений власти и общества в России: история и современность / Куда идет Россия? Власть, общество, личность. – М., 2000; Reform in Modern Russian History: Progress or Cycle? – N.Y., 1995.

лись новым продолжительным периодом контрреформ. Заключительные попытки реформ в императорской России были проведены слишком поздно — под напором революции 1905–1907 гг. Николай II вынужден был пойти на конституционные преобразования. Однако неспособность и нежелание императора и правительства идти по пути последовательного реформаторства в феврале 1917 г. привели к падению самодержавия.

С политической точки зрения различия между «царями-реформаторами» и «царями-консерваторами» проявлялись не в стратегической, а в тактической форме — в ставке на различные методы стабилизации общества. Каждый этап, связанный с реформами, — это поиск методов сохранения существующего порядка, ведь упреждающая реформа есть лучшая гарантия от революционных потрясений. Но не всегда реформаторский курс бывает до конца реализован. Наступление контрреформ не дает ожидаемого успокоения общества, и лишь на время отодвигает разрешение противоречий, порождая опасную тенденцию к социальной дестабилизации.

За сравнительно небольшой исторический период с начала 1860 г. и до 1917 г. царизм несколько раз менял направление и принципы политики на Северном Кавказе. Выявление и анализ предпосылок, причин и факторов, оказавших существенное влияние на колебание правительственной политики на Северном Кавказе, является одной из приоритетных тем в изучении политической истории Кавказа в составе Российской империи в конце XIX — начале XX в. Также необходимо проанализировать основные направления административно-политической деятельности центральной власти, заключающейся в смене политики реформ и контрреформ.

Управление Северным Кавказом, населенным многочисленными народами, проживающими на территориях, в разное время приобретенных государством, на основе унифицированной модели организации местного управления, земельных и социальных отношений было невозможным. Различные подходы к организации управления на вновь присоединенных территориях предлагали так называемые регионалисты и централисты<sup>1</sup>. И те и дру-

гие стремились к политической и экономической интеграции России с ее национальными окраинами, к установлению правовой, административной унификации империи. Правда, средства достижения этой цели у регионалистов и централистов были разные. Первые придерживались принципа постепенности, вторые выступали за проведение интеграции ускоренными темпами.

На Кавказе в основном одерживали верх регионалистские тенденции в управлении<sup>2</sup>. Правительство использовало различные варианты построения системы администрации и самоуправления, централизация не сопровождалась ни единообразием, ни упрощением: административный аппарат монархии основывался на местных обычаях и институтах, смешивая и объединяя, но не уничтожая их. Регионализм на Кавказе выразился в существовании института наместничества, специального регионального комитета в центре по делам Кавказа — Кавказского комитета, а также в создании особой формы управления — «военно-народной».

«Военно-народная» система, по мысли ее создателей, должна была стать основой стабильного российского управления на Северном Кавказе. Стабильность российского управления должна была обеспечиваться с помощью сосредоточения административной власти в руках военных и в сохранении норм обычного права в местном судопроизводстве. Принципы «военно-народного» управления легли в основу законодательной базы административного управления, осуществленного в 1860 г. на Северном Кавказе. Край был максимально раздроблен на территории, что облегчало управление и гарантировало успех. Указом императора от 20 февраля 1860 г. все пространство, находящееся к северу от Главного хребта Кавказских гор и заключающее в себе Терскую и Кубанскую области, а также Ставропольскую губернию, именовалось Северным Кавказом<sup>3</sup>. Приказом Главнокомандующего Кавказской армией А.И. Барятинского от 3 мая 1860 г. Кавказская линия упразднялась в связи с потерей ею значения

<sup>1</sup> Щербина А.В. Регионализм, колониализм и централизм // Кавказ в составе Российской империи. — Ростов н/Д., 1999, с. 6.

<sup>2</sup> Киняпина Н.С. Административная политика царизма на Кавказе и в Средней Азии в XIX в. // Вопросы истории, 1983, № 3, с. 35.

<sup>3</sup> Акты, собранные Кавказскою археографическою комиссией. — Тифлис, 1904, т. XII, ч. I, № 6084.

«пограничной кордонной черты». В связи с проведенной реорганизацией край был разделен на новые административные единицы. В Кубанскую область вошли адыгские народы, жившие в бассейне Кубани, абзины, карачаевцы, кубанские казаки, ногайцы. В Терскую область вошли ингуши, кабардинцы, кумыки, осетины, терские казаки, чеченцы. Кавказские линейные войска были преобразованы в Кубанское и Терское казачьи войска. Командующий войсками в области получил название наказного атамана казачьих войск и начальника области. Вся полнота военной и административной власти была сосредоточена у начальника области. Территория, ранее именовавшаяся Предкавказьем, стала называться Ставропольской губернией.

Административно-территориальные преобразования в Дагестане проводились властью с максимальной осторожностью, с сохранением большинства прежних форм общественного устройства. В 1860 г. Дербентская губерния была упразднена и ее территория вошла в образованную Дагестанскую область<sup>1</sup>. В том же году был учрежден Закатальский округ. Дагестанская область была разделена на четыре военных отдела — Северный, Средний, Верхний и Южный — и состояла из 6 округов: Даргинского, Кайтаг-Табасаранского, Казикумухского, Гунибского, Самурского и Бежетского. В область также вошли 4 ханства: шамхальства Тарковское, Мехтулинское, Кюринское и наибство Присулакское. В Дербенте было введено городское управление. В Среднем Дагестане были восстановлены Аварское ханство и союзы вольных обществ. Верхний Дагестан составили союзы обществ. В 1861 г. из Терской области в Дагестанскую губернию был передан Андийский округ. Вместо должности начальника Дагестанской области была введена должность военного губернатора.

«Положение об управлении Терской областью» от 29 мая 1862 г. явилось первым законодательным актом, определившим структуру административного устройства, права и обязанности должностных лиц, административно-территориальное деление области. Анализ данного положения показал, что наиболее существенными

чертами административного устройства Терской области являлись: слияние административной, военной, полицейской власти в одних руках на всех уровнях управления, наделение начальника области чрезвычайными полномочиями, более дробное по сравнению с общегубернским административно-территориальное деление. Принципы «военно-народного» управления, ставшего основой административного устройства Терской области, обеспечили относительно мирное развитие края и его вхождение общую систему империи.

Достижение относительной политической стабильности края к концу 60-х гг. XIX в. привели Петербург и кавказское руководство к мысли о необходимости устранения отличий от общеимперских стандартов. Общая концепция предстоящих преобразований на Северном Кавказе сводилась к устранению в крае отличий от общеимперских административных и судебных стандартов. Фактически это означало проведение в регионе буржуазно-демократических реформ, отмену «военно-народной» формы управления и введение общегубернской системы управления.

Исследование итогов административно-политических реформ 60-х–70-х гг. XIX в. на Северном Кавказе показало, что, несмотря на интенсивность, многоплановость и либеральный характер правительственных преобразований в регионе, результаты оказались скромными. Да, власти официально отказались от системы «военно-народного» управления, но фактически она продолжала действовать, важнейшие демократические институты, явившиеся результатом модернизации общественной системы России, — введение земского самоуправления, суда присяжных, независимость судебных органов от исполнительной власти — не были распространены на территорию Терской и Кубанской областей.

Политический кризис 1881 г., начавшийся после убийства народовольцами Александра II, проявился в стремлении самодержавия усилить свои позиции за счет централизации власти, в т.ч. и на окраинах империи.

В начале 80-х гг. XIX в. в правительственной политике усиливается тенденция к централизации, и поэтому поднимается вопрос о допустимости такой

<sup>1</sup> История народов Северного Кавказа (конец XVIII — 1917) / под ред. А.Л. Нарочницкого. — М.: Наука, 1988, с. 278.

формы управления, как наместничество. Бюрократическая верхушка страны стремится нейтрализовать излишнюю самостоятельность кавказской администрации, которая, как считало правительство, оставляла важнейший регион вне сферы распространения внутренней политики центральных ведомств и учреждений, без «высших установлений империи»<sup>1</sup>.

И хотя мнения по поводу упразднения Кавказского наместничества разделились, возобладало консервативное направление, которое в ноябре 1881 г. привело к упразднению должности кавказского наместника. Край был подчинен главноначальствующему гражданской частью на Кавказе, который являлся одновременно и командующим войсками округа. В 1882 г. указом императора было упразднено наместничество, следствием чего стало включение Кавказа в общую систему Российской империи.

Попытка централизации управления Кавказом из Санкт-Петербурга с учреждением на месте должности главноначальствующего гражданской частью с расширенной властью обычного генерал-губернатора, длившийся свыше 20 лет, дал довольно печальные результаты. Кавказ, вместо того чтобы идти по пути развития за центром империи, отстал от него, и вина в этом лежала не на местной кавказской власти, а на центральных учреждениях<sup>2</sup>.

Политическое управление краем существовало в таком виде до 1905 г.

<sup>1</sup> Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. – М. : Славянский диалог, 1997, с. 281.

<sup>2</sup> Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. – СПб., 1907, с. 155.

Обострение общероссийской политической ситуации в связи с Первой буржуазно-демократической революцией 1905–1907 гг. дестабилизировало и Кавказ. Основным средством восстановления порядка в регионе было применение властями вооруженной силы. Российское правительство и кавказская администрация понимали необходимость проведения реформ, направленных на улучшение социально-экономического и политического положения края. Но парадокс заключался в том, что российская власть так и не решилась предоставить широкие политические права населению, не допустила развития местного самоуправления, держалась до конца за исчерпавший себя потенциал управления.

В итоге, сняв остроту противоречий и добившись относительной политической стабильности репрессивными методами, российское правительство к началу Первой мировой войны отказалось от коренных преобразований на Северном Кавказе. В условиях, когда край нуждался в целой системе мер политико-административного, социального и экономического характера, правительственная политика только усугубляла кризис, отказавшись идти по пути последовательного реформаторства, что в конечном итоге и привело к краху страны.

Подводя итог вышесказанному, приходим к следующему выводу: наиболее эффективным для укрепления российской государственности на Северном Кавказе был регионалистский подход в управлении. При этом подходе правовая, административная, политическая унификация Северного Кавказа и Российской империи была бы наиболее продуктивной.