

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОГО САМОДЕРЖАВИЯ В ДАГЕСТАНСКОЙ ОБЛАСТИ (1860–1917)

© 2012 г. Д.П. Геворкьян¹

Краткая аннотация: в статье содержится историко-правовой анализ становления и этапов развития системы российского управления в Дагестанской области, входившей в состав Российской империи на правах особого административного образования в 1860–1917 гг., приводится обзор выявленных архивных источников и опубликованных историко-правовых материалов по теме.

Annotation: the article contains historical-legal analysis of formation and stages of development of the Russian system of government in the Dagestan region, a part of the Russian empire on the rights of the special administrative unit in 1860–1917, provides an overview of the identified archival sources and published by the historical-legal materials on the topic.

Ключевые слова: Дагестанская область, горцы, “военно-народное” управление, российская имперская администрация.

Key words: Dagestan region, the mountaineers, “the military-and-people’s” administration, Russian imperial administration.

В свете осознания исторических основ устройства современного государства одной из актуальных проблем науки истории государства и права России является изучение разноплановой системы регионального управления, которая действовала в Российской империи, анализ ее правовых принципов. Исследование российской имперской системы регионального управления включает прежде всего изучение особенностей правового статуса отдельных регионов. В этом отношении несомненный интерес представляет Дагестанская область, которая юридически на особых правах существовала в составе Российской империи с 1860 г.

С 60-х годов XIX в. Россия вступила в эпоху реформ во всех основных сферах общественной жизни, цель которых заключалась в преодолении отсталости в политическом, экономическом, культурном развитии. На этом фоне на Кавказе была поставлена задача обеспечить прочное покорение народов и включить территорию их проживания в состав империи.

Горцы Дагестана и Чечни вели борьбу за независимость под предводительством духовного и военного лидера имама Шамиля, который создал на подконтрольной территории военно-религиозное государственное образование – имамат. Наряду с этим в Дагестане существовало большое количество самостоятельных политических образований – ханств, бекств, а также союзов сельских обществ, часть территории составляли созданные российскими военными властями округа.

После завершения военных действий с пленением Шамиля стратегической линией царского правительства в сфере управления стала политика “замирения” горцев. Здесь начинается формирование особой системы управления, позже

официально названной “военно-народной”². Она предполагала сочетание административной власти местных воинских начальников с традиционно сложившимися чертами (в частности, с применением обычного права горцев в судопроизводстве) под надзором российских властей³. С 1860 г. такое управление осуществлялось в рамках созданной Дагестанской области. Оно делилось на военное управление (управление войсками, управление “туземными народами на особых правах” и управление ханское) и гражданское управление (Дербентское градоначальство и управление Петровска).

Эта система с некоторыми изменениями в сторону административной унификации и ослабления военной составляющей, но с сохранением изъятия из общеимперской правовой системы управления и судопроизводства просуществовала в Дагестане 57 лет – с 1860 по 1917 г.

В фонде Департамента полиции МВД Государственного архива РФ выявлен ряд документов, относящихся к данной теме, – это материалы отчетов начальника губернского жандармского управления Бакинской губернии, помощник которого ведал политическим надзором за положением в Дагестанской области. В этих отчетах содержатся информация, дающая представление о политических целях российской администрации, о методах управления кавказскими горцами, оценка их “благонадежности” с точки зрения властей, об отношении жителей Дагестанской области к таким мерам, как введение воинской повинности и налоговая реформа⁴.

² Проект штатов военно-народных управлений Дагестанской области (утвержден императором 30 апреля 1874 г., опубликован в Приказе по военному ведомству от 17 мая 1874 г.) (см.: Материалы для истории управления Дагестанской областью // В кн.: Дагестанский сборник. Вып. 1. Разд. 1. Темир-Хан-Шура. 1902. С. 305).

³ См.: Утверждение русского владычества на Кавказе. Т. XII / Под ред. В. А. Потто. Тифлис, 1901. С. 437.

⁴ См.: Политический обзор Дагестанской области за 1884 г. // ГА РФ. Ф.102. Д. 3. Оп. 1885. Д. 59. Ч. 37. Л. 9–13 об.; Политический обзор Дагестанской области за 1888 г. // Там же. Оп. 1889. Д. 43.

¹ Доцент кафедры основ правоведения Дагестанского государственного университета (г. Махачкала), кандидат исторических наук (E-mail: artvin2@mail.ru).

Ценные источники представляют собой документы Государственного архива РФ из личного фонда наместника Кавказа великого князя Михаила Николаевича Романова, который занимал эту должность в 1862 – 1882 гг. В этом фонде выявлены дела, содержащие переписку Михаила Николаевича с такими влиятельными фигурами российской центральной и кавказской имперской администрации, как его предшественник на посту наместника князь А.И. Барятинский, военный министр России В.М. Милютин, начальник Дагестанской области (1860 – 1880), а затем помощник наместника князь Л.И. Меликов, главноначальствующий гражданской частью на Кавказе А.М. Дондуков-Корсаков. Данные документы позволяют проследить позицию этих идеологов и руководителей системы российского управления на Кавказе в целом и в Дагестане в частности. В фонде содержится экземпляр всеподданнейшей записки главноначальствующего гражданской частью на Кавказе С.А. Шереметева (1890 – 1896) с пометками великого князя Михаила, который содержит программные установки высших кавказских властей в сфере управления и свидетельствует о том, что Михаил Николаевич Романов участвовал в делах кавказского управления и после ухода с поста наместника⁵.

В фондах Азиатской части Главного штаба армии, штаба Кавказского военного округа, Главного штаба кавказской армии, Российского государственного военно-исторического архива были выявлены дела, включающие переписку высших чинов военного министерства с руководителями кавказского наместничества и Дагестанской области, решения государственного Совета и Правительствующего Сената Российской Империи по вопросам правового статуса местностей “военно-народного” управления. В этих фондах также выявлены дела о поручениях императора Николая II, сделанных им при изучении ежегодных отчетов военных губернаторов Дагестанской области по вопросам комплектования кадров областной и окружных администраций и о переводе делопроизводства сельских администраций и судов области с арабского на русский язык⁶.

Значительный объем архивных источников по теме работы выявлен в фондах Центрального государственного архива Республики Дагестан. Это прежде всего фонды канцелярии начальника Дагестанской области, военного губернатора Дагестанской области, в которых содержится обширная информация по всем основным сферам управления областью. Были выявлены и тщательно изучены дела, содержащие ежегодные отчеты начальников округов, а также начальника и военного губернатора Дагестанской области. В этих же фондах содержится обширная и разнообразная переписка (рапорты, представления, ходатайства) главы области с представителями высших кавказских властей, в том числе с наместниками, главноначальствующими, их помощниками и другими чинов-

никами различных канцелярий и управлений, в ходе которой решались вопросы организации управления горцами, давались указания и рекомендации⁷. Все эти материалы помимо использования фактических данных позволяют проследить позицию административных чинов, оценить их отношение к своей собственной деятельности и к управляемому населению. Были также изучены дела, содержащие материалы о деятельности Дагестанского областного и окружных “народных судов”⁸, сельских общественных управлений⁹.

Большое число выявленных документальных источников в фондах Центрального государственного архива Республики Дагестан посвящено деятельности комиссий по определению сословных и поземельных прав местного населения. Эти комиссии проработали в области с момента ее создания в 1860 г. около 50 лет. В их состав входили чины военной администрации, которые собрали большой материал о социальных и земельных отношениях в различных частях Дагестана. В фондах содержатся протоколы заседаний комиссий, рапорты их членов вышестоящему начальству, записки о поземельных отношениях в различных частях области, проекты поземельного устройства. Материалы о сословно-поземельных отношениях в Дагестане, в том числе копии составленных в канцелярии наместника пояснительных записок и справок к законопроекту о ликвидации зависимых отношений, а также данные о реализации этого Закона, принятого в 1913 г., были выявлены и изучены в Рукописном фонде Института истории, археологии и этнографии Дагестанского научного центра РАН.

В этом же фонде выявлены материалы о разработке реформы земского самоуправления на Кавказе и в Дагестане в начале XX в.¹⁰: записки канцелярии наместника по земскому отделению, циркуляры наместника по введению земства, отчет секретаря Дагестанского областного статистического комитета Е.И. Козубского об областном совещании по вопросу о введении земства в Дагестанской области.

Выявленный и систематизированный объем документальных источников по таким вопросам, как общая организация российского управления на Кавказе, создание в Дагестанской области особой системы административного управления и судопроизводства, практическая деятельность общекавказской, дагестанской областной и сельской администрации, позволили провести историко-правовой анализ включения Дагестана в правовую систему Российской Империи.

Дагестан представлял собой пример перехода из зоны военного конфликта в особое административное образование – Дагестанскую область в составе Российской Империи.

Вопрос об организации послевоенного управления “покоренными народами” обсуждался в административных учреждениях Кавказского края, а затем и в Петербурге еще до окончания военных действий. Преобладали две основные точки зрения: сделать опору на внедрение на Кавказе общероссийских законов в области управления и суда либо поло-

Ч. 37. Л. 2 об. – 3; Доклад начальника Бакинского губернского жандармского управления товарищу министра внутренних дел от 24 октября 1915 г. // Там же. Оп. 16. Д. 167. Ч. 7. Л. 8 – 9 об. и др.

⁵ См.: Всеподданнейшая записка Главноначальствующего гражданской частью на Кавказе Шереметева // Там же. Ф. 649. Оп. 1. Д. 139.

⁶ См.: О высочайших отметках на всеподданнейших отчетах военных губернаторов // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 3982; О разъяснениях вопроса относительно подведомственности Военному министерству местностей с военно-народным управлением // Там же. Д. 4052; По высочайшей отметке, последовавшей во всеподданнейшем отчете военного губернатора Дагестанской области за 1910 г. // Там же. Д. 4205; Дело о посылке войск в Терскую и Дагестанскую области и Ставропольскую губернию для подавления народных волнений // Там же. Ф. 1300. Д. 454; Переписка о методах управления Северным Дагестаном и Дербентском уездом // Там же. Ф. 14719. Д. 2.

⁷ Отчет начальника Дагестанской области и командующего в ней войсками за 1861 г. // Центральный государственный архив Республики Дагестан (далее – ЦГА РД). Ф. 126. Оп. 2. Д. 71. Л. 40 – 63; Всеподданнейшие отчеты начальника портового города Петровска, дербентского градоначальника и Темир-Хан-Шуринской городской полиции за 1871, 1873 гг. // Там же. Д. 78, 79; Отчет начальника Андийского округа за 1896 г. // Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 10. Л. 2 – 38 и др.

⁸ См.: Там же. Ф. 126. Оп. 1, Д. 10; Оп. 2. Д. 71, 78, 89 и др.

⁹ См.: там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 101; Оп. 8. Д. 4, 11; Оп. 12. Д. 43, 45.

¹⁰ См.: там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 21, 160 и др.

жить в основу российской власти в крае военную администрацию, опирающуюся на армию.

Первая точка зрения была представлена в Совете Главного управления в Закавказском крае, в котором был составлен проект образования Дагестанской области, рассмотренный и отклоненный в 1845 г. в Кавказском комитете в Петербурге. Данный проект был выявлен в Рукописном фонде Института истории, археологии и этнографии Дагестанского научного центра РАН¹¹. Его изучение позволило оценить значение и перспективы такого пути построения государственного управления на новых территориях. В 1847 г. был создан Прикаспийский край, который состоял из Дербентской губернии и земель Северного и Нагорного Дагестана. В начале 1859 г., по данным командующего войсками в Прикаспийском крае, которые выявлены в подборке историко-правовых источников “Дагестанского сборника”, даже те территории Дагестана, где не велись военные действия, делились на “деревни покорные и вольные”: первые признают “зависимость от нас”, но “слабо подчиняются гражданскому суду” и действуют по народным обычаям, а вторые “управляются сами собой”¹². Таким образом, многие территории находились лишь в номинальном подчинении российских властей, и ведение общероссийского управления было признано неудачным.

Наместник Кавказа и его окружение приступили к разработке особых принципов, которые должны были лечь в основу управления горцами. Начальник Главного штаба Кавказской армии Д. А. Милютин, позднее ставший военным министром России, формулируя их, писал: “Чтобы горцы терпеливо несли иго царского владычества, необходимо одно условие – то, чтобы они были убеждены в неприкосновенности их религии, обычаев, образа жизни, мы должны всеми силами стараться согласовать наше владычество с интересами самих горцев, как материальными, так и нравственными”¹³. При этом, как писал официальный историк кавказской имперской администрации С. Эсадзе, существующий у горцев порядок управления мог быть сохранен только с “непременным условием” – представители народа должны находиться под надзором “назначенного от правительства лица”, т.е. военных администраторов¹⁴.

Император Александр II остановился на проекте Бярятинского–Милютина, в основу которого лег принцип так называемого “военно-народного” управления, и этот термин затем прочно закрепился и в значении “системы административных органов по управлению горцами Кавказа”, и в значении “принципа управления”. Хотя в Положении об управлении Дагестанской областью 1860 г. употреблялся термин “военное управление”, несомненно, что авторами термина “военно-народное управление” были чины российской кавказской администрации: он встречается в переписке начальника Кавказского горского управления Д. Святополка-Мирского с начальником Дагестанской области Л. Меликовым, относящейся к 1870 г.¹⁵, а в 1880 г. само Кавказское горское управление было переименовано в Кавказское военно-народное управление¹⁶.

Сущность “военно-народной” системы высшие чины кавказской администрации во главе с наместником А.И. Бярятинским видели в следующем: 1) коренное население Дагестана управляется не по законам империи, а по особым постановлениям; 2) суд отправляется “народными судами” под надзором местной военной власти не по законам империи, а по местным правовым обычаям (адату), в некоторых случаях – по мусульманскому праву (шариату) и по особым постановлениям; 3) каждый административный начальник является в то же время и начальником всех войск, расположенных в его округе, и имеет право высылать “вредных жителей” и употреблять против жителей оружие в случаях, не терпящих отлагательств¹⁷.

Помимо внутренних предпосылок эта система складывалась и с учетом “классического опыта” управления азиатскими владениями, который накопили европейские державы. По словам известного в свое время кавказского публициста Р.А. Фадеева, кратчайшая формула такого рода управления – это “введение просвещенного произвола европейских агентов, связанных духом, а не буквой закона”. Соответственно, Российская империя, устраивая управление, должна обращать внимание не на общую организацию империи и не на теории, вытекающие из европейского права, а на местные условия¹⁸.

Оценивая модель “военно-народного” управления, надо отметить, что различия в социально-правовых основах жизни горцев и российского общества того времени играли здесь основную роль. Российская империя сама еще была далека от “просвещенного общества”, которое противопоставлялось кавказским горцам, – она представляла собой абсолютную монархию, большинство населения которой – крестьянство – находилось в крепостной зависимости, вся система социальных отношений строилась на господстве дворянского сословия. В Дагестане сельские общины и владения управлялись с помощью веками складывавшихся норм обычного права (адатов), которые представляли собой правила поведения, добровольно принимаемые большинством населения, но отличались крайним разнообразием. Мусульманство всегда играло большую роль в жизни горцев, но возникшее в начале XIX в. движение за независимость духовно объединило большую часть дагестанцев на основе тезиса о невозможности для мусульманина подчиняться кому-либо, кроме Всевышнего, и необходимости строго следовать только нормам шариата. После военного подавления движения горцев введение “военно-народного” управления явилось наиболее приемлемой формой, которая позволяла постепенно проникать в среду горского населения, резко не нарушая обычного, повседневного уклада его жизни и убеждая его в выгоды мирного хозяйственного развития, но вместе с тем ограничивая непримиримые исламские течения и резко пресекая любые попытки новых выступлений с помощью военной силы. Вместе с тем какие-либо “добровольные отношения” между жителями Дагестана и российскими властями, особенно в первые годы после завоевания, были невозможны. Они были скорее “пограничными” между войной и миром.

Эта система управления и нашла воплощение в созданной в 1860 г. Дагестанской области. На основе изучения правовых актов, устанавливающих систему и полномочия органов управления области, отчетов руководителей различ-

¹¹ См.: Ф. 1. Оп. 1. Д. 317. Л. 5.

¹² См.: Дагестанский сборник. Вып. 1. Темир-Хан-Шура. 1902. Отд. 2. С. 2.

¹³ Милютин Д.А. Дневник 1873–1875. Т. 1. М., 1949. С. 10, 11.

¹⁴ Эсадзе С. Историческая записка об управлении Кавказом. Т. 1. Тифлис, 1907. С. 166.

¹⁵ См.: ЦГА РД. Ф. 126. Оп. 1. Д. 23.

¹⁶ См.: Записка о преобразовании военно-народных управлений // Рукописн. фонд Института истории, археологии и этнографии ДНЦ РАН. Ф. 1. Оп. 1. Д. 326 а. Л. 47, 48.

¹⁷ См.: Утверждение русского владычества на Кавказе. Т. XII / Под ред. В. А. Потто. С. 437.

¹⁸ См.: Фадеев Р.А. Собр. соч. Т. 1. Ч. 1. 60 лет Кавказской войны. СПб., 1889. С. 269.

ного уровня управления, переписки чинов администрации и других документальных источников сделан вывод о том, что она прошла в своем государственно-правовом развитии три этапа.

На первом этапе (1860 – 1867) Дагестанская область согласно утвержденному императором Положению от 5 апреля 1860 г. представляла собой “особый отдел в составе Кавказского края”, система управления которого разделялась на военное и гражданское. Военное управление включало управление войсками, управление коренным населением в составе округов и управление автономными владениями. Начальник области по военному управлению получал звание командующего войсками области с правами командира корпуса. Особо следует отметить, что российские власти восстановили или сохранили в составе области под прежними названиями шамхальство Тарковское, ханства Аварское, Мехтулинское и Кюринское. Сохраняя и поддерживая местное высшее сословие – ханов, шамхалов, беков, российские власти рассчитывали снизить влияние духовенства и тем самым религиозной идеологии, которая сплотила горцев на антиимперскую борьбу. Однако, по сути, власть этих “правителей” была номинальной. Согласно Инструкции о правах и обязанностях военных администраторов в отношении жителей шамхальства и ханств, выявленной в сборнике “Материалов для истории управления Дагестанской областью”, включенных в “Дагестанский сборник” издания 1902 г., им поручалось “иметь строгий надзор за расположением умов” жителей, а также немедленно принимать военные меры в случае нарушения спокойствия, действуя через помощников шамхала и ханов – российских офицеров.

Такое разнообразие в административно-правовом устройстве Дагестанской области (наличие округов и так называемого ханского управления¹⁹), хотя и сводившееся в вопросах управления к жесткому военному контролю, все же не устраивало имперские власти в лице наместника Кавказа, так как, по его мнению, оно нарушало единство властной системы Кавказского края. В связи с этим к 1867 г. все “ханские владения” были ликвидированы с образованием на их месте округов.

На втором этапе (1867–1883) Дагестанская область сохранила правовой статус территории “военно-народного” управления, но уже с полным единообразием территориального устройства. Она состояла из девяти округов (Даргинского, Темир-Хан-Шурина, Кайтаго-Табасаранского, Кюринского, Самурского, Гунибского, Казикумухского, Аварского и Андийского) в составе “военно-народного” управления и городских гражданских управлений. В Дербентском градоначальстве, в городах Петровске и Темир-Хан-Шуре действовали общероссийские законы с учетом особенностей Закавказского края, но в городах проживала незначительная часть от общего числа населения области.

На третьем этапе (1883 – 1917) после ликвидации наместничества на Кавказе в 1882 г. во главе Дагестанской области был поставлен военный губернатор с правами губернаторов закавказских губерний в подчинении Главноначальствующего гражданской частью на Кавказе. Согласно “Учреждению управления Кавказом”, утвержденному императором в апреле 1883 г., Дагестанская область отнесена к Закавказью с управлением по особому положению. Но на заседании Государственного Совета Российской Империи в июне 1883 г.

отмечалось, что “военно-народные управления не могут быть признаваемы постоянными учреждениями” и подлежат постепенной замене общими для Кавказского края “административными установлениями”. В составленной в канцелярии Главноначальствующего “Записке о преобразовании военно-народных управлений Кавказского края”, хранящейся в Рукописном фонде Института истории, археологии и этнографии Дагестанского научного центра РАН, отмечается, что эти изменения означали фактический переход “военно-народной системы” в гражданское ведомство, так как она перестала быть военной по духу, хотя служащие продолжали числиться в военном ведомстве. Подчеркивалось, что теперь управления подчинялись Главноначальствующему, а не командующему войсками, а военный губернатор области не получил военной власти.

Однако все эти преобразования, по сути, не изменили особого правового статуса Дагестанской области, на которую по-прежнему не распространялось общеимперское законодательство. Кроме того, представители местного населения допускались только в низшие органы сельского управления и наместничества (участки) в составе округов, а окружные и областную администрации возглавляли российские офицеры. Об этом свидетельствуют изученные архивные материалы фондов Азиатской части Главного штаба Российской армии, военного губернатора Дагестанской области и окружных управлений. Как видно из переписки общекавказских властей с военным министром, даже на должности начальников участков было разрешено назначать офицеров регулярных или казачьих войск в тех случаях, когда такая замена необходима по обстановке.

Позиция имперской власти по отношению к дагестанским горцам основывалась на противопоставлении “цивилизированной метрополии” и “неразвитой окраины”. Вопрос о распространении на Дагестанскую область общероссийских законов (особенно в области местного самоуправления) так и не был решен. Система управления, сохранявшаяся в области, была направлена на консервацию обособленности образа жизни и общественного строя горцев под жестким контролем имперской администрации. Вместе с тем, даже такие меры не только не обеспечивали лояльности местного населения, но и создавали причины для антиимперских выступлений. Об этом свидетельствует восстание 1877 г., охватившее значительную часть области, подавленное как с помощью местных военных сил, так и войск из других регионов – Терской области, Бакинской губернии и внутренних губерний России.

Правовой статус Дагестанской области в начале XX в. (1900 – 1917) не претерпел существенных изменений после восстановления в 1905 г. Кавказского наместничества. Следует отметить, что наместник И.И. Воронцов-Дашков и его сторонники занимали весьма прогрессивную позицию по реформированию системы управления, разработали проект земской реформы с самым широким привлечением всего местного населения. Наместник предлагал ввести в местностях “военно-народного” управления систему губернского управления, действующую во внутренней России, что позволяло бы добиться реальной интеграции этих территорий в состав империи, преодолеть инертное, недоверчивое отношение к власти массы сельского населения²⁰. Эти планы нашли поддержку у значительной части населения Дагестанской области. На областном совещании по вопросу введения

¹⁹ См.: Положения об управлении Дагестанской областью от 5 апреля 1860 г. §11 // Акты, собранные Кавказской археографической комиссией. Т. 12. Тифлис, 1904. С. 434 – 437.

²⁰ См.: Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем ген.-ад. графа Воронцова-Дашкова. Тифлис, 1907.

земства, которое состоялось в сентябре 1905 г.²¹, присутствовали избранные населением представители от округов, и подавляющим большинством голосов было принято решение о необходимости введения земства и за предоставление права избирать и быть избранными в земские учреждения всем плательщикам земских налогов. Изучение архивных материалов о ходе совещания показало, что земская реформа рассматривалась не только как введение “хозяйственных учреждений”, но поднимались также коренные вопросы организации управления в области и участия населения в фор-

мировании органов власти, земские собрания рассматривались как представительные органы, которые должны иметь широкие полномочия в области местного управления. Однако чиновники областной и окружных администраций крайне негативно относились к любым изменениям в системе “военно-народного” управления, так как предпочитали действовать старыми методами, заявляя, что население якобы не готово воспринять идею самоуправления, привыкло управляться начальством и не сможет содержать новые органы. Сам проект земской реформы, несмотря на неоднократное рассмотрение в Совете наместника, в Совете министров империи и в Государственной думе, так и не был принят, ибо высшая российская власть противилась расширению самостоятельности регионов Кавказа, находившихся в застывшем “военно-народном” управлении.

²¹ См.: Козубский Е.И. Отчет об областном совещании по вопросу о введении земства в Дагестанской области 15–18 сентября 1905 г. в Темир-Хан-Шуре // Рукописн. фонд Института истории, археологии и этнографии Дагестанского научного центра РАН. Ф. 1. Оп. 1. Д. 206.