

Кумпан Вадим Александрович

кандидат исторических наук,
доцент кафедры новой, новейшей истории
и международных отношений
Кубанского государственного университета
dom-hors@mail.ru

**КАВКАЗ В АДМИНИСТРАТИВНО-
ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ:
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ
ОБОСОБЛЕНИЯ [1]**

Аннотация:

В данной статье рассматривается положение кавказского региона в административной системе Российской империи, СССР, Российской Федерации. Исследуются основные характеристики уровня обособления и эффективности системы управления данным регионом.

Ключевые слова:

политическая система, управление разнородным этноконфессиональным населением, эффективность административной системы.

Kumpan Vadim Aleksandrovich

PhD in History,
Assistant Professor of the Modern, Contemporary
History and International Relations Department,
Kuban State University
dom-hors@mail.ru

**CAUCASUS IN THE ADMINISTRATIVE
POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA:
HISTORICAL EXPERIENCE OF
ISOLATING [1]**

Summary:

This article is concerned with status of the Caucasus region in the administrative system of the Russian Empire, the USSR, and the Russian Federation. The author studies the basic characteristics of the isolation level and efficiency of the management system in the region.

Keywords:

political system, management of diverse ethnic and confessional population, efficiency of the administrative system.

Кавказ – один из наиболее сложных, с точки зрения сложности состава населения, регионов. На разных этапах исторического развития проблема управления решалась с использованием различных методов, в различных форматах.

С точки зрения управленческих моделей, можно говорить о двух противоположных подходах к управлению многонациональным и поликонфессиональным населением:

1. Административное единство и ориентация на единство правосознания населения, без учета его особенностей.

2. Построение сложной административной системы, ориентированной на особенности правосознания каждой выделяемой группы населения.

Кавказ, оставаясь достаточно сложным регионом в управлении и отдаленным территориально от центра, обладал определенными особенностями, частичной автономией в рамках, безусловно, унитарного государства. Во главе региона с 1844 г. по 1881 г. и с 1905 по 1917 г. стоял Наместник Его Императорского Величества, с 1881 по 1905 г. – Главнoначальствующий гражданской частью и Командующий войсками Кавказского военного округа [2].

Административные учреждения формировались с учетом специфики региона [3]. Незыменным для Кавказа оставалось сосредоточение в одних руках военной и гражданской власти. На тех территориях, где проживало «туземное» население, она могла отменять общеимперские законы на срок до двух месяцев [4]. Все должностные лица и административные учреждения (за некоторым исключением) подлежали его надзору [5]. При увеличении в какой-либо местности преступлений, Наместник (Главнoначальствующий) мог удалять в любую местность «принадлежащих к туземному населению лиц», которые «оказываются вредными для общественного порядка и безопасности» [6]. Эти права были распространены на все население в 1887 г. [7], следующий уровень управления представляла администрация областей, губерний и округов. Если в руках наместника Кавказского (Главнoначальствующего) сосредотачивались права на проведение карательных и чрезвычайных мер, то руководители областей губерний и округов имели более узкий круг полномочий и занимались в основном текущими делами.

В 1880 г. наместник на Кавказе отмечал успехи в управлении и в «сращении Кавказа с Россией» [8]. В дальнейшем наместничество как институт ликвидировалось. На смену ему приходит Главнoначальствующий гражданской частью на Кавказе, который одновременно являлся Главнoкомандующим и наказным атаманом казачьих войск. С точки зрения обособления региона система сохраняется, но статус с изменением наименования снижается.

События 1905 г. привели к восстановлению Наместничества на Кавказе, что способствовало стабилизации системы управления, решению стоявших перед ней задач. Заключительной

вехой в дореволюционный период в изменении административной системы было введение особого режима управления [9]. Впоследствии положение усиленной охраны, введенное на время, регулярно продлялось, причем с началом Первой мировой войны делалось это автоматически для всех территорий империи [10]. Данные меры позволяли более эффективно бороться с различными действиями, направленными на нарушение общественного спокойствия [11].

Временным правительством осознается необходимость построения особой системы взаимоотношений с кавказским регионом. Создается Особый Закавказский Комитет (ОЗАКОМ), к которому переходит управление бывшим наместничеством от Н.Н. Романова [12]. Затем власть переходит к Закавказскому комиссариату. Формально данные органы распространяют свою власть на всю территорию Кавказского наместничества, но реально регионализация Кавказа, превратившая его в ряд государственных образований [13], не позволяла управлять им как единым целым.

На завершающем этапе гражданской войны под влиянием большевиков формируется ЗСФСР [14], ставшая частью СССР. Кавказ становится частью нового государственного образования в рамках двух моделей – Северный Кавказ – часть РСФСР, Закавказье объединяется в рамках отдельной федерации в составе СССР. В дальнейшем Кавказ как административное целое в рамках СССР не выделялся. Объединение производилось в рамках северокавказского и закавказского регионов. Данная регионализация использовалась в военно-политической (Закавказский и Северо-Кавказский военные и пограничные округа), коммуникационной (Закавказская и Северокавказская железная дорога), энергетической (Закавказская и Северокавказская энергосистема) сферах. В области экономики в соответствии с данной логикой проводилось районирование (Закавказского и Северо-Кавказского экономических районов) [15].

Распад Советского Союза проходил в соответствии с логикой этнотерриториального устройства государства – по границам республик. Кавказ в этих процессах оказывается самым сложным регионом. Закавказские республики становятся самостоятельными государствами. Запускаются сепаратистские процессы на Северном Кавказе. На базе двух этих векторов развития предпринимаются попытки создания общекавказских интеграционных объединений. Данная тенденция не была реализована по причине внутренних противоречий среди кавказских народов, вмешательства внерегиональных акторов, в интересах которых было привлечение на свою сторону отдельных субъектов в регионе. На этом фоне самым серьезным препятствием становится антироссийская направленность таких построений, что противоречит историческим особенностям развития региона и современным реалиям международных отношений.

В Российской Федерации наряду с субъектами федерации выделение более обширных регионов связано с реформой государственного управления, созданием федеральных округов. Российский Кавказ первоначально находится в составе Южного федерального округа, затем часть кавказских регионов выделяется в Северо-Кавказский федеральный округ. Отметим, что в результате возник диссонанс географического и экономического районирования с административным. К основаниям выделения территории не относятся этноконфессиональные особенности населения, исторические традиции, экономическая и природно-климатическая обособленность [16].

На протяжении последних двух веков Кавказ является одним из российских регионов. Наше государство за это время прошло сложный путь социально-экономического и политического развития. В имперский период управление данным регионом сосредотачивалось в руках наместника, попытка распространения на Кавказе общегосударственных механизмов управления можно считать неудачной, хотя Главноначальствующий гражданской частью на Кавказе, он же Командующий войсками Кавказского военного округа, выполнял практически те же функции. Пришлось восстановить наместничество. В советский период при четком понимании особых характеристик региона административно он не выделялся. В период гражданской войны, следуя лозунгу самоопределения народов, Кавказ распадается на целый ряд государств. Консолидация Закавказья происходит в рамках общего государственного образования, которое впоследствии искусственно разделяется на три республики [17]. Северный Кавказ развивается в рамках РСФСР. Фактически с каждым административным образованием на Кавказе вырабатывается своя система взаимоотношений. Данный подход продолжает действовать и в первое десятилетие после распада СССР. Российская Федерация в отношении суверенных государств Южного Кавказа, как и в отношении Северокавказских субъектов, реализует различные подходы. Южнокавказская стратегия внешней политики России привела к предложенной западными экспертами интеграции государств региона с ЕС [18]. Административное обособление части Северокавказских субъектов РФ происходит без учета исторического опыта административного управления Кавказом, географического и экономического районирования, особенностей этноконфессионального состава населения. Очень близко по статусу положение полномочного представителя президента в Северо-Кавказском округе, являющегося заместителем председа-

теля Правительства Российской Федерации, статусу наместника на Кавказе. Обоснование сложившейся ситуации связывается с региональными особенностями, но «даже существенное увеличение бюджетного финансирования в этих условиях не приведет к положительным результатам. Поэтому для обеспечения устойчивого роста потребуются повышение эффективности государственного управления, в том числе через создание новых механизмов, которые обеспечат достижение требуемого уровня управленческих решений и контроля» [19]. Особенно сложным является развитие данных механизмов без учета исторического опыта управления Кавказом, даже на уровне выделения региона.

Ссылки и примечания:

1. Научное исследование проведено при финансовой поддержке государства в лице Минобрнауки России в рамках реализации мероприятий ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. по теме «Политика России на Кавказе в прошлом и настоящем: документальная база, интерпретации и противодействие фальсификации истории» (Соглашение 14.В37.21.0966).
2. Эсадзе С. Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. Тифлис, 1913. С. 59, 64.
3. Вернадский Г.В. Очерк истории права Русского государства (Период империи). М., 1998. С. 7.
4. Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). Собр. 2-е. Т. 3. СПб., 1883. Ст. 1522. Гл. 1. П. 9, 11, 16.
5. Там же. П. 11, 16.
6. Там же. П. 126; Свод законов Российской империи. Т. 2. Продолжение 1912 г. СПб., 1912. Ст. 26.
7. ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. СПб., 1887. Ст. 4559. П. 2.
8. ГАКК. Ф. 678. Оп. 1. Д. 687. Л. 40–41.
9. РГИА. Ф. 1276. Оп. 19. Д. 46. Л. 14.
10. Там же. Л. 244–374.
11. Свод законов Российской империи (далее СЗРИ). Т. 14. СПб., 1890. С. 1–7.
12. Пипия Г.В. Германский империализм в Закавказье в 1910–1918 гг. М., 1978. С. 87.
13. Цуциев А.А. Атлас этнополитической истории Кавказа (1774–2004 гг.). М., 2006. С. 50.
14. Суханова Н.И. Формирование советской государственности на Северном Кавказе // Актуальные проблемы социогуманитарного знания. М., 2002. С. 50.
15. Исмаилов Э. Кавказ как самостоятельный регион глобальной экономики: эволюционный подход. URL: <http://kavkaz.ge/2011/02/24/kavkaz-kak-samostoyatelnyj-region-globalnoj-ekonomiki-evolyucionnyj-podhod/> (дата обращения: 27.08.2013).
16. Шмулевич А. Оптимальные границы для Кавказа. Создание новых Федеральных округов. URL: <http://www.apn.ru/publications/article28679.htm> (дата обращения: 15.08.2013); Иноземцев В.Л. Что делать России с Кавказом и Сибирью, чтобы их не потерять. URL: <http://www.kp.ru/daily/26123/3016007/> (дата обращения: 30.08.2013).
17. Бражба О.Х., Лакоба С.З. История Абхазии. С древнейших времен до наших дней. Сухум, 2007. С. 318–323.
18. Corboy D., Courtney W., Kauzlarich R., Yalowitz K. Choices for the South Caucasus. URL: <http://www.nytimes.com/2013/08/29/opinion/global/choices-for-the-south-caucasus.html> (дата обращения: 30.08.2013).
19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902238361> (дата обращения: 30.08.2013).

References and notes:

1. The research was performed with financial support from the Ministry of Education and Science (Russia) as a part of the federal special-purpose program “Scientific, academic and teaching personnel of innovative Russia” for 2009 – 2013; subject “Russia’s policy in Caucasus in past and present: data base, interpretations and countermeasures on perversion of history”, agreement 14.B37.21.0966.
2. Esadze, S 1913, *Historical Sketch spread of Russian power in the Caucasus*, Tiflis, pp. 59, 64.
3. Vernadsky, GV 1998, *Essay on the History of Law of the Russian state (Period Empire)*, Moscow, p. 7.
4. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire (hereinafter - CCL)*, coll. 2nd, vol. 3, St. Petersburg, 1883, art. 1522. Chap. 1. P. 9, 11, 16.
5. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire (hereinafter - CCL)*, coll. 2nd, vol. 3, St. Petersburg, 1883, art. 1522. Chap. P. 11, 16.
6. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire (hereinafter - CCL)*, coll. 2nd, vol. 3, St. Petersburg, 1883, art. 1522. Chap. P. 126; *Laws of the Russian Empire* 1912, vol. 2, Continuation of the 1912, St. Petersburg, art. 26.
7. CCL. Coll. 3rd. T. 7. St. Petersburg., 1887. Art. 4559. P. 2.
8. GAKK. F. 678. Op. 1. D. 687. L. 40–41.
9. RSHA. F. 1276. Op. 19. D. 46. L. 14.
10. RSHA. F. 1276. Op. 19. D. 46. L. 244–374.
11. *Code of Laws of the Russian Empire (the SZRI)* 1890, vol. 14, St. Petersburg, pp. 1–7.
12. Pipia, GV 1978, *German imperialism in the Caucasus in 1910–1918 gg*, Moscow, p. 87.
13. Tsutsiev, AA 2006, *Atlas of ethno-political history of the Caucasus (1774–2004 gg.)*, Moscow, p. 50.
14. Sukhanova, NI 2002, ‘Formation of the Soviet state in the North Caucasus’, *Actual problems of socio-humanitarian knowledge*, Moscow, p. 50.
15. Ismailov, E 2013, *Caucasus as an independent region of the global economy: an evolutionary approach*, retrieved 27 August 2013, <<http://kavkaz.ge/2011/02/24/kavkaz-kak-samostoyatelnyj-region-globalnoj-ekonomiki-evolyucionnyj-podhod/>>.
16. Shmulevich, A Optimal boundaries for the Caucasus. Creating a new federal districts. URL: <http://www.apn.ru/publications/article28679.htm> (date accessed: 15.08.2013); Inozemtsev, VL 2013, *What to do with the Russian Caucasus and Siberia that they can not lose*, retrieved 30 August 2013, <<http://www.kp.ru/daily/26123/3016007/>>.
17. Bgazhba, OH & Lakoba, SZ 2007, *History of Abkhazia. From ancient times to the present day*, Sukhum, pp. 318–323.
18. Corboy, D, Courtney, W, Kauzlarich, R & Yalowitz, K *Choices for the South Caucasus*, retrieved 30 August 2013, <<http://www.nytimes.com/2013/08/29/opinion/global/choices-for-the-south-caucasus.html>>.

19. *Order of the Government of the Russian Federation on September 6, 2010 № 1485-r "On the Strategy of socio-economic development of the North Caucasus Federal District until 2025,"* retrieved 30 August 2013, <<http://docs.cntd.ru/document/902238361>>.