**Становление российской территориальной администрации на Северном Кавказе**

Е.Е. Некрасов

Статья посвящена проблемам децентрализации государственного управления в Российской империи, в частности рассмотрены особенности этого явления в таком своеобразном регионе как Северный Кавказ, отличающимся полиэтничностью населения и многообразием управленческих форм.

Проблема разделения государственной власти и ответственности за ее осуществление между Центром и составными частями государства по вертикали во все исторические периоды была для России одной из важнейших. Изложенный материал, свидетельствует, что в России не сформировалась центральное административное управление. Образовался специфический тип, сочетающий государственное управление и общественное.

Государственные органы власти осуществляли управление учреждениями, полицией, судами, надзор и контроль. Самоуправляемые коллективы организовывали жизнь, членов своих сообществ, удовлетворяли непосредственные их интересы. Дуалистический характер управления, потребовал создания особой нормативно-правовой базы. Во второй половине XIX века, законодательство о территориальном управлении в России в основном было сформировано.

Определенные изменения произошли во взаимоотношениях между центральной властью и регионами. Министерства имели своих представителей в губерниях и уездах, которые выполняли разнообразные государственные поручения. Их полномочия были достаточно широкими. Развитие структуры государственного управления несколько принизило значение и роль губернаторов, в которых царизм видел больше уже представителей местных субъектов власти. Агентами правительства, на которых оно опиралась, стали, отчасти, генерал-губернаторы, институт которых еще существовал, особенно на окраинах. Их услугами широко пользовались министерства и ведомства, возлагая на них часть своих функций и полномочий. Это нельзя рассматривать как процесс децентрализации, а больше как деконцентрацию власти, когда власть как бы приближалась территориально к проблемам местного населения.

Можно выделить несколько направлений формирования установлений: законодательство, регулирующее деятельность представителей центральной государственной власти на всей территории России.

1. Законодательные акты, регламентирующие функционирование крупных регионов России, таких как Сибирь, Кавказ, Польское царство, Туркестан. Прибалтийский край (например, специальными законами дважды, начиная с 1821 года, учреждался Сибирский комитет [1], в Прибалтийском крае Остзейский [2], существовал Кавказский с 1842 года и др.).

2. Отдельными документами регулировались гражданское управление казаками в областях Войска Донского, Кубанской и Терской области, Войска Астраханского, Оренбургского, Уральского Сибирского, Семире-ченского, Забайкальского Амурского и Уссурийского и гражданское управление области Войска Донского, Кубанского и Терского было подчинено Военному министерству, соответственно через главное управление казачьих войск. Начиная с 1910 года Казачьему отделу генерального штаба [3]. Возглавляли войско наказной атаман, обладающий двойными функциями гражданскими в должности генерал-губернатора и военными в ранге командующего округа [4].

Он же являлся главой областного правления, которое составляло из общего присутствия и канцелярии. Присутствие включало разнообразных должностных лиц старшего и младшего помощников атамана, советников, лесничих, техников, ветеринарных инспекторов, гидротехника и агронома. Некоторые должностные лица назначались, некоторые выбирались казачьим кругом.

Присутствие действовало на основании закона «Об общих губернских учреждениях». На него также возлагалось и ряд поручений, выходящих за рамки данного закона. Среди них взимание пошлин в пользу войска с добычи полезных ископаемых, некоторые судебные функции [5].

3. Специальным Положением регулировалось Управление инородцами [6]. В Ставропольском крае проживали калмыки и ногайцы. Они выбирали голову, старшину и казначея. В аулах руководили старшины, старосты и десятские. Все должности замещались на три года. Список должностных лиц обязательно утверждался главным приставом инородцев Ставропольского края.

По Положению инородцы делились на оседлых, кочевых и бродячих. К первой категории относились те, которые жили оседло, в деревнях или городах, занимались хлебопашеством или торговлей. Ко второй причислялись оседлые народы, жившие деревнями, менявшие место жительства по временам года. К третьей категории относились те, «которые не имели никакой оседлости, переходили с одного места по лесам и рекам или урочищам для звероловного и рыболовного промысла отдельными родами или семействами». Была составлена особая перепись, которая и определяла статус народов. Управление ими осуществлялось по-разному. Одни находились в ведении Министерства государственных имуществ (например, самоеды). Архангельской губернии. Другие находились в совместном управлении Министерства государственных имуществ и внутренних дел (калмыки, ногайцы и др., проживавшие в Ставропольской и Астраханской губерниях), некоторые — только Министерством внутренних дел. Его поручения выполнял губернатор, в чьей губернии проживал данный народ. Некоторые народы были подведомственны Министерству внутренних дел и специальному Временному Совету, состоявшему из государственных чиновников России и местных народов. Полномочия Советов были очень широкими и выполняли даже часть функций, присущих самоуправлению, на основе обычного права [7].

Примером законодательного регулирования может служить раздел Положения, где были изложены права инородцев. Здесь также очевидна гибкость и продуманность региональной политики правительства. Особенно защищалась собственность инородцев. К их правам относились: личные наследственные, избирательные, имущественные (владение землей, свобода выбора занятий, свобода вероисповедания и богослужения, право обучения детей в государственных учебных заведениях и собственных школах). Некоторые инородцы освобождались от целого перечня повинностей и сборов. Для них был определен особый порядок наделения земельного владения, с учетом их образа жизни. Земля не закреплялась конкретно за племенем, и они могли беспрепятственно передвигаться из одной области в другую. Органы государственной власти строго следили за выполнением принятых законов [8]. Имеются примеры, когда население, независимо от национальности, посягнувшее на земельные владения этих народов строго наказывалось.

Характерной чертой сложившихся законов являлось устойчивая тенденция сохранения местных правовых систем на основе поддержки самоуправления. Уже названные законодательные акты предусматривали признание местного законодательства. Особенно явно эта тенденция просматривается на Кавказе.

Таким образом, Законодательство России, регулирующее региональное управление строилось на принципах централизации и децентрализации с широким привлечением самоуправленческих сообществ. Опыт территориального управления сложившийся на Кавказе имеет особую ценность и сегодня.

Кавказ в целом и Степное Предкавказье в частности — одни из самых важных геополитических регионов России. Вхождение территорий Кавказа и Северного Кавказа в состав российских земель — длительный исторический процесс. В этом регионе, в полной мере, проявились тенденции и закономерности децентрализации, характерные для крупного государства. С древнейших времен Кавказ и Предкавказье были заселены народами различных этнических групп, здесь были распространены, практически, все религиозные конфессии. Узлом столкновения для международных интересов крупных держав Северный Кавказ стал в XV веке, когда турецкие султаны и крымские ханы начали усиленную экспансию на земли северокавказских народов, чтобы создать плацдарм для дальнейших завоеваний. Именно к этому времени относится установление союзно-вассальных отношений между горскими народами и Московским царством. Союз строится на основе организации взаимной борьбы против Ирана, Османской империи и Крымского ханства. С этого периода начинается сложный и драматичный путь вхождения народов Северного Кавказа в Россию, а также заселение Предкавказья и Северного Причерноморья казачеством и крестьянскими колонистами из центральных губерний России.

В начале XVIII века обостряется борьба России за влияние на Ближнем Востоке и Кавказе, в связи с чем активизируется процесс включения народов Кавказа в состав России. Эта тенденция просматривается во второй половине XVIII века, когда разворачивается война с Турцией, имеющей сильные позиции в Черноморском бассейне. Победа в русско-турецкой войне 1768—1774 гг. дала возможность России получить Азов, Керчь, Еникале и Кинбурн.

Для закрепления успехов началось строительство военных укреплений, известных как кавказские оборонительные линии, одной из которых была Азово-Моздокская линия. В рамках этой линии сооружались крепости, селения, города. Все это потребовало создания на этой территории специального управленческого института. В 1783 г. под протекторат России была принята Грузия [9]. 5 мая 1788 года был подписан Высочайший именной указ Екатерины II об образовании Кавказского наместничества из областей Кавказской и Астраханской, с центром в городе Екатеринограде [10]. 9 мая 1788 года последовал именной Указ правящему должность Саратовского и Кавказского генерал-губернатора, генерал-поручику Павлу Сергеевичу Потемкину об устройстве Кавказской губернии. Этим указом было признано целесообразным устраивать города в близости от горских народов, и повелено ввести городовое положение в городах, где городское управление прежде единственно относилось к военному начальству: в Кизляре, Моздоке, крепостях Георгиевской, Александровской, Ставропольской. По этому поводу Екатерина II в личном письме генерал-поручику П. Потемкину поручила «... объявить свое Высочайшее удовольствие по случаю открытия Кавказского наместничества всем, в том числе участвующим всей губернии дворянам и горским князьям, и удовлетворить каждого в искреннем Ее Императорского Величества желании, чтобы новый образ управления, приносящим новые выгоды, послужил к утверждению их спокойствия и благоденствия» [11].

Крупным шагом Екатерины II было учреждение Черноморского казачьего войска, которому в 1792 году были пожалованы кубанские земли — от Азовского моря до Усть-Лабинской крепости вверх по течению Кубани.

Огромное пространство — от устья р. Лабы до Каспийского моря к северу до Маныча — по указу от 15 ноября 1802 г. составило Кавказскую губернию, с губернским городом Георгиевском, все это существенно изменило административное устройство региона, что подкреплялось переселенческой политикой со стороны государства в отношении государственных крестьян. Переселенцы занимали Ставропольскую возвышенность, долины рек Егорлыка, Калауса, то есть территории в тылу Кавказской укрепленной линии. За три года в Кавказскую губернию переселилось около 1600 крестьянских семейств, из которых почти 600 разместилось по Черкасскому тракту, образуя селения Безопасное, Преградное, Медвежье, Летницкое и др. Через них и Ставрополь пролегала Большая почтовая дорога (Черкасская), которая соединяла Российские столицы с Кавказом [12].

Конец XVIII века был ознаменован внешнеполитическими трудностями для России, ее влияние на Кавказе ослабевает. Павел I, стоявший у трона, явно недооценивал значение Кавказа во внешней политике России и увлекся западноевропейскими проблемами. Данное положение не отражало социально-экономических интересов определенной части российского общества. Положение начало в какой-то степени поправляться в начале XIX века, с приходом к власти Александра I, но деятельность этого, в основном, европейскими событиями и войной с Францией. Положение изменилось в 1813 году. Центр международных противоречий, после разгрома наполеоновской Франции, переместился на Кавказ. Иран и Османская империя не оставляли надежд на реванш и пересмотр Гюлистанского и Бухарестского мира, закрепивших их поражение в предыдущих войнах. Ведущие европейские державы оказывали им в этом поддержку.

С этого периода Российское государство постепенно переходит от политики сотрудничества с местными сообществами к политике местного администрирования. Суть ее заключалась в укреплении Кавказской военной линии путем переноса ее к подножию Кавказского хребта и включении горских обществ в общую систему публичной власти. Важной составной частью плана царской администрации являлось переселение казачества и крестьян в Причерноморье и на Северный Кавказ. В 1821 г. на земли Черноморского войска было начато переселение более 16500 душ из Черниговской и Полтавской губерний [13]. Возглавил эту политическую линию Н.П. Ермолов. Насильственные меры государственных чиновников вызвали ожесточенное сопротивление местного населения, и уже с 1818 года начинается насильственная колонизация ряда кавказских территорий и Кавказская война. Одной из причин войны стала недооценка со стороны государственной царской власти особенностей этнического и исторического развития народов Северного Кавказа [14].

В этот период народы Северного Кавказа представляли собой широкий этнический спектр, состоявший на разных уровнях общественного развития. В новой и новейшей литературе, при изучении этнополитических особенностей народов, населяющих данную территорию, существовали определенные стереотипы. В дореволюционной историографии бытовали дискрибтивный метод и безусловное осуждение горцев. В марксистской литературе — осуждение экспансионистской политики России и оценка событий с помощью формационного метода. Конечно, в рамках этих исследований написано множество блестящих работ. Оба эти подхода имеют существенные недостатки, так как совершенно не учитывали своеобразие горской цивилизации, отличной от других — азиатских и западноевропейских. К особенностям, определившим историческое развитие кавказских народов, относятся природные условия и относительная замкнутость ряда территорий. В то же время, следует учитывать, что Северный Кавказ стал пристанищем для десятков этносов, родиной целого ряда древних цивилизаций и государств. Здесь раньше других российских территорий распространились исламская и христианская религии.

В силу этого, здесь сложился специфический хозяйственный уклад, в свою очередь, повлиявший на быт, духовность и идеологию горцев, их политическую культуру. Существенную роль в складывании протогосудар-ственых и государственных образований играло обычное право.

Рассмотренные специфические условия предопределили важнейшие общественные институты, развитые у горских народов. Учитывая, что только в Дагестане располагалось 10 феодальных владений и несколько десятков союзов сельских общин, а всего этносов, имеющих свои индивидуальные общественные формы, на Кавказе насчитывается несколько десятков, нет возможности изучать их подробно, каждый в отдельности, так как это не является целью исследования (это можно и необходимо сделать в отдельной работе) [7]. Однако возможно и необходимо сделать и некоторые обобщения:

У большинства народов Северного Кавказа низовым сообществом являлась община, называемая исследователями «джамаат». Община сохраняла структуру родственных коллективов. Ниже общины, ее частью, был тукум. Джамаат являлся низшей административно-политической единицей, органом власти которой являлся сход, а в промежутке между сходами — старшина. Старшинам, практически, принадлежала публичная власть [15]. В основе аграрных отношений народов Кавказа лежала феодальная зависимость. Власть феодала была наследственной и передавалась старшему в роде. Зависимость общины от феодала не меняла внутренней структуры общины. Должностные лица общины, порой, превращались в низших представителей феодальной администрации, а сама община была звеном в системе феодального управления. Особенностью общинного строя у народов Северного Кавказа было то, что феодал являлся членом сельской общины [16].

Ученые-кавказоведы отмечают, что одной из характерных черт горских обществ были союзы сельских общин. У разных народов они имели разное название, но это был следующий уровень управления, более сложный, в основе которого лежал своеобразный общественный договор, устанавливавший единые для данного союза правила хозяйственной деятельности, взаимоотношений, действий. С помощью этих договоров, имеющих силу обычного права (адата), разрешались хозяйственные конфликты, возникшие между общинами и отдельными людьми, и даже военные конфликты.

Высшим органом союза сельских общин являлось собрание всего взрослого мужского населения союза (мекхе, кхел). Позже, с развитием и усложнением общественной структуры, собрание составляли представители джамаатов. С приходом на Кавказ ислама большую роль стали играть главы мусульманского духовенства — кадии [17]. Они, наряду со старшинами, становятся главными административным лицами, судьями. Сельские кадии, подобно старшинам, выбирались на парадном сходе, на срок от 1 года до 3 лет. Однако деятельность кадия была ограничена адатами, и они не могли распоряжаться землями джамаатов, осуществлять правосудие внутри общины, объявлять войну или мир, без согласия джамаатов. Следующей формой административной организации являлись объединения (федерации) союзов сельских общин, которые имели сходную с союзами организацию и представляли, фактически, предгосударственные формы сельских обществ. В этот же период, в Дагестане, в ряде регионе государственные начала стали развиваться и образуются государства, которые имеют многие специфические черты, характерные только для горских обществ, но и типичные формы и признаки, характеризующие данные образования, федерации, как государства [18]. (Их аппарат состоял из союза визирей (исполняющих обязанности советников и министров), назира (казначея), кадия, секретаря, военначальника, дворецкого. При князе и беке состояла дружина профессиональных воинов-нукеров. В разных горных районах, по мнению ученых, роль различных уровней управления общин, союзов и федераций была разной, что зависело от уровня социально-экономических условий и других обстоятельств [19].

В российской и зарубежной историографии, при рассмотрении общественных отношений, одним из центральных вопросов остается обсуждение государственности. Традиционно отмечается, что государственность существовала только у ряда княжеств, располагающихся на территории современного Дагестана. На наш взгляд, историки и юристы недостаточно внимательно исследовали данную проблему, так как существующие модели государственности не могут служить аналогом для рассмотрения признаков государственности у народов Кавказа, важнейшей особенностью которых являлось своеобразие форм государственности, а после включения Кавказа в состав России — своеобразной формой местной власти [20]. Например, если за основу возьмем одну из распространенных формулировок: «Государство — это особая организация политической (публичной) власти», то мы можем достаточно ярко увидеть эту особую организацию у горских народов. Среди целей нашего исследования нет теоретического рассмотрения проблем и признаков государства. Поэтому обратим внимание на процесс преобразования этой государственной власти в региональную, т.е. фактически, в местную. По мере утверждения царской администрации на Северном Кавказе, самоуправление у горцев заменяется государственно-административным управлением. Стали назначаться некоторые должностные лица, была сделана попытка распространения российских норм права на кавказские территории. Несколько позже, в середине XIX в., были проведены административные реформы, целью которых было усиление влияния России в регионе. Территории разделялись на округа и приставства. Во главу данных образований назначались офицеры Кавказской армии или лояльные России горцы. Все это происходило в условиях уже полыхающей Кавказской войны.

Война потребовала от России выполнения сложных военных, экономических и административных задач. Это стало возможным лишь при организации более действенного управления территорией Кавказа. Николай I, указом от 30 августа 1842 г. учреждает очередной особый Комитет по делам Закавказского края, а для обработки всех предположений по устройству края — VI отделение его императорского величества канцелярии, штат которого состоял из управляющего (статс-секретаря М.П. Позена) и 23 других лиц [21]. После тщательной подготовки новой формы правления 19 февраля 1844 года Наместничество было создано. Ему предоставлялись большие права и широкая компетенция. Оно стало высшим государственным органом власти на Кавказе, совместив административные, военные и гражданские функции. Основной его задачей стала, первоначально, организация военных действий и управление горскими обществами при неповиновении, подавление их выступлений [22].

Управление Кавказом строилось по военному принципу. Вся территория была разделена на военные округа, куда входили Дагестанская область, Сухумский край и Терская область. Области были разделены на отделы, которые подчинялись военному министерству. Все начальники областей, отделов и округов имели военные чины и совмещали военные и гражданские функции. В систему военно-административного управления вовлекались представители коренных народов, которые занимали должности в административном аппарате и могли быть старшинами в своих общинах. Постепенно, наместничество стало полномочным и независимым органом царской администрации, в дела которого не могли вмешиваться чиновники более низкого ранга. Основной чиновничий аппарат наместничества и суда, а также губернатора назначался лично царем. Наместничество подчинялось только Кавказскому комитету, который входил в состав Государственного совета. Им же решались и особо важные вопросы по административно-территориальному делению и управлению местных сообществ на Кавказе.

Наместник и его администрация в полной мере держали в своих руках все нити управления краем, определяя, фактически, политику России в этом регионе [23]. Здесь работали люди квалифицированные, знающие конкретную обстановку и вынужденные пользоваться опорой среди местного населения. Часто они адаптировали указы и циркуляры правительства применительно к населению, проживающему здесь. Особенно успешно работало наместничество под руководством М.С. Воронцова, который строил свою работу на учреждении связей с местными феодальными сословиями. Он считал, что интеграция ханско-бекской местной администрации в общественную жизнь России станет наилучшей гарантией стабильности на Кавказе. С этой целью часть военной администрации губерний и округов была заменена на местных представителей. В учебных заведениях и школах увеличилось число местных народов.

Политику военно-административного управления продолжил А.И. Барятинский, который реорганизовал аппарат Наместничества, создав пять департаментов-министерств. С 19 июня 1860 года была учреждена специальная Канцелярия по управлению «кавказскими горцами», которая в 1865 г. была преобразована в Кавказское горное управление, а затем — в Кавказское военно-народное управление. Горское управление было самым важным звеном администрации, которое непосредственно влияло на организацию жизни всех народов, населяющих Кавказ. В этот период администрация А.И.Барятинского поддерживает традиционное самоуправление горских сообществ и, практически, не вмешивается в их внутреннюю жизнь, предоставляя им решать внутренние хозяйственные вопросы, с помощью адата и шариата [24].

Однако с окончанием войны в 60-х годах, положение начинает меняться в сторону более активного вмешательства российских чиновников в дела Наместничества и в жизнь горцев.

Автономия наместничества становится помехой на пути проникновения центральной российской бюрократии. Права наместника в этот период подвергаются корректировки в сторону уменьшения его полномочий. Это было закреплено новым «Положением об управлении кавказским наместничеством» в декабре 1867 года, которое сокращало права Наместничества за счет расширения прав Главного управления. Некоторые департаменты, играющие ключевую роль в сотрудничестве с местным населением, например, Дипломатическая канцелярия, были упразднены, другие включены в общегосударственную систему. Значительно возросла роль Главного управления, при котором была учреждена канцелярия. В ведение Главного управления перешли администрация, суд и финансовое управление Наместничества, ему подчинялись учебная и медицинская части, строительно-дорожный комитет, особое о земских повинностях присутствие, статистический комитет, комитет по устройству крестьян, военно-народное управление.

Произошли изменения и в административно-территориальном делении Наместничества. Возросло число губерний, военные округа были преобразованы в уезды. На Кавказ проникали и другие политические и государственные реформы. Так, на территории Наместничества была распространена судебная реформа 1870 года, а также все реформы 60-70-х гг.: земельная, административно-военная. Преобразования на Кавказе завершились упразднением Наместничества в 1883 году. Главою Кавказской администрации стал Главнокомандующий гражданской частью на Кавказе. Он был, одновременно командующим войсками округа и Наказным атаманом казачьего войска. При нем состоял Совет, состоявший из помощника, главноначальствующего, членов министерств (внутренних дел, финансов и государственных имуществ), а также председателя Судебной палаты, директора канцелярии, главнокомандующего и др. Совет имел совещательные, административные и инспекторские функции [25].

Теперь территория Кавказа подразделялась на 6 губерний (Тифлисскую, Кутаисскую, Елизаветпольскую, Эриванскую, Бакинскую и Черноморскую). Необходимо отметить, что реформы, проводившиеся сверху царской администрацией, в какой-то степени были обусловлены изменениями, происходящими внутри горских сообществ. Прежде всего, это широкомасштабное проникновение элементов индустриализации, разрушающей хозяйственный уклад горцев и социально-политическую структуру и связи [26]. Влияла и объективная необходимость сокращения милитаристских тенденций и перевод всех сфер жизни — в гражданское русло.

Военная власть уступала место гражданской. До 60-х годов ХГХв. горское население Северного Кавказа находилось в подчинении военных властей левого и правового флангов Кавказской линии. Гражданское управление существовало только в Ставропольской губернии. С 1860 года все пространство Северного Кавказа было поделено на Ставропольскую губернию, Кубанскую область и Терскую область. Области, в свою очередь, были разделены на округа. Терская область объединяла 8 округов: Осетинский, Кабардинский, Ингушский, Аргунский, Ичкерский. Нагорный Дагестан, за исключением части кумыкского населения, был приписан к Закавказью. Устанавливалось раздельное управление для гражданского, казачьего и горского населения. Это было началом практического осуществления перестройки общественного и политического строя населения Северного Кавказа на гражданский лад. Начало новому административному делению Дагестана установило «Положение об управлении Дагестанской областью» от 5 апреля 1860 года, утвержденное А.И. Барятинским.

Большое значение в этом отношении сыграло введение «Положения об аульных обществах в горском населении Кубанской и Терской областей и их общественном управлении». Положение определяло порядок образования аульных обществ: состав, круг деятельности, права, обязанности и ответственность должностных лиц аульных управлений и аульных судов; порядок избрания, утверждения в должности и освобождения должностных лиц, входящих в состав аульных управлений и судов, а также положение об их правах и ответственности. Аульные общества составлялись из всех лиц свободного состояния, какого бы звания они не были, проживающих в одном большом ауле и нескольких малых поселках, соединенных для удобства управления в одно общество.

Основные хозяйственные и политические вопросы решались на сельских сходах, обладавших широким кругом полномочий — от решения земельных споров до семейных разделов [27]. Первое место на аульных сходах принадлежало аульному старшине, избираемому на сходе или его помощнику. Это было определено закономерно, так как опорой центральной администрации являлись должностные лица, остававшиеся в зависимости от царской администрации, и которые могли быть сменены за неповиновение [28]. Это говорило о зависимости сельского общественного управления, его встроенности в государственную систему управления. В этом смысле сохранялась традиция, которая нами уже отмечалась, об использовании, подчинении государствому естественных форм самоуправления. Это была характерная для России тенденция.

В целом же, на примере управления Кавказом можно увидеть существовавшую там проблему децентрализации, создания эффективных органов власти на местах, которые совмещали разные формы государственного управления и самоуправленческие. Здесь наблюдается попытка определения оптимального соотношения разных линий власти. Главным выводом в результате изучения этой проблемы является то, что наиболее эффективно оно было в то время, когда уважались и наиболее полно использовались самобытные формы самоуправления, подчиненные интересам всего государства.

На фоне XIX века, на фоне общего кризиса политической системы Российского общества начался и кризис государственного управления и самоуправления всех типов. Большинство ученых видит причину этого явления в политике самодержавия, направленной на ограничение компетенции местных органов, стремлении государства поднять самоуправляющиеся системы, превратить их в надстройку. При несомненной правильности этих выводов необходимо сделать некоторые дополнения и обратить внимание на объективно-происходящие процессы. Их сущность в двух тенденциях - эволюции самой государственной системы послереформенного периода в сторону отказа от преобразований и переходу на старые основы бюрократического управления. Вторая тенденция заключается в исчерпывании внутренних потенций самоорганизации, когда самоуправление уже не может обеспечивать насущные потребности общества. Этот процесс был взаимозависим и именно земская городская реформа эволюционировала в сторону государственной теории самоуправления, нами отмечалось и то, что казачье самоуправление также ограничивалось.

Преобразование всего государственного строя на конституционных началах инициировало принятие известных законов 1905—1906 годов, установивших в России, по сути, конституционную монархию. Начался настоящий бум в области подготовки проектов реформы местного управления со стороны различных политических движений и партий. Если в конце XIX века в основе дискуссии лежало соотношение государственной центральной и местной власти, то в начале XX века дискуссии развернулись вокруг учреждения первичной земской единицы. Были подготовлены проекты о поселковом и волостном управлении.

Февральская революция и переход власти к Временному правительству вдохнули жизнь в реформу местного самоуправления совершенно на новых принципах всеобщего избирательного права. 3 марта 1917 г. Временное правительство приняло специальную Декларацию по реформе местного самоуправления. Затем при Министерстве Внутренних Дел было созвано Особое совещание. С 26 марта по 26 октября 1917 г. был выработан большой пакет документов, который, практически, приняло Временное правительство.

Однако завершить преобразование общества на демократических, цивилизационных началах ему, как известно, не удалось.

**Список литературы**

1. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 1,1821, № 28706. Собрание П, 1852, № 26178.

2. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 1,1821, № 28706. Собрание П, 1863, № 40034 а.

3. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1869, №46611. Собрание узаконений, 1910, №2018.

4. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1868, № 48276.

5. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1870, № 48276.

6. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 1,1822, № 29125,29126.

7. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1867, № 44845.

8. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1856, № 31080,1844, № 18290.

9. История народов Северного Кавказа (конец ХУШ в. -1917 г.). М., 1988. С. 12.

10. ГАСК ф. 95 оп 1, д. 8701 Л137. Наш край (Документы, материалы 1777-1917гг.). Ставрополь, 1977. С. 12,38. И. ГАСК ф. 95 о 1, д. 8701 Л. 138 (б).

12. Наш край (документы, материалы 1777-1917 гг.). Ставрополь, 1977. С. 13.

13. Наш край (документы, материалы 1777-1917 гг.). Ставрополь, 1977. С. 13.

14. История народов Северного Кавказа (конец ХУШ-1917г.). М., 1988. С. 33.

15. История народов Северного Кавказа (конец ХУШ-1917г.). М., 1988. С. ИЗ.

16. Феодальные отношения в Дагестане. Махачкала, 1980. С. 182-185.

17. История народов Северного Кавказа (конец ХУШ-1917г.). М., 1988. С. 113.

18. Леонтович Ф.И. Адаты кавказских горцев. Одесса, 1882. Вып. 2.

19. История народов Северного Кавказа (конец ХУШ-1917г.). М., 1988. С.113.

20. Материалы по истории Дагестана и Чечни (2-я половина XIX в.). Махачкала, 1947. С. 180-187.

21. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание П, 1842, № 16008. Собрание Ш, 1881, № 485.

22. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание Ш, 1883, № 1522,1888, № 5077.

23. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 1,1827, № 878. Собрание Ш, 1883, № 1522. Собрание П, 1842, № 16205.

24. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание 1,1827, № 878.

25. Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание Ш, 1883, № 1522.

26. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции (1861-1917). М., 1958. С. 55-56.

27. Памятная книжка Кубанской области на 1880 год. Издание Кубанского областного статистического Комитета. Екатеринодар, 1880. С. 66-67.

28. Памятная книжка Кубанской области на 1880 год. Издание Кубанского областного статистического Комитета. Екатеринодар, 1880. С. 66-67.