

**ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ НА РУБЕЖЕ 50-х – 60-х гг. XIX вв.***

Абазов Алексей Хасанович, доктор исторических наук, старший научный сотрудник сектора средневековой и новой истории Института гуманитарных исследований – филиала Федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный научный центр «Кабардино-Балкарский научный центр Российской академии наук» (ИГИ КБНЦ РАН), alex_abazov@list.ru

В статье рассматривается финансовый аспект административно-территориальных преобразований на Северном Кавказе на рубеже 50-х – 60-х гг. XIX в. Подробно анализируются проблемы управления финансами в политическом дискурсе государственных деятелей Кавказского комитета и Кавказского наместничества. Отмечается, что материалы переписки должных лиц, ответственных за проведение этих реформ, демонстрируют их склонность к достижению компромисса в этом вопросе и нацеленность на выработку оптимального решения.

Ключевые слова: Северный Кавказ, Кавказский комитет, Кавказское наместничество, А.И. Барятинский, Терская область, военно-народное управление, административно-территориальное устройство, финансирование реформы

В современном кавказоведении не снижается актуальность исследования истории становления и развития системы военно-народного управления на Северном Кавказе в конце 50-х – 60-х гг. XIX в. [Малахова 2001; Муханов 2007; Гайдабура, 2007; Калмыков 2007; Калмыков, Прасолов 2007; Базарнов 2008; Кобахидзе 2009; Ибрагимова 2010; Урушадзе 2012; Бобровников 2015; Кузьминов, Урусова 2016; Глашева 2017; Дзамихов, Глашева 2017; Барнаш 2019 и др.]. В трудах ученых, в основном, рассматриваются особенности установления военно-народного управления в изучаемом регионе, определяется специфика административно-территориальных преобразований, изучаются их правовые основания, предпринимаются попытки определить истоки и авторов реформы, а также – охарактеризовать роль отдельных военно-политических и государственных деятелей в этом процессе. В то время как экономическое содержание реформы в историографии практически не затрагивалось. Тогда как ее исследование позволит глубже понять особенности инкорпорации проживавших здесь народов в политико-правовое пространство империи и их интеграции в социальную и экономическую жизнь российского общества, установить источники финансирования реформ, определить каналы пополнения и расходования средств бюджета, сформировать представления о мнениях отдельных политических деятелей по поводу проводимых преобразований и т.п.

К началу 60-х гг. XIX в. после образования на базе Левого крыла Кавказской линии Терской области и по мере включения в состав России восточно-кавказских народов расширялась и сеть административных учреждений, что создавало

* Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных научных исследований РАН «Социально-гуманитарные аспекты устойчивого развития и обеспечения стратегического прорыва России». Подпрограмма «Культурно-сложные общества: понимание и управление». Проект «Исторический опыт и актуальные проблемы интеграции культурно-сложного макрорегиона в российское государственное пространство: Северный Кавказ».

дополнительную нагрузку на бюджет империи. Некоторые экономические аспекты установления системы военно-народного управления на Северном Кавказе обосновывалось в делопроизводственной документации и регламентировались нормативно-правовыми актами того времени. В частности, пути «достижения сбережения расходов, вследствие сокращенного порядка делопроизводства» как одной из целей военно-административных преобразований в крае отмечались в отчете Кавказского наместника генерала-фельдмаршала А.И. Барятинского за 1857–1859 гг. [Административная практика... 2012: 202]. В обстоятельном рапорте генерала-адъютанта князя Г.Д. Орбелиани военному министру генералу-адъютанту Д.А. Милютину от 28 января 1862 г. сообщалось о сложностях управления финансами и высказывались предположения о возможных каналах покрытия дефицита бюджета после образования Терской области (1860) [Административная практика... 2012: 220–226].

Круг этих примеров можно продолжить. Однако при исследовании экономического аспекта введения системы военно-народного управления на Северном Кавказе большой научный интерес представляют не только официальные акты власти, но и деловая переписка высших должностных лиц, на страницах которой обсуждались вопросы управления финансами в условиях проводимых реформ. В частности, большой массив данных по этой части содержится в переписке А.И. Барятинского в начале 60-х гг. XIX в. с Кавказским комитетом – особым межведомственным органом Российского правительства, учрежденным для решения вопросов включения Кавказа в состав империи [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436]. Рассмотрим основные моменты этой переписки в настоящем исследовании.

Так, по мнению А.И. Барятинского, дополнительные расходы на содержание административного аппарата в регионе нивелируют негативные проявления периода военного противостояния с местным населением. В официальном письме председателю Кавказского комитета от 28 августа 1860 г. он отмечал, что эти издержки «сравнительно маловажные, составляют в сущности значительное для казны сбережение, ибо можно сказать, что каждый рубль, положенный на местную администрацию, сокращает в тоже время десятки рублей в военных сметах» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 184 об.–185]. При этом власти осознавали, что пленение Шамиля и прекращение масштабных военных действий на Восточном Кавказе в конце 50-х гг. XIX в. не должно сдерживать административные преобразования на всем российском Кавказе. А.И. Барятинский в рассматриваемом письме обращал внимание председателя Кавказского комитета на то, что после «покорения Восточного Кавказа и в ожидании новых успехов на западной его части, существующее устройство военно-народных управлений еще не может быть признано окончательным» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 185].

В период военного противостояния России и народов северокавказского региона в качестве временных мер создавались имперские учреждения локального судебно-административного контроля за порубежными территориями, не охваченными сопротивлением. Зачастую финансирование их деятельности не имело системного характера. Однако по мере замены их на органы военно-народного управления в конце 50-х гг. XIX в. возникла потребность упорядочивания форм и методов управления финансами, т.к. средства на их содержание к тому времени не были «обеспечены положительным ассигнованием потребных на этот предмет сумм; необходимые расходы покрываются из разнообразных источников: частью случайными средствами, частью производятся заимообразно впредь до разъяснения вопроса» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 185–185 об.]. А.И. Барятинский по этому поводу сообщал в Кавказский комитет, что «в таком неопределенном положении невозможно далее оставлять содержание местных военно-народных управлений, необходимо привести в точную известность производимые на этот

предмет расходы и указать для покрытия оных соответственный источник» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 185 об.].

Этот вопрос в начале 60-х гг. XIX в. являлся особо актуальным для Терской области. Несмотря на административные преобразования в регионе в это время, основные управленческие структуры по-прежнему относились к подведомственности военных органов. В результате этого финансы, направляемые в Закавказский край, не могли расходоваться на содержание этой области. В это время, определяя объемы финансирования, власти продолжали опираться на утвержденный Императором еще 10 декабря 1857 г. штат. В соответствии с ним, на содержание военно-народных управлений Левого крыла Кавказской линии (в изучаемое время. – Терской области) выделялось 23 971 р. 90 к. [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 186]. Схожая ситуация складывалась и на Правом крыле (в Кубанской области). Это привело к тому, что в 1860 г. «расходы по Правому и Левому крыльям превышали назначенные на покрытие их суммы на 2246 г. 40 к. в год» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 187].

Вместе с тем, открытие новых управлений в 1858–1859 гг. требовало увеличения объема финансирования. Власти по-разному подходили к решению этой проблемы. В одних случаях – для некоторых из вновь учрежденных управлений были выделены дополнительные штаты. В других – на основании распоряжений Императора необходимые средства направлялись на финансирование их деятельности за счет средств Государственного казначейства по сметам Военного министерства. Так, например, на управление наибствами Шатой, Чанты и Ако дополнительно выделялось по 5559 р. 25 коп., на управление галашевцами и карабулками – 497 р. 15 коп. и т.д. [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 187 об.].

Однако фактические расходы на финансирование деятельности административных учреждений к концу 1859 г. существенно увеличились. Это было связано с тем, что после пленения Шамиля и прекращения сопротивления на Восточном Кавказе к военно-народным округам Левого крыла Кавказской линии были присоединены новые территории и появилась необходимость повышения объемов финансирования уже существовавших Кабардинского, Военно-Осетинского, Чеченского и Кумыкского округов. Это привело к необходимости проведения очередных административных преобразований. В результате на Левом Крыле Кавказской линии было создано еще два военно-народных округа (Аргунский и Ичкеринский) [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 249]. Для управления ими были составлены временные штаты, которые были направлены на утверждение Военного министра 2 сентября 1860 г. и были одобрены императором [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 255].

В 1860 г. на содержание административного аппарата Терской области, состоявшей из 6 военно-народных округов, требовалось уже 56 475 р. 80 коп. [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 188 об.]. По сравнению с утвержденными 10 декабря 1857 г. штатами дефицит бюджета составлял 28 693 р. 90 к. Покрыть его предполагалось за счет заимствования средств из Интендантства Кавказской армии, «в ожидании разрешения вопроса о том, на какой источник окончательно будут отнесены все расходы по существующим военно-народным управлениям» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 188 об.]. А.И. Барятинский, учитывая, что принятый в 1857 г. трехлетний срок финансирования деятельности административных учреждений в регионе заканчивался, считал необходимым принять на высшем уровне новое положение о бюджете Терской области с учетом произошедших за это время изменений в системе управления. Для этого он предлагал каждый раз выделять для этих целей ненормированную сумму «сообразно с действительной потребностью и действующими штатами» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 188 об.], а расходы Военного министерства на эти цели передать в ведение Министерства финансов.

Наиболее оптимальное решение возникшей проблемы финансирования деятельности административных учреждений Терской области было предложено департаментом государственного казначейства Министерства финансов Российской империи в разъяснении, данном на имя управляющего делами Кавказского комитета 30 сентября 1860 г. В сопровождавшем это решение документе отмечается, что эти расходы на 1858–1860 гг. были отнесены к ведомству Министерства внутренних дел и Министерства юстиции в пределах, установленных 10 декабря 1857 г. сумм. Для указанных целей эти ведомства направляли средства в Военное министерство. Столь многоступенчатая форма финансирования деятельности административных учреждений в регионе стала основанием для того, чтобы император принял «предложение Наместника кавказского отложить до окончания срока, назначенного нормальными цифрами» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 215]. С другой стороны, на основании Высочайше утвержденного 22 ноября 1858 г. положения Кавказского комитета контроль над средствами, выделяемыми на нужды Закавказского края, был отдан в полное распоряжение Кавказского наместника сроком на 10 лет [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 215]. В состав этой суммы также включились: общий остаток от доходов, средства, сэкономленные от реализации расходных статей и в результате оптимизации учреждений гражданского управления в регионе; а также – средства, направленные из казначейства на покрытие издержек, возникавших в результате реорганизации административной системы по мере включения в состав России новых территорий. При этом отмечалось, что «затем никаких новых расходов по предметам гражданского управления и устройства Закавказского края, отнесенным на местные его доходы, не обращать на общие государственные доходы и другие источники, представленные в ведение и распоряжение министра финансов» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 216]. Получается, что сэкономленные средства в отчетном году должны были составлять резервную сумму на будущий.

Такой порядок финансирования противоречил сущности просьбы А.И. Барятинского, направленной в Кавказский комитет. К тому же проект штатного расписания Терской области, предложенный А.И. Барятинским, включал суммы на содержание начальников округов, их помощников, председателей окружных народных судов, наибов, депутатов от народа и медицинских работников [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 217 об.]. Это противоречило Положению 22 ноября 1858 г., в котором устанавливалось, что «все издержки, по гражданскому управлению и устройству Закавказского края [следует] относить на местные источники, представленные в распоряжение Наместника кавказского, не требуя при этом никаких сумм из Государственного Казначейства» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 218 об.].

Реагируя на сложившуюся ситуацию, А.И. Барятинский выдвинул ряд возражений, которые были оформлены в его официальном письме на имя управляющего делами Кавказского комитета статс-секретаря В.П. Буткова 28 ноября 1860 г. А.И. Барятинский отмечал, что «народы, обитающие ныне в пределах Терской и Кубанской областей, для управления которыми требуется дополнительное ассигнование 29 546 рублей 14 коп., пользуются совершенно исключительным положением» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 233]. Сущность такой исключительности, с точки зрения А.И. Барятинского, заключалась в том, что коренные народы этих регионов на тот момент в полном объеме еще не несли повинностей в пользу российского правительства (кроме милицейского сбора), а также «к ним не применено ни одно из общих постановлений, существующих для гражданских управлений в Империи, а даны в руководство особые постановления, основанные более на их обычаях...» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 233]. А внутренний порядок поддерживался военными силами. По мнению А.И. Барятинского, решение вопросов о снижении уровня дотационного финансирования региона и постепенного

перехода на самокупаемость следовало отложить до полной интеграции народов региона в политико-правовое и социально-экономическое пространство России [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 233 об.]. До этого времени они должны были оставаться в ведении военных структур и финансироваться из средств государственного казначейства.

Кроме того, А.И. Барятинский обращал внимание членов Кавказского комитета на то, что в его распоряжение переданы вопросы финансирования деятельности административных учреждений исключительно Закавказского края, тогда как в отношении Терской и Кубанской областей, «находящихся по северную сторону Кавказского хребта, то как области эти ни географически, ни административно никогда не входили в состав Закавказского края, то и издержки на устройство управлений в этих областях, даже в том случае, если бы управления эти были бы и невоенные, подобно ныне проектируемым, а положительно гражданские, на точном смысле приведенного Высочайшего повеления не могут падать на местные доходы с Закавказского края, а должны быть отнесены на Государственное казначейство» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 234].

В итоге по этому вопросу на заседании Кавказского комитета от 12 декабря 1860 г. было решено следующее:

«1. Недостающую по штатам военно-народных управлений Терской и Кубанской областей сумму, составляющую всего двадцать девять тысяч пятьсот сорок шесть рублей четыре копейки серебром в год, обратить на представленные в полное ведение и распоряжение наместника Кавказского местные доходы Закавказского края, внося оные в ежегодно составляемую финансовую смету расходов по гражданскому управлению сего края.

2. Предоставить князю [А.И.] Барятинскому разрешать производство добавочного содержания тем из должностных военно-народных управлений, кои, состоя по милиции, получают оное в меньшем размере против офицеров регулярных войск, так чтобы лица сии в общей сложности получают не менее армейского оклада жалования, соответствующего их чину. Расход на сей предмет обращать на общие остатки от штатных сумм военно-народных управлений; в случае же, если таких остатков не будет – на местные доходы Закавказского края;

3. Штаты военно-народных управлений Терской и Кубанской областей считать временными, предоставив Наместнику кавказскому и главнокомандующему Кавказской армией делать в них те изменения, какие по ходу военных обстоятельств будут оказываться неотложно необходимыми, испрашивая потом утверждения сделанных распоряжений установленным порядком, и

4. Суммы, отпускаемые ныне на содержание военно-народных управлений Терской и Кубанской областей из общих доходов государственного казначейства по сметам Министерств: Военного, Внутренних дел и Юстиции оставить в сих сметах и на будущее время, впредь до общего в отношении смет всех ведомств распоряжения» [РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. Л. 237 об.–238].

Таким образом, вопросы управления финансами в условиях административно-территориальных преобразований на Северном Кавказе в конце 50-х – начале 60-х гг. XIX в. занимали важное место в политическом дискурсе руководства Кавказского наместничества и Кавказского комитета. От их правильного решения зависело качество управления регионами, присоединенными к империи. Материалы переписки должных лиц, ответственных за проведение этих реформ, демонстрируют их склонность к достижению компромисса в этом вопросе и нацеленность на выработку оптимального действенного решения. При этом было сформировано понимание невозможности избежать дефицит бюджета на данном этапе административного строительства в регионе до его полного включения во все сферы жизнедеятельности российского общества и государства. Тем не менее, качественное решение проблемы управления финансами на начальном этапе

введения системы военно-народного управления явилось одним из главных механизмов инкорпорации народов Северного Кавказа в политико-правовое и социально-экономическое пространство Российской империи.

Источники и литература

1. Административная практика Российской империи на Центральном Кавказе с конца XVIII в. до 1870 г. (на материале Осетии): Сборник документов / сост., вступ. ст., коммент. Е.И. Кобахидзе. Владикавказ: ИПО СОИГСИ, 2012. 399 с.
2. *Базарнов М.А.* Правовые основы военно-народной системы управления Северным Кавказом // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 11. С. 68–70.
3. *Барнаш А.В.* В Поисках исторического компромисса: некоторые особенности военно-народного управления на Северном Кавказе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2019. № 2 (202). С. 44–51. DOI: 10.23683/0321-3056-2019-2-44-51.
4. *Бобровников В.О.* Юг России в проектах имперской интеграции: военно-народное управление на Кавказе (1860–1917) // Историко-культурное наследие Юга России: Научно-практическая конференция. Научное общество кавказоведов. М., 2015. С. 114–139.
5. *Гайдабура И.Г.* Становление системы административного управления на Северном Кавказе (конец XVIII – начало XX вв.): Дисс. канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 217 с.
6. *Глашева З.Ж.* Особенности гражданского и военного управления Кавказом в 50–60-е годы XIX в. // Электронный журнал «Кавказология». 2018. № 3. С. 45–53. DOI: 10.31143/2542-212X-2018-3-45-53.
7. *Дзамихов К.Ф., Глашева З.Ж.* Особенности административно-территориальных преобразований у кабардинцев и балкарцев в 1858–1917 гг. // Всеобщая история. 2017. № 4. С. 66–75.
8. *Ибрагимова З.Х.* Военно-народное управление на Северном Кавказе (вторая половина XIX – начало XX в.) // Военно-исторический журнал. 2010. № 9. С. 61–64.
9. *Калмыков Ж.А.* Интеграция Кабарды и Балкарии в общероссийскую систему управления (вторая половина XVIII – начало XX в.). Нальчик: Эль-Фа, 2007. 232 с.
10. *Калмыков Ж.А., Прасолов Д.Н.* Кабарда и Балкария в системе военно-народного управления // История многовекового содружества: К 450-летию союза и единения народов Кабардино-Балкарии с Россией. Нальчик: Издательство М. и В. Котляровых, 2007. С. 209–212.
11. *Кобахидзе Е.И.* От «военно-народного» управления к «гражданскому»: административная практика России на Центральном Кавказе в конце 50-х – начале 70-х гг. XIX в. // Известия СОИГСИ. 2009. № 3 (42). С. 107–128.
12. *Кузьминов П.А., Урусова А.М.* Попытки создания новой системы управления Кавказом в 50–70-х гг. XIX в. // Вестник Владикавказского научного центра. 2016. № 1. С. 33–37.
13. *Малахова Г.Н.* Становление и развитие российского государственного управления на Северном Кавказе в XVIII–XIX вв.: Дисс. д-ра ист. наук. М., 2001. 504 с.
14. *Муханов В.М.* Князь А.И. Бяратинский и система военно-народного управления на Северном Кавказе в XIX в. // История Северного Кавказа: социально-экономические, национальные и политические процессы. Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру: V Международный конгресс, Симпозиум XII. М., 2007. С. 89–91.
15. РГИА. Ф. 1268. Оп. 9. Д. 436. – Российский государственный исторический архив (г. Санкт-Петербург). Ф. 1268 «Кавказский комитет». Оп. 9 «О разработке положений об управлении Кавказом; об административном делении и управлении отдельными местностями Кавказа; о поземельных отношениях и о положении крестьян; о состоянии промышленности и торговли; об управлении учебной частью; дела по вероисповедным вопросам». Д. 436 «По предположению Наместника Кавказского и главнокомандующего Кавказской армией о преобразовании местного военного управления покорными племенами Кавказа и об издании штата сего управления».
16. *Урушадзе А.Т.* История военно-народного управления на Кавказе: в поисках автора и истоков // Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность. 2012. № 6. С. 137–142.

**THE FINANCIAL DIMENSION OF THE ADMINISTRATIVE
AND TERRITORIAL TRANSFORMATION IN THE NORTH CAUCASUS
IN THE END OF 50–60 YEARS OF THE 19th CENTURY**

Abazov Alexei Khasanovich, Doctor of History, Senior Researcher of the Department of Medieval and Modern History of the Institute for the Humanities Research – Affiliated Federal State Budgetary Scientific Establishment «Federal Scientific Center «Kabardian-Balkarian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences» (IHR KBSC RAS), alex_abazov@list.ru

The article discusses the financial aspect of administrative and territorial changes in the North Caucasus at the turn of the 50s – 60s years of the 19th century. The problems of financial management in the political conversation of statesmen of the Caucasus Committee and the Caucasus namestnichestvo are analyzed in detail. It is noted that the correspondence of the persons responsible for carrying out these reforms demonstrates their tendency to reach a compromise on this issue and their aim to find an optimal solution.

Keywords: North Caucasus, Caucasian committee, Caucasian namestnichestvo, A.I. Baryatinsky, Tersky oblast, military and national management, administrative-territorial device, reform financing.

DOI: 10.31007/2306-5826-2019-4-1-43-36-42