

ВСЕПОДДАННЕЙШАЯ ЗАПИСКА ГЛАВНОНАЧАЛЬСТВУЮЩЕГО ГРАЖДАНСКОЙ ЧАСТЬЮ НА КАВКАЗЕ (извлечения)

Центральный государственный исторический архив Грузии
Ф. 12. Оп. 1. Кн. 2. Д. 3132. Л. 1-30об.

Призванный в 1890 г. Державною волею в бозе почивающего, Августейшего Незабвенного Родителя Вашего Императорского Величества на важный и ответственный пост Главногоначальствующего гражданской частью на Кавказе и Командующего войсками Кавказского военного округа, я поставил священным своим долгом в деле гражданского управления неуклонно следовать Высочайшим предначертаниям в отношении этой окраины, — в установлении полного слияния ее с остальными частями нашего обширного отечества.

Со времени присоединения различных частей Кавказского края к российской Державе, самодержцы Всероссийские, с твердостью и ясностью определив эту цель, вместе с тем указали способы, которым должны были следовать главные начальники края, при исполнении этой государственной задачи, при чем вменялась особая осторожность, полное внимание к разнообразным бытовым особенностям населения и религиозным его верованиям, так, чтобы слияние это совершилось без особых осложнений и потрясений, могущих отдалить достижение намеченной цели. Управление этим краем, государственные деятели минувших царствований, неуклонно следуя приведенным указаниям, облеченные при том доверием и особыми полномочиями Верховной Власти, по званию наместников, достигли значительных успехов в гражданском благоустройстве края. Достаточно указать на современное состояние большей части северного Кавказа, в котором преобладание русской народности настолько значительно, что мало чем отличается от многих коренных частей

Империи, а также на значительное сравнительно распространение русского языка среди племен, населяющих Кавказ.

Взирая на предшествующую деятельность моих предместников, по гражданскому управлению, вступив в управление Высочайше вверенным мне краем, я поставил себе верноподданническим долгом, в административной моей деятельности, в основном исполнении государственных задач следовать неуклонно по этому же пути, я твердо убежден, что и Закавказьи, действуя осторожно, постепенно, но с необходимою твердостью и настойчивостью, могут быть достигнуты такие же результаты, как и на северном Кавказе.

Но я бы не исполнил долга верноподданного и почел бы себя недостойным Вашего, Государь, всемилостивого доверия, если бы не заявил, что упразднение, по Высочайшему повелению 22 Ноября 1881 г., должности наместника, изменив коренным образом значение власти главного начальника края, поставило его в условия совершенно другие, как по отношению к центральным органам государственного управления, так и к местным их учреждениям, не предоставив ему при этом, соответственно усложнившимся условиям жизни, достаточных способов к достижению важнейших обязанностей по управлению краем. Вследствие сего уже вскоре по упразднении наместничества и последовавшего преобразования по управлению кавказским краем, предместник мой, Генерал-Адъютант князь Дондуков-Корсаков, во всеподданнейших записках, ходатайствовал о расширении пределов власти Главногоначальствующего. Возникновение этого вопроса вызвано, с

одной стороны, значительным поступлением в высшие административные учреждения Империи таких дел, которые, излишне обременяя Министерства, ставили последнее в затруднение, вследствие недостаточного знакомства их с местными условиями; с другой, необходимостью устранить в разрешении некоторого рода спешных дел медленность, неизбежную по причине отдаленности Кавказа от столицы. Во внимание к этому ходатайству, в 1887 году Высочайше утверждено мнение Государственного Совета о расширении прав как Главноначальствующего, Совета его, а также губернаторов¹. Этот новый закон весьма, однако, незначительно расширил права, так как предположения Генерал-Адъютанта князя Дондукова-Корсакова встретили, как оказалось, возражения со стороны некоторых Министерств.

Существенным же вопросом в деле управления краем, для достижения большего единства в управлении, я нахожу, что кроме представленного Главноначальствующему учреждением об управлении Кавказским краем общего надзора и контроля за разными органами местного административного управления, надлежало бы предоставить главному начальнику края право воздействия на местные органы, ведомые разным Министерством, с предоставлением притом ему известной разрешительной власти. Несомненно, что и степень значения воздействия на губернские административные учреждения должна определяться влиянием этих местных учреждений на гражданскую жизнь населения, так что и участие Главноначальствующего в деятельности этих учреждений также может быть различно. Такое положение не устраняло бы права руководства со стороны Министерств, но, сосредоточивая главнейшие функции административной деятельности разных местных органов, подчиненных министерствам, в одном общем управлении ведения главного начальника края, последний действительно мог бы иметь все способы ближайшим образом влиять на деятельность этих учреждений и направлять их к главной цели управления, указанной

Верховной Властью. При таких только условиях главный начальник края мог бы быть предстателем перед Монархом о нуждах и интересах населения и ответственным охранителем порядка и спокойствия, а также ответственным и за общее положение и направление административных дел в крае. Подобное положение начальника края, по общему управлению, оправдывается тем, что управление этой частью Империи сопряжено было всегда с особенною трудностью как вследствие того, что большая часть Кавказского края вошла в состав государственной территории только после продолжительной и упорной войны, столь блистательно оконченной в 1864 г., так и вследствие разноплеменности населения, большинство которого находится на самой низкой степени гражданского развития.

Призвание наместничества на Кавказе состояло в уничтожении розни и вражды среди племен, в объединении их и в сближении с русскою народностью посредством введения постепенно общих учреждений и русского просвещения. Чрезвычайные полномочия наместников, особое доверие к ним Верховной власти облегчали их труды по управлению краем. В настоящее время, после упразднения наместничества, политические условия жизни населения усложнились и изменились. При этом считаю долгом всеподданнейше доложить, что если в начале присоединения этого края к Империи христианское исповедание населения имело значение связующего звена и выражало единение с государственными интересами России, то в настоящее время начало это, сохраняя всю свою силу в отношении единоверного с нами грузинского племени, со времени политических событий в Европе, завершившихся Берлинским трактатом², не имеют уже того же характера в отношении армянской части населения. Затем, нельзя терять из вида, что значительную часть населения Закавказского края составляют племена, исповедующие магометанскую религию, которые тяготеют по своим вероисповедным симпатиям к населению соседних государств и легко восприимчивы к беспорядкам. Чрезвычайная

важность приведенных условий в значении государственном вызывает неизбежно ряд административных мер к предупреждению нежелательных осложнений в окраине нашего отечества. Успешность же этих мер может обуславливаться только объединением всех административных местных органов, по разным отраслям управления, и направлением деятельности их властью главного начальника края.

Л. 1-2об.

<...>

Произведенные по поручению главного Кавказского начальства ревизии сельских общественных управлений с магометанским населением обнаружили следующие недостатки такового: 1) сельские общества представляют нередко не юридический союз лиц, связанных между собою общностью экономических интересов, а только людей, случайно поселившихся на известной территории; 2) сельские общества, соединяя в себе несколько селений, отселков, разбросанных в разных местах хуторов, образовавшихся притом самовольно, — растягиваются на несколько десятков верст, причем иногда нет возможности определить центральное место для сельского общества; 3) сельские выборные органы общественного управления: старшина, судьи другие выборные сельские должностные лица, за неимением сельских правлений, канцелярии и писарей, лишены таким образом средств и способов для правильного отправления своих обязанностей, и 4) должностные лица сельского управления не имеют над собою надлежащего надзора.

Признавая подобное неустройство сельского общественного управления источником многочисленных злоупотреблений, крайне угнетающих жизнь сельского населения, предместник мой Генерал-Адъютант князь Дондуков-Корсаков в 1885 г. назначил комиссию для разработки правил о точном приведении в исполнение положения о сельском общественном управлении. Комиссии этой вменено было между прочим: а) определить состав сельских обществ по численности домов и предельные нормы по территориальному их

местоположению; б) указать на способы сгруппирования селений, и в) проектировать организацию надзора за сельским общественным управлением. Труды комиссии были закончены в 1886 г.; они заключали в себе проект положения об общественном управлении поселян в губерниях: Елисаветпольской, Бакинской и Эриванской. Начала, положенные в основание проекта, заключались в следующем. При организации сельского общественного управления внутри империи приняты *сельское общество*, как хозяйственная единица, объединяемая на небольшом пространстве общностью пользования землей, и *волость* — в значении административно-полицейского органа, состоящая из нескольких сельских обществ. В Закавказье, в видах упрощения, обе эти стадии общественного управления слиты в одну общую организацию — сельское общество. На самом же деле, в жизни, это видимое упрощение внесло массу затруднений, и главнейшими из них должны быть признаны следующие: в малолюдных обществах, в которых взаимные отношения поселян слишком близки и выражаются в дружбе, или родстве, или вражде, сельский суд потерял всякое значение; в многолюдных — судебная деятельность поставлена лучше, но за то сельский сход, при больших расстояниях, стал почти невыносим. В виду этого комиссия пришла к заключению о необходимости организации и в Закавказьи как сельских обществ, так и волостей. При этом, за необходимостью сгруппирования селений комиссия высказалась самым категорическим образом, так как образование особых отселков и хуторов в магометанских частях края произошло не от того, что сельское население, испытав все выгоды общежития и развив свое хозяйство до пределов стесняемых совместным жительством, выделило из себя, в видах расширения хозяйства, отселки и хутора, а от непонимания выгод общежития, главное же из стремления промышлять преступными и предосудительными профессиями и предоставлять убежище злоумышленникам. Надзор вообще за поселянским общественным управлением проектировал-

ся комиссией уездный и губернский, при чем уездный сосредоточивался бы в лице уездного начальника и мирового посредника, соответственно тому, водворены ли поселяне на землях казенных или владельческих; высший же надзор, сообразно сему, предполагал предоставить губернатору, губернскому правлению и губернскому по поселянским делам присутствию.

Рассмотрев все данные по сему делу, Генерал-Адъютант князь Дондуков-Корсаков нашел, что особенно важное значение в этом деле имеет вопрос о сгруппировании селений, и что при настоящем положении, когда одно сельское общество разбросано на целые десятки верст (иногда до 70 верст), иногда хуторами, очевидно, не может быть правильного управления, в особенности когда, за отдаленностью, невозможно без особого принуждения собрать сельский сход, а равно невозможен, при подобном поселении общества, и надзор за порядком и спокойствием в сельских обществах. Это обстоятельство дает широкий простор всякого рода преступлениям, так как каждый поселянин, при таком строе, единолично должен защищать свою личную безопасность и свое имущество. Это же, в свою очередь, дает удобство скрываться и ворами в таких уединенных отселках. Посему князь Дондуков-Корсаков признавал меру сгруппирования селений безусловно необходимой. Разделение же надзора между уездным начальником и мировым посредником он находил решительно вредным, потому что надзору придется иметь дело с магометанским населением, нравственное развитие которого слишком низко, тем более, что население это поголовно вооружено. Поэтому князь Дондуков-Корсаков полагал: надзор за сельским общественным управлением верить уездному начальнику и высший надзор губернскому правлению. Обо всем изложенном сообщено было в Декабре 1887 г. Министру Внутренних Дел.

По поводу приведенных соображений и данных бывший Министр Внутренних Дел, покойный граф Толстой, высказал, что, его мнению, мера сгруппирования рассеянных

на большом пространстве отдельных поселков в правильно устроенные селения, касаясь по своему существу интересов многих лиц и учреждений и требуя особого законоположения об экспроприации частных земель, в то же время едва ли может соответствовать основной своей цели, то есть упрочению порядка в общежитии населения, так как главною причиною неудовлетворительного положения сельского управления в селениях служит характер туземного населения, мало освоившегося доселе с требованиями нормального общежития; принимая затем во внимание, что общее положение 19 Февраля 1861 года, созданное на началах, выработанных жизнью населения внутренних губерний и примененное к его потребностям, мало отвечает бытовым условиям Закавказья, где идея власти общественной чужда понятиям населения, граф Толстой полагал, что проектированную реформу сельского управления в Закавказьи надлежит поставить на иных основаниях, чем те, на которых построено означенное положение, — более близких туземному населению и более согласных с его исторически-выработанными понятиями о власти и средствах ее проявления. Наконец, граф Толстой выразил, что разрешение вопроса о преобразовании местных поселянских учреждений находится в тесной связи с тем устройством, которое будет признано соответственным дать подведомственному этим учреждениям населению, в виду ожидаемого в то время, внесенного в Государственный Совет, проекта о земских начальниках³, съездах их и губернских по сельским делам присутствиях.

Л. 15-16об.

<...>

...Положение дел в большинстве сельских общественных управлений самое безотрадное. На общественные должности избираются лица, мало отвечающие своему назначению. Лучшие из поселян избегают общественной службы; сельские судьи, по своей безграмотности и по неустройству сельских управлений, также далеки от понимания своих обязанностей. Население, поэтому, поставлено в весьма затрудни-

тельное положение в удовлетворении своих просьб, касающихся его личных и имущественных прав. Мировой судебный институт для него недоступен по своему сложному формализму, а сельские власти слишком ненадежны в отношении беспристрастия, знания и возможности вести дела; при появлении порочных людей в обществах, из своей же среды, сельские власти по причинам или родственным, или из боязни мести преступников укрывают последних и не выдают их властям.

Л. 17.

<...>

...Целесообразнее всего, по моему мнению, мог бы удовлетворить институт земских начальников, с введением которого достигалось бы главным образом единство власти, приближение ее к населению и устранены были бы замечаемые ныне ненормальности в сельском общественном управлении. Введению этого института должны предшествовать подготовительные работы по применению положения 1889 г. к Закавказью, по соображении с разнообразными местными бытовыми условиями населения. Поэтому, я уже распорядился поручить особой комиссии немедленно приступить к разработке этого вопроса.

Из частей Кавказского края институт земских начальников введен пока только в Ставропольской губернии, в которое его деятельность значительно улучшила положение дел в сельских общественных управлениях.

Л. 17об.

<...>

Податной вопрос

В ряду этих мер, первостепенное значение имеет упорядочение существующей в крае податной системы для более правильного и справедливого определения размера как податей, так равно и разных поступлений в доходы казны и земских сборов. Так, при неопределенности частного земельного владения, постоянно встречаются большие затруднения при производстве раскладок губернского земского сбора между

неподатными плательщиками. Подобное же затруднение возникает и при распределении между плательщиками, из мусульман, взимаемого с них взамен отбывания воинской повинности натурою⁴. Податное население Закавказского края обложено ныне в пользу казны и земских сборов податью под наименованием подымной⁵. Подать эта имеет все свойства подушной подати, отмененной во внутренних губерниях Империи, при чем необходимо заметить, что в действующем законодательстве не имеется точных определений относительно этой подати. Размеры податных подымных окладов устанавливались, разновременно, наместниками Кавказа, при чем, по действовавшему тогда закону, наместнику было предоставлено изменять и сокращать оклады или же не вводить таковых вовсе, особенно в тех местах, где по военным или политическим обстоятельствам встречалось какое либо затруднение или опасение. Поэтому, установленные оклады недостаточно сообразны были при их установлении с платежной способностью каждой данной местности. Вследствие сего, существующее обложение населения большею частью крайне неравномерно, а потому действующая ныне подымная система, как отжившая свое время, подлежала бы замене ее земельным обложением, в соответствии с качеством и количеством земель, состоящих в пользовании поселян. К такому преобразованию податной системы можно было бы приступить по окончании размежевания и по производстве предварительно подробного исследования платежной способности населения края чинами Министерства Финансов.

Я позволю себе быть уверенным, что с заменой подымной податной системы земельным налогом, не обременяя населения, возможно ожидать значительного увеличения доходов казны и при том устранятся поводы к многочисленным жалобам со стороны податного населения на тягость подымных платежей, заявляемым ныне мне при обозрении разных частей края⁶.

Л. 26об.-27.

Примечания

1. См.: [1].
2. Берлинский договор от 1 июля 1878 г. — международное соглашение, принятое по итогам Берлинского конгресса, созванного для пересмотра условий Сан-Стефанского мирного договора (19 февраля 1878 г.), завершившего русско-турецкую войну 1877-1878 гг.
3. Земское положение было утверждено высочайшим указом 12 июля 1889 г. Введение административных должностей земских участковых начальников расширяло сферу влияния дворянства в земствах, а наделение земских начальников широкими судебными функциями [см.: 2, 3] фактически означало передачу в их ведение мировых судов, появившихся после проведения в регионе судебной реформы. В то же время усиливался правительственный контроль над деятельностью самих земств, которая находилась в поле зрения губернатора, обладавшего правом отмены любого из постановлений земств под предлогом их нецелесообразности.
4. Отбывание воинской повинности для мусульманской части населения Кавказа по настоянию А. М. Дондукова-Корсакова было заменено денежным сбором в размере 530 руб. ежегодно по раскладке, составленной самим главноначальствующим. Эти денежные сборы вводились в дополнение к подымной подати.
5. Подымная подать была введена на Северном Кавказе одновременно с поземельной в январе 1866 г. При расчете подымной подати администрация должна была руководствоваться как «местными условиями», так и «степенью зажиточности» населения [см. подробнее: 4, 52], что определяло ее неравномерный характер.
6. Реформа о преобразовании существующей податной системы на Кавказе была проведена лишь на рубеже XIX-XX вв. Суть реформы сводилась к регламентации государственных налогов и замене подымных сборов поземельными, взимаемыми с казенных земель, которые находились в наделе сельских обществ Северного Кавказа и Закавказья. В Закавказье и Кубанской области подымная подать была отменена в 1897 г., а в июне 1900 г. был высочайше утвержден проект преобразования податной системы на Кавказе, который вводился в действие с 1 января 1901 г. «в интересах более уравнительного и справедливого распределения налоговых тягостей между населением края» [5, 1-1об, 5]. Подымная и поземельная подать «с оседлых и кочевых сельских обывателей» отменялись в Закавказье, в Терской и Кубанской областях, а вместо них для сельского населения Кавказского края вводилась государственная оброчная подать и государственный поземельный налог, обязательный для всех оседлых земледельцев на надельной и частновладельческой земле за исключением высших офицеров Кубанского и Терского казачьего войска. Тогда же, с 1901 г., устанавливалась налоговая плата на пятилетие с лиц невоинского сословия, владеющих недвижимостью на землях Терского казачьего войска [см.: 6].

1. ПСЗ-III. Т. VII. №4559. С. 301-303.

2. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено положение о земских участковых начальниках // Полный систематический свод узаконений... С. 51-61.

3. Временные правила о волостном суде в местностях, в которых введено положение о земских участковых начальниках // Полный систематический свод узаконений... С. 61-76.

4. Всеподданнейший отчет главнокомандующего Кавказскою Армиею по военно-народному управлению за 1863-1869 гг. СПб., 1870.

5. ЦГА РСО-А. Ф. 11. Оп. 7. Д. 50.

6. ЦГА РСО-А. Ф. 11. Оп. 6. Д. 203.

*Документ подготовлен к публикации
Е. И. Кобахидзе*