

М. А. Волхонский

**ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВОЕННО-НАРОДНОГО УПРАВЛЕНИЯ
НА КАВКАЗЕ ПРИ АЛЕКСАНДРЕ III В 1882–1888 ГГ.**

doi: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-178-187

УДК 94(47)“1882/1888”

ББК 63.3(2)522

Введенное в 1850-х гг. военно-народное управление наряду с институтом наместничества являлось одним из главных отличительных признаков особого административного статуса Кавказа в составе Российской империи. Различные аспекты этой системы управления много раз становились объектом исследования историков. Однако до сих пор плохо изучен период с 1880-х гг. до 1917 г. Статья посвящена анализу обстоятельств обсуждения, разработки и реализации проектов преобразования военно-народного управления в Кавказском крае в 1880-х гг. Процесс разработки реформы в 1882 г. был инициирован военным министерством в связи с намечавшимся общим преобразованием системы управления Кавказом. Проект реформы разработал новый главный начальник Кавказа князь А. М. Дондуков-Корсаков, который выступал против упразднения военно-народного управления. Из представленных главным начальником в Петербург двух проектов в 1883 и 1885 гг. реализован был только первый. В нем предусматривались: упразднение центрального Кавказского военно-народного управления в Тифлисе; подчинение местных военно-народных управлений военным губернаторам; присоединение округов Батумской области и Сухумского округа, где сохранялось военно-народное управление, к Кутаисской губернии.

Ключевые слова: *Российская империя, национальные окраины, административная реформа, Кавказский край, военно-народное управление, Александр III, П. С. Ванновский, князь А. М. Дондуков-Корсаков*

Осенью 1881 г. император Александр III принял решение об упразднении Кавказского наместничества. Еще во второй половине 1870-х гг. в сознании правительственных верхов в Петербурге по итогам дискуссий и обсуждений укоренилась идея о необходимости преобразования системы управления Кавказом в сторону упрощения и удешевления путем прямого подчинения ее министерствам.

Общие контуры предстоящей административной реформы на Кавказе были намечены в апреле 1881 г. в Петербурге на заседаниях частного совещания под председательством великого князя Михаила Николаевича. В фонде Александра III в ГАРФе отложилась записка, которая содержала в себе ряд вопросов, составлявших повестку заседаний совещания. В их числе был поставлен вопрос об унификации управления отдельными местностями края. «Можно ли ожидать скорого единения с Россией тех кавказских народностей, — спрашивалось в документе, — которые продолжают управляться на особых от соседнего населения началах, поддерживающих замкнутость народ-

ной жизни, или же распространение на эти народности одинаковой с прочими частями края административного строя, с некоторыми быть может небольшими отступлениями, способно оказать более решительное влияние на изменение их характера и на сближение их с гражданской жизнью остального населения?»¹ Речь шла о системе военно-народного управления.

Введенное в начале 1860-х гг. в ряде местностей Кавказского края (Терской, Кубанской и Дагестанской областях и Закатальском округе) военно-народное управление предусматривало передачу всех административных функций представителям военных властей, наделенных широкими полномочиями, а также особый порядок судопроизводства для местного нерусского населения на основе норм обычного (адата) и мусульманского (шариата) права. В 1869–1872 гг. военно-народное управление было ликвидировано на территории Терской и Кубанской областей, но сохранилось в Дагестанской области, Закатальском округе и Сухумском отделе, а в 1879 г. было введено в Карской, Батумской, а затем Закаспийской областях. Наряду с институтом наместничества система являлась одним из главных отличительных признаков особого административного статуса Кавказа в составе Российской империи.

Волхонский Михаил Алексеевич — к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России, Московский государственный институт международных отношений (МГИМО МИД России) (г. Москва)
E-mail: VolhonskyMA@yandex.ru

¹ ГАРФ. Ф. 677. Оп. 1. Д. 517. Л. 1–2.

Различные аспекты создания военно-народного управления на Кавказе исследовались в работах В. О. Бобровникова,² Е. И. Кобахидзе,³ Н. Ю. Силаева,⁴ А. Т. Урушадзе⁵ и др. При этом лучше изучен этап создания этой системы в 1850-х — начале 1860-х гг., а также время ее преобразования в конце 1860-х и 1870-х гг. Гораздо хуже исследован период с начала 1880-х гг. до 1917 г. Единственное детальное исследование политики правительства в этом вопросе в 1880-х гг. было проведено Н. Ю. Силаевым. Но сосредоточившись на анализе проекта преобразования военно-народного управления, разработанного главным начальником края князем А. М. Дондуковым-Корсаковым в 1885 г., исследователь оставил фактически без внимания реформу этой системы, проведенную двумя годами ранее.⁶ В итоге не был исследован вопрос, каким образом были связаны реформа 1883 г. и проект 1885 г., не получивший в Петербурге поддержки. Остается неясным, зачем понадобилось готовить еще один проект преобразования военно-народного управления после утверждения императором 12 июня 1883 г. мнения Государственного совета «О некоторых изменениях в устройстве военно-народных управлений на Кавказе».⁷ Данная статья посвящена анализу обстоятельств обсуждения, разработки и реализации проектов преобразования военно-народного управления в Кавказском крае в 1880-х гг.

На упомянутом выше совещании под председательством великого князя было решено, что в случае отмены наместничества на Кавказе новому главному начальнику края должны были предоставить гораздо больше прав, чем обычному генерал-губернатору.⁸ В специаль-

ной записке, подводившей промежуточные итоги совещания, было также вскользь затронуто военно-народное управление. «Все дела об устройстве туземного населения, — говорилось в ней, — дела об управлении туземцами, и дела об устройстве новообразованных областей также прямо подведомственны главноначальствующему».⁹ Однако в окончательном проекте «Главных оснований, предложенных изменений в управлении Кавказа», подготовленном 25 апреля 1881 г., пункты, касавшиеся военно-народного управления, исчезли. Члены совещания решили детально не расписывать полномочия главного начальника края, указав только на необходимость дать ему широкую возможность участвовать в обсуждении и решении всех дел и вопросов, связанных с предстоящим преобразованием управления краем, в том числе системы военно-народного управления.¹⁰

Окончательное решение об уничтожении наместничества и проведении масштабной административной реформы на Кавказе принято было императором 20 ноября 1881 г., когда министр внутренних дел граф Н. П. Игнатьев передал председателю Комитета министра, статс-секретарю М. Х. Рейтерну высочайшее повеление обсудить в комитете следующие вопросы: упразднение должности наместника и замену ее должностью главноначальствующего гражданской частью, упразднение Кавказского комитета; подчинение кавказской администрации напрямую министерствам. Рейтерн предложил предварительно запросить у министерств и ведомств их соображения по вопросу «оснований будущего устройства местных управлений Кавказа», чтобы затем обсудить их на заседании комитета. Александр III утвердил это предложение, назначив 1 января 1882 г. крайним сроком для представления министерствами своих программ преобразований.¹¹

К концу декабря 1881 г. все министерства и ведомства передали в Комитет свои предложения. Военное министерство, которому подчинялось военно-народное управление, представило «Программу военного министерства по преобразованию на Кавказе», которая 6 января 1882 г. была утверждена императором. В ней предлагалось только упростить военно-народное управление. «По мнению военного министерства, — говорилось в программе, —

² См.: Бобровников В. О. Мусульмане Северного Кавказа: обычай, право, насилие (очерки по истории и этнографии права Нагорного Дагестана). М., 2002.

³ См.: 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. Вып. 3 (42). С. 107–128; Она же. Интеграция Осетии в судебно-административную систему Российской империи // Российская история. 2012. № 4. С. 3–15.

⁴ См.: Силаев Н. Ю. Северный Кавказ в составе России во второй половине XIX в.: демографические, экономические, административно-правовые аспекты интеграции: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003.

⁵ См.: Урушадзе А. Т. История военно-народного управления на Кавказе в поисках автора и истоков // Восток (ORIENTS). 2012. № 6. С. 137–142; Он же. Кавказ в конце XIX — начале XX в.: проблемы управления и модернизации на южной окраине Российской империи // Quaestio Rossica. 2015. № 2. С. 144–157.

⁶ См.: Силаев Н. Ю. Указ. соч. С. 175–181.

⁷ См.: Полное собрание законов Российской империи, 3-е собр. (ПСЗРИ III). СПб., 1883. Т. 3. С. 300.

⁸ См.: Милютин Д. А. Дневник. 1879–1881 гг. М., 2010. С. 306, 307.

⁹ РГИА. Ф. 932. Оп. 1. Д. 321. Л. 30б.–4.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Там же. Л. 120б.

казалось бы, вполне возможным значительно уменьшить расходы на военно-народную администрацию, посредством присоединения некоторых местностей, управляемых ныне отдельно, к соседним территориям и сокращения административных их подразделений. Равным образом не предстоит, по-видимому необходимости в содержании особого центрального органа в виде Кавказского военно-народного управления, которое могло бы, в более ограниченных размерах, войти особым отделением в состав окружного штаба».¹²

Дальнейший ход преобразования во многом зависел от человека, который должен был возглавить кавказскую администрацию. Выбор Александра III пал на князя А. М. Дондукова-Корсакова, который 1 января 1882 г. указом Правительствующему сенату был назначен главноначальствующим гражданской частью на Кавказе. Еще на аудиенции у императора 25 ноября 1881 г. он высказал свое полное согласие с необходимостью реформы всей системы управления Кавказом. «Я понимаю государь, — заявил он, — что с умиротворением Кавказа должны измениться многие особенности его управления, а с упразднением наместничества значительно упростится и форма существующих учреждений, и самые полномочия, вызванные другими обстоятельствами».¹³ Свое видение содержания реформ Дондуков выразил в следующих пунктах: «1) упрощение настоящей сложной административной системы управления Кавказом; 2) возможное слияние управления Кавказом с общими учреждениями империи; 3) значительное, вследствие этих мер, сокращение расходов по Кавказу, обременяющих в настоящее время государственный бюджет». Александр III согласился с его взглядами.¹⁴

В то же время новый главный начальник попросил не спешить с началом преобразований и дать ему около года на ознакомление с реальным положением дел в крае, чтобы составить ясный план административной реформы. Его просьбу рассмотрели на заседаниях Комитета министров 19 и 26 января 1882 г. Министры согласились только частично ее удовлетворить. Дондуков должен был ознакомиться с краем параллельно с работой в Тифлисе межведомственной комиссии, которую обязали осенью представить проект но-

вого «Учреждения об управлении Кавказским краем».¹⁵

Дондуков неслучайно просил отсрочки. Несмотря на выраженное им согласие со сформулированными в Петербурге главными принципами задуманных преобразований, он имел собственное видение того, каким образом их нужно проводить. Большое влияние на его взгляды оказала составленная осенью 1881 г. для Александра III известным публицистом Р. А. Фадеевым «Записка об управлении азиатскими окраинами». Дондуков также получил ее копию и внимательно изучил.¹⁶ В ней Фадеев жестко критиковал политику бывшего наместника по введению на Кавказе «европейских» административных и судебных институтов, что привело, по его мнению, к лишним расходам казны, а также росту преступлений и недовольства среди туземного населения, не понявшего и не принявшего этих институтов. Фадеев призывал вернуться к широкому использованию в управленческой и судебной системе Кавказа местных обычаев и институтов. Император, ознакомившись в декабре 1881 г. с содержанием записки, наложил резолюцию: «Все это вполне сходится с моими личными убеждениями. Дай Бог, чтобы мы достигли наконец желанных результатов».¹⁷

Разделяя взгляды Фадеева, главный начальник Кавказа тем не менее не мог игнорировать ожиданий правительственных верхов, что вместе с разработкой в Тифлисе нового «Учреждения управления Кавказским краем» будет также составлен проект преобразования военно-народного управления. О колебаниях Дондукова говорит отложившаяся в его архиве записка начала 1882 г. со следующими вопросами: «1. Признается ли необходимым сохранить на будущее время систему так называемого военно-народного управления, или же наступила пора подчинить части края, состоящие ныне в военно-народном ведомстве, действию нового учреждения управления Кавказа? 2. Если признается вообще необходимость сохранить эту систему, целиком или отчасти, то во всех ли местностях, в которых она ныне применяется, или уже можно и полезно ввести в некоторых из них общий гражданский порядок, действующий в Закавказских губерниях? 3. Основание системы военно-народного управления заключается в особом суде для

¹² Там же. Д. 433. Л. 10об.–11.

¹³ Там же. Д. 392. Л. 10б.–2.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4228.

¹⁶ См.: Там же. Ф. 932. Оп. 1. Д. 322.

¹⁷ Там же. Ф. 1284. Оп. 1. Д. 147. Л. 164.

туземцев, в предоставлении администрации больших дисциплинарных прав по отношению к населению и в упрощении административного строя. Удовлетворяют ли, в общих чертах, проектированные положения и штаты этим основаниям?»¹⁸

Проведенный Дондуковым летом 1882 г. объезд края убедил его в необходимости сохранить военно-народную систему. Главным аргументом для него стал рост преступности в тех местностях, где были введены в конце 1860-х гг. общеимперские судебные учреждения, и, наоборот, ее низкий уровень на территориях с военно-народным управлением. Свои наблюдения Дондуков изложил в поданной императору 29 октября 1882 г. всеподданнейшей записке. «При объезде края, — писал он, — я мог убедиться, как из моих расспросов, так и из множества поданных мне, частными лицами и целыми обществами, жалоб, в существующем среди мусульманского населения неудовольствии... на результаты применения к краю наших новых судебных порядков. <...> Частая безнаказанность преступлений, за недостаточностью требуемых судебными уставами формальных улик; широко практикуемая отдача на поруки заведомо признанных населением преступников; развившееся вследствие того, в ремесло лжесвидетельство, — все это влияет растлевающим образом на простой народ, теряющий веру как в суд, так и в значенные правительственной власти в крае».¹⁹

Сопоставляя положение дел в Бакинской, Елисаветпольской губерниях с Дагестанской областью, Дондуков писал: «По сравнению с юго-восточным Закавказьем совершенно иную картину представляет в отношении администрации и суда Дагестан, населенный сплошь также мусульманами, к которым, однако, не решились еще применить усовершенствованные, европейские формы судопроизводства и сложный механизм гражданского управления. В этой области продолжает действовать система, так называемого, военно-народного устройства, в основании которой положены: упрощенные формы администрации, народные суды, решающие дела по адату т. е. по установившемся издавна обычаем, видоизменяемым самим населением, применительно к новым понятиям и условиям жизни народа, и широкое самоуправление в сельских обществах. <...> При недавнем посещении Дагеста-

на мною не было получено ни одной жалобы на судебные решения».²⁰ Описывая в записке преимущества военно-народного управления, Дондуков прежде всего рассчитывал получить поддержку своим взглядам со стороны императора, который согласился с доводами главного начальника и «выразил удовольствие по поводу нераспространения на Дагестан, усовершенствованных форм судопроизводства и сложного механизма гражданского управления».²¹

Но в Петербурге все равно ждали реформы военно-народного управления. В итоге в декабре 1882 г. Дондуков, как командующий войсками Кавказского военного округа, «во исполнение высочайшей воли о возможности по местным условиям, упрощения состава военно-народных управлений» представил свой проект преобразования.²² Желая сохранить систему, он предлагал только упростить структуру, убрать лишние административные этажи, в результате чего сократились бы казенные расходы. Главный начальник готов был пожертвовать формой, но не содержанием военно-народного управления. Так, он сразу поддержал предложение военного министерства упразднить его центральный институт, расположенный в Тифлисе, — Кавказское военно-народное управление. Это соответствовало бы общему направлению административной реформы на Кавказе, но при этом не затрагивало деятельность военно-народного управления на местах.

Главный начальник предложил также придать системе более гражданский вид путем переименования некоторых должностей. Дагестанскую область должен был возглавить не командующий войсками, а военный губернатор, при котором должна была остаться только небольшая канцелярия. Упразднению подлежали должности военных начальников Среднего, Западного и Южного Дагестана, а также управление Дербентского градоначальника. Вместо них учреждались должности двух помощников военного губернатора, а также двух окружных начальников.²³ Ввиду упразднения должности начальника Кавказского военно-народного управления, которому был непосредственно подчинен начальник Закатальского округа, Дондуков предлагал его подчинить либо командующему войсками Кавказского

²⁰ Там же. Л. 6–70б.

²¹ Там же. Д. 311. Л. 32–320б.

²² Там же. Ф. 1149. Оп. X. 1883. Д. 49. Л. 4–40б.

²³ См.: Там же. Л. 40б.–6.

¹⁸ Там же. Ф. 932. Оп. 1. Д. 341. Л. 17.

¹⁹ Там же. Д. 296. Л. 6.

военного округа, либо Тифлисскому военному губернатору, если такая должность будет учреждена.²⁴

Дондуков также хотел сократить штаты военно-народного управления в Карской области, нерусское население которой с 1879 г. значительно сократилось вследствие выселения в Турцию. Чтобы снизить расходы, чего так хотели в Петербурге, он предложил уравнивать ранее завышенные оклады служащих в Карской области с окладами служащих военно-народного управления в других местностях Кавказа. Кроме того, теперь расходы на содержание полицейских управлений в Карсе, Ардагане, Кагызмане и Ольтах должны были покрываться за счет городских доходов.²⁵

Более сложный план преобразования Дондуков разработал в отношении Батумской области, которая, по его мнению, экономически и этнографически тяготела к Имеретии, Мингрелии, Сванетии, Гурии, Самурзакани и Абхазии. Единственное, что мешало их объединению, — это разный уровень «развития в них гражданственности». Имеретия, Гурия и Сванетия, вошедшие в состав Кутаисской губернии, управлялись гражданскими властями. В это же время Абхазия и Самурзакань, составлявшие Сухумский отдел, а также Батумская область находились в военно-народном управлении. Вводить в последних гражданское управление Дондуков считал «еще слишком преждевременным». В то же время он указывал на неудобства, которые вызывало разделение этого примыкающего к Черному морю единого региона между военным и гражданским ведомствами. «Такое разделение, — писал он, — имеет весьма важные неудобства в том отношении, что не соблюдается должное единство на местах в общем направлении мер, принимаемых к благоустройству края и материального быта населения. Кроме того, соседство Гурии, Мингрелии и Сванетии, находящихся в гражданском управлении с Батумской областью и Сухумским отделом, находящимися в военно-народном управлении и подчиненных разным властям, не мало способствует беспорядку давая возможность разбойникам и ворами к легкому способу укрываться временно от преследования местной полиции».²⁶

Чтобы решить эти проблемы, Дондуков предлагал «соединить общее управление Ку-

таисской губернией, Батумской областью и Сухумским отделом в руках одного лица» — Кутаисского военного губернатора. Таким образом, Батумская область и Сухумский отдел, преобразованный в округ, должны были войти в состав Кутаисской губернии. Тем самым достигалось единство в управлении региона, прилегающего к Черному морю, а также сокращение штатов военно-народного управления Батумской области и Сухумского округа. Для управления последними при Кутаисском военном губернаторе планировалось учредить особую канцелярию «в самых ограниченных размерах».²⁷

Составленный Дондуковым проект был рассмотрен в декабре 1882 г. в Главном штабе и после внесения некоторых дополнений в целом одобрен.²⁸ Военное ведомство полностью поддержало стремление упростить структуру военно-народного управления и тем самым снизить расходы на его содержание. С другой стороны, в Главном штабе, настаивая на упразднении системы как таковой, надеялись передать военно-народное управление в ведение министерства внутренних дел. В этом вопросе министерство руководствовалось следующими соображениями: «Военно-народное управление, введенное в некоторых частях Кавказского края, существует как мера временная. С развитием в этих местностях гражданственности, с изменением настоящих обстоятельств эти части должны войти в общий состав гражданского управления Кавказа. <...> Если в настоящее время по ходу дел и вследствие существующих обстоятельств признается еще необходимым поддержать в некоторых местностях Кавказа самодействие правительственной власти, вводя в администрацию сих местностей долю военного элемента, то успешные результаты этой меры скорее могут быть достигнуты при неразрывной связи центральной канцелярии по военно-народному управлению с управлением главноначальствующего гражданской частью, а не управлением командующего войсками, которое должно непосредственно заботиться лишь о потребностях и службе войска».²⁹ В итоге военное министерство предлагало: 1) переименовать военно-народное управление на Кавказе в «управление частями Кавказского края, находящимися на особом положении»; 2) всю

²⁴ См.: Там же. Л. 9об.

²⁵ См.: Там же. Л. 6об.—7.

²⁶ Там же. Л. 8—8об.

²⁷ Там же. Л. 8об.—9.

²⁸ См.: Там же. Л. 11—14.

²⁹ Там же. Л. 15—17.

переписку по делам этого управления передать в гражданские министерства; 3) предоставить главноначальствующему большую самостоятельность в решении на месте дел военно-народного управления.³⁰

Главный начальник не возражал против такого преобразования. Для него ценность военно-народного управления состояла не в его подчиненности военному ведомству. Во всеподданнейшей записке за 1883 г. он писал: «Все достоинство системы военно-народного управления заключается именно в ее простоте, доступной пониманию народа; в предоставлении ему права ведаться собственным судом, решающим по обычаю, одинаково всеми чтимому и потому не возбуждающему неудовольствию против основанных на нем судебных приговоров, наконец, в большей самостоятельности действий местной администрации, не стеснённой формальностями чисто гражданского строя управления и потому стоящей в более близких отношениях к населению».³¹

Однако Дондуков опасался, что министерство внутренних дел будет возражать против подчинения ему военно-народного управления. Поэтому он предложил на два года оставить управление в ведении военного министерства, чтобы иметь время для детальной разработки проекта «нового управления частями Кавказа, находящимися на особом положении». Опасения главного начальника подтвердились. В феврале 1883 г. министр внутренних дел граф Д. А. Толстой на запрос, сделанный военным министерством, ответил, что «ввиду малого знакомства с делами этого рода полагал бы согласно с мнением генерал-адъютанта Корсакова оставить помянутое управление на два года в ведении военного министерства с тем, чтобы в течении этого времени был разработан проект нового порядка управления частями Кавказа, находящимися на особом положении».³²

В марте 1883 г. на стадии обсуждения вопроса в Военном совете от Дондукова поступило предложение передать заведывание канцелярией по военно-народному управлению при командующем войсками Кавказского округа директору канцелярии главноначальствующего по гражданской части. В начале апреля того же года Дондуков обратился в Главный штаб уже с предложением напрямую передать

ему, как главному начальнику гражданской частью, военно-народное управление. Он указывал, «что одновременный переход заведывания военно-народными делами в канцелярию главноначальствующего и в министерство внутренних дел несомненно поставил бы оба эти учреждения, из которых одно недостаточно, а другое вовсе не знакомо с характером и деятельностью военно-народного управления, в большое затруднение и невыгодно отразился бы на самом ходе дела этого управления».³³ В случае же передачи военно-народного управления в его управление как начальника гражданской частью директор его канцелярии сможет в течение двух лет войти в курс дел и подготовить проект окончательного перехода этого управления под другим названием в ведение министерства внутренних дел.

Дондуков хотел таким образом гарантировать себе на будущее широкие полномочия в отношении передаваемого в гражданское ведомство военно-народного управления. Но военный министр П. С. Ванновский, согласившись на фактическое объединение двух канцелярий — гражданской и военно-народной, сразу выступил против подчинения на переходный период военно-народного управления непосредственно главному начальнику гражданской частью. Как заявил военный министр, «мера эта, имеющая при том переходный характер не вызывается настоятельной необходимостью и потребовала бы ныне же законодательного расширения прав главноначальствующего по управлению военно-народным ведомством на Кавказе».³⁴ При нерешенности вопроса о передаче военно-народного управления министерству внутренних дел военный министр не хотел полностью утратить над ним контроль.

30 апреля 1883 г. военный министр направил в Государственный совет представление о преобразовании военно-народного управления на Кавказе. В его заключительной части П. С. Ванновский подчеркнул: «В случае утверждения всех вышеизложенных преобразований государственное казначейство получит ежегодного сбережения: по смете военного министерства 36 644 р. 50 коп. и по смете гражданского управления Закавказского края 106 455 р. 62 коп., всего 143 100 р. 12 коп.»³⁵ Эти цифры экономии средств казны должны

³⁰ Там же.

³¹ Там же. Ф. 932. Оп. 1. Д. 311. Л. 32об.–33.

³² РГИА. Ф. 1149. Оп. X. 1883. Д. 49. Л. 170б.–18.

³³ Там же. Л. 24–25.

³⁴ Там же. Л. 250б.–28.

³⁵ Там же. Л. 280б.

были обеспечить проекту беспрепятственное прохождение через тернии Государственного совета.

Однако рассмотрение вопроса сразу стало тормозиться. В тот же день государственный секретарь А. А. Половцов записал в дневнике: «Суббота. 30 апреля. Заседание соединенных департаментов. Вследствие просьбы Дондукова я пустил в доклад дело о преобразовании на Кавказе народных управлений, дающем 143 тыс. экономии государству, но по настоянию министра государственных имуществ, заявившему, что не имел времени прочесть дело, оно отложено, хотя постараюсь доложить его в Москве».³⁶ На следующем заседании 17 мая члены департаментов снова попытались отложить рассмотрение проекта, поскольку с ним не успели ознакомиться другие министры. Заставить департаменты утвердить представленный военным министерством проект смогло только жесткое заявление присутствовавшего на заседании Дондукова, который подчеркнул, что «успешное преобразование гражданского управления Кавказского края, на основаниях, определенных высочайше утвержденными 26 апреля текущего года законоположениями, находится в прямой зависимости от одновременного с тем приведения в действие проектированных военным министерством изменений в составе некоторых частей Закавказья и в устройстве существующего там военно-народного управления».³⁷ Дондуков завуалированно пригрозил обвинить членов департаментов в саботаже проводимой на Кавказе под непосредственным контролем императора общей административной реформы.

Одобрив в целом проект, члены департаментов сделали несколько замечаний и выдвинули ряд требований. В журнале подчеркивалось, что утвержденный проект предлагает только временное решение важных вопросов, от которых зависит реализация общего преобразования системы управления Кавказом. «Департаменты рассуждали, — говорилось в журнале, — что осуществлением одобряемых ныне изменений в административном устройстве местностей Кавказа, состоящих на особом положении, не завершается еще задача, подлежащая правительству в отношении к оным. Система военно-народного управления выделяет обширные части Кавказского края

из общего государственного строя и устраняет применение к ним действующих в империи законов. <...> Не подлежит сомнению, что военное заведывание необходимо в местностях, не вполне еще покоренных силой оружия, где прочность завоевания обеспечивается существованием единой и сильной власти и где все усилия последней должны быть направлены главным образом к одной несложной цели — утверждения господства и замирения. Но коль скоро потребность эта миновала, а жизнь туземных обывателей, обратившись к мирным занятиям, начинает развиваться, заявляя о себе разнообразными нуждами, то военное управление оказывается недостаточным для водворения гражданственности и слияния разноплеменных слоев населения. По мнению департаментов, пора эта ныне наступила едва ли не для всех частей Закавказья, находящихся в военно-народном ведомстве».³⁸

Соглашаясь на отсрочку в деле передачи военно-народного управления министерству внутренних дел, члены департаментов подчеркнули, что «предстоящая задача не настолько сложна и затруднительна, чтобы она не могла быть разрешена удовлетворительным образом в течение полуторагодового срока». Поэтому Дондукову было поручено к 1 июня 1884 г. разработать окончательный проект передачи территорий военно-народного управления в гражданское ведомство. Вследствие этого обновленные штаты военно-народного управления, разработанные Дондуковым, признавались только временными. В связи с этим департаменты решили, «не утверждая, проектированных штатов, предоставить всю исчисленную по оным сумму в непосредственное распоряжение главноначальствующего гражданской частью на Кавказе».³⁹

Журналы заседания департаментов, как правило, тщательно отредактированные в Государственной канцелярии, не дают возможности увидеть, как в действительности обсуждались проекты. Судя по дневнику А. А. Половцева, на заседании 17 мая велась жаркая дискуссия. Очевидно, не все члены департаментов одобряли утверждение паллиативного по сути проекта. «В 2 часа заседание соединенных департаментов Государственного совета по кавказскому делу об упразднении военно-народных управлений, — записал в дневнике Половцов. —

³⁶ Дневник Государственного секретаря А. А. Половцова: в 2 т. М., 1966. Т. 1. С. 85.

³⁷ РГИА. Ф. 1149. Оп. X. 1883. Д. 49. Л. 70.

³⁸ Там же. Л. 70–70об.

³⁹ Там же.

Непростительно решать так легкомысленно столь важные дела. Председатель Старицкий думает лишь о том, как исполнить желание вел. князя. Протест Ковалевского остается безгласным». ⁴⁰ Неизвестно, в чем конкретно заключался протест Ковалевского. Обращает на себя внимание фраза Половцова о той поддержке, которую великий князь Михаил Николаевич оказал проекту Дондукова, несмотря на установившиеся между ними напряженные личные отношения.

12 июня 1883 г. император Александр III утвердил мнение Государственного совета «О некоторых изменениях в устройстве военно-народных управлений на Кавказе». Таким образом, князь А. М. Дондуков-Корсаков все же достиг своей цели, не только сохранив на Кавказе военно-народное управление, но и поставив его под свой прямой контроль. Хотя высшее руководство осталось за военным министерством, теперь он мог в рамках отведенной ему ежегодной суммы (514 тыс. 114 руб.) без вмешательства со стороны военного министерства или министерства внутренних дел производить в штатах этого управления нужные ему изменения. Подчинение канцелярии военно-народного управления директору гражданской канцелярии главноначальствующего, с одной стороны, укрепляло независимость Дондукова в этой административной сфере от военного министерства, а с другой — не подчиняло его жестко министерству внутренних дел. Кроме того, данное объединение канцелярий так же, как и введение должностей военных губернаторов придавало в глазах Петербурга всей системе менее военный и более гражданский вид.

Тем не менее главный начальник Кавказа должен был представить в 1884 г. новый окончательный проект передачи военно-народного управления в гражданское ведомство. На заседании 17 мая 1883 г. члены Государственного совета ясно дали понять Дондукову, что ждут от него скорее не проект преобразования, а проект упразднения военно-народного управления. Во всеподданнейшей записке за 1883 г. он писал: «Предстоящая разработка проекта будущей организации управления в частях края военно-народного ведомства ставит на очередь вопрос о самой системе ныне действующего в них управления, приноровленной к понятиям и степени гражданского развития

местного населения. В суждениях, происшедших по этому предмету в Государственном совете высказаны были, между прочим мнения, что система военно-народного управления могла представлять известную долю пользы в первое время после покорения горских племен или присоединения новых территорий к империи, но что в настоящее время, при изменившихся во многом условиях жизни кавказских народностей, дальнейшее существование системы военно-народного управления не оправдывалось бы необходимостью и что, по сему, надлежало бы согласовать будущую организацию частей края, управляемых ныне на особых положениях, с основаниями действующего в других частях Кавказа гражданского устройства». ⁴¹

Как и год назад, Дондуков, чтобы отразить атаку на военно-народное управление, снова обратился к «арбитражу» императора. В той же записке он, повторив прежние аргументы, указав на негативные в плане роста преступности итоги судебной реформы на Кавказе конца 1860-х гг., твердо заявлял: «Но если практический смысл народа и опыт администрации свидетельствуют в пользу оснований военно-народной системы, как вполне отвечающих всем потребностям и уровню развития населения, то может ли быть достаточно веский повод менять ее искусственно на другой строй управления, доказывающий во многом свою несостоятельность». ⁴²

Тем не менее в течение 1884 г. в Тифлисе в особых совещаниях начальников этого управления под председательством директора канцелярии главного начальника полковника А. А. Шепелева шли активное обсуждение и разработка нового проекта реформы военно-народного управления. Затем его обсудили в Совете при главноначальствующем, который ожидаемо сделал следующее заключение: «Применение ныне к территориям военно-народного ведомства оснований общего, административного и судебного строя в империи было бы большой политической ошибкой». ⁴³

В итоге в представленном в Петербург проекте главный начальник Кавказа предлагал сохранить в Дагестанской и Карской областях, а также в Закатальском, Артвинском, Батумском и Сухумском округах систему военно-народного управления, которая, утратив свое

⁴¹ РГИА. Ф. 932. Оп. 1. Д. 311. Л. 300б.–310б.

⁴² Там же. Л. 330б.

⁴³ Там же. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4444. Л. 859–863.

⁴⁰ Дневник Государственного секретаря. С. 97.

прежнее наименование, переходила в ведение министерства внутренних дел. Главным начальствующий должен был получить широкие полномочия по «управлению территориями, находящимися на особом положении», в частности он становился высшей апелляционной инстанцией для судов по адату. В соответствии с этими положениями были разработаны конкретные проекты законоположений: об устройстве судебной части; о сельских обществах, общественном управлении и государственных и общественных повинностях; о временных правилах по надзору за общественными управлениями.⁴⁴ В целях упрощения и удешевления военно-народного правления Дондуков планировал присоединить Закатальский округ к Тифлисской губернии с учреждением в ней должности военного губернатора, а также включить со временем территорию нынешней Карской области в состав Эриванской губернии.⁴⁵ Таким образом, согласно проекту, военно-народное управление, не меняя своего внутреннего содержания, переходило в ведение гражданских министерств. При этом главный начальник гражданской частью на Кавказе в рамках этой системы управления получал бы широкие полномочия.

Но именно с последним были не согласны в Петербурге. В феврале 1885 г. Дондуков передал проект с приложенной к нему объяснительной запиской в министерство внутренних дел. После этого на три года продвижение проекта по инстанциям затормозилось. Во всеподданнейшей записке, подводившей итоги его деятельности на Кавказе, в 1890 г.

главный начальник писал: «Находясь в начале 1888 года в С.-Петербурге я осведомился, что предположения мои еще не внесены на уважение Государственного совета и что до того времени происходил лишь обмен мнений между министерствами, причем министры военный, финансов и государственных имуществ сообщили уже свои замечания на проект, а от прочих лиц замечаний получено еще не было. Объяснившись лично с покойным графом Толстым, я пришел к заключению, что выработанный мною проект встречал такие возражения по главнейшим его частям, что не было оснований рассчитывать на осуществление его в близком будущем. Посему, для успеха дела я признал за лучшее взять проект обратно и, по получении возражений от всех министерств, приступить к разработке нового проекта, согласовав его, по возможности, с замечаниями министров».⁴⁶

Между тем принятое 21 марта 1888 г. новое «Учреждение управления Кубанской и Терской областей», согласно которому областные администрации переходили в ведение военного министерства, фактически дезавуировало прежние требования петербургской бюрократии о введении повсеместно на всех территориях Кавказского края гражданского управления.

В итоге военно-народное управление осталось в том положении, которое зафиксировал закон 1883 г., а вопрос о его дальнейшем преобразовании в правительственных верхах в правление Александра III больше не поднимался.

Michael A. Volkhonskiy

Candidate of Historical Sciences, Moscow State Institute for International Studies (Russia, Moscow)

E-mail: VolkhonskiyMA@yandex.ru

TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF MILITARY-PEOPLE'S ADMINISTRATION IN THE CAUCASUS UNDER ALEXANDER III IN 1882–1888

Introduced in the 1850s, the military-public administration, along with the institute of viceroyalty, was one of the main distinguishing features of the special administrative status of the Caucasus as part of the Russian Empire. Various aspects of this system have been the object of historians' research many times. However, the period from the 1880s to 1917 is still poorly studied. The article is devoted to the analysis of the circumstances of the discussion, development and implementation of projects for the transformation of the military-people's administration in the Caucasus Region in the 1880s. The process of developing the reform in 1882 was initiated by the Minister of War in connection with the planned general transformation of the administration system of the Caucasus. The reform project was developed by the new chief of the Caucasus, Prince A. M. Dondukov-Korsakov.

⁴⁴ См.: Там же.

⁴⁵ См.: Там же. Ф. 932. Оп. 1. Д. 311. Л. 330б.–34.

⁴⁶ Всеподданнейшая записка главному начальствующего гражданской частью на Кавказе. 1882–1890 гг. Тифлис, 1890. С. 106, 107.

kov, who opposed the abolition of the military-public administration. Of the two projects submitted by him to St. Petersburg in 1883 and 1885, only the former was implemented. The project included: the abolition of the Central Caucasian military-people's administration in Tiflis; subordination of local military-people's administrations to military governors; annexation of the districts of the Batumi region and the Sukhumi district, where the military-people's administration was maintained, to the Kutaisi province.

Keywords: *Russian Empire, national outskirts, administrative reform, Caucasian Region, military-people's administration, Alexander III, P. S. Vannovsky, Prince A. M. Dondukov-Korsakov*

REFERENCES

- Bobrovnikov V. O. *Musul'mane Severnogo Kavkaza: obyčaj, pravo, nasiliye (Ocherki po istorii i etnografii prava Nagornogo Dagestana)* [Muslims of the North Caucasus: Custom, Law, Violence (Essays on the History and Ethnography of the Law of Nagorny Dagestan)]. Moscow: Vostochnaya literature Publ., 2002. (in Russ.).
- Kobakhidze E. I. [From "military-public" to "civil" ruling: administrative practice of Russia in the Central Caucasus in the end of 1850s – beginning of the 1870s]. *Izvestiya SOIGSI* [Izvestia SOIGSI], 2009, iss. 3 (42), pp. 107–128. (in Russ.).
- Kobakhidze E. I. [Integration of Ossetia into the judicial and administrative system of Russian Empire]. *Rossiiskaia Istoria* [Russian History], 2012, no. 4, pp. 3–15. (in Russ.).
- Silaev N. Yu. *Severnyy Kavkaz v sostave Rossii vo vtoroy polovine XIX v.: demograficheskiye, ekonomicheskiye, administrativno-pravovyye aspekty integratsii: kand. diss.* [The North Caucasus as part of Russia in the second half of the 19th century: demographic, economic, administrative and legal aspects of integration: Diss. Cand.]. Moscow, 2003. (in Russ.).
- Urushadze A. T. [History of military native administration in the Russian Caucasus: in search of author and sources]. *Vostok: Afro-aziatskie obshchestva: istoriia i sovremennost'* [Vostok (ORIENS)], 2012, no. 6, pp. 137–142. (in Russ.).
- Urushadze A. T. [The Caucasus in the Late 19th – Early 20th Centuries: Problems of Governance and Modernization on the Southern Outskirts of the Russian Empire]. *Quaestio Rossica*, 2015, no. 2, pp. 144–157. DOI: 10.15826/qr.2015.2.101 (in Russ.).

Для цитирования: Волхонский М. А. Преобразование системы военно-народного управления на Кавказе при Александре III в 1882–1888 гг. // Уральский исторический вестник. 2022. № 4 (77). С. 178–187. DOI: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-178-187.

For citation: Volkhonskiy M. A. Transformation of the system of military-people's administration in the Caucasus under Alexander III in 1882–1888 // Ural Historical Journal, 2022, no. 4 (77), pp. 178–187. DOI: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-178-187.