

Научная статья

УДК 316.334

ББК 60.562.5

С 14

DOI: 10.53598 / 2410-3691-2022-4-309-48-55

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ У ГОРЦЕВ ВЕРХНЕЙ КУБАНИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

(Рецензирована)

Алексей Александрович Сайко

Карачаево-Черкесский государственный университет имени У.Д. Алиева, г. Карачаевск, Россия

ballantines07@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы становления материального и финансового обеспечения органов местного самоуправления в горских поселениях в Верхней Кубани (современная Карачаево-Черкесская республика) во второй половине XIX в. Отмечается, что во время своего возникновения в имперский период эта сфера испытывала определенные трудности, а материальное вознаграждение за свой труд служащие сельских органов власти вообще не получали. Однако постепенно система местного самоуправления у горцев стала получать организационное оформление: вводились налоги на содержание управленческого аппарата, создавались фискальные и силовые структуры, обеспечивавшие поступление сборов. Важно отметить, что постепенно была выработана довольно эффективная и успешная система самообеспечения местной власти, которая также учитывала социальную и имущественную градации населения, выработаны институты оказания помощи нуждающимся членам общества, обеспечение общественных институтов сельского уровня и т.д. Реализация принципа самофинансирования, наряду с относительно широкими правами местных властей в плане регуляции земельных и иных природных ресурсов, имущественных и прочих гражданских отношений на закрепленных территориях, позволяет говорить о том, что система местного самоуправления у горцев к началу XX в. сложилась и была эффективной.

Ключевые слова: Карачай, Черкесия, местное самоуправление, фискальная система, общественная казна, ссудная касса, хлебные запасные магазины.

Для цитирования: Сайко А.А. Особенности Становление системы материально-финансовой инфраструктуры местного управления у горцев Верхней Кубани во второй половине XIX в. // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». 2022. Вып. 4 (309). С. 48-55. DOI: 10.53598 / 2410-3691-2022-4-309-48-55.

Original Research Paper

FORMATION OF THE SYSTEM OF MATERIAL AND FINANCIAL INFRASTRUCTURE OF THE LOCAL GOVERNMENT OF THE UPPER KUBAN HIGHLANDERS IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

Aleksey A. Saiko

Karachay-Cherkess State University named after U.D. Aliev, Karachayevsk, Russia

ballantines07@mail.ru

Abstract. The article deals with the issues of the formation of material and financial support of local self-government bodies in mountain settlements in the Upper Kuban region (modern Karachay-Cherkess Republic) in the second half of the 19th century. It is noted that during the period of its emergence in the imperial period, this sphere experienced certain difficulties, and employees of rural authorities did not receive material remuneration for their work at all. However, gradually the system of local self-government of the highlanders began to receive organizational formalization: taxes were introduced for the maintenance of the administrative apparatus, fiscal and law enforcement structures were created to ensure the receipt of fees. It is important to mention that a fairly effective and successful system of self-sufficiency of local authorities was gradually developed, which also took into account the social and property gradation of the population, developed institutions for providing assistance to needy members of society, provided rural-level public institutions, etc. The implementation of the principle of self-financing, along with the relatively broad rights of local authorities in terms of regulation of land and other natural resources, property and other civil relations in the assigned territories, suggests that the system of local self-government of the highlanders by the beginning of the 20th century had developed and was effective.

Key words: Karachay, Cherkessia, local self-government, fiscal system, public treasury, loan office, bread spare stores.

For citation: Saiko A.A. Formation of the system of material and financial infrastructure of the local government of the upper Kuban highlanders in the second half of the 19th century // *Bulletin of the Adyghe State University. Series «Regional Studies: Philosophy, History, Sociology, Jurisprudence, Political Sciences, Culturology»*. 2022. Iss. 4 (309). P. 48-55. DOI: 10.53598 / 2410-3691-2022-4-309-48-55.

Введение. Вопросы, связанные с эффективным функционированием системы местного (муниципального) управления, остаются актуальными для Российского государства. Местные органы власти неоднократно реформировались на протяжении десятилетий, но поиск оптимальной модели распределения

государственных и муниципальных полномочий, финансового обеспечения и самообеспечения местного самоуправления, налоговой политики и т.д. продолжается и на современном этапе. Поэтому эта сфера привлекает внимание специалистов из разных областей науки, в том числе историков. Анализ исторического

опыта становления и развития местного самоуправления, различных аспектов его функционирования на разных этапах истории России представляется востребованным и полезным. Это детерминирует, на наш взгляд, новые исторические исследования, в том числе в региональном контексте, что, собственно, мы и попытались предпринять в данной работе.

Методы. В основе исследования лежит принцип историзма, позволивший осветить становление материально-финансовой инфраструктуры местного управления в горских обществах рассматриваемого региона. В ходе работы был также задействован ряд специальных исторических методов: проблемно-хронологический, хронологический, синхронистический, позволивший проследить взаимосвязи между схожими процессами, протекавшими в среде соседних горских социумов региона в обозначенный хронологический период; сравнительно-исторический, позволивший определить особенности становления материально-финансового самообеспечения горцев в имперский период; генетический, с помощью которого проведен анализ основных закономерностей эволюции представлений о необходимости и важности формирования аульных и участковых бюджетов, фискальной системы, общественных касс и т.п.

Обсуждение. Присоединение к России региона Верхней Кубани вместе с проживавшими здесь горскими народами проходило на протяжении долгих десятилетий. Его правобережная часть вошла в состав империи к концу первой трети XIX в., а левобережье (так называемое Закубанье) – до верховий Большой Лабы – было полностью завоевано в начале 1860-х гг., уже в конце Кавказской войны. Весь этот период горское население, формально управлявшееся приставами из числа царских офицеров, сохраняло свой традиционный общественно-политический

уклад. Реальная власть на местах оставалась за феодальной знатью. Лишь после окончания войны в 1865 г. началось реформирование системы местного управления горского населения, распределенного по созданным так называемым военно-народным округам (по сути, национальным районам). Регуляция системы управления на уровне поселений определялась Положением «Об устройстве аульных обществ Кубанской области», введенным в 1867 г. С этого времени и вплоть до падения царизма основу обеспечения местного управления составлял принцип самофинансирования, базирующийся на местном фиске (денежных и частично натуральных податях). Упомянутое Положение устанавливало, что назначение жалованья или иного вознаграждения должностным лицам, избранным аульным обществом (сходом), осуществляется самим этим обществом, которое вообще имело право назначать сборы на любые общественные расходы [1; 104-107].

Следует отметить, что реформирование фискальной системы в горских округах производилось неравномерно и затянулось на долгие годы. Так, в Эльбрусском округе местные подати изначально вводились только на содержание окружного управления. Для этого во второй половине 1860-х гг. в ауле Кумско-Абазинском ежегодно взималось по 3 руб. с каждого двора, а в карачевских аулах – «смотря по степени богатства каждого» [2; 136]. Собственно «степень богатства» в них определялась условным «числом косцов», причем за 1 косца принималось имущество, равное 20 головам крупного рогатого скота или 200 овцам или 300 рублям. Создавались раскладочные комиссии, которые на основе собранных ими данных об имуществе и площади земель каждой семьи (двора) «раскладывали», то есть распределяли подати. Но, как отмечал окружной начальник Н.Г. Петрусевиц, равномерность в

подворной раскладке осложнялась тем, что оценка частных угодий в разных местностях была неодинаковой. Например, большую ценность представляли земли в аулах и близ них, нежели на периферии; стоимость земель различалась и по их урожайности. Поэтому с фискальной целью в 1868 г. была начата работа «по оценке всех частных земель в Карачае» [2; 136-138].

Добавим, что и после упразднения горских округов районное деление в регионе полностью или частично сохранялось. В 1871-1888 гг. в качестве районов выступали общие полицейские (фактически, административно-территориальные) участки со смешанным русско-горским населением; в 1888-1905 гг. – горские Хумаринский и Бибердовский участки во главе с участковыми начальниками; в 1905-1917 гг. – полицейские (административно-территориальные) участки, где горское население были обособлено в самостоятельные участки – 1-й (бывший Хумаринский, то есть Карачай) и 2-й (бывший Бибердовский, то есть горцы бассейна Большого и Малого Зеленчуков). В целом можно сказать, что практика создания горских районов (приставств, округов, участков) бытовала в регионе Верхней Кубани почти все время его пребывания в составе Российской империи. (Исключением был период 1871-1888 гг.). Районные административно-политические институты второй половины XIX в., в общем-то, с полным основанием можно рассматривать в качестве верхнего уровня системы местного управления. На это указывают факторы территориальной локальности и самоуправления (в том числе выборность целого ряда таких институций).

В первые пореформенные годы, судя по имеющимся источникам, служащие аульных управлений вообще не получали вознаграждения за свой труд. В рапорте начальника Зеленчукского округа помощнику начальника Кубанской области по

управлению горцами от 14 февраля 1870 г. сообщалось, что «до настоящего времени» в здешних горских поселениях не было никакой практики выдачи жалованья аульным старшинам и их помощникам за счет самих аульных обществ. В документе говорится, что до крестьянской реформы аульные старшины выполняли свои обязанности на общественных началах, «без всякого пособия» [3; 47-48 об.]. Но в новых условиях, как отмечал окружной начальник, старшины, «отвлекаясь от домашних занятий, нуждаются в средствах», по причине чего он предложил Зеленчукскому окружному горскому суду «обсудить этот предмет и дать свое заключение относительно вознаграждения за службу их» [3; 47-48 об.]. Постановление суда устанавливало ежегодное жалование аульным старшинам и их помощникам: в аулах с численностью населения от 50 до 100 дворов – по 50 и 25 рублей соответственно; от 100 до 200 дворов – по 75 и 37,5 руб.; от 200 до 300 дворов и более – по 100 и 50 руб. Кроме того, им полагалось 10% «со всего капитала, который будет приобретен в аульный доход заботливостью старшин и их помощников от разных статей дохода, как то: с общественных земель, лесов и других источников, по приговорам обществ и со всех налогов как по оштрафованию виновных, так и за право торговли в аулах частными и местными жителями, доля проценты эти поровну между старшинами и их помощниками после контроля Окружным управлением годового дохода и не иначе как по определению Окружного Начальника» [3; 47-48 об.]. После окончания устройства аульных управлений решено было создавать вспомогательный персонал, включающий десятского («аксакала»), конного рассыльного, сторожа, которые содержались бы местным населением «по приговору обществ». Постановление окружного суда было представлено окружным начальником для рассмотрения и

утверждения помощнику областному начальнику по управлению горцами [3; 47–48 об.]. В целом практика денежной оплаты труда аульных служащих в регионе Верхней Кубани была введена в 1870-е гг.

Поскольку формирование аульных и участковых бюджетов напрямую зависело от уровня доходов местного населения, то властями предпринимались попытки совершенствования фискальной системы. В конце XIX в. стала зарождаться практика замены уравнительного принципа местного налогообложения на дифференцированный, имущественный. В приказе за № 365 от 10 декабря 1894 г., изданном атаманом Баталпашинского отдела, отмечалось, что старшиной аула Хурзук Ахматом Байрамуковым (первым из всех глав селений Карачая) «было обращено серьезное и сердечное внимание» на «выраженное положение бедного населения». По его инициативе владельцы 20 голов крупного рогатого скота стали уплачивать ежегодно по 5,7 руб.; 50 голов КРС – 6,7 руб.; 50 лошадей – 7,7 руб.; свыше 100 лошадей – 9,2 руб. Лица, не имевшие состояния, одиночки, сироты были полностью освобождены от казенных и местных податей [4; 54-55].

Внедрение и бесперебойное функционирование фискальной системы в горской среде требовало «силового» обеспечения, принуждающего инструмента. В качестве такового выступали подразделения созданного царским командованием местного иррегулярного войска – конной милиции. Она формировалась в регионе еще до окончания Кавказской войны из жителей аулов «мирных горцев» (вначале – ногайских и абазинских). Её иногда привлекали к участию в охране перевалов, карантинной службе, боевых действиях, но, как отмечал источник 1850-х гг., обычно милиционеры не покидали территорию своего округа и служили властям в целях исполнения «различных полицейских мер» [5; 106]. К числу последних относилось

и принуждение местного населения к уплате податей, за счет которых, собственно, содержалась и сама милиция. Во второй половине 1860-х гг. за счет общественных сумм содержалась и приданная правлению Эльбрусского округа команда всадников Кубанской постоянной милиции, формировавшейся из жителей горских селений [6; 4]. Из сборов за аренду общественных угодий финансировались и сверхштатные объездчики казенных земель и лесов, назначенные приказом по Кубанской области в августе 1868 г. по представлению начальника Эльбрусского округа из числа местных горцев. В их числе в документах упоминаются юнкер Ожай Байчоров (объездчик по правобережью Кубани), прапорщик Асланбек Каблахов (по рр. Джегонасу и Тохтамышу), Таулан Абайханов (между рр. Тебердой и Хасаутом (Аксаутом), прапорщик Адамей Карабашев (между рр. Аксаутом и Марухой). На их содержание выделялось: первому – 150 руб., второму – 50 руб., последним – по 25 руб. [6; 102 – 102 об].

Для обеспечения таких структур и иных сельских потребностей был создан важный финансовый институт местного управления – общественная карачаевская казна (ОКК), формировавшаяся за счет средств, полученных от сдачи свободных общекарачаевских земель в аренду и от продажи общественного леса. В начале XX в. ОКК состояла из общекарачаевского капитала и общественных экономических сумм [2; 190]. Средства ОКК могли заимствовать (с последующим возмещением) местные администрации в случаях, когда требовалось безотлагательно решать проблемы финансирования нужд сельских обществ. Так, в 1904 г. старшина аула Уччулан заимствовал у ОКК 1200 рублей (из 3420 руб.), необходимых для снаряжения «добровольцев-охотников», отправлявшихся из данного селения на войну с Японией [7; 16-19]. Из средств ОКК финансировались также аульные школы, которым выделялись

ассигнования также от сельских обществ [2; 192].

Кроме того, местные власти предпринимали усилия по снижению социальной напряженности в обществе посредством развития кредитной практики. За счет общекараачаевских сумм в 1871 г. был образован еще один финансовый институт - Карачаевская ссудная касса (КСК) - с оборотным капиталом в 10 тыс. руб. (с 1887 г. - 11,5 тыс. руб.) [8; 31-34]. Вначале касса во главе с одним заведующим располагалась в ауле Учкулан, а с 1881 г. в каждом ауле обществом выбирался заведующий ссудной кассой с ежегодным жалованьем 120 руб., выдававшимся из общественных сумм. Ссуда выдавалась под 10% на каждый рубль. Создание КСК стало большим облегчением для основной массы горского населения, где ссудный процент доходил до 30% на рубль, а до 1865 г. - до 90% [8; 31-34].

Согласно Правилам, регулирующим КСК (1890 г.), на получение ссуды в ней имел право «всякий, принадлежащий к Карачаевскому обществу без различия свободы и состояния». В проверке кассовой книги, производившейся ежегодно к 1 ноября в ауле Учкулан, участвовала специальная комиссия, состоявшая из пяти представителей от населения (трое из них представляли аулы Большого Карачая, двое - селение Джегутинское), председателя горского словесного суда и аульного старшины. В одни руки ссуда выдавалась в суммах 10, 20, 30, 40, 50 рублей в сроки на 3, 6 месяцев и 1 год. Ссудная ставка была снижена до 8%. Выдача денег из кассы производилась в присутствии члена комиссии и «за поручительством известного казначея» из того же аульного общества, к которому причислен заемщик. Аульное должностное лицо (старшина или один из судей) или «два посторонних лица» лично присутствовали при взносе ссуды в кассу. По движению капитала ОСК велись кассовые книги, где для записи

«употребляется язык Карачаевский и арабская письменность с переводом на русский язык», причем русские переводы в кассовую книгу велись аульным писарем под наблюдением аульного старшины и в присутствии члена комиссии. Аульные старшина и доверенные общества присутствовали при ревизиях кассы. [8; 6-9, 47-48, 56-57].

К материальным активам социальной направленности, имевшимся в распоряжении местного управления, относились также такие структуры продовольственной безопасности, как хлебные запасные магазины, где хранились запасы для экстраординарных случаев. Во второй половине XIX в. известны два способа формирования таких запасов: а) ежегодный взнос хлеба (зерновых) по четверику или «мере» (26, 24 литра) в течение восьми лет; б) запашка сельским обществом такой площади земли, урожай с которой позволил бы разом собрать необходимый объем запаса. (Нормы предусматривали, что каждый запасной магазин должен содержать объем из расчета по одной четверти (1 четверть = 8 четверикам) на каждую ревизскую душу, то есть единицу учета податного населения, включавшего всех лиц мужского пола вне зависимости от возраста) [9; 148-150]. Но, как указывал начальник Эльбрусского округа Н.Г. Петрусевиц в 1860-е гг., для нагорной зоны ни один из этих двух путей решения проблемы не подходил ввиду хронической нехватки хлеба по причине ландшафтного фактора. В карачаевских аулах Верхнекубанской котловины населением выращивалось лишь 1/8 необходимого для потребления объема хлеба, остальное покупалось извне; свободных пахотных земель для общественной запашки под зерновые не было. Выход был найден за счет обращения к ресурсам ежегодных шариатских сборов, а именно - зекята, треть которого с 1868 г. в аулах Большого Карачая стала передаваться в хлебные

запасные магазины, под которые были оборудованы «особые крытые сакли» [9; 148-150]. Добавим, что, согласно нормам упоминавшегося Положения 1867 г., аульный сход избирал смотрителя запасного магазина, а также получал право большинством голосов в 2/3 назначать нуждающимся натуральные ссуды из таких хлебных магазинов, равно как и оказывать им помощь из аульных сумм [1; 104-107].

Из приведенных материалов не трудно заметить, что в рассматриваемое время система местного управления горского населения в регионе Верхней Кубани была двухуровневой. Вначале со своей инфраструктурой стал формироваться верхний - районный (участковый) - уровень. Он включал как назначавшихся сверху русских военных чиновников, так и должностных лиц, избиравшихся горским населением в окружные словесные суды. К этому уровню относились и такие институты, как съезды (сборы, сходы) уполномоченных от всех аульных обществ, принимавших решения общенародного значения [8; 55-56 об.]. Нижний (аульный) уровень формировался с некоторым запозданием, в особенности в сфере материально-финансового обеспечения деятельности аульной администрации и подведомственных ей учреждений.

Результаты. Фискальная база (денежные и натуральные сборы)

районов и аулов позволяла в той или иной мере обеспечивать как персонал местного управления (должностные лица; «силовой» контингент), так и социальные структуры, находившиеся в ведении местных властей (образовательные учреждения; кредитные институты; учреждения продовольственной безопасности). Устойчивая реализация принципа самофинансирования, наряду с относительно широкими правами местных властей в плане регуляции земельных и иных природных ресурсов, имущественных и прочих гражданских отношений на закрепленных территориях, позволяет говорить об элементах подлинного самоуправления среди горцев рассматриваемого региона в описываемый период.

Заключение. Таким образом, в ходе своего эволюционного развития во второй половине XIX в. система материально-финансового обеспечения органов местного управления в горских обществах региона Верхней Кубани приобрела четкую, устоявшуюся, эффективную структуру. Можно сказать, что она выполняла свои функции и предназначение. Благодаря тому, что органы местного управления приобрели финансовую устойчивость, они смогли решать важные задачи хозяйственного и социального характера.

Примечания:

1. Об устройстве аульных обществ Кубанской области // Памятная книжка Кубанской области на 1874 год. Екатеринодар: Кубанское обл. правление, 1873. Отд. 2. С. 104-107.

2. Социально-экономическое, политическое и культурное развитие народов Карачаево-Черкесии (1790-1917): сб. документов / сост. В.П. Невская, И.М. Шамапов, С.П. Несмачная. Ростов-на-Дону: Изд-во РГУ, 1985. 228 с.

3. Государственный архив Краснодарского края (далее – ГАКК). Ф. 774. Оп. 1. Д. 187.

4. ГАКК. Ф. 449. Оп. 2. Д. 170.

5. Военно-статистическое обозрение Российской империи. Ставропольская губерния. Т. 16, ч. 1: Ставропольская губерния. Санкт-Петербург: Тип. Департамента Генерального Штаба, 1851. 298 с.

6. ГАКК. Ф. 774. Оп. 1. Д. 46.
7. ГАКК. Ф. 449. Оп. 1. Д. 28.
8. ГАКК. Ф. 454. Оп. 1. Д. 794.
9. ГАКК. Ф. 774. Оп. 1. Д. 124.

References:

1. On the structure of aul communities of the Kuban region // Commemorative book of the Kuban region for 1874. Ekaterinodar: Kuban region board, 1873. Dep. 2. P. 104-107.
2. Socio-economic, political and cultural development of the peoples of Karachay-Cherkessia (1790-1917): collection of documents / comp. by V.P. Nevskaya, I.M. Shamanov, S.P. Nesmachnaya. Rostov-on-Don: Rostov University Press, 1985. 228 pp.
3. State Archive of the Krasnodar Territory (hereinafter – GAKK). F. 774. Op. 1. D. 187.
4. GAKK. F. 449. Op. 2. D. 170.
5. Military statistical review of the Russian Empire. Stavropol province. Vol. 16. Part 1. Stavropol province. – St. Petersburg: Typography of the General Staff Department, 1851. – 298 pp.
6. GAKK НАСС. F. 774. Op. 1. D. 46.
7. GAKK. F. 449. Op. 1. D. 28.
8. GAKK. F. 454. Op. 1. D. 794.
9. GAKK. F. 774. Op. 1. D. 124.

Статья поступила в редакцию 11.10.2022; одобрена после рецензирования 18.10.2022; принята к публикации 25.10.2022.

The paper was submitted 11.10.2022; approved after reviewing 18.10.2022; accepted for publication 25.10.2022.

© А.А. Сайко, 2022