

**Матющенко Павел Петрович**

кандидат исторических наук, доцент кафедры  
дореволюционной отечественной истории  
Кубанского государственного университета  
тел.: (918) 415-49-14

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА  
В КАЗАЧЬИХ ОБЛАСТЯХ  
СЕВЕРНОГО КАВКАЗА  
В ПЕРИОД КОНТРЕФОРМ  
1880-Х ГГ.**

**Аннотация:**

*В статье рассматривается административная реформа российского царизма в казачьих областях (Кубанской и Терской) в 1880-х гг. Анализируются характер мероприятий в области организации власти и управления, особенности административного управления сельским населением.*

**Ключевые слова:**

*Северный Кавказ, казачьи области, Кубань, Терек, административная политика, контрреформы, реформы, царизм.*

**Matyuschenko Pavel Petrovich**

Candidate of history, associate professor of  
the chair of pre-revolutionary native history,  
Kuban State University  
tel.: (918) 415-49-14

**ADMINISTRATIVE REFORM  
IN COSSACK REGIONS OF  
THE NORTHERN CAUCASUS  
DURING THE PERIOD OF  
COUNTER-REFORMS OF 1880S**

**The summary:**

*The article deals with the administrative reform of the Russian tsarism in the Cossack regions (Kuban and Terek) in the 1880s. The nature of the activities in the field of power and control, especially the administration of the rural population, are analyzed.*

**Keywords:**

*North Caucasus, Cossack region, Kuban, Terek, administrative policies, counter-reform, reform, tsarist government.*

Реформы конца 1860-х – начала 1870-х гг. XIX в. были крупным шагом в приспособлении бывшей до этого военной по характеру, казачьей администрации в Кубанской и Терской областях к условиям гражданской жизни.

Новый этап административных реформ был определен с политикой «контрреформ» 1880-х гг., связанной с установлением откровенно реакционного правительственного курса и вызванной обострением политической ситуации в стране на рубеже 1870–1880-х гг.

В то время правительственные круги, опасаясь, что дальнейшее введение преобразований, вызванных развитием капитализма, может создать опасность для существования «казачества как единого сословия», взяли курс на проведение контрреформ в казачьих войсках [1, с. 159]. Это нашло свое выражение в ликвидации выборности низшей местной администрации, усилении военной администрации – соединении в ее руках всей военной, административной и полицейской власти, проведении ряда мер экономического характера с целью укрепления казачьего сословия, в ограничении некоторых «буржуазных» положений законов 1860–1870-х гг.

К этому привело и то, что правительство в борьбе с революционным движением делало ставку на казачество. Введение в Кубанской и Терской областях «гражданского управления» вызывало протест идеологов казачества. Начался поиск мер для противодействия «упадку казачества» и предполагалось проведение мероприятий для поддержания «казачьего духа» [2, л. 28]. Ставилась противоположная закону 1869 г. задача – покончить «со всякой гражданственностью» в областях России, населенных казачеством. Для этого Военный министр настаивал даже на принятии «искусственных мер» [3, л. 20].

С целью реорганизации административного управления на Северном Кавказе в 1883 г. была создана специальная правительственная комиссия. По ее мнению, на Кубани и Терек должна была быть создана администрация чисто «казачья по составу и духу» [4, с. 65]. Интересы горского и русско-украинского крестьянского населения при этом игнорировались.

Комиссия исходила из положения о подчинении всего населения, как казачьего, так и гражданского, Кубанской и Терской областей учреждениям Военного министерства. Высшее местное управление северокавказским казачеством в 1884 г. учреждалось в лице Войскового наказного атамана Кавказских казачьих войск (он же – Главноначальствующий гражданской частью на Кавказе и Командующий Кавказским военным округом).

Административное и полицейское управление (за исключением отдельного корпуса жандармов) с 1889 г. в Кубанской и Терской областях, бывшее до этого в ведении Министерства внутренних дел, передавалось полностью военному министерству по Главному штабу и Главному управлению казачьих войск.

Новое положение об управлении Кубанской и Терской областями было утверждено 21 марта 1888 г. [5]. Им создавалось единое административно-политическое управление областями – военно-казачье по своему характеру. Заведывание новым административными единицами – от-делами в административном, полицейском и военном отношениях сосредотачивалось в одних руках – атаманов отделов. Им давались все права уездных исправников и уездного полицейского управления. На них возлагался контроль над всем общественным управлением. Горцы всецело были подчинены власти атаманов отделов в Кубанской области и начальников округов в Терской области, над ними устанавливалось «строгое и энергичное военное управление» [6, с. 53].

В результате проведенной реформы административного управления все местное население Кубани и Терека (в том числе горское и крестьянское пришлое) было подчинено в полицейско-административном отношении военному министерству, «ближайшее» управление областями как военное, так и административно-полицейское, было вверено наказным атаманам войск [7, л. 4об – 5]. Управление Кубанской и Терской областями соединялось с административным заведыванием поселенными в областях казачьими войсками.

О характере административного управления казачьими областями ярко свидетельствуют материалы ревизии административных учреждений Кубанской области, проведенной в 1891 г. по личному указанию военного министра, чиновниками главного управления казачьих войск генерал-лейтенантом Нарбутом и полковником Баранком. Эта ревизия выявила огромные недостатки в деятельности местной администрации. На материалах ревизии военный министр был вынужден наложить следующую резолюцию: «Если бы не имел полного убеждения в беспристрастии ревизоров, то не поверил бы, что в течение стольких лет могло существовать такое беззаконие, такая распущенность» [8, л. 1]. Дела в областном правлении велись в «крайнем беспорядке, замечательно небрежно, крайне медленно с существенными отступлениями от закона». Так, бывали случаи, когда требования управления казачьих войск, несмотря на повторения, до 24 раз оставались без ответа. Только в 1892 г. оставались нерешенными от прежних лет областным управлением 14 493 дела и 8 814 бумаг [9, л. 2]. Со стороны военного министерства фактически отсутствовал контроль за местным управлением. Предыдущая ревизия проводилась в Черноморском войске лишь в 1818 г.

Ревизией 1891 г. были отмечены существенные недостатки в делопроизводстве по аграрным вопросам. В первую очередь это касалось распределения земель в Кубанской области, вследствие недостаточной разработки многих вопросов в законах 1860–1870-х гг.

Отрицательно сказывалась на административной деятельности местной администрации излишняя централизация, когда за разрешением, даже незначительных дел или расходов войсковых сумм, приходилось каждый раз обращаться в центральные учреждения. Экономическими вопросами занимались, как отмечалось в личном всеподданнейшем отчете начальника Терской области в 1903 г., различного рода чиновники «непосредственно не заинтересованные в удачном их разрешении», а «связанные с этим мероприятия проводятся путем бесконечной переписки». Казачья администрация не справлялась с решением хозяйственных вопросов и в конце XIX в. уже встал вопрос о возможности введения в казачьих областях местного самоуправления в виде земской организации [10, с. 86–87], так как войсковые чиновники «стоят далеко от местного населения и его интересов» [11, л. 17].

Власть атаманов распространялась на все население отдела как в административном и полицейском отношении, так и военном. Они контролировали общественное управление в казачьих станицах, в крестьянских селениях, горских аулах, колониях, иностранцев, находившихся в границах отделов. Они же, обремененные значительными войсковыми обязанностями, не всегда успешно могли заниматься гражданским и экономическим бытом населения отделов. Станичное общественное управление было организовано на основании положений об общественном управлении казачьих станиц 1870 г., а затем 1891 г. Ими сохранялась замкнутость казачьей общины, ее военизированный характер.

К началу 1890-х гг. в Кубанской и Терской областях сложилась военизированная система управления местным населением. Самоуправление станиц было ограниченным, это была «автономия» под гласным надзором государства. Иногороднее население станиц могло принимать участие в станичных сборах только в обсуждении, но не в решении вопросов, которые касались исполнения ими повинностей. Управление крестьянскими селениями и горскими аулами на территории отделов также было вверено казачьей администрации. Можно не согласиться с оценкой, данной ей жителями Грозненского округа в прошении Военному министру: «Трудно даже представить, до какой степени наше начальство высокомерно и эгоистично, и заботясь лишь о себе самом, нисколько не думает о нашем общем благе» [12, л. 18].

Административная реформа проводилась в интересах казачества, ею была установлена военизированная система управления, интересы многочисленного крестьянского населения игнорировались. Сама же система управления имела существенные недостатки.

#### Ссылки:

1. Топчий А.Т. Политика царизма в казачьих войсках Сибири. Омск, 1980.
2. РГВИА. Ф. 400. Оп. I. Д. 1935.
3. Там же. Оп. 260. Д. 72.
4. Очерк развития административных учреждений в кавказских казачьих войсках. Тифлис, 1885.
5. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). СПб., 1891. Собр. 3. Т. 8 (1888 г.). № 5076–5077.
6. Всеподданнейшая записка Командующего войсками Кавказского военного округа за 1882–1890 г. Б.м., б.г.
7. РГИА. Ф. 560. Оп. 21. Д. 423.
8. РГВИА. Ф. 330. Оп. 37. Д. 715.
9. Там же.
10. Баев Г. О введении земского самоуправления в Терской области // Кавказский вестник. Тифлис. 1901. № 4. С. 86–87.
11. РГВИА. Ф. 330. Оп. 48. Д. 1813.
12. Цит. по: Архив Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований. Ф. 18. Оп. I. Д. 16. (РГВИА. Ф. 330, Оп. 46, Д. 1291).

#### References (transliterated):

1. Topchiy A.T. Politika tsarizma v kazach'ikh voyskakh Sibiri. Omsk, 1980.
2. RGVIA. F. 400. Op. I. D. 1935.
3. Ibid. Op. 260. D. 72.
4. Ocherk razvitiya administrativnykh uchrezhdeniy v kavkazskikh kazach'ikh voyskakh. Tiflis, 1885.
5. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (PSZ). SPb., 1891. Col. 3. Vol. 8 (1888 g.). No. 5076–5077.
6. Vsepoddanneyshaya zapiska Komanduyushchego voyskami Kavkazskogo voennogo okruga za 1882–1890 g. B.m., b.g.
7. RGIA. F. 560. Op. 21. D. 423.
8. RGVIA. F. 330. Op. 37. D. 715.
9. Ibid.
10. Baev G. O vvedenii zemskogo samoupravleniya v Terskoy oblasti // Kavkazskiy vestnik. Tiflis. 1901. No. 4. P. 86–87.
11. RGVIA. F. 330. Op. 48. D. 1813.
12. Cit. by: Arkhiv Severo-Osetinskogo instituta gumanitarnykh i sotsial'nykh issledovaniy. F. 18. Op. I. D. 16. (RGVIA. F. 330, Op. 46, D. 1291).