

135. *Фарои Т.В.* Правовые обычаи запорожского и черноморского казачества: проблема преемственности и эффективности (конец XVIII-начало XIX веков) // Источники (формы) права: вопросы теории и истории: Мат-лы Всерос. науч. конф. / Отв. ред. В.В. Момотов. – Краснодар-Сочи: КубГУ, 2002. – С. 190-196.

136. *Фарои Т.В.* Местное самоуправление на Кубани: история и современность // Екатеринодар – Краснодар: 140 лет городского самоуправления. История и современность: Мат-лы межрегион. науч.-практ. конф., Краснодар, 12 мая 2007 г. / Отв. ред. В.В. Кудинов. – Краснодар: Б.и., 2007. – С. 125-128.

137. *Фарои Т.В.* Основные направления правовой политики России на Северном Кавказе в XIX - начале XX в.: проблемы эффективности // Эффективность права: проблемы теории и практики: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., Краснодар, 10-11 октября 2014 г. – Краснодар: КубГУ, 2014. – С. 157-165.

**Legal regulation of system of the government and self-management on Kuban
(the end of XVIII century - the beginning of XX century): a historiography of a theme**

T.V. Faroi

the candidate of jurisprudence, the senior lecturer

Kuban state university, Krasnodar

Article is devoted to the analysis of a domestic historiography of a theme “Legal regulation of system of the government and self-management on Kuban (the end of XVIII century - the beginning of XX century)”. Author reveals and characterizes scientific and popular scientific works, written by lawyers and historians, anyhow, concerning studied theme. In article it is drawn a conclusion on necessity of the further studying of some aspects of the selected theme.

Keywords: Russian empire, Northern Caucasus, Kuban, XVIII-XX centuries, legal regulation, state bodies and self-management, the legislation, a historiography, cossacks.

УДК 342.26(470.62)”18/20”

**Законодательное регулирование административно-территориального развития
Кубани в конце XVIII в. - начале XX в.**

Т.В. Фарои

Кубанский государственный университет, г. Краснодар

В статье проанализированы административно-территориальные преобразования, осуществлявшиеся государством в Черномории и Кубанской области на протяжении конца XVIII в. - начала XX в. Автор, на основе научно-исследовательской литературы, опубликованных и архивных источников, охарактеризовала государственно-правовой статус таких административно-территориальных образований, как Черномория (с 1792 г.), Кубанская область (с 1860 г.), Черноморская губерния (с 1892 г.). В статье сделан вывод о том, что систематическое законодательное регулирование процессов административно-территориального развития на Кубани является ярким доказательством динамичности процесса включения данного региона в состав Российской империи.

Ключевые слова: XVIII - XX вв., Российская империя, Кубань, Черномория, Кавказское Наместничество, государственное управление, унитарное государство, государственное устройство, административно-территориальные преобразования.

Государство, как политико-правовое явление, характеризуется рядом признаков [1; 2], среди которых наиболее значимыми являются верховная власть, осуществляемая через властные органы, территория, на которую эта власть распространяется, и население, имеющее устойчивую политико-правовую связь с государством [3, с. 3].

В целях более эффективного управления территория любого государства подразделяется на различные части. Территориальную организацию государства, с присущими ей классификационными признаками, в теории государства и права принято обозначать понятием «форма государственного устройства». По мнению В.С. Нерсесянца, «наряду с формой государственного правления и политического режима, она является характеристикой правового порядка формирования, распределения и действия государственной власти. Форма государственного устройства выражает основания, принцип и особенности территориального струк-

турирования власти в данном государстве, ее распределение между общетерриториальными (центральными) и отдельнотерриториальными (местными) субъектами государственной власти, государственно-правового статуса всех субъектов в рамках данного государства, правового порядка их взаимоотношений между собой» [4, с. 251]. Таким образом, государственно-правовой статус административно-территориальных образований определяется характером и степенью распределения государственной власти.

Российская империя являлась унитарным государством, хотя некоторые ее части, например, Польша и Финляндия, имели более высокий государственно-правовой статус. Органы государственной власти здесь наделялись кругом полномочий, которыми не обладали органы государственной власти в других российских регионах. Что же касается территории Кубани, то здесь, сменяя друг друга на протяжении изучаемого нами периода, имели место такие административно-территориальные образования, как Черноморья (с 1792 г.) и Кубанская область (с 1860 г.), которые не обладали специальным государственно-правовым статусом. В 1892 г. из состава Кубанской области выделили территории Черноморского побережья, и образовалась Черноморская губерния.

В предлагаемой статье, на основе анализа соответствующей нормативно-правовой базы, нами предпринята попытка рассмотреть вопросы, касающиеся законодательного регулирования процессов административно-территориального развития на Кубани в обозначенный период, в плане выявления взаимосвязи территориального устройства данного региона со структурой и характером распределения государственной власти.

Исследованиями указанной проблемы занимались как дореволюционные, так современные ученые [5, с. 5-7; 6; 7]. Тем не менее, подробный анализ влияния процессов территориального развития на характер распределения государственной власти в них отсутствует.

Кратко очерчивая общий контекст административно-территориальных преобразований, происходивших в Российской империи в интересующий нас период, отметим следующее. В ходе неоднократных реформ государственного механизма подвергалось реформированию и административно-территориальное деление страны. Губернская реформа, проведенная Екатериной II в 1775 г., предполагала разукрупнение губерний и образование наместничеств (генерал-губернаторств) [8]. Причём наместники, назначавшиеся императрицей и подчинявшиеся ей и Сенату, наделялись широкими полномочиями.

По сути, это была очередная попытка административной децентрализации, поскольку местные учреждения были выведены из непосредственного подчинения центру. Это позволило в значительной степени избавить центральные органы власти от решения проблем сугубо местного характера, а органы власти на местах освободить от излишней опеки со стороны государства. Поэтому с конца XVIII в. в Российской империи управление основывалось на отраслевом и территориальном принципах. Отраслевой принцип осуществлялся через систему министерств, а территориальный – через систему генерал-губернаторств. Прежде, чем обратиться к анализу нормативно-правовых актов, считаем необходимым несколько слов сказать о развитии Наместничества на Кавказе, ибо в различные периоды времени Кубань входила в его состав. Первое наместничество на Кавказе учредили в 1785 г., затем его ликвидировали и вновь воссоздали в 1845 г. Наместник совмещал административные, военные и гражданские функции управления Кавказом. «Российские министры, – как утверждал Н.А. Иваненко, – не имели права вмешиваться в дела наместничества. Их функции были переданы наместнику, который по вопросам, превышающим полномочия министра, мог обращаться непосредственно к царю» [9, с. 375]. Кавказское Наместничество подчинялось в С.-Петербурге вновь созданному Кавказскому комитету, который, на правах особого министерства, входил в состав Государственного Совета. Значительное усиление военного и гражданского административного аппарата наместничества произошло в 1859 г. Однако после окончания Кавказской войны в 1864 г. царские власти сочли, что «Кавказ не может окупить роскошь наместничества в Тифлисе и особого министерства в Санкт-Петербурге» [10, с. 124].

Указом императора от 29 января 1882 г. наместничество и Кавказский комитет упразднили. Главой всей Кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе. Вновь восстановлено наместничество было лишь в 1905 г.

Итак, административно-территориальные преобразования на Северном Кавказе начались в 1783 г. в связи с присоединением Правобережной Кубани к России. Помимо проблемы управления возник вопрос и об административном устройстве новой российской территории. По окончании военных действий на Северном Кавказе Екатерина II приступила к решению этих вопросов. Ею был издан ряд нормативно-правовых актов, анализ которых позволяет проследить процесс вхождения данной территории в состав Российской империи.

Так, именным указом, данным Сенату 2 февраля 1784 г., учреждалась Таврическая область: «Полуостров Крым с землёю, лежащею между Тереком и границей Екатеринославского Наместничества, и остров Тамань, учреждая областью под именем Таврической, покуда умножение населения и разных нужных заведений подадут удобность устроить её губернией» [11]. Генерал-губернатору вновь создаваемой области князю Г.А. Потёмкину предписывалось разделить её на уезды и образовать города.

Указами от 8 февраля 1784 г. на имя Екатеринославского и Таврического генерал-губернатора подтверждалось создание в Таврической области 7 уездов и необходимость открытия в них присутственных мест [12; 13]. Относительно Кубани («Кубанской стороны») было сказано, что «она по удобности имеет вступить в составление Кавказской губернии» [11]. 30 июня 1792 г., помимо «Жалованной грамоты войску черноморскому», был издан специальный указ, которым подтверждались территориальные пожалования казакам: «В воздаяние заслуг, Всемилостивейше пожаловали Мы оному (черноморскому войску) в вечное владение состоящие в области Таврической остров Фанагорию с землёю» [14]. При этом для оказания помощи «на новопожалованные сему войску земли» государство выделило 30 тыс. руб., дозволив казакам продавать в тех областях, где они жили ранее, «дома и прочие строения» [15].

В 1793 г. Черноморское казачье войско переселилось из Северного Причерноморья на Кубань. Заселенные им земли образовали особую административно-территориальную единицу – Землю Черноморского войска – Черноморию, подчинённую Таврическому губернатору. В 1794 г. провели размежевание Земли Черноморского войска с Наместничеством Кавказским [16, л. 4]. Межа устанавливалась ниже Усть-Лабинской крепости на 16 верст по речке Кирпили, выше куреней Сергиевского и Платнировского. Кроме того, были установлены и границы новой административно-территориальной единицы с Войском Донским по реке Ее.

В соответствии с «Порядком общей пользы», уже в сентябре 1794 г. Черноморию разделили на 5 округов: Екатеринодарский, Фанагорийский, Бейсугский, Ейский, Григорьевский. Границы округов определялись условно. В основном, они проходили вдоль рек, а принадлежность куренных селений к тому или иному округу формировалась по жребию. Для управления округами войсковая администрация намеревалась создать окружные города. Однако эти замыслы не смогли воплотить в жизнь, и окружные правления размещались в куренных селениях: Фанагорийское – в селении Тамань, Ейское – в Щербиновском (с 1820 г. переведено в Кущёвское), Григорьевское – в Калниболотском, Бейсугское – в Батуринском и Екатеринодарское – в Васюринском. Низовой административной единицей в Черномории стали курени, которых весной 1794 г. насчитывалось 40. Их названия соответствовали тем населенным пунктам, которые имелись в Запорожской Сечи, что подтверждало стремление черноморских казаков сохранять свои традиции.

Указом от 12 декабря 1796 г. Таврическая область была реорганизована [17]. Из ряда областей образовывалась новая губерния – Новороссийская, разделенная на 12 уездов. Черномория, согласно указу от 29 августа 1797 г., вошла в состав Ростовского уезда Новороссийской губернии [18].

Таким образом, государство пошло по пути укрупнения губерний и ослабления власти местных органов. Ибо «безнадзорность местной администрации вызвала беспокойство пра-

вительства, которое решило проверить состояние деятельности основных звеньев местного аппарата путём посланных во все губернии России сенаторских ревизий» [19, с. 9-10]. Для этого были изданы высочайше утверждённые пункты, т.е. инструкции, чётко определившие полномочия ревизионных комиссий, обязанностью коих стала проверка «всего принадлежащего до гражданской части: 1) о течении по присутственным местам правосудия, 2) о внутренней полиции; 3) о поборах, лихоимству столь свойственных» [20].

Подобные ревизии предусматривалось проводить каждые три года. Они закончились в 1800 г., выявив целый ряд общих недостатков в организации распределения государственной власти: слабую связь местных администраций с Сенатом, отсутствие оперативности местного аппарата, низкий уровень подготовки чиновничества, его коррумпированность и произвол. В связи с этим стоит заметить, что в материалах сенатской ревизии, проведённой на Кубани, также указали на целый ряд недочётов в деятельности местной администрации, побудивший в последующем разработать новые законодательные акты в сфере управления регионом [21, л. 66-89; 22].

В качестве одного из средств децентрализации местного управления избрали возврат к старой екатерининской системе Наместничеств, которые отменили указами Павла I от 12 и 22 декабря 1796 г. [17; 23] Они, в очередной раз, изменили административно-территориальное деление России и закрепили отраслевой принцип реализации государственного управления. После дворцового переворота 1801 г. был поставлен вопрос о восстановлении этого института, но данное предложение отвергли. Трудности становления ведомственной системы управления (министерской) и возросшие централизация и бюрократизм управления страной привели к необходимости пересмотра сложившегося механизма взаимоотношений местных властей и центра. Государственная практика местного управления пошла по пути дальнейшего усиления власти губернатора, увеличения количества губерний, управляемых генерал-губернаторами.

Административно-территориальные преобразования начала XIX в. привели к разделению Новороссийской губернии на три новых: Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую. Согласно указу от 8 октября 1802 г., Земля Черноморского войска вошла в состав Таврической губернии, образовав Фанагорийский уезд, переименованный в последующем в Тмутараканский: «Таврическая губерния составит из 7 уездов... бывший Фанагорийский с переименованием Тмутараканским по названию, какое в древней России носил о. Тамань и с причислением к уезду сему земель Войска Черноморского» [24].

Изменилось и административно-территориальное деление самой Черномории. В соответствии с процитированным указом, войсковую землю разделили на 4 земских сыскных начальства: Екатеринодарское, Бейсугское, Ейское, Таманское. Григорьевский округ упразднен и его селения влились в Бейсугский и Ейский округа.

В связи с активизацией военных действий на Северном Кавказе возникла необходимость подчинить Черноморское войско Кавказскому начальству. Именным указом от 11 апреля 1820 г. «по местному положению Черноморского войска» предписывалось «подчинить оное Начальнику отдельного грузинского корпуса, а земли войску сему принадлежащие, по смежности оных с губернией Кавказской, поставить по управлению гражданскому в те самые отношения Кавказскому Губернскому Начальству, в каковых ведомство войсковое до ныне находилось к Таврической губернии» [25].

Таким образом, Черномория перешла в управление Начальника Отдельного Кавказскою корпуса генерала А.П. Ермолова и присоединилась к Кавказской губернии, которая, в соответствии с указом от 24 июля 1822 г., была преобразована в область, включавшую 4 уезда [26]. Областным городом Кавказской области являлся Ставрополь.

В 1827 г. было разработано и вступило в силу новое Учреждение для управления Кавказской областью [27; 28]. Последняя учреждалась в пределах бывшей Кавказской губернии и состояла под одним управлением с Грузией (главноуправляющего Грузией). Область делилась на 4 округа, окружные правления располагались в Ставрополе (он оставался и област-

ным центром), Георгиевске, Моздоке и Кизляре. Земля войска Черноморского, по-прежнему разделённая на 4 земских сыскных начальства, причислялась к Кавказской области [29].

Дальнейшие административно-территориальные преобразования продолжились и в 1840-е гг. В первую очередь, реорганизация коснулась подчинённости управления гражданской частью Черномории. Ввиду того, что отношения с Грузией затруднялись начавшимися военными действиями на Кавказе, российское правительство посчитало более целесообразным освободить главноуправляющего Грузией от управления гражданской частью в Кавказской области Черномории, что означало отделение Закавказья от Кавказской области. Начальнику Кавказской области присваивались права, власть и обязанности главноуправляющего, которые регламентировались Сводом законов гражданских [30]. По военной же части Кавказская область и Черномория оставались в подчинении главнокомандующего Грузией, а начальнику Кавказской области присваивалось звание корпусного командира [31].

В результате осуществления крупномасштабной реформы в сфере управления и административно-территориальных преобразований территория Черномории заметно расширилась. Она стала занимать пространство между восточными берегами Азовского и Чёрного морей, Екатеринославской губернией, Войском Донским, Кавказской областью и горскими жителями, отделенных рекой Кубань. Также произошло укрупнение и административно-территориальных единиц: «уровнительно народонаселению» образовали три округа – Таманский с центром в станице Петровской, Екатеринодарский с центром в городе Екатеринодаре (он же стал и центральным городом Черномории) и Ейский с центром в станице Уманской. Низовой единицей являлись курени и станицы. Следует отметить, что последние в Положении о Черноморском казачьем войске 1842 г. упоминаются впервые [32].

С 1845 г. на Кавказе восстанавливается должность Наместника. Генерал-губернатор являлся главой местной администрации одной или нескольких губерний, осуществлял и административные функции, и надзор за всеми гражданскими, а нередко и военными учреждениями. 30 января 1845 г. был издан рескрипт на имя главноуправляющего гражданской частью на Кавказе графа Михаила Семёновича Воронцова об усилении прав Наместника на Кавказе [33]. Эти шаги были связаны со стабилизацией обстановки в Закавказье, окончательным вхождением Грузии и Армении в состав Российской империи, а также необходимостью оперативного решения военных вопросов в связи с продолжавшейся Кавказской войной.

Указанным рескриптом Кавказская область вновь присоединялась к Кавказскому Наместничеству, а кавказскому областному начальству предписывалось «на сём основании по всем делам не обращаясь в министерства, входить с представлениями к Наместнику» (п. 1). В руках последнего сосредоточивалась, как высшая военная, так и гражданская власть. Сверх того, ему предоставлялось право непосредственного обращения по всем вопросам к Императору: «Когда Вы (т.е. Наместник. – Т. Ф.) найдёте нужным, принимать на месте все меры, обстоятельствами требуемые, донося прямо мне как о действиях ваших, так и о причинах, к нам Вас побудивших» (п. 4).

Права Наместника на Кавказе подтверждались в специально утвержденных Правилах от 6 января 1846 г. В п. 1 Правил говорилось, что «все вообще находящиеся в Закавказском крае и Кавказской области правительственные места и лица, как принадлежащие к общему губернскому правлению, так и отдельные от оногo, вполне подчиняются Наместнику Кавказскому» [34].

Указанные административные преобразования подтверждают следующий общий вывод историка Н.П. Ерошкина: «Борьба двух тенденций: ведомственного (линейного) управления – с одной стороны, и децентрализации управления с подчинением всех его звеньев по горизонтали одному местному начальнику, с другой стороны, в бюрократических сферах велась всю первую половину XIX века и перешла в пореформенную Россию. Государство пыталось найти какое-то компромиссное решение в форме сочетания и той, и другой форм управления» [19, с. 17].

Продолжая рассмотрение вопроса законодательного регулирования процессов территориального развития на Кубани в обозначенный период нельзя не отметить то особое положение, которое занимало в данном регионе Черноморское побережье, так как обладание им закрепляло стратегическое господство на Северном Кавказе.

Как известно, Черноморское побережье от крепости Анапа до Поти отошло к России по условиям Адрианопольского мирного договора (ст. 4). В то время на этих землях проживали, в основном, адыгские племена. В целях закрепления приобретённых территорий, вдоль Черноморского побережья началось строительство укреплений. К 1842 г. их насчитывалось уже 17: Генеджикское, Новороссийское, Кабардинское, Тангинское, Вильяминовское, Навагинское, Лазаревское, Головинское, Раевское, крепость Анапа и др. Указанные поселения и составили новую территориально-административную единицу – Черноморскую береговую линию.

Ее заселение русскими поселенцами встречало огромные трудности. Укрепления неоднократно подвергались нападениям со стороны горцев, разорялись, некоторые даже захватывались (например, форт Лазаревский, Михайловское, Вильяминовское укрепления в 1840 г.). Поэтому их приходилось с боями восстанавливать. Причины падения данных укреплений заключались, по мнению генерала Е.А. Головина, в том, «трудно было при таком поспешном занятии его берега и, не утвердись нигде прочным образом, сохранять укрепления, наскоро построенные и расселённые на протяжении 230 верст, воинственных и враждебных нам племен» [35].

Нужно подчеркнуть, что, осваивая с таким трудом данный регион, Россия ставила перед собой ряд важнейших геополитических задач. В их число входили: изоляция горских народов Кавказа от влияния Турции, развитие торговых и иных связей с горами, привлечение сюда населения из центральной части России и создание условий для их проживания, борьба с контрабандой, процветавшей на Черноморском побережье. О последней задаче скажем особо.

Дело в том, что правящие круги Османской империи, по-прежнему, не оставляли надежды вернуть своё господство на побережье Чёрного моря. Для этого Османская империя активно использовала религиозный фактор (включая мусульманское духовенство), а также имевшиеся родственные связи своего населения с западно-кавказскими горскими племенами. Большое значение при этом османы придавали экономическим методам борьбы за сохранение своего господствующего положения во внешней торговле западно-кавказских горцев.

После включения данной территории в состав Российской империи турецкая торговля на северо-восточном побережье Чёрного моря приняла контрабандный характер. Меры по её пресечению являлись составной частью борьбы российского государства за северо-западный Кавказ [36; 37; 38; 39]. С этой целью (а также для борьбы с работоторговлей, являвшейся одним из выгодных способов существования горцев) был принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование этой проблемы. Среди них стоит назвать такие документы, как высочайше утверждённые Правила для восточного берега Черного моря [40], указ «О сформировании на восточном берегу Чёрного моря трёх новых команд для пресечения тайных сношений контрабандистов» [41], указ «О мерах пресечения контрабанды на Абхазском берегу Чёрного моря» [42]. В них предусматривались такие меры по борьбе с контрабандой, как крейсерование военных кораблей русского Черноморского флота вдоль Черноморского побережья, истребление и пленение контрабандных судов на море и при их приближении к берегу.

После окончания постройки укреплений Черноморской береговой линии царское командование усилило борьбу с османской контрабандой, учредив прибрежное крейсерование посредством небольших гребных судов. Для этой цели образовали Азовское казачье войско.

Во время Крымской войны Черноморская береговая линия подверглась нападению со стороны Турции. Летом 1853 г. начальник линии вице-адмирал Л.М. Серебряков попытался оказать помощь населению побережья, боровшемуся против власти наиба (наместника) имама Шамиля Мухаммед-Амина. Наibu удалось уклониться от решающего сражения, сжечь

несколько аулов в окрестностях Новороссийска. В этой обстановке русское командование решило оставить береговые укрепления. В марте 1854 г. корабли Черноморского флота сняли с побережья около 4 тыс. чел. и доставили их в Новороссийск, у которого в феврале 1855 г. появилась англо-французская эскадра.

В марте 1855 г. из-за угрожавшей Керчи опасности гражданская канцелярия начальника Черноморской береговой линии с частью дел и чиновниками переехала в город Бердянск, потом в Екатеринослав, а оттуда в Екатеринодар, где в это время находился начальник Черноморской береговой линии адмирал Л.М. Серебряков. Возглавляемая поначалу им, а затем начальником первого отделения генерал-майором А.О. Дебу, указанная канцелярия продолжала осуществлять руководство гражданскими делами Черноморской береговой линии.

Однако в декабре 1855 г. генерал-майор А.О. Дебу получил приказание вступить в командование войсками правого крыла Кавказской линии, а на его место никого не назначили. В январе 1856 г. Наказной атаман Черноморского казачьего войска Г.И. Филипсон донёс Наместнику на Кавказе о том, что «гражданское управление северо-восточного берега Чёрного моря осталось без начальствующего лица, и что до получения приказа он принял в своё заведование гражданское управление северо-восточного берега Чёрного моря». Так, управление Черноморской береговой линии перешло в отдельное ведение Наказного атамана Черноморского Казачьего войска.

Несмотря на отдельные успехи русской армии на Кавказском театре военных действий, Крымская война Россией была проиграна. Условиями Парижского мирного договора 1856 г. предусматривалась нейтрализация Черного моря и ликвидация Черноморской береговой линии. Лишь благодаря усилиям дипломатии Российской империи удалось сохранить то, что было утрачено в результате военного поражения. Владения России на Чёрном море остались неприкосновенными, и Черноморская береговая линия вошла в состав Черномории [43, с. 266-267].

Во второй половине XIX в. процесс административно-территориального преобразования на Кубани уже не носил столь динамичного характера. Наиболее значимое изменение в этой сфере произошло в 1860 г., когда, согласно императорскому указу, «для большего единства управления, сообразно с настоящим положением Северного Кавказа и с общей системой администрации» была образована Кубанская область как новый субъект государственно-правовых отношений [44]. В состав новой области вошли земли Черномории и первых шести бригад Кавказского линейного войска, которые, как сказано в приведённом указе, нужно было «обратить в полном составе, с землею, которою они доселе пользовались, со всеми войсковыми и общественными заведениями и зданиями» [44].

Окончательно границы Кубанской области установились лишь в 1864 г. На западе она омывалась Азовским морем, Керченским проливом и частью Черного моря, а на юге отделялась Главным Кавказским хребтом от Черноморского побережья и Кутаисской губернии. На востоке Кубанская область была отделена Эльбрусом и его острогами от Терской области, также граничила со Ставропольской губернией, от которой разделялась рекой Еей и её притоком Кугоссой, и на севере – с Донским Войском. По своим размерам Кубанская область занимала первое место среди губерний и областей Кавказа и двенадцатое – в европейской России.

На территории расселения горцев в 1865 г. создали 5 военно-народных округов: Псекупский, Лабинский, Урупский, Зеленчукский и Эльбрусский, которые, в свою очередь, делились на аулы [45, с. 132].

По указу от 30 декабря 1869 г., Кубанская область представляла собой следующее. Она состояла из земель Кубанского казачьего войска, за исключением отошедшего к Черноморскому округу Шепсугского берегового батальона и двенадцати станиц, отошедших к Ставропольской губернии, а также из городов, селений государственных крестьян, солдатских слободок, колоний и горских округов Кубанской области [46]. Область разделили на пять уездов: Ейский, Темрюкский, Екатеринодарский, Майкопский и Баталпашинский. Цен-

тры уездных управлений располагались в городах Ейске, Темрюке, Екатеринодаре, в укреплении Майкоп и станице Баталпашинской, с переименованием двух последних в города (п. 1 указа от 30 декабря 1869 г.). Этим городам на 15 лет предоставлялись льготы (п. 4). Низовой административно-территориальной единицей оставались станицы. 26 марта 1876 г. образовали ещё два уезда: Закубанский и Кавказский [47; 48].

В 1882 г. вновь упразднили Наместничество на Кавказе, а в 1883 г. приняли новое Учреждение управлением Кавказского края (п. 4). В соответствии с ним, управление края составляли: главноначальствующий гражданской частью на Кавказе и его помощник, совет главноначальствующего, управление отдельными частями разных ведомств (т.е. по вертикали) и местные учреждения (п. 5). Кавказский край состоял теперь из двух частей: 1) Северного Кавказа и Закавказья (п. 1). Северный Кавказ образовывали Ставропольская губерния, а также Кубанская и Терская области. Закавказье состояло из Тифлисской, Кутаисской, Елизаветпольской, Эриванской и Бакинской губерний, Дагестанской, Карской и Батумской областей и двух округов – Черноморского и Закатальского (п. 3). Губернии делились на уезды, а области, в том числе и Кубанская – на округа [49].

Таким образом, в государственном управлении вновь возобладали центристремительные тенденции, что обуславливалось политикой государства, направленной на пересмотр реформ второй половины XIX в.

По высочайше утверждённому Учреждению управлением Кубанской и Терской областей и Черноморского округа, Кубанская область состояла из 7 округов: Ейского, Темрюкского, Екатеринодарского, Майкопского, Кавказского, Лабинского и Баталпашинского (п. 1) [50]. Черноморский округ, оставаясь в составе административных частей Закавказья, подчинялся теперь в порядке управления начальнику и областным учреждениям Кубанской области (п. 3). Местопребыванием главных учреждений Кубанской области являлся город Екатеринодар, а Черноморского округа – город Новороссийск.

В 1892 г. была образована Черноморская губерния. В высочайше утвержденных Правилах говорилось: «Черноморский округ изъять из подчинения в порядке управления... Кубанской области. Образовать из сего округа Черноморскую губернию, вводя оную в состав Закавказья» [51]. Следовательно, он стал самостоятельным территориальным образованием Российской империи, и на него распространилось губернское управление, предусмотренное общероссийским законодательством.

Черноморская губерния делилась на три округа: Новороссийский, Туапсинский и Сочинский. Отделение Черноморского округа от Кубанской области диктовалось рядом причин, среди которых можно выделить две основные: «первая – физико-географические особенности побережья, резко контрастирующие со всей остальной частью области. Естественными границами губернии признавались море и Кавказский хребет. Вторая – неэффективность прежних мер экономического освоения. Поэтому губернская администрация наделялась самостоятельностью, ее призывали проявить инициативу» [45, с. 134]. В 1905 г. снова восстановили институт Наместника Кавказского, в чьё подчинение вошла и Кубанская область.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Обстоятельства и характер присоединения и освоения Кубани наложили значительный отпечаток на формирование системы государственного управления и самоуправления. Российская империя постепенно интегрировала данный регион в свой государственный механизм, поэтому здесь долгое время сохранялись традиционные принципы и институты в сфере управления, причём как у казачества, так и у горского населения.

На территории Кубани с конца XVIII в. и вплоть до начала XX в. существовали такие территориальные образования, как Черноморья и Кубанская область. Со второй половины XIX в. в состав Кубанской области включили территории, населенные горцами, а в 1892 г. из территорий Черноморского побережья образовалась Черноморская губерния. Черноморья и Кубанская область не имели самостоятельного государственно-правового статуса и в различные периоды входили в состав таких государственно-территориальных образований, как

губернии и наместничества. Все это свидетельствует о перераспределении функций государственной власти по вертикали, о переносе центра тяжести в сфере государственного управления в регионы, что приводило к наделению особым кругом властных полномочий органов государственной власти, существовавших на Кубани.

Вместе с тем, это не означало осуществления государственной децентрализации, поскольку последняя предполагает не перераспределение государственной власти по вертикали, а перераспределение государственно-властных полномочий, выделение субъектов государственно-правовых отношений, наделяемых самостоятельной или совместной компетенцией в сфере законодательства. Данное обстоятельство свидетельствует о том, Российская империя продолжала оставаться унитарным государством.

Административно-территориальные преобразования, осуществленные в Черномории и Кубанской области на протяжении конца XVIII в. - начала XX в., являются ярким доказательством динамичности процесса включения данного региона в состав Российской империи.

Примечания

1. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Ред. М.Н. Марченко. – М.: ИКД “Зерцало-М”, 2001.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юриспруденция, 1999. – 528 с.
3. Дорская А.А. История государственных учреждений России до 1917 года: Учеб. пособие. – СПб.: РГПУ, 1998. – 111 с.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: Норма, 1999. – 452 с.
5. Административное разделение Кубанской области и Черноморского округа // Кубанская справочная книжка 1891 года / Сост. Е.Д. Фелицын. – Екатеринодар: Тип. А.П. Сташевского, 1891. – С. 5-7.
6. Административное деление губерний, областей и округов Кавказского края // Кавказский календарь на 1913 год. – Тифлис, 1912. – С. 108-126.
7. Основные административно-территориальные преобразования на Кубани (1793-1985) / Сост. А.С. Азарнекова, Ю.И. Бондарь. – Краснодар: Кн. изд-во, 1986. – 394 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Изд. 1-е (1 ПСЗ). – Т. 20. – № 14392.
9. Иваненко В.Н. Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до Наместничества великого князя Михаила Николаевича: Ист. очерк / Сост. В.Н. Иваненко. – Тифлис: Тип. Канц. Главнач. гражд. ч. на Кавказе, 1901. – 526 с.
10. Евреинов Г.А. Национальные вопросы на инородческих окраинах России : Схема политической программы: Малороссы. Царство Польское. Белорусы и Литва. Прибалтийские губернии. Финляндия. Кавказ. – СПб.: Тип. А. Бенке, 1908. – 130 с.
11. 1 ПСЗ. – Т. 22. – № 15920.
12. 1 ПСЗ. – Т. 22. – № 15924.
13. 1 ПСЗ. – Т. 22. № 15925.
14. 1 ПСЗ. – Т. 23. № 17056.
15. 1 ПСЗ. – Т. 23. – № 17058.
16. Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). – Ф. 249. – Оп. 1. – Д. 338.
17. 1 ПСЗ. – Т. 24. – № 17634.
18. 1 ПСЗ. – Т. 24. – № 18117.
19. Ерошкин Н.М. Местные государственные учреждения дореволюционной России (1800-1860 гг.). – М.: Высш. школа, 1985. – 352 с.
20. 1 ПСЗ. – Т. 25. – № 19212.
21. ГАКК. – Ф. 345. – Оп. 1. – Д. 166.
22. ГАКК. – Ф. 318. – Оп. 1. – Д. 8.
23. 1 ПСЗ. – Т. 24. – № 17677.
24. 1 ПСЗ. – Т. 27. – № 20449.
25. 1 ПСЗ. – Т. 37. – № 28225.
26. 1 ПСЗ. – Т. 38. – № 29138.
27. 2 ПСЗ. – Т. 2. – № 877.
28. 2 ПСЗ. – Т. 2. – № 878.
29. 2 ПСЗ. – Т. 2. – № 1058.
30. Собрание законов Российской империи (СЗРИ). – Т. 2. – Кн. 7, 11. – Гл. 2.
31. 2 ПСЗ. – Т. 15. – № 13450.
32. 2 ПСЗ. – Т. 17. – № 15809.

33. 2 ПСЗ. – Т. 20. – № 18679.
 34. 2 ПСЗ. – Т. 21. – № 19590.
 35. Цит. по: Очерки истории Кубани с древнейших времен по 1920 г. / Под общ. ред. В.Н. Ратушняка. – Краснодар: Сов. Кубань, 1996. – 656 с.
 36. *Фелицын Е.Д.* Действия русских крейсеров у Кавказских берегов Чёрного моря в 1830-40-х годах XIX. Документальные материалы для истории Северного Кавказа // Кубанские областные ведомости (Екатеринодар). – 1890. – № 1-5,7-9.
 37. *Фелицын Е.Д.* Документы к истории завоевания восточного берега Черного моря (собранные Е.Д. Фелициным) // Кубанские областные ведомости. – 1891. – № 6-7.
 38. *Короленко П.П.* Записки о черкесах: Материалы по истории Кубанской области // Кубанский сборник. – Екатеринодар, 1908. – Т. 14. – С. 297-376.
 39. *Чирг А.Ю.* Закрепление России на Черноморском побережье Кавказа и меры борьбы против контрабандной торговли в 1829 -1864 гг. // Некоторые вопросы общественно-политических отношений на Северо-Западном Кавказе в конце XVIII - первой половине XIX в.: Сб. ст. / Отв. ред. В.П. Громов. – Майкоп: Б.и., 1985. – С. 65-96.
 40. 2 ПСЗ. – Т. 22. – № 21170.
 41. 2 ПСЗ. – Т. 23. – № 22642.
 42. 2 ПСЗ. – Т. 23. – № 22636.
 43. *Кипянина Н.С.* Внешняя политика России первой половины XIX века. – М.: Высш. шк., 1963. – 288 с.
 44. 2 ПСЗ. – Т. 35. – № 36327.
 45. Прошлое и настоящее Кубани в курсе отечественной истории: учеб. пособие: В 2 ч. Ч. 1: С древнейших времен до 1917 г. / Науч. ред. В.Н. Ратушняк. – Краснодар: КЭЦРО, 1994. – 270 с.
 46. 2 ПСЗ. – Т. 44. – № 47847.
 47. 2 ПСЗ. – Т. 51. – № 55514.
 48. 2 ПСЗ. – Т. 51. – № 55746.
 49. 3 ПСЗ. – Т. 3. – № 1522.
 50. 3 ПСЗ. – Т. 8. – № 5077.
 51. 3 ПСЗ. – Т. 16. – № 12995.

**Legislative regulation of administrative-territorial development of Kuban
 in the end of XVIII century - the beginning of XX century**

T.V. Faroi

*the candidate of jurisprudence, the senior lecturer
 Kuban state university, Krasnodar*

In article the administrative-territorial transformations, carried out by the state in Chernomoriya and Kuban area during the end of XVIII century - the beginnings of XX century are analysed. Author, on the basis of the research literature, published and archival sources, has characterized it is state a-legal status of such administrative-territorial formations, as Chernomoriya (with 1792), Kuban area (with 1860), Black Sea province (with 1892). In article it is drawn a conclusion, that regular legislative regulation of processes of administrative-territorial development on Kuban is the bright proof of dynamism of process of inclusion of the given region in structure of Russian empire.

Keywords: XVIII - XX centuries, Russian empire, Kuban, Chernomoriya, Caucasian governorship, government, unitary state, a state system, administrative-territorial transformations.

УДК 342.26(470.62)''18/19''

**Становление системы государственного управления и её правовое регулирование
 на Кубани (1792-1842 гг.): соотношение общероссийского и местного начал**

Фарои Т.В.

Кубанский государственный университет, г. Краснодар

В статье, на базе опубликованных и архивных источников, научной литературы, дан анализ процесса становления системы государственного управления в Черномории (1792-1842 гг.). По мнению автора статьи, чёткая, продуманная стратегия построения государственного управления на Кубани отсутствовала. Законодательные акты принимались по мере необходимости регулирования отдельных, возникавших в регионе, процессов и отличались