

Д. В. Васильев

**ОТДЕЛ КАК ОСОБАЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ  
ЕДИНИЦА НА ОКРАИНАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ:  
КАВКАЗ И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ**

doi: 10.30759/1728-9718-2024-1(82)-53-61

УДК 94(47):342.26 ББК 63.3(2)522

Статья посвящена экстраординарной (вне традиционной номенклатуры) административно-территориальной единице Российской империи — отделу. На примере Сухумского, Закаспийского, Амударьинского и Наманганского отделов рассматриваются история возникновения и административное устройство данной единицы. Названные отделы входили в состав Кавказского наместничества (Закавказского края) и Туркестанского генерал-губернаторства. Исследование проведено на основе анализа опубликованных законодательных актов, а также актового и делопроизводственного материала Российского государственного исторического архива и Национального архива Узбекистана. Осуществленный компаративный анализ позволяет типологизировать отдел как институцию, возникшую на национальных окраинах государства и приравненную по статусу к губернии (области), хоть и меньшую по площади и населению. Отделы возникали в условиях чрезвычайных обстоятельств — на вновь завоеванных землях с неумиротворенным населением, способным активно противодействовать российской власти. В отделах внедрялась система военно-народного управления, предполагавшая соединение военной и гражданской власти на всех уровнях и сохранение в значительной мере традиционного самоуправления коренного населения и суда. Известно, что Сухумский военный отдел был со временем преобразован в округ и просуществовал до 1918 г. Территория Закаспийского военного отдела значительно увеличилась в самом начале 1880-х гг., и в 1881 г. на его месте была образована Закаспийская область. Амударьинский отдел, около года находившийся в статусе округа, в 1887 г. вошел в состав Сырдарьинской области, где и просуществовал до 1920 г. Наманганский же отдел, несмотря на подготовленную организационно-управленческую документацию, так и не начал функционировать как самостоятельная административно-территориальная единица, а стал уездом образованной в 1876 г. Ферганской области.

**Ключевые слова:** *Российская империя, административно-территориальное деление, Сухумский военный отдел, Закаспийский военный отдел, Амударьинский отдел, Наманганский отдел, Кавказское наместничество, Туркестанское генерал-губернаторство*

Вопросы административно-территориального устройства окраин Российской империи сегодня находятся в центре внимания ученых, которые в основном рассматривают крупные административные единицы — области.<sup>1</sup> Исследователи обращают внимание на их пограничный характер,<sup>2</sup> на введение в областях упрощенной административной системы, предполагавшей сохранение традиционных элементов управления и суда, и прочную во-

енную вертикаль власти.<sup>3</sup> Отмечают широкое распространение областной формы территориальной организации с середины XIX столетия,<sup>4</sup> хотя примеры учреждения областей в контексте адаптации вновь присоединенных территорий к общероссийским порядкам относятся к более раннему времени.<sup>5</sup> Историки обращают внимание на отличие области от ordinарной губернии, которое состояло во влиянии

<sup>1</sup> См.: Малыгина О. А. Организация областного управления в Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века) // Приграничный регион в историческом развитии: партнерство и сотрудничество. Чита, 2017. С. 38–41.

<sup>2</sup> См.: Алиев Э. З. Завоевание Россией Иреванского ханства и создание «Армянской области» // Гилея: научный вестник. 2014. № 91. С. 161–165.

<sup>3</sup> См.: Сибирь в составе Российской империи. М., 2007. С. 20; Муслимова Н. Т. Некоторые вопросы интеграции Дагестанской области в политическую систему Российской империи и политическая культура дагестанцев // История, археология и этнография Кавказа. 2022. Т. 18, № 1. С. 86–109.

<sup>4</sup> См.: Власть в Сибири: XVI — начало XX в. Новосибирск, 2005. С. 176; Малыгина О. А. Геополитическая стратегия усиления позиций Российской империи в Забайкалье в середине XIX в. // Регион в приграничном пространстве. Чита, 2016. Ч. 2. С. 47–49.

<sup>5</sup> См.: Кошман В. А. Образование Таврической области как субъекта административно-территориального устройства Российской империи 1784–1796 г. // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 115. С. 730–740.

географических, социально-экономических и других особенностей<sup>6</sup> на местную административную систему,<sup>7</sup> неизменную во всех губерниях империи. При этом подчеркивается непреклонное намерение имперских властей превратить со временем области в привычные административно-территориальные единицы (губернии).<sup>8</sup>

Более мелким обособленным единицам — отделам — в историографии отводится не так много места. Внимание исследователей привлечено к отдельным аспектам их функционирования.<sup>9</sup> Общая же оценка места этих административно-территориальных единиц в системе управления империей, причин их возникновения и дальнейшей трансформации практически отсутствует. Восполнить этот пробел и призвана настоящая статья.

Российская империя в XIX столетии делилась на губернии, состоявшие в центральном ведении Министерства внутренних дел. На окраинах империи, там, где введение губернского устройства по местным условиям признавалось преждевременным, учреждались области. Конечная цель этой меры — постепенная адаптация области к общегосударственным нормам и превращение ее в полноценную ординарную губернию.

Но при этом в ряде окраин (например, Кавказ и Центральная Азия) создавались довольно своеобразные единицы — отделы и округа. Последние напоминали общероссийские уезды, а вот первые по внешним параметрам (территория или население) занимали среднее положение между уездами и областями. Чтобы разобраться со статусом этих специфических административно-территориальных

единиц, следует обратиться к истории их возникновения и к регламентировавшему их деятельность законодательству. Современники обращали внимание на один из важнейших принципов административной организации российских окраин: «Не величина пространства легла в основу разделения края на большие административные единицы. <...> Разделение края на большие административные отделы образовалось историческим путем».<sup>10</sup>

На Кавказе во второй половине XIX в. был учрежден Сухумский военный отдел, само название которого явно свидетельствует об учреждении в нем военно-народного управления и определяет существенную роль военных в администрации.

В начале 1780-х гг. на княжеском престоле в Абхазии оказался османский ставленник Келеш-бей, который перенес свою резиденцию из Лыхны в Сухумскую крепость, занятую турецким гарнизоном. Разобравшись с оппозиционно настроенными владельцами, он превратился в полновластного правителя Абхазии. В начале XIX в. Келеш-бей, осознававший продолжавшееся ослабление Турции и укрепление в регионе Российской империи, вынужден был пересмотреть политическую ориентацию, начав сближаться с Россией. В 1808 г. разгорелась распря между сыновьями Келеш-бея. Его старший сын Аслан-бей смертельно ранил отца и объявил себя правителем Абхазии и подданным Порты. Второй сын Сефер-бей (Георгий Шервашидзе) так же провозгласил себя абхазским владельцем и призвал к походу на Сухум российские и менгрельские власти. В июне 1809 г. в российской столице было принято решение о принятии Георгия Шервашидзе под покровительство империи.<sup>11</sup> Но реальную власть сохранял Аслан-бей, контролировавший Сухум. Поэтому в июне 1810 г. был осуществлен победоносный морской штурм крепости русской эскадрой. А вскоре Георгий Шервашидзе принес клятву о вступлении Абхазии под покровительство России.

Смерть Георгия Шервашидзе в 1821 г. спровоцировала волнения среди абхазов. Аслан-бей возобновил действия против сторонников наследника престола Дмитрия Шервашидзе и к октябрю подчинил себе всю Абхазию. Русским

<sup>6</sup> См.: Васильев А. Д. Первый областной начальник Якутии И. Г. Кардашевский (1805–1816 гг.) // Северо-Восточный гуманитарный вестник. 2021. № 1 (34). С. 28–36.

<sup>7</sup> См.: Казанцев В. П., Салогуб Я. Л. Камчатская область в составе Приамурского генерал-губернаторства по административно-территориальной реформе 1909 г. // Клио. 2012. № 12 (72). С. 66–71; Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск, 2004; Шиловский М. В. Административно-территориальное устройство и управленческие кадры северных территорий Азиатской России во второй половине XIX — начале XX вв. // Гуманитарные науки в Сибири. 2014. № 4. С. 19–23.

<sup>8</sup> См.: Васильев Д. В. Центрально-Азиатский регион Российской империи: общность внутренней политики через идентичность законодательной практики // Уральский исторический вестник. 2022. № 4 (77). С. 147–156.

<sup>9</sup> См.: Васильев Д. В. Дуализм российской администрации на восточном берегу Каспийского моря // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65, № 1. С. 85–107; Почакаев Р. Ю. Эволюция роли начальника Амударьинского военного отдела в русско-хивинских отношениях последней четверти XIX — начала XX вв. // Вопросы правоведения. 2015. № 6 (34). С. 299–321.

<sup>10</sup> Загурский Л. П. Административные отделы Кавказского края // Известия Кавказского отделения Русского географического общества. 1877. Т. 5, № 2. С. 106, 107.

<sup>11</sup> См.: Абхазия в древнейших временах до наших дней. Тбилиси, 2009. С. 349–358.

штыкам удалось возвести на престол Дмитрия, власть которого была шаткой и недолгой (1821–1822). После его смерти Петербург возвел на абхазский престол младшего брата Георгия Михаила Шервашидзе, который казался российским властям более способным и твердым правителем. И вновь из Турции прибыл Аслан-бей, занявшийся привычным для себя занятием — мятежом, что спровоцировало карательную экспедицию русских, не принесшую серьезных успехов.

Заключенная в 1826 г. Аккерманская конвенция между Российской и Османской империями официально признала Сухум и другие абхазские порты российскими владениями. В 1856 г. в целях упорядочения местной администрации было образовано Кутаисское генерал-губернаторство, частью которого стала и Абхазия, сохранившая свою автономию. Когда в 1864 г. русские войска завершили операцию по окончательному покорению Северо-Западного Кавказа, встал вопрос о судьбе Абхазии, самостоятельное существование которой потеряло смысл в условиях включения покоренного пространства в общеимперскую административную систему.

12 июля 1864 г. кутаисский генерал-губернатор Д. И. Святополк-Мирский объявил в Сухуме об упразднении Абхазского княжества и о введении непосредственного российского правления. В составе генерал-губернаторства был образован Сухумский военный отдел, который состоял из Бзыбского, Сухумского и Абжуйского округов, Самурзаканского и Цебельдинского приставств. Резкое изменение административного режима, удаление от власти бывших владетелей, запутанность земельного и этносословного вопросов всколыхнули местных мусульман летом 1866 г.

В этой обстановке Тифлис спешил с введением законодательно утвержденных административных правил. 11 августа 1866 г. высочайшее утверждение получило Положение об управлении Сухумским отделом, внесенное главнокомандующим Кавказской армией в Кавказский комитет.<sup>12</sup> Императорский указ упразднял те структуры, которые не соответствовали принципам военно-народного управления, в большей степени ориентированного на общероссийские нормы.

<sup>12</sup> 1866 г. августа 11. Положение об управлении Сухумским отделом // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (ПСЗРИ-2). СПб., 1868. Т. 41: 1866, отд. 1. С. 1022–1025. (Далее статьи документа указаны по этой публикации.)

Во главе отдела был поставлен начальник<sup>13</sup> в статусе военного губернатора (§ 21). Его управление составили два чиновника особых поручений и канцелярия, в которой, кроме правителя, числились делопроизводитель по гражданской части, два делопроизводителя по военно-народной части, казначей, три переводчика и шесть писцов<sup>14</sup> (§ 2–3). Начальник Сухумского отдела назначался императором (§ 13) и подчинялся кутаисскому генерал-губернатору (§ 4).

Отдел состоял из четырех округов и отдельной администрации для Сухума, власть в котором представляли городничий и полицейское управление (§ 5–6). Военно-окружные управления возглавлялись округными начальниками (§ 7–8). Их должностные лица вступали в должность так же, как в Терской и Дагестанской областях (§ 15). По внутреннему управлению начальникам округов предоставлялись права уездных начальников.

Сам по себе начальник округа не являлся командующим дислоцированными в нем войсками. Но последние были «обязаны безотлагательно исполнять требования начальника отдела относительно оказания вооруженного содействия к подавлению восстания и устранению всякого беспорядка, грозящего нарушением общественного спокойствия»<sup>15</sup> (§ 21, прим. 2). Ему же подчинялась Сухумская морская станция (§ 21, прим. 3). Кроме того, начальнику отдела вверялось управление г. Сухумом на правах градоначальника внутренних районов страны с присвоением прав и обязанностей военных губернаторов по гражданскому управлению в Закавказском крае (§ 21, прим. 4).

За порядок в каждом селении отвечал старшина, назначавшийся начальником округа по выбору общества. Кроме старшины в каждом селении имелся сборщик податей (§ 9).

Судебная часть в округе была представлена словесными судами (четыре представителя от местного населения под председательством окружного начальника или его помощника) (§ 11). Для Сухума учреждался формализованный главный суд, вполне соответствовавший общеимперским порядкам.<sup>16</sup> Но, выступая

<sup>13</sup> В чине генерал-майора (1866 г. августа 11. Штат управлений Сухумского отдела // ПСЗРИ-2. СПб., 1868. Т. 41: 1866, отд. 2. С. 494).

<sup>14</sup> См.: 1866 г. августа 11. Штат управлений Сухумского отдела // ПСЗРИ-2. СПб., 1868. Т. 41: 1866, отд. 2. С. 495.

<sup>15</sup> 1866 г. августа 11. Положение об управлении Сухумским отделом. С. 1025.

<sup>16</sup> См.: 1866 г. августа 11. Штат управлений Сухумского отдела // ПСЗРИ-2. СПб., 1868. Т. 41: 1866, отд. 2. С. 495.

в качестве апелляционной инстанции для окружного суда, он заседал с приглашением депутатов от коренных жителей (§ 12). Сохранялся третейский суд для разбора маловажных споров между местными (§ 10). В комплекс законодательных актов по Сухумскому отделу вошли Временные правила об устройстве судебной части в Сухумском отделе.<sup>17</sup>

Итак, Сухумский отдел был образован на стратегически важной территории, традиционная власть на которой не гарантировала стабильной лояльности Российской империи. Представляется, что именно стратегическое положение и внутренняя нестабильность в Абхазии обусловила появление компактной административно-территориальной единицы, близкой по статусу к губернии, но менее значительной по территории и населению. Введенное здесь военно-народное управление сочетало сильное военное начало (включая назначение должностных лиц администрацией) с местной традицией, особенно сильной в части судопроизводства.

История Закаспийского военного отдела также непосредственно связана с кавказской главной администрацией. Российское освоение восточного побережья Каспийского моря после неудачи князя А. Бековича-Черкасского в 1717 г. возобновилось более ста лет спустя. В 1834 г. оренбургский военный губернатор граф В. Перовский для наблюдения за местными казахами учредил на берегу залива Мертвый Култук Ново-Александровское укрепление, которое спустя почти десятилетие (в 1843–1846 гг.) было перенесено к Тюб-Карганскому заливу на Мангышлак и названо Ново-Петровским (переименовано в 1857 г. в форт Александровский). Для приведения местных подданных России казахов в повиновение в 1868 г. было учреждено Мангышлакское приставство с центром в форте Александровском. Реакцией местного населения на глубокую социально-политическую трансформацию стало восстание казахов в 1870 г. В этих условиях было принято решение передать приставство из Уральской области в ведение кавказской администрации, что сокращало оперативное расстояние до центра власти и войск.

К этому времени имперское правительство окончательно решило основать форпост в удобной бухте восточного побережья Каспий-

ского моря. И в 1869 г. российскими войсками был занят Красноводск, которому изначально была отведена роль торговой фактории — караванного выхода к морю для центрально-азиатских рынков. Исходя из первостепенного значения торговых интересов, в Красноводске главой гражданской администрации был назначен агент Министерства финансов, а на военного начальника была возложена ответственность за обеспечение безопасности. Вскоре стало очевидным, что торгово-военное двоевластие не способствует гармонизации администрации, да и подобного опыта империя не имела. Зато успела накопить опыт военно-народного управления как в Казахской степи, так и на Кавказе и в Туркестане. В итоге должность торгового агента была упразднена, а вся полнота власти сконцентрировалась в руках военных.<sup>18</sup> Так в 1874 г. был образован Закаспийский военный отдел, резиденция начальника которого находилась в Красноводске.<sup>19</sup>

Отдел делился на два приставства — Мангышлакское и Красноводское. Каждое приставство состояло из волостей, а те — из аулов. Во главе волостей стояли волостные управители, а в аулах — аульные старшины. Управление обрело традиционный для этой части империи военный характер. Закаспийский военный отдел был отнесен к Кавказскому военному округу и прямо подчинен главнокомандующему Кавказской армией «как в военном, так и в административном отношении» (§ 2).

Начальник отдела одновременно являлся и командующим войсками, дислоцированными в этом отделе (§ 3–4). Его гражданские обязанности состояли «в заведовании местным населением во всех отношениях; в принятии мер к обеспечению спокойствия его и безопасности, в покровительстве торговле и всякого рода промышленности в пределах края и изыскании способов к развитию благосостояния края». Особо интересно требование к начальнику отдела «следить за состоянием умов населения и за благонадежностью установленных туземных властей» (§ 6). В нем раскрывается главная цель российской администрации — не допустить антиправительственных мятежей.

<sup>18</sup> См.: Васильев Д. В. Поступь империи. Политика России в Центральной Азии: XIX — начало XX в. СПб.; М., 2022. С. 198–211.

<sup>19</sup> См.: 1874 г. марта 9. Временное положение о военном управлении в Закаспийском крае // Присоединение Туркмени к России: сборник архивных документов. Ашхабад, 1960. С. 142–151. (Далее статьи документа указаны по этой публикации.)

<sup>17</sup> См.: 1866 г. Временные правила об устройстве судебной части в Сухумском отделе // ПСЗРИ-2. СПб., 1868. Т. 41: 1866, отд. 2. С. 497–498.

В отношении подведомственных управлений и должностных лиц начальнику отдела предоставлялись права губернатора по общим учреждениям империи. Что же касается коренного населения Закаспийского отдела, то здесь его начальник получил право назначать представителей местного населения на должности волостных управителей и временно отстранять их с последующим утверждением главнокомандующим Кавказской армией. Прочих же лиц местного первичного (туземного) управления он мог сменять самостоятельно (§ 7).

Возглавлявшие отделы приставы наделялись попечительскими, фискальными и полицейскими обязанностями (§ 12), приравнивались к уездным исправникам внутренних губерний России и должны были руководствоваться общими правилами, установленными для уездной полиции, в той мере, в какой это было допустимо по условиям Закаспийского края (§ 13).

Приставу предоставлялось право: «а) избирать лиц для заведывания аулами в волостях, представляя их для утверждения в должности начальнику отдела; б) временно отстранять от должности аульных старост, испрашивая утверждения этой меры у начальника отдела; в) подвергать должностных лиц взысканиям и аресту не свыше месячного срока, и г) представлять начальнику отдела о награждении подчиненных ему лиц и туземцев, отличившихся усердием или принесших пользу краю»<sup>20</sup> (§ 15).

Местное управление русскими жителями отдела его начальник осуществлял «на основании общих законов и порядков, существующих в империи, насколько оные могут быть применимы к условиям края и тому исключительному положению, в котором край находится по военным, политическим и экономическим причинам»<sup>21</sup> (§ 17). Приставские управления осуществляли полицейский надзор и наблюдали за состоянием хозяйства в поселениях возле форта Александровского и укрепления Красноводского (§ 19).

Управление коренным населением осуществлялось волостными управителями, главнейшие обязанности которых состояли в следующем: «они наблюдают за сохранением спокойствия и порядка в ауле, прекращая не-

медленно всякие буйства и драки; за порядком кочевания; за исполнением законов и приказаний начальства; за пребыванием в аулах подозрительных личностей; они собирают подати, представляя деньги в приставские управления; следят за исполнением установленных натуральных повинностей, ведут исчисление кибиток в аулах, надзирают за действиями аульных старшин, и вообще сосредоточивают в себе полицейскую и распорядительную власть в волости»<sup>22</sup> (§ 27). Те же обязанности должны были исполнять и аульные старшины (§ 29).

Временное положение устанавливало для местного населения несколько судебных инстанций: военно-судные комиссии, суд по общим законам империи, а также народный суд (§ 35–40).

Временное положение о военном управлении в Закаспийском крае было утверждено позднее Положения об управлении Сухумским отделом, а потому стало более распространенным — в него вошли более детализированные статьи о первичной администрации, компетенциях народного суда, податном деле. Оно в большей степени демонстрирует приверженность общеимперским административным принципам — уравнивает статус уездного исправника, делит территорию приставств на волости и аулы. Еще одно отличие состояло в том, что в случае Закаспийского отдела военная власть его начальника была более существенной.

При этом общность Закаспийского и Сухумского военных отделов проявляется в их стратегическом значении, нестабильном внутреннем положении и опасном внутреннем окружении, в приверженности общему для окраин принципу военно-народного управления. Общим для обоих отделов был и внешний параметр — незначительность территории/населения. Неслучайно Закаспийский военный отдел просуществовал до мая 1881 г., когда на его основе, с присоединением вновь занятых территорий, была образована Закаспийская область.<sup>23</sup>

О том, что отделы занимали промежуточное положение между временной административно-территориальной единицей округом и предтечей губернии областью, свидетельствует

<sup>20</sup> Там же. С. 146.

<sup>23</sup> См.: 1881 г. мая 6. Именной высочайший указ Об образовании из территории туркмен текинского рода и земель Закаспийского военного отдела Закаспийской области // РГИА. Ф. 1284. Оп. 45. Д. 89. Л. 4–4об.

<sup>20</sup> 1874 г. марта 9. Временное положение о военном управлении в Закаспийском крае. С. 145.

<sup>21</sup> Там же.

история Амударьинского отдела Туркестанского края.

12 августа 1873 г., по окончании военных действий против Хивы, туркестанский генерал-губернатор К. П. фон Кауфман заключил с хивинским ханом Сеид-Магомедом мирный договор, по которому все владения ханства, расположенные на правом берегу Амударьи, были присоединены к генерал-губернаторству в составе Амударьинского округа (позднее — отдела), его начальником был назначен подполковник Н. А. Иванов с подчинением ему дислоцированных в округе войск. Через несколько дней К. П. фон Кауфман объявил об утверждении Временного Положения и Временного штата управления Амударьинского округа.<sup>24</sup>

Особенностями Амударьинского округа являлись его удаленность от центра генерал-губернаторства и фактическая изолированность и труднодоступность в безводной пустыне, а также стратегическое положение рядом с беспоконным Хивинским ханством. Поэтому начальнику этой крупной по территории административной единицы<sup>25</sup> Временное положение об управлении Амударьинским округом представило права военного губернатора (§ 4).<sup>26</sup>

Свои функции по управлению коренным населением помощники начальника округа, наделенные правами уездных начальников, осуществляли на постах начальников отделов (позднее — участков), на которые делился округ (§ 6, 7).

Весьма примечателен пункт Временного положения, устанавливающий принципы организации новой власти в регионе. «Управление населением сохраняется, в первое время занятия края, без резких изменений с установленными туземными порядками; системы суда, сборов повинностей и налогов остаются без перемены; сообразно ходу дел начальник округа обязывается исподволь вводить, по мере возможности, изменения сообразно новому Проекту положения об управлении Туркестанским краем,<sup>27</sup> утверждение коего ожидается»<sup>28</sup> (§ 9). В цитированном фрагмен-

те звучит идея, характерная для новых приобретений Российской империи на юго-востоке (во всяком случае, в Туркестанском крае) — необходимость заметного сохранения традиционных институтов (особенно столь чувствительных для коренного населения как сбор податей и суд) на первом этапе и постепенно усиливающаяся административная интеграция в перспективе.

В начале следующего года Амударьинский округ был преобразован в отдел и 9 марта император утвердил Временное положение об управлении Амударьинским отделом,<sup>29</sup> которое отличалось от положения об управлении округом и по объему, и по содержанию. Теперь был сделан акцент на более жесткий контроль главного начальника края, а изложение параграфов приобрело унифицированный для российского законодательства вид.

Учреждение Амударьинского отдела как особой административно-территориальной единицы объясняется его особым геостратегическим положением, а также необходимостью принимать ответственные решения в условиях фактической изоляции от краевой администрации. Отсюда происходит некоторое нарушение властной вертикали. На правах военного губернатора начальник отдела подчинялся напрямую генерал-губернатору Туркестанского края. А как командира бригады его начальником был командующий войсками Сырдарьинской области. Важной особенностью должности амударьинского начальника была ответственность за пограничные сношения с Хивой.

Заметим, что Амударьинский отдел был первым опытом туркестанской администрации по учреждению подобной административно-территориальной единицы, а потому ташкентские власти находились в замешательстве при определении ее типа. Неслучайно предложенный местным начальством округ был заменен столичными чиновниками, более сведущими в общегосударственной типологии, на отдел. Это свидетельствует как о непривычности для имперской структуры отделов и округов, так и об их необходимости как институций исключительного характера.

Амударьинский отдел по населению и территории равнялся среднему уезду Сырдарьинской области. Поэтому при составлении Проекта положения об управлении в Туркестанском

<sup>24</sup> См.: 1873 г., августа 26. Приказ по Туркестанскому генерал-губернаторству № 78 // НАУз. Ф. И-1. Оп. 16. Д. 2310. Л. 3.

<sup>25</sup> Туркестанское генерал-губернаторство состояло из областей, действовавшее законодательство не предусматривало иного административно-территориального деления.

<sup>26</sup> Здесь и далее статьи приводятся по: 1873 г. августа 26. Временное положение об управлении Амударьинским округом // НАУз. Ф. И-1. Оп. 16. Д. 2310. Л. 7–8об.

<sup>27</sup> Речь идет о Проекте положения об управлении Туркестанским краем 1873 г.

<sup>28</sup> 1873 г. августа 26. Временное положение об управлении Амударьинским округом. Л. 7об.–8.

<sup>29</sup> См.: 1874 г. марта 9. Временное положение об управлении Амударьинским отделом // НАУз. Ф. И-1. Оп. 16. Д. 2310. Л. 25–25а.

генерал-губернаторстве 1881 г.<sup>30</sup> было признано возможным понизить статус амударьинской администрации, приравняв права начальника отдела по гражданской части к правам уездного начальника, а начальников участков — к правам участковых приставов (то есть приблизить положение отдела к положению низовых регулярных административных единиц туркестанских областей и внутренних губерний). Амударьинский отдел (с 1887 г. в составе Сырдарьинской области) просуществовал до 1920 г.

В результате вмешательства русских в мятеж против хана Худаяра в 1875 г. земли Кокандского ханства были присоединены к Туркестанскому краю. Возник вопрос о необходимости обустройства, в том числе административного, новых районов. На территории одного из таких анклавов К. П. фон Кауфман решил учредить особый отдел по аналогии с Амударьинским. В ноябре 1875 г. канцелярией генерал-губернатора был подготовлен проект Временного положения об управлении Наманганским отделом Туркестанского генерал-губернаторства.<sup>31</sup> Судя по § 1 проекта, он готовился в ожидании обнародования официального повеления императора об образовании названного отдела.

Как и в случае с Амударьинским отделом, начальнику Наманганского отдела следовало предать и гражданскую, и военную власть на подведомственной территории, а также и ответственность за ведение пограничных дел. И он должен был напрямую подчиняться главному начальнику края. Подобно Амударьинскому отделу новый должен был состоять из участков (двух). Регламентировать военные и пограничные полномочия начальника Наманганского отдела должны были особые инструкции генерал-губернатора.

Помощнику начальника отдела следовало поручить управление коренным населением отдела.<sup>32</sup> К прочим чинам местного управления были отнесены чиновники для поручений, а также служащие в канцелярии правитель, делопроизводители, бухгалтер и казначей.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> См.: Васильев Д. В. Бремя империи. Административная политика России в Центральной Азии. Вторая половина XIX в. М., 2018. С. 408–422.

<sup>31</sup> См.: 1875 г. ноября. Проект Временного положения об управлении Наманганским отделом Туркестанского генерал-губернаторства // НАУз. Ф. И-1. Оп. 27. Д. 8. Л. 24–26об.

<sup>32</sup> Там же. Л. 25.

<sup>33</sup> См.: 1875 г. ноября. Временный штат управления в Наманганском отделе Туркестанского генерал-губернаторства // НАУз. Ф. И-1. Оп. 27. Д. 8. Л. 27–27об.

Начальники участков соединяли военные и гражданские компетенции. По гражданской части они пользовались правами, установленными для начальников уездов Семиреченской и Сырдарьинской областей. Военные же их полномочия надлежало установить в специальной инструкции. В участковое управление кроме начальника участка полагалось включить его помощника и канцелярию. Отдельно следует обратить внимание на то обстоятельство, что Временный штат, кроме переводчиков, рассыльных и письмоводителей, предлагал в каждый участок назначить по врачу.<sup>34</sup>

Отмеченный выше признак туркестанской администрации (сохранение поначалу элементов традиционного управления) в Наманганском уезде достигал своего апогея. Непосредственное управление коренным населением предлагалось на первое время оставить в дороссийском виде, сохранив деление на аксакальства и аминства. В прежнем состоянии следовало оставить и податные отношения, а также народный суд, за исключением наиболее серьезных преступлений. Начальник отдела должен был взять на себя обязанность утверждения избранных местными жителями аминов и аксакалов, а также определение, в какой суд (по общим законам империи или по законам военного времени) передавать дела между представителями коренного и русского населения. Кстати, начальник Наманганского отдела (в отличие от названных выше его коллег), должен был получить права определить порядок избрания народных судей по адату и шариату, утверждать биев и казиев и отстранять их от исполнения обязанностей.

Пример проекта организации управления Наманганским отделом показывает сохранение общих для отделов тенденций, за исключением, пожалуй, излишне бережного отношения к кокандскому административному наследию. Тем не менее соединение военной и административной власти и подчеркнута временный характер сохранения пережитков ханского правления свидетельствует о наличии принципиально общего подхода российских властей к организации административных отделов. Справедливость предположения о временном характере этих административно-территориальных единиц лишь подчеркивает дальнейшая история.

<sup>34</sup> См.: Там же. Л. 27об.–28.

Как самостоятельная административно-территориальная единица Наманганский отдел так и не стал функционировать, а вошел в качестве уезда в состав вновь образованной в 1876 г. Ферганской области.

В начале марта 1876 г. К. П. фон Кауфман из Петербурга направил исправлявшему должность туркестанского генерал-губернатора Г. А. Колпаковскому отношение «Об организации военно-народного управления в Ферганской области», в котором сообщал о том, что государь-император 19 февраля утвердил образование из занятых в 1875 г. кокандских земель Ферганской области, управление которой следовало организовать «подобно тому, какое было введено в... Амударьинском отделе».<sup>35</sup>

Подводя итог этому краткому исследованию, следует подчеркнуть связь между двумя административно-территориальными единицами российских имперских окраин — отделом и об-

ластью. Каждый отдел имел незначительное, по сравнению с областью, население, но тяготел к превращению в последнюю в случае расширения территории. Отдел имел природу экстраординарной административно-территориальной единицы, создавался в приграничном регионе в результате военных действий на неприятельской территории и сохранял соединение гражданской и военной властей, обусловленное перспективой беспорядков среди коренного населения и (или) необходимостью оказания давления на соседей. На начальников отделов, как правило, официально возлагались определенные дипломатические функции. При этом отделы не всегда именовались военными. Администрация отдела носила временный (хотя, возможно, и продолжительный) характер, соответствующий адаптационному периоду. А потому в разной степени сохраняла традиционные элементы управления и суда местного населения.

### **Dmitry V. Vasiliev**

Doctor of Historical Sciences, Professor, Moscow City University (Russia, Moscow)

E-mail: [dvvasiliev@mail.ru](mailto:dvvasiliev@mail.ru)

#### OTDEL AS A SPECIAL ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL UNIT ON THE PERIPHERIES OF THE RUSSIAN EMPIRE: THE CASE OF THE CAUCASUS AND CENTRAL ASIA

The article is devoted to the study of *otdel* (division) as an extraordinary administrative-territorial unit of the Russian Empire. On the example of the Sukhumi, Transcaspian, Amudarya and Namangan *otdels*, it considers the history of their emergence and administrative structure. The named *otdels* were part of the Caucasus Viceroyalty (Transcaucasian Krai) and the Turkestan Governor-Generalship. The study is based on the published legislative acts, as well as act and office documents from the Russian State Historical Archive and the National Archive of Uzbekistan. The carried out comparative analysis allows typifying *otdel* as an institution that came into existence on the national periphery of the state, it was equated in the status to the governorate, but smaller in area and population. They were established on the newly conquered lands with a population capable of actively opposing the Russian authorities. A system of military-and-civic administration was introduced in *otdels*, it assumed the combination of military and civil power at all levels and the preservation of the traditional self-government of the indigenous population and the court to a large extent. The Sukhumi Military *Otdel* was transformed into a district (*okrug*) and existed until 1918. The Transcaspian Military *Otdel* in 1881 was transformed into the Transcaspian Oblast. The Amudarya *Otdel* in 1887 became part of the Syr-Darya Oblast and existed until 1920. The Namangan *Otdel* did not function as an independent administrative-territorial unit. It became an *uezd* of the Fergana Oblast formed in 1876.

Keywords: *Russian Empire, administrative-territorial division, Sukhum Military Otdel, Transcaspian Military Otdel, Amudarya Otdel, Namangan Otdel, Caucasus Viceroyalty, Turkestan Governor-Generalship*

#### REFERENCES

*Abkhaziya s drevneyshikh vremen do nashikh dney* [Abkhazia from Ancient Times to the Present Day]. Tbilisi: Intellekti Publ., 2009. (in Russ.).

Aliiev E. Z. [Elimination of the Irevan Khanate after Russian Invasion and Creation of the “Armenian Province”]. *Gileya: nauchnyy vestnik* [Gileya: Scientific Bulletin], 2014, no. 91, pp. 161–165. (in Russ.).

<sup>35</sup> 1876 г. марта 4. Об организации военно-народного управления в Ферганской области // НАУз. Ф. И-1. Оп. 16. Д. 2333. Л. 31.



- Kazantsev V. P., Salogub Ya. L. [Kamchatka Region as a Part of the Amur of the Generalgouvernement in the Administrative-Territorial Reform of 1909]. *Klio [Clio]*, 2012, no. 12 (72), pp. 66–71. (in Russ.).
- Koshman V. A. [Formation of Taurian District as the Subject of Administrative and Territorial Structure of the Russian Empire in 1784–1796]. *Politematicheskiiy setevoy elektronnyy nauchnyy zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* [Polythematic Online Scientific Journal of Kuban State Agrarian University], 2016, no. 115, pp. 730–740. (in Russ.).
- Malygina O. A. [Geopolitical Strategy for Strengthening the Position of the Russian Empire in Transbaikalia in the Mid-19<sup>th</sup> Century]. *Region v prigranichnom prostranstve* [Region in the Border Space]. Chita: Zabaykal'sk. gos. un-t Publ., 2016, part 2, pp. 47–49. (in Russ.).
- Malygina O. A. [Organization of Regional Administration in the Russian Empire (Second Half of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century)]. *Prigranichnyy region v istoricheskom razvitii: partnerstvo i sotrudnichestvo* [Border Region in Historical Development: Partnership and Cooperation]. Chita: Zabaykal'sk. gos. un-t Publ., 2017, pp. 38–41. (in Russ.).
- Muslimova N. T. [Some Issues of Dagestan's Integration into the Political System of the Russian Empire and Political Culture of Dagestanis]. *Istoriya, arkhologiya i etnografiya Kavkaza* [History, Archeology and Ethnography of the Caucasus], 2022, vol. 18, no. 1, pp. 86–109. (in Russ.).
- Pochekaev R. Yu. [Evolution of Role of the Head of the Amu-Daria Military Section in the Russian-Khivan Relations of the Last Quarter of 19<sup>th</sup> – Beginning of 20<sup>th</sup> CC]. *Voprosy pravovedeniya* [Issues of Jurisprudence], 2015, no. 6 (34), pp. 299–321. (in Russ.).
- Remnev A. V. *Rossiya Dal'nego Vostoka. Imperskaya geografiya vlasti XIX – nachala XX vekov* [Russia of the Far East. Imperial Geography of Power in the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Centuries]. Omsk: Omsk. gos. un-t Publ., 2004. (in Russ.).
- Shilovsky M. V. [Administrative-Territorial Units and Administrative Staff of the Northern Areas of Asiatic Russia in the Second Half of the XIX – Early XX Centuries]. *Gumanitarnyye nauki v Sibiri* [Humanitarian Sciences in Siberia], 2014, no. 4, pp. 19–23. (in Russ.).
- Sibir' v sostave Rossiyskoy imperii* [Siberia as Part of the Russian Empire]. Moscow: Novoye literaturnoye obozreniye Publ., 2007. (in Russ.).
- Vasiliev A. D. [The First Regional Head of Yakutia I. G. Kardashevsky (1805–1816)]. *Severo-Vostochnyy gumanitarnyy vestnik* [North-Eastern Journal of the Humanities], 2021, no. 1 (34), pp. 28–36. DOI: 10.25693/SVGV.2021.34.1.003 (in Russ.).
- Vasiliev D. V. [Central Asian Region of the Russian Empire: Harmony of Domestic Policy and Identity of Legislative Practice]. *Ural'skiy istoricheskiy vestnik* [Ural Historical Journal], 2022, no. 4 (77), pp. 147–156. DOI: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-147-156 (in Russ.).
- Vasiliev D. V. [The Dualism of the Russian Administration on the Eastern Caspian Coast]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya* [Vestnik of Saint Petersburg University. History], 2020, vol. 65, no. 1, pp. 85–107. DOI: 10.21638/11701/spbu02.2020.105 (in Russ.).
- Vasiliev D. V. *Bremya imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentral'noy Azii. Vtoraya polovina XIX v.* [The Burden of Empire. Administrative Policy of Russia in Central Asia. Second Half of the 19<sup>th</sup> Century]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya Publ., 2018. (in Russ.).
- Vasiliev D. V. *Postup' imperii. Politika Rossii v Tsentral'noy Azii: XIX – nachalo XX v.* [The Tread of Empire. Russian Policy in Central Asia: 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century]. Saint Petersburg; Moscow: Nestor-Istoriya Publ., 2022. (in Russ.).
- Vlast' v Sibiri: XVI – nachalo XX v.* [Power in Siberia: 16<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century]. Novosibirsk: Sova Publ., 2005. (in Russ.).

Для цитирования: Васильев Д. В. Отдел как особая административно-территориальная единица на окраинах Российской империи: Кавказ и Центральная Азия // Уральский исторический вестник. 2024. № 1 (82). С. 53–61. DOI: 10.30759/1728-9718-2024-1(82)-53-61.

For citation: Vasiliev D. V. *Otdel* as a Special Administrative and Territorial Unit on the Peripheries of the Russian Empire: The Case of the Caucasus and Central Asia // Ural Historical Journal, 2024, no. 1 (82), pp. 53–61. DOI: 10.30759/1728-9718-2024-1(82)-53-61.