

ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СИБИРЬЮ В ТУРКЕСТАНСКОМ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВЕ

Статья подготовлена в ходе выполнения проекта «История изучения и освоения Сибири» исследовательского центра ТГУ «Транссибирский научный путь».

Исследуются законодательные документы по управлению Сибирью и Туркестаном. Внимание уделяется вопросам, связанным с административными, военными и дипломатическими полномочиями местных генерал-губернаторов. Исследование базируется в том числе и на архивных документах, помогающих выявить роль сибирского опыта в управлении среднеазиатскими окраинами и полномочия генерал-губернаторов, которые не были регламентированы в законодательстве.

Ключевые слова: Сибирь; Туркестан; генерал-губернаторы; XIX в.

С продвижением Российской империи вглубь континента и с присоединением новых территорий там учреждалась и новая имперская администрация. В связи с этим во вновь приобретенных землях начинает складываться специфическая генерал-губернаторская модель управления, обусловленная географическими, сложившимися социально-экономическими и культурными особенностями. Данная модель к моменту присоединения Туркестана к России уже была опробована на других окраинах империи. Ее возникновение было связано с преобразованиями Петра I и стремлениями правительства «выстроить эффективную вертикаль власти на территории складывающейся империи» [1. С. 4]. Генерал-губернатор являлся представителем императора на определенной территории, «проводником имперской политики и идеологии». В инструкциях конца XIX в. отдаваемых сверху генерал-губернаторам указывалось, что «они суть главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверенном крае» [Там же].

В ходе развития данной системы управления, которая не прижилась в центральной части страны, эта система прочно укрепилась на окраинах, например, в Оренбуржье, на Кавказе, в Новороссии, Прибалтике, Туркестане и Сибири. Генерал-губернаторская власть к середине XIX в. трансформировалась из административно-хозяйственной в чрезвычайную политическую. Свои «особенные» порядки управления сложились и в Сибири в 1822 г., когда было составлено Учреждение для управления Сибирских губерний для Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского генерал-губернаторств [2. С. 345–394]. Позднее, в 1867 г., с образованием Туркестанского генерал-губернаторства был утвержден Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей [3. С. 282–316].

Около 45 лет отделяет «сибирское учреждение» от первого туркестанского законодательного акта. Туркестанское положение 1867 г. создавалось в условиях, когда отношения России и Бухарского эмирата, Хивинского и Кокандского ханств были обострены активным продвижением первой вглубь Центральной Азии. В 1864 г. был взят город Чимкент, в 1865 – Ташкент, самый крупный город региона. Далее последовало взятие городов Ходжент и Джизак в 1866 г.

А уже в следующем 1867 г. было образовано Туркестанское генерал-губернаторство в составе Семиреченской и Сырдарьинской областей с центром в Ташкенте [4. С. 281]. Первым генерал-губернатором «был назначен близкий к Александру II инженер-генерал К.П. Кауфман» [5. С. 100].

Сравнительный анализ «Учреждения для управления Сибирских губерний» 1822 г. и «Проекта положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей» 1867 г. сделал возможным раскрыть значение сибирского опыта в административных, военных и дипломатических полномочиях генерал-губернаторов Туркестана во второй половине XIX в.

В административном плане, как известно, согласно «сибирскому учреждению» [1] в Сибири учреждалось два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское. Вводились управления: волостное и инородное, окружное, губернское, высшим органом было Главное управление (§ 5), состоявшее из начальника края и Совета. Шесть советников определялись по представлению генерал-губернатора (трое) и правительства (трое). Утверждались императорскими указами (§ 14). Сам генерал-губернатор назначался и отстранялся императором. В административном плане в Учреждении полномочия генерал-губернатора были указаны в общих формулировках. Параграф 19, например, гласил, что генерал-губернатор должен побуждать подчиненных «к скорому и законному производству дел»; контролировать местные управления, ревизовать дела, а в «важных случаях» составлять следственные комиссии. Также он имел право увольнять чиновников, производить перестановку кадров и представлять к наградам. Это может служить подтверждением сделанных выше выводов об исключительных полномочиях генерал-губернатора, поскольку инструкции параграфа 19 можно применить практически во всех ситуациях. Особенно в кадровой политике. Канцелярские чины в Главном управлении определялись также начальником генерал-губернаторства.

На уровне губерний и областей прокуроры, стряпчие хотя и утверждались министром юстиции, но с представления генерал-губернатора. В свою очередь все чиновники, окружное начальство уже назначались губернаторами с утверждением генерал-губернатора.

В канцелярию генерал-губернатора стекались все отчеты низовых инстанций на имя генерал-губернатора.

В этом же законе вводятся инструкции и для второй «власти» в генерал-губернаторстве, для Совета как для инстанции апелляционной, в котором решения принимаются коллегиально, но председательствующий на нем генерал-губернатор имел право изменений решений Совета. Параграф 261 уточняет, при этом, что сам по себе Совет «власти исполнительной» не имеет.

По части *военной* в документе (§ 159) указывалось, что генерал-губернатор мог только надзирать за войсками, составляющими «внутреннюю стражу», реагировать на жалобы и донесения на злоупотребления бригадных начальников, в то же время он не мог вмешиваться во «внутренне устройство» их и оказывать влияние на «меры исправления в случае отступления от порядка». Но в чрезвычайных ситуациях, когда обстоятельства требовали оперативного и скорого решения, генерал-губернатор с уведомлением корпусного командира «приемлет нужные меры». Коменданты крепостей, которые находились в городах генерал-губернаторства, войска, находившиеся в губерниях, подчинялись генерал-губернатору. Безусловно, не все полномочия генерал-губернатора как главнокомандующего войсками были прописаны в законе. Периодически он получал дополнительные инструкции и указы.

Генерал-губернатору принадлежали существенные дипломатические полномочия. Так как Сибирские окраины России соседствовали с Китаем, граница с которым не была определена вплоть до заключения между странами Пекинского трактата в 1860 г. и с территориями, заселенными кочевниками Азии, а огромные пространства всего Дальнего Востока с побережьем физически не могли контролироваться властями от проникновения в пределы государства чужеземцев, была сделана попытка учредить Пограничное правление с одним советником и шестью заседателями под управлением пограничного начальника. Последний назначался Министерством иностранных дел по согласованию с генерал-губернаторами. Советника назначал сам генерал-губернатор.

В Сибирском учреждении скупо освещаются полномочия генерал-губернатора как чиновника, отвечающего за внешнюю политику. Этому есть свое объяснение. Китай был единственным соседним государством России на Дальнем Востоке, его границы простирались и на западе, вплоть до Тянь-Шаня и российского Туркестана (в противовес китайскому (Синьцзян, Кашгария)). Приграничные территории российской стороной были освоены слабо, туземное население порой даже не знало, подданными какого императора они являются. Местная российская власть не могла контролировать весь обширный край. В связи с этим вопрос о границах в 20-х гг. XIX в. не мог стоять на первом месте. Разграничение территорий между двумя государствами началось только в середине столетия. В этой связи также стоит отметить, что большая заслуга в этом деле принадлежала личности генерал-губернаторов. Если в Западной Сибири границы империи были относительно определенными, то в Восточной нужно было только решать этот вопрос. Одним из таких генерал-губернаторов, который лично

инициировал многие мероприятия по разграничению территорий, был Н.Н. Муравьев-Амурский.

Муравьев 14 апреля 1854 г. писал в Трибунал внешних сношений Китая об отправлении шести больших военных кораблей по Амуру [6. С. 114] и сообщал китайцам, что руководство экспедицией и дальнейший переговорный процесс по разграничению Приамурья возложены на него. Эти обстоятельства не были предусмотрены Учреждением, но дополнительные инструкции генерал-губернаторы получали уже в процессе своей работы.

Сибирское учреждение позднее не могло отвечать реалиям жизни. Ученый Л.М. Дамешек выявил около шестидесяти законов относительно Сибири и «несколько сотен указов, манифестов, “учреждений” и иных нормативных актов самодержавия» по отношению к окраинным регионам государства в целом, вошедших в Собрание законов [7. С. 11] и которых еще не могло быть в Сибирском учреждении.

Таким образом, мы видим, полномочия высшего должностного лица были настолько обширными, что не удавалось регламентировать всю его деятельность. В этой связи интерес вызывает § 590. Считаем, он был уместен в данном случае. Было постановлено, что если генерал-губернатор докажет, что превышение власти «было необходимым» и ситуация требовала оперативного решения, этот случай мог не рассматриваться как превышение власти. Данный пункт защищал генерал-губернатора, действия которого в отдельные моменты могли вызвать со стороны окружающих его лиц возмущение и подозрение. Кроме того, привлечение его к ответственности являлось прерогативой самого императора.

11 июля 1867 г. было введено в действие «Положение об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей». Первому генерал-губернатору К.П. Кауфману были предоставлены неограниченные полномочия [8].

Принципы, лежавшие в основе управления краем: военная и административная власть была нераздельна и была сосредоточена в руках начальника края; внутреннее управление неполитического характера было предоставлено местному населению [9. С. 3].

В *административном* плане управление в крае было названо «военно-народным» (§ 2). Туркестанский край являлся пограничной территорией с Китаем и среднеазиатскими ханствами и это означало, в случае военных действий, удобнее, не раздувая штат, вверить управление военному чиновнику. Это обусловило особенности в полномочиях генерал-губернатора, которые имели сходство с полномочиями сибирских генерал-губернаторов, но сам он «относился к военному министру» (§ 6) [3. С. 282].

Все гражданское управление в областях было вверено генерал-губернатору, в областях – военным губернаторам.

Так же как и в Сибири и других окраинах, генерал-губернатор назначался и увольнялся императором.

Согласно седьмому параграфу при генерал-губернаторе состояли «канцелярия и чиновники для поручений». В канцелярии сосредоточивалась вся

исходящая и входящая документация по всем отраслям управления. Она состояла из управляющего канцелярией, делопроизводителей, помощников делопроизводителей, бухгалтера, переводчиков. Чиновничий штат генерал-губернаторского управления состоял из чиновников особых поручений, чиновника по дипломатической части, чиновника по горной части.

Границы между уездами утверждались генерал-губернатором по представлению военных губернаторов областей. Последние, в свою очередь, также утверждались высочайшими указами, но по представлению военного министра. Как видим, генерал-губернатор Туркестана уже не имел законодательно регламентированной нормы влиять на назначение губернаторов как это было в Сибири. Но личные связи генерал-губернатора с министром, как правило, присутствовали. Начальник края, таким образом, имел возможность негласно предлагать кандидатов на пост военных губернаторов. В случае с первым генерал-губернатором можно с уверенностью сказать, что между Д.А. Милютиным, занимавшим в то время пост военного министра, и К.П. Кауфманом были партнерские и дружеские отношения. В Центральном государственном архиве Республики Узбекистан сохранилась переписка этих лиц, также об этом можно судить по личным дневникам Милютина.

Для управления всеми *военными* силами и связанными с ними учреждениями был образован Туркестанский военный округ во главе с генерал-губернатором со званием командующего войсками в округе. Военные губернаторы имели звание и полномочия командующих войсками в областях.

Генерал-губернатор имел право «назначать, если признает нужным, полевой суд по делам, подлежащим суду военному и по общим уголовным законам империи» (§ 131) [З. С. 293], в случае военных действий генерал-губернатор имел право «...при передвижении войск прибегнуть к наряду перевозочных средств натугою (с местного населения. – Е.К.), с уплатою за перевозку... по определенной цене» (§ 333) [Там же. С. 310]. Также в его обязанности входило составление общей сметы ожидаемых доходов края на следующий год, расходов на войска и администрацию (§ 362); он имел право изменять статьи смет в пределах суммы (§ 364), распределять суммы на содержание войск и администрации по областям и уездам (§ 366), открывать кредиты военным губернаторам на содержание войск (§ 367). Ему же ежегодно выделялось «авансом» 200 тыс. руб. на «передвижение войск» и другие непредвиденные расходы (§ 371) [Там же. С. 313].

Из вышеуказанных пунктов закона видно, что по военной политике в крае генерал-губернатор имел полномочия главнокомандующего. В виду отдаленности региона это было оправдано. Так как с момента образования генерал-губернаторства в 1867 г. периодически имели место военные действия вплоть до середины 70-х гг., когда с помощью войск Кауфман постепенно подчинил Бухару, Хиву и Коканд. После покорения этих государств, войска требовались и для подавления восстаний, и для демонстрации военной мощи, поскольку Британская империя являлась кон-

курентом России в Азии. Таким образом, посредством военной инфраструктуры Российская империя усиливала свои позиции во всем Центрально-Азиатском регионе, так же как это происходило в Восточной Сибири, например во время процесса демаркации границы с Цинским Китаем.

В плане международной политики и *дипломатических* полномочий генерал-губернатора в Положении на будущее предусматривалась инструкция для «ведения дипломатических сношений с соседними владениями» (§ 5) [З. С. 282]. Чиновники по дипломатической части назначались и увольнялись генерал-губернатором по согласованию с Министерством иностранных дел. В то же время «для ближайшего ведения пограничных дел...» генерал-губернатор мог делегировать свои полномочия военным губернаторам (§ 21) [Там же. С. 284].

Как и в Сибирском учреждении, дипломатические полномочия генерал-губернатора освещались слабо. Причины, считаем, те же. Продолжающийся процесс присоединения территорий; военные действия; наличие британских агентов и торговых представителей, которые стремились свести на нет усилия местных российских властей установить более тесные контакты с ханствами; отсутствие четко обозначенных границ и отдаленность окраины от метрополии – все это заставляло «импровизировать» местную власть. Не случайно Положение 1867 г. действовало 19 лет, так как в меняющихся условиях было трудно прийти к единой инструкции. Известно, что Кауфман лично разрабатывал проекты Положений от 1871 и 1873 гг., но они были отвергнуты разными заинтересованными министерствами из-за разнообразных соображений.

Можно также отметить большой уровень доверия правительства и даже императора к генерал-губернаторам, поскольку неограниченные полномочия, которые не имели регламентированных верхних пределов в Сибирском учреждении и в Положении об управлении Туркестаном, говорят об этом. Впоследствии, с утверждением российской власти на окраинах, порядок менялся, инструкции дополнялись отдельными указами, как мы отметили выше. А в Туркестане, например, в последующем были разработаны и внедрены новые законы (Положения от 1867, 1884, 1886 гг.).

Несмотря на своевременность принятия Сибирского учреждения в 1822 г., Туркестанские положения 1867 г. подвергались критике. В частности, в 1865 г. командированная в степи Западно-Сибирского и Оренбургского генерал-губернаторств комиссия в объяснительной записке, признавая заслуги Сперанского, указывала на несоответствие Сибирского положения 1822 г. «...настоящему положению степи и народа» [10. С. 260]. Туркестанский генерал-губернатор Кауфман, признавая, что за три года действия документ выполнил свои задачи и требовал изменений, в свою очередь, в начале 70-х гг. готовил новые проекты по управлению краем, но министерства государственных имуществ, внутренних дел, военное отклоняли их, внося свои изменения [11]. В итоге следующий закон по управлению был принят только в 1884 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Генерал-губернаторский корпус Сибири: социальный портрет // Вестник Томского государственного университета. История. 2014. № 5 (31).
2. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 38, № 29.125. С. 345–394.
3. Проект положения об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей, док. № 117 // Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции). Алма-Ата, 1960.
4. Указ об учреждении Туркестанского генерал-губернаторства, док. № 116 // Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции). Алма-Ата, 1960.
5. История народов Узбекистана : в 2 т. / гл. ред. А. Аскарлов. Ташкент : Фан, 1993. Т. 2. 216 с.
6. Выдержки из писем различных лиц к Д.И. Завалишину, 1840–1864 г. // Русская старина. 1881. № 10.
7. Нормативные акты как источник изучения окраинной политики самодержавия в России в начале XIX–XX в. // Известия Иркутского государственного университета. Сер. История. 2013. № 2 (5).
8. Алимджанов Б.А. Особенности административного управления в Русском Туркестане и Британской Индии (конец XIX – начало XX в.) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. Курск, 2014. URL: <http://www.jurnal.org/articles/2014/hist7.html>, свободный.
9. Отчет о состоянии Туркестанского края, составленный сенатором, тайным советником Гирсом, командированный для ревизии края по Высочайшему повелению. СПб., 1883.
10. Выписка из объяснительной записки комиссии к проекту положения об управлении в казахских степях, док. № 115 // Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции). Алма-Ата, 1960.
11. С замечаниями министерств на проект положения 1871 г. // Центральный государственный архив Республики Узбекистан. Ф. И-1. Оп. 20. Д. 5134.

Статья представлена научной редакцией «История» 15 марта 2016 г.

APPLYING THE SIBERIAN ADMINISTRATION MODEL IN THE TURKESTAN GOVERNOR-GENERALSHIP

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2016, 407, 93–97.

DOI: 10.17223/15617793/407/15

Krupenkin Evgeny N. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: kenust-muta@mail.ru

Keywords: Siberia; Turkestan Governorate-General; Russian Empire; M.M. Speransky; K.P. Kaufman.

The article studies the legislative acts issued to administrate Siberia and Turkestan in the 1820s–1860s. The author made a comparison of the legislative documents that regulated various aspects of administration in the outskirts of the country. These were the Statute on Administration of the Siberian Provinces and the Project of the Statute on Administration of Semirechenskaya and Syr-Darinskaya Oblasts written by M.M. Speransky in 1822 and in 1867 respectively. Based on the comparative analysis, conclusions demonstrate the similarities and differences in administration of the territories. The administrative, military and diplomatic competences of the local administrations in the person of a governor-general are in the focus of the paper. The outskirts of the Russian Empire had always been under a special control of the Russian authorities. It was determined by the exceptional position of these regions that comes from their remoteness from the central part of the country; their location in the border territory; the Russian citizens were a minority both in Siberia and in Turkestan; the system of the civil service there had its specificity too and, as the contemporaries said, public officials went there to earn ranks and privileges. There were differences determined by the ethnic and confessional composition of the population, relatively developed economy and international trade, by the fact that there were such formations as the Khanate of Khiva, the Emirate of Bukhara and the Khanate of Kokand in Turkestan. The created Governor-Generalship model of governing resembled the administration of the British India. But Russian legislation in this field had its own peculiarities and remained in force (with some changes) up until the fall of the Empire in 1917. The analysis of sources shows that the Siberian administration model was applied in Turkestan. This model was used by the Government in the Caucasus as well. The paper is based on the legislative acts, research works of Russian prominent historians, archival sources from the funds of the Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. The author studies the administrative, military and diplomatic competences of governors-general of those regions. It is worth mentioning that some of the directions of their activities were not provided with clear instructions. When the rules were infringed by these officials or they were accused of corruption, governors-general only had to prove their rightness and adduce reasons and evidence of their innocence. The research helps to determine the role of the Siberian experience in administration of the Central Asian outskirts and the competences of governors-general that were weakly regulated by law, so governors-general had almost unlimited rights.

REFERENCES

1. Dameshek L.M. & Dameshek, I.L. (2014) Siberian General-Governors: a social portrait. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya – Tomsk State University Journal of History*. 5 (31). (In Russian).
2. Russian Empire. (1830) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Vol. 38:29.125. St. Petersburg: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselya-rii. pp. 345–394.
3. Masevich, M. (1960) Projekt polozheniya ob upravlenii Semirechenskoy i Syr-Dar'inskoy oblastey, dok. № 117 [Draft regulation on the management of Semirechensk and Syr Darya regions, Document 117]. In: *Materialy po istorii politicheskogo stroya Kazakhstana (so vremeni prisoeдинeniya Kazakhstana k Rossii do Velikoy Oktyabr'skoy sotsialisticheskoy revolyutsii)* [Materials on the history of the political system of Kazakhstan (since the accession of Kazakhstan to Russia before the Great October Socialist Revolution)]. Alma-Ata: Kazakh SSR AS.
4. Masevich, M. (1960) Ukaz ob uchrezhdenii Turkestan'skogo general-gubernatorstva, dok. № 116 [Decree on the establishment of Turkestan Province, Document 116]. In: *Materialy po istorii politicheskogo stroya Kazakhstana (so vremeni prisoeдинeniya Kazakhstana k Rossii do Velikoy Oktyabr'skoy sotsialisticheskoy revolyutsii)* [Materials on the history of the political system of Kazakhstan (since the accession of Kazakhstan to Russia before the Great October Socialist Revolution)]. Alma-Ata: Kazakh SSR AS.
5. Askarov, A. (ed.) (1993) *Istoriya narodov Uzbekistana: v 2 t.* [The history of the peoples of Uzbekistan: in 2 vols]. Vol. 2. Tashkent: Fan.
6. Russkaya starina. (1881) Vyderzhki iz pisem razlichnykh lits k D.I. Zavalishinu, 1840–1864 g. [Excerpts from letters of various persons to D.I. Zavalishin, 1840–1864]. *Russkaya starina*. 10.

7. Dameshek L.M. & Dameshek, I.L. (2013) Regulatory Acts as a Source for Research on Periphery Policy of the Russian Monarchy at the Beginning of the XIXth-XXth Centuries. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Istoriya" – Bulletin of Irkutsk State University. Series "History"*. 2 (5). (In Russian).
8. Alimdzhанov, B.A. (2014) Osobennosti administrativnogo upravleniya v Russkom Turkestane i Britanskoy Indii (konets XIX – nachalo XX v.) [Features of the administration in the Russian Turkestan and British India (late 19th – early 20th centuries)]. *Zhurnal nauchnykh publikatsiy aspirantov i doktorantov*. [Online]. Available from: <http://www.jurnal.org/articles/2014/hist7.html>.
9. Girs, F.K. (1883) *Otchet o sostoyanii Turkestanskogo kraya, sostavlennyy senatorom, taynym sovetnikom Girsom, komandirovanny dlya revizii kraya po Vysochayshemu poveleniyu* [Report on the conditions of Turkestan, compiled by Senator, Privy Councilor Girs, sent to audit the region by the Imperial order]. St. Petersburg.
10. Masevich, M. (1960) Vypiska iz ob"yasnitel'noy zapiski komissii k projektu polozheniya ob upravlenii v kazakhskikh stepyakh, dok. № 115 [Extract from the explanatory memorandum of the Committee to the draft regulation on the management in the Kazakh steppes, Document 115]. In: *Materialy po istorii politicheskogo stroya Kazakhstana (so vremeni prisoedineniya Kazakhstana k Rossii do Velikoy Oktyabr'skoy sotsialisticheskoy revolyutsii)* [Materials on the history of the political system of Kazakhstan (since the accession of Kazakhstan to Russia before the Great October Socialist Revolution)]. Alma-Ata: Kazakh SSR AS.
11. S zamechaniyami ministerstv na projekt polozheniya 1871 g. [The comments of the ministries to the draft provisions of 1871]. Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. Fund I-1. List 20. File 5134.

Received: 15 March 2016