

УДК 950

DOI: 10.17223/19988613/51/2

Д.В. Васильев

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ АЗИАТСКОЙ РОССИИ: ДИСКУССИЯ 1860–1887 гг.

Рассмотрена дискуссия об административно-территориальном делении Азиатской России, которая шла в правительственных кругах в 1860–1870-х гг. При этом особое внимание уделено Центрально-Азиатскому региону, на примере которого прослеживается весь комплекс политических мотивов при административной организации имперского пространства: традиционные – геополитические (военные и погранично-дипломатические) и гражданские (уровень социального и экономического развития) интересы, а также незаслуженно забытое опасение консолидации нерусского (коренного) населения. Подходы различных политических сил и экспертов впервые в столь полном объеме исследуются на материалах Российского государственного военно-исторического архива.

**Ключевые слова:** Российская империя; Азиатская Россия; Центральная Азия; Туркестанское генерал-губернаторство; Казахская степь; административно-территориальное деление; Н.А. Крыжановский; М.И. Венюков; А.П. Безак.

Вопросы административно-территориального устройства азиатских территорий Российской империи в той или иной мере привлекают внимание современных исследователей. Одни из них рассматривают вопросы, связанные с формированием российской границы в регионе [1], другие уделяют внимание вопросам административно-территориального устройства [2–4]. При этом организации центральноазиатских владений империи уделяется недостаточно внимания. Этому есть объяснение: на тех территориях сегодня существуют независимые государства, и исследования их истории в большей степени сконцентрированы в академических сообществах Казахстана, Узбекистана, Киргизстана, Таджикистана и Туркменистана.

В то же время отдельные аспекты указанного вопроса становятся в центре внимания современных отечественных трудов. Так, Н.Е. Бекмаханова в своей монографии обратила внимание на то, что административно-территориальное деление, реализованное Российской империей в Центральной Азии, совпадало с этническим размещением населения, объяснив такую региональную специфику особенностями геостратегического и социально-экономического положения, которые вынуждали власть опираться на местные родоплеменные общины [5. С. 234–235].

До сих пор вне зоны внимания исследователей остается правительственная дискуссия о принципах и формах административной организации азиатского пространства России. Настоящая статья рассматривает первый этап этой дискуссии, развернувшийся сразу после присоединения крупных территориальных массивов в Центральной Азии.

Целью статьи является исследование различных мнений высших чинов Российской империи об административно-территориальном устройстве центральноазиатских владений России, выяснение их мотивированности и причин реализации конкретных предложений. Источниками служат материалы работы различных комиссий, а также предложения региональных

генерал-губернаторов, хранящиеся в Российском государственном военно-историческом архиве.

Вторая половина XIX в. демонстрирует обилие особых единиц в административном делении Российской империи. Среди них Кавказское наместничество (14 губерний, областей и округов), наместничество на Дальнем Востоке, 9 генерал-губернаторств, из которых лишь Московское нельзя назвать окраиной государства. Практически вся территория России, за исключением центральных губерний, входила в состав того или иного специфического административно-территориального образования.

Российские генерал-губернаторства возникали в разное время, имели различный опыт администрирования. Их появление было далеко не спонтанным. Каждое создавалось для решения конкретных внутри- или внешнеполитических задач, пути и формы решения которых отдельными государственными деятелями и учреждениями виделись по-разному. Настоящая статья посвящена обсуждению в правительственных кругах административно-территориального устройства Азиатской России, а одним из ее главных действующих лиц является Туркестанское генерал-губернаторство, 150-летний юбилей со дня образования которого отмечался в 2017 г.

Присоединение в 1858 г. Амурского края к России поставило перед империей вопрос о новом административном делении ее азиатских территорий, который на длительное время стал предметом активного обсуждения в правительственных кругах. Вскоре на повестке дня встал вопрос и о разграничении в центральноазиатских владениях империи. Со временем в этом регионе сложились Туркестанское (1867), а позднее и Степное (1882) генерал-губернаторства, в рамках которых закладывались основы государственности современных стран Центральной Азии.

22 февраля 1860 г. генерал-губернатор Восточной Сибири граф Н.Н. Муравьев-Амурский представил на высочайшее усмотрение проект нового деления всей Сибири. Главная цель его состояла в предоставлении

большей самостоятельности Приморскому краю и сокращению Восточной Сибири.

Конкретно он предложил вывести Приморскую область из главного управления Восточной Сибири, предоставив местному военному губернатору права главного начальника края. Иркутскую губернию, а также Амурскую, Забайкальскую и Якутскую области следовало оставить в ведении восточносибирского генерал-губернатора с подчинением ему пограничных сношений с Китаем. Енисейскую губернию при этом предлагалось передать в состав Западно-Сибирского генерал-губернаторства.

Однако отделение Приморского края от Восточной Сибири всеми участвовавшими в его обсуждении высшими сановниками было признано преждевременным, и весь проект остался без последствий [6. Л. 317–317 об.].

Когда в 1863 г. возникла мысль о необходимости консолидации пограничных владений в Центральной Азии, первое предложение по этому вопросу было поднесено вице-канцлером и министрами военным и внутренних дел в декабре на усмотрение императора. Оно состояло в учреждении Степного (или Юго-Восточного) военного округа из всей территории Казахской степи (области Семипалатинская, Сибирских и Оренбургских киргизов), а также земель казахов Сырдарьинской линии и земель киргизов (дикоканенных киргизов) с разделением ее на западную и восточную области, из Сибирского, Оренбургского и Уральского казачьих войск, а также из территории Оренбургской области. Начальнику округа следовало предоставить власть генерал-губернатора, образовав при нем для управления гражданскими делами особую канцелярию вместо принятых в Сибири советов главного управления.

Уфимскую и Самарскую губернии в военном отношении следовало включить в состав вновь образуемого Казанского военного округа, а также подчинить его начальнику и управлению башкирами до передачи последнего в гражданское ведомство.

Тобольскую, Томскую и Енисейскую губернии предлагалось объединить в составе гражданского генерал-губернаторства Западной Сибири. Уфимскую и Самарскую губернии, а также землю Внутренней орды было предложено передать на общем основании Министерству внутренних дел [6. Л. 323–323 об.].

Предложения министров военного, иностранных и внутренних дел, а также оренбургского и самарского генерал-губернатора генерал-адъютанта А.П. Безака были рассмотрены в Сибирском комитете, подготовившем записку за подписью статс-секретаря В.П. Буткова, в которой испрашивалось высочайшее повеление внести в Государственный Совет предположения о новом разделении Оренбургской губернии и об учреждении губернии Уфимской, составить соображения об устройстве Казанского военного округа, о подчинении Самарской и Уфимской губерний и Внутренней орды министерствам на общем основании и о соединении управления Казахской степью в военном и граждан-

ском отношениях в руках одного главного начальника, об упразднении Оренбургского генерал-губернаторства, о порядке управления Казахской степью [Там же. Л. 323 об.–324].

В августе 1864 г. генерал-адъютант Безак обратился к Александру II с запиской, в которой настаивал на несколько ином делении: объединении в одно управление областей Сибирских киргизов и Семипалатинской, а округ внутренних киргизов с городами Семипалатинском и Усть-Каменогорском вернуть Томской губернии. Наконец, он считал целесообразным, видимо исходя из перспективы дальнейших территориальных приобретений, объединить управление Сырдарьинской линией и Алатауским округом с причислением к нему зачуйских владений. Сибирское казачье войско, по его мнению, надо было подчинить оренбургскому генерал-губернатору, а дислоцированные в степи войска сибирского ведомства причислить к Отдельному Оренбургскому корпусу. Таким образом все вооруженные силы, расположенные в Казахской степи, а также строевые части Уральского, Оренбургского и Сибирского казачьих войск должны были составить один военный округ под командованием оренбургского генерал-губернатора [Там же. Л. 318].

В середине августа 1864 г. состоялось заседание комитета из вице-канцлера, министров военного и внутренних дел, статс-секретаря В.П. Буткова, а 20 августа было издано высочайшее повеление, не столь радикально затрагивавшее административно-территориальное деление региона. Александр II повелел соединить летом 1865 г. в рамках одного генерал-губернаторства всю Казахскую степь, разделить Оренбургскую губернию на Оренбургскую и Уфимскую с сохранением их главного управления в лице одного генерал-губернатора. Самарской же губернии предписывалось дать общее учреждение. Внутреннюю орду надлежало предать из Оренбургского генерал-губернаторства в состав Астраханской губернии. Одновременно было предложено оренбургскому и самарскому генерал-губернатору ускорить выработку предложений о передаче башкир из военного в гражданское ведомство. Срок исполнения этих указаний был определен до 17 апреля 1865 г. [Там же. Л. 324 об.].

Тогда же в конце августа военный министр получил письмо западно-сибирского генерал-губернатора А.О. Дюгамеля от 8 августа 1864 г., в котором тот убеждал, что для устранения неудобств от раздвоения власти в управлении степью достаточно было для начала образовать отдельную область из Заилийского края и Зачуйского от Сырдарьи до укрепления Джулек. А образование отдельного самостоятельного степного управления предлагал отложить до полного умиротворения степи, когда возникнут предпосылки для поступательного развития хлебопашества и торговли. Вообще же генерал от инфантерии был уверен, что соединение степи не принесет казахам пользы, а правительству будет стоить неоправданных расходов.

В случае же волевого решения западносибирский генерал-губернатор предлагал:

«1. Вместо существующих областей образовать две: *Западную*, центр в *Оренбургском* укреплении, из киргизов Малой орды и *Восточную* из областей Сибирских киргизов и Семипалатинской, за отделением от последней Алатавского и внутреннего Семипалатинского округов, центр в *Каркаралах*.

2. К Алатавскому округу присоединить и Зачуйский край по Талас [киргизская река]; из остальной части Зачуйского края и Сыр-Дарьинской линии образовать *Туркестанский* округ, включив оба округа в состав пограничной линии и подчинив одному общему пограничному начальнику как в административном, так и в военном отношениях, но с тем, чтобы округам оставить свои управления и особых начальников <с> центрами: *Верное* и *Туркестан*, главному же начальнику линии поместиться в *Чимкенте* или *Аулиэ-ата*.

3. Города Павлодар, Семипалатинск и Усть-Каменогорск передать в казачье ведомство или Томскую губернию.

4. Киргизов [казахов] Малой орды уравнивать в подчиненности с киргизами Средней, подчинив суду по общим законам империи, ввести в Западную область систему внутреннего управления Средней орды и заменить кибиточный сбор ясачным.

5. Киргизов [казахов] Зачуйского края подчинить действию военных судов.

6. Приведение в действие предполагаемых изменений предоставить усмотрению главного начальника края, оставив степь в настоящем положении, до ближайшего ознакомления его с краем. Образование же пограничной области решить безотлагательно...» (Здесь и далее в цитатах авторские орфография и пунктуация сохранены) [6. Л. 325].

Восточносибирский генерал-губернатор М.С. Корсаков внес предложение объединить все сибирские владения (кроме Тобольской губернии и Казахской степи) в Сибирское генерал-губернаторство, а пограничные Забайкальскую, Амурскую и Приморскую области соединить в Амурское генерал-губернаторство.

Генерал-адъютант А.Е. Тимашев признал это проект неудобным и не соответствующим высочайшему повелению 20 августа 1864 г. Особо он подчеркнул неудобство управления всей степью и Оренбургской губернией из Омска, отдавая предпочтение Оренбургу. И в то же время поддержал идею объединения всей Казахской степи в одном генерал-губернаторстве, как и предполагалось первоначальным проектом 1863 г. [Там же. Л. 319].

Военное министерство в начале 1865 г. решило несколько изменить свою позицию, сформулированную в 1864 г. Д.А. Милютин признал желательным образовать из Тобольской и Томской губерний, Казахской степи и Оренбургской губернии с землями Оренбургского и Уральского казачьих войск один Западно-Сибирский военный округ с центром в Омске и присвоить начальнику округа звание генерал-губернатора.

На территории нового округа предлагалось учредить четыре области – Туркестанскую, Семипалатинскую, Акмолинскую и Оренбургскую (с землями средней и западной частей Малой орды) без включения Сибирского и Уральского войск в состав этих областей. А вот губернатор Оренбургской области должен был стать и атаманом Оренбургского войска. Самарскую и Уфимскую губернию следовало передать на общих основаниях в прямое ведение министерств, а Оренбургское генерал-губернаторство упразднить [Там же. Л. 318 об.–319].

По мнению Военного министерства, степную часть Западно-Сибирского военного округа необходимо было разделить на области, на начальников которых следовало возложить заведывание войсками и управление кочевым населением по аналогии с Терской, Кубанской и Дагестанской областями Кавказского края. Предложенное административно-территориальное деление центральноазиатских владений России должно было выглядеть следующим образом:

«а) Передовая или Туркестанская область, от Аральского моря до китайских пределов, в ее состав войдут Алатаевский округ и Зачуйский край, Сырдарьинская линия и вновь занятая Туркестанская область.

На начальника ее возложить: 1) командование всеми войсками Сырдарьинской и передовой (Новококанской. – Д.В.) линии и Алатаевского округа; 2) заведывание Аральской флотилией; 3) сношения с среднеазиатскими владениями, и 4) управление состоявшими в то время в ведении Военного министерства Большой и Дикокаменной ордами, сырдарьинскими киргизами [казахам] и оседлым населением Туркестанской области.

Центром управления назначить *Аулиэ-ата*, *Чимкент* или *Туркестан*, соображаясь с местными условиями.

б) *Восточная* или *Семипалатинская* область, из Капальского, Сергиопольского, Кокпектинского округов нынешней Семипалатинской области (Округ внутренних киргизов войдет в состав Томской губернии. – Д.В.), и округов Баян-Аульского и Каркаралинского, Области сибирских киргизов и всех земель около Зайсана, которые по разграничению с Китаем отойдут к России, с центром <ом> <в> Семипалатинск <е>.

в) *Средняя* или *Акмолинская* область, из остальных округов Области сибирских киргизов (Кокчетавского, Атбасарского и Акмолинского) и восточной части Области оренбургских киргизов, обитаемой киргизами (казахами. – Д.В.). Средней же орды. Центр *Акмолы* или *Атбасар*, а на первое время Омск.

г) *Западная* или *Оренбургская* область из киргизов [казахов] Малой орды, входящих в состав Средней и Западной частей Области оренбургских киргизов. Центр управления, вследствие отсутствия в Оренбургской степи какого-либо удобного населенного пункта, должен быть по необходимости оставлен в *Оренбурге*» [Там же. Л. 326–326 об.].

Главное достоинство предложенного разделения состоит в том, что оно не требовало строительства но-

вых городов, дорогостоящего перевода управления из одного населенного пункта в другой и коренной ломки уже существовавших учреждений.

Военное министерство, прекрасно понимая, что вся тяжесть управления в регионе ляжет именно на него, подготовило и запасный план, который оптимизировал административно-территориальное деление и делал юго-восток империи более управляемым:

«1. В состав Западной Сибири включить не всю степь оренбургского ведомства, но только часть ее, лежащую к востоку от Мугоджар [южный отрог Уральских гор].

2. Затем из остальной части степи, Уральского, Оренбургского и Астраханского казачьих войск, Самарской и Уфимской губерний образовать *Уральский* или *Оренбургский* военный округ, возложив на его начальника управление киргизами Малой орды, звание атамана Уральского войска и отдав в его распоряжение и Каспийскую флотилию» [6. Л. 327].

В начале 1865 г. вопрос об устройстве и разделении Азиатской России и Оренбургского края был поднят на заседании особого комитета с участием военного министра Д.А. Милютина, министра внутренних дел П.А. Валуева, генерал-губернатора Восточной Сибири М.С. Корсакова, генерал-губернатора Западной Сибири А.О. Дюгамеля, генерал-адъютантов графа Н.Н. Муравьева-Амурского, А.П. Базака, А.И. Веригина и А.Е. Тимашева, статс-секретаря В.П. Буткова, генерал-лейтенанта Е.П. Ковалевского и директора Азиатского департамента П.Н. Стремоухова.

Рассмотрев все существовавшие проекты, комитет пришел к убеждению, «что соединение всей степи в одно общее управление, хотя и было бы желательно в видах развития киргизов [казахов], улучшения их быта и введения между ними гражданственности, но исполнение этой меры потребует значительных расходов и представляет существенные неудобства в административном и военном отношениях как по обширности пространства, которое должно быть вверено одному лицу, так и по невозможности приискания внутри степи удобного пункта для помещения управления новым генерал-губернаторством» [Там же].

Поэтому комитет признал необходимым временно отказаться от соединения степи в одно управление. Выход был найден в разделении пограничной администрации с таким учетом, чтобы политические и торговые сношения с Бухарой, Хивой, Кокандом остались в руках оренбургского генерал-губернатора, а сношения с Западным Китаем – в руках генерал-губернатора Западной Сибири.

Исходя из этого комитет признал возможным сохранить оба генерал-губернаторства в их настоящем составе, передав при этом Забайкальский край из ведения Западной Сибири в ведомство Оренбургского генерал-губернаторства. А из передовой [Новококоандской] и Сырдарьинской линий от Исык-Куля до Аральского моря было предложено образовать *Туркестанскую* об-

ласть во главе с военным губернатором, которому следовало вручить командование всеми войсками и Аральской флотилией, а также управление кочевым и оседлым населением области, предоставив ему особые права.

Кроме того, комитет подтвердил необходимость изъятия Самарской губернии из состава Оренбургского края, а вот Внутреннюю орду было предположено все-таки оставить в ведении оренбургского генерал-губернатора.

Одновременно комитет предложил министерствам военному и внутренних дел «...войти в подробнейшее рассмотрение начал, на которых должно быть устроено управление киргизами (казахами. – Д.В.) как оренбургского, так и сибирского ведомств...», и подтвердил идею, которая впервые была озвучена М.М. Сперанским в 1822 г. и которой все это время руководствовало российское правительство: «В какой мере возможно и желательно постепенное приведение тех и других к одинаковому образу управления. В чем должны заключаться начала, общие всем киргизам [казахам], и в чем необходимо применять или изменять их, смотря по различию местных условий» [6. Л. 328].

Следует обратить особое внимание еще на один принципиальный момент. Двум министерствам (военному и внутренних дел) предлагалось рассмотреть вопрос о возможности сосредоточения высшего (центрального) управления казаками в одном ведомстве, которое в рассматриваемое время было рассредоточено между Комитетом министров, Военным министерством и Министерством внутренних дел.

Журнал этого комитета получил высочайшее утверждение 25 января и все его предложения обрели силу императива. На основании этих решений была учреждена Туркестанская область под главным начальством оренбургского генерал-губернатора [7], для выработки начал управления кочевниками была образована Степная комиссия, разработавшая проекты положений об управлении Туркестанского края, а также Западной Сибири и Оренбургского генерал-губернаторства, которые были введены в действие в 1868 г. и с начала 1869 г. соответственно.

Следуя духу этого журнала, с расширением российских владений в Центральной Азии в 1867 г. были образованы Туркестанское генерал-губернаторство и военный округ в составе Сырдарьинской (бывшей Туркестанской) области и Семиреченской, образованной из части Семипалатинской области и востока Забайкальского края.

Оренбургское генерал-губернаторство и военный округ остались в составе Оренбургской и Уфимской губерний, Внутренней орды, Уральской и Тургайской областей.

В состав Западно-Сибирского генерал-губернаторства и военного округа вошли Томская и Тобольская губернии, Акмолинская (из западной части бывшей Области сибирских киргизов) и Семипалатинская (из северной части бывшей Семипалатинской области с присоединением Зайсанского края и двух округов бывшей Области сибирских киргизов) области.

Вопрос об органе центрального управления для всех казахских земель остался открытым.

Образование в 1867 г. Туркестанского генерал-губернаторства и деление Оренбургской степи на Уральскую и Тургайскую области не решило задач безопасности и стабилизации управления на юго-востоке империи.

Оренбургский генерал-губернатор Н.А. Крыжановский в своем всеподданнейшем отчете по управлению краем за 1870 г. представил неудобства деления Оренбургской степи на области Уральскую и Тургайскую, причем центр последней находился за пределами самой области. Для удобства оперативного управления он предложил вместо двух областей учредить три – Уральскую (Гурьевский, Калмыковский и Уральский уезды), Оренбургскую (Илецкий, Иргизский и Эмбенский уезды) и область в восточных районах края с центром в Троицке. Против этого высказалось Главное управление иррегулярных войск, посчитавшее такое административное деление неудобным в связи с дроблением управления Оренбургского казачьего войска, что должно было повлечь за собой формирование нового – Троицкого – казачьего войска [6. Л. 346].

10 февраля 1871 г. состоялось специальное совещание по вопросам разграничения в Азиатской России под председательством генерал-адмирала великого князя Константина Николаевича с участием министров военного, финансов и внутренних дел, которое приняло решение поручить военному министру и министру внутренних дел подготовить и представить проект переустройства всей Сибири с учетом изменений, произошедших в Туркестанском и Оренбургском генерал-губернаторствах. 16 февраля это мнение получило высочайшее утверждение [Там же. Л. 320].

В развитие этого министр внутренних дел А.Е. Тимашев поручил бывшему члену Совета главного управления Восточной Сибири В.Д. Карпову подготовить записку о новом переделе Азиатской России. Эта записка была представлена военному министру Д.А. Милютину и рассмотрена в особом совещании. Исходя из идеи о бессмысленности сохранения генерал-губернаторского управления в районах Сибири, уже достаточно развитых в гражданском отношении, статский советник Карпов предложил: упразднить Оренбургское генерал-губернаторство, подчинив обычному управлению не только Уфимскую и Оренбургскую губернии, но и Уральскую область; образовать Степное генерал-губернаторство и военный округ с центром в Омске в составе Тургайской, Акмолинской, Семипалатинской областей и северной части Семиреченской области. Оренбургская, Уфимская, Самарская, Астраханская губернии и Уральская область должны были сформировать Оренбургский военный округ [Там же. Л. 320–320 об.].

На совещании под председательством военного министра в ноябре 1871 г. проект Карпова был признан

неудобным из-за того, что лишал обширные и отделенные сибирские губернии сильной власти главного начальства, а также из-за преждевременного предложения передать по-прежнему подвергавшуюся нападениям извне Уральскую область в ведение МВД.

Основываясь на мысли о необходимости создания за Уралом «...таких больших административных групп, которые бы наиболее соответствовали естественным физико-географическим и экономическим условиям различных частей обширного края...», полковник М.И. Венюков предложил переформатировать четыре азиатских генерал-губернаторства. При этом Туркестанское генерал-губернаторство он проектировал в составе Сырдарьинской и Семиреченской областей с присоединением к последней Зайсанского приставства, а Степное генерал-губернаторство – в составе Уральской, Троицкой и Омской областей с центром в Оренбурге [6. Л. 320 об.–321].

Заведующий Азиатской частью Главного штаба полковник А.П. Проценко посчитал предложение Венюкова весьма сложным и возобновлявшим проект соединения Казахской степи, которое на протяжении столетия признавалось политически вредным. А потому посчитал целесообразным Оренбургское и Туркестанское генерал-губернаторства и военные округа оставить без изменений [Там же. Л. 321].

В переписке Военного министерства с главными начальниками Туркестанского и Западно-Сибирского краев в 1868–1873 гг. «...не раз упоминалось о неудобстве двоевластия на чжунгарской [джунгарской] границе и что, по мнению генерал-адъютанта Кауфмана, Семиреченская область имеет гораздо более общего с западносибирскими киргизскими (казахскими. – Д.В.) степями, чем с землями по берегам Зеравшана, Сыр- и Амударьи» [Там же. Л. 322].

20 марта 1873 г. при Министерстве внутренних дел была создана комиссия по вопросу о новом административном делении Азиатской России под председательством члена Совета министра внутренних дел А.И. Деспот-Зеновича, в составе которой в разное время были контр-адмиралы И.В. Фуругель и А.Е. Кроун, генерал-лейтенант Н.П. Дитмар, генерал-майоры М.Н. Черкесов и А.И. Макшеев, полковник М.И. Венюков, капитан 1-го ранга А.С. Сгибнев и статские советники Я.С. Скропышев и В.Д. Карпов. Свои предложения комиссия должна была разработать с учетом изменившегося положения Оренбургского края и определить порядок местного управления азиатскими областями и губерниями [Там же. Л. 254 об.–255].

Необходимость сохранения крупных административных единиц, объединяющих в себе несколько губерний и областей, определялась отдаленностью и протяженностью отдельных территориальных единиц, состоянием путей сообщения, близостью к иностранным государствам, этнографическим и религиозным своеобразием, степенью социального, гражданского и экономического развития отдельных губерний и областей,

особенностями обеспечения военной и морской безопасности государства [6. Л. 256–256 об.].

На своих заседаниях в сентябре и октябре 1873 г. комиссия заслушала доклад М.И. Венюкова о положении Оренбургского, Туркестанского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств.

Проанализировав состояние Оренбургского края применительно к указанным выше параметрам, полковник Венюков пришел к выводу, что его современное положение не оправдывало дальнейшего обособленного существования, а его казахская часть вполне могла объединиться в одну область [6. Л. 273].

М.И. Венюков признал, что *«во всех отношениях Западно-Сибирская генерал-губернаторская группа распадается на две части, культурную и степную, между которыми прочной естественной связи почти нет вовсе, а существующая административная, если и имела когда-либо важное значение для успеха русского дела в киргизских [казахских] степях, то ныне уже ничем не оправдывается»* [6. Л. 275].

Сохранение же Туркестанского генерал-губернаторства М.И. Венюков признал необходимым по отделенности края, его физико-географическому и пограничному положению, этническому составу, гражданскому устройству и быту населения. При этом он отметил существенное отличие Семиреченской области, которая в большей степени тяготела к Западной Сибири. А потому ее следовало выделить из состава края. В противном же случае, для обеспечения единства власти на джунгарской границе, к Семиречью надо было присоединить Зайсанское приставство [6. Л. 278].

Таким образом, М.И. Венюков полагал следующее:

*«1. Северо-западная часть этого обширного края (100000 кв. м), состоящая из четырех губерний, Уфимской, Оренбургской (кроме казачьих земель), Тобольской и Томской, занята почти исключительно русским, и во всяком случае оседлым, населением и имеющим губернскую администрацию, устроенную правильно, с разделением ведомств, – вовсе не нуждается в генерал-губернаторском управлении.*

*2. Средняя часть, степи оренбургского, сибирского и частью туркестанского ведомств (в Семиречье), с включением и казачьих земель на Урале, Иртыше и пр., составляют одну естественную группу, где одна власть могла бы преследовать одни и те же, преимущественно гражданские, цели на всем протяжении края, имеющего 37 000 кв. миль пространства и 2 000 000 жителей, исключительно русских и киргизов (казахов. – Д.В.).*

*3. Наконец, южная часть, собственно Туркестанский край, от Исык-Куля до Аральского моря, по границам с Восточным Туркестаном, Коканом, Бухарой и Хивой, т.е. земли, занятые исключительно мусульманами – дико-каменными киргизами, узбеками, сартами, курамою и пр., – необходимо должна составлять одно целое, под управлением сильной генерал-губернаторской власти, облеченной широкими полномочиями по делам политическим и по внутрен-*

*нему устройству недавно приобретенных земель»* [6. Л. 278–278 об.].

Большинство членов комиссии признали мнение М.И. Венюкова вполне обоснованным [Там же. Л. 279–279 об.]. Лишь А.И. Макшеев высказался за сохранение генерал-губернаторских управлений в Ташкенте, Оренбурге и Омске.

Исходя из территориальной обособленности российских владений в низовьях Амударьи и тесной исторической связи Хивы с Оренбургом, он предложил следующий вариант административно-территориального деления в регионе: «Туркестанское генерал-губернаторство составить из нынешней Сырдарьинской области, части Семиреченской к югу от Заилийского Ала-Тау и Зеравшанского округа. Оренбургское – из земель уральских и оренбургских казаков, оренбургской киргизской степи и наших владений на Аму-Дарье. Наконец, Омское – из земель сибирских казаков, сибирской киргизской степи и Семиреченской области до Заилийского Ала-Тау» [6. Л. 281 об.–282].

Обсудив соображения генерал-майора Макшеева, комиссия пришла к заключению, что его оправдание существования Оренбургского генерал-губернаторства строилось лишь вокруг Хивы – тезиса, не имевшего достаточных оснований, ибо члены комиссии допускали ее полное присоединение к империи в недалеком будущем [6. Л. 283, 282 об.]. Не сумев склонить А.И. Макшеева на свою сторону, комиссия отложила окончательное решение этого вопроса.

Последние заседания комиссии состоялись в марте 1874 г. Были подведены итоги ее работы и сформулированы окончательные мнения.

Окончательные выводы комиссии в части территориального деления заключались в изъятии Уфимской и Оренбургской (кроме казачьих земель) губерний из ведения генерал-губернатора, образования Степного (с центром в Омске) и преобразования Туркестанского генерал-губернаторств.

Далее были сформулированы конкретные предположения о составе генерал-губернаторств и принципах управления на западноазиатской окраине России:

1. Отделить Внутреннюю орду от Оренбургского края и передать ее в административно-полицейском отношении полностью в состав Астраханской губернии.

2. Оставить существовавшее деление Оренбургской степи на две области (Уральскую и Тургайскую), равно как и отказаться от объединения Акмолинской и Семипалатинской областей в одну.

3. Отказаться от идеи Н.А. Крыжановского образовывать третью степную область с центром в Троицке.

4. Семиреченскую область, за исключением Исык-Кульского и Токмакского уездов, присоединить к Степному генерал-губернаторству.

5. Сформировать в составе Туркестанского генерал-губернаторства две области – Сырдарьинскую и Самаркандскую [6. Л. 350–352 об.].

В мае 1874 г. начальник Главного штаба граф Ф.Л. Гейден представил военному министру Д.А. Милютину записку полковника С.П. Зыкова по поводу соображений комиссии А.И. Деспот-Зеновича.

В ней он обратил внимание на непоследовательность комиссии в своих заключениях и отсутствие теоретических оснований в ее выводах. Еще один порок комиссии полковник Зыков усматривал в том, что она ориентировалась на прежние взгляды правительства, мало учитывая серьезную динамику региона. Указывая, что в условиях подвижности внешней границы и внутренней неустроенности региона невозможно дать ему четкую и окончательную организацию, С.П. Зыков настаивал на необходимости отказаться от каких-либо изменений в устройстве существовавших Оренбургского, Западно-Сибирского и Туркестанского генерал-губернаторств [6. Л. 377–383 об.].

29 мая 1874 г. Д.А. Милютин распорядился передать эту записку директору Азиатского департамента МИД П.Н. Стремоухову до сведения [Там же. Л. 376].

Так или иначе, но большинство предложений комиссии А.И. Деспот-Зеновича со временем были реализованы на практике. Внутренняя орда была полно-

стью подчинена астраханскому губернатору. Уральская, Тургайская, Акмолинская и Семипалатинская области сохранили свою обособленность. Две последние вместе с Семиреченской областью (из Туркестанского края) в 1882 г. образовали Степное генерал-губернаторство. А спустя четыре года было законодательно утверждено разделение Туркестанского генерал-губернаторства на Сырдарьинскую, Самаркандскую и Ферганскую (сформированную из земель завоеванного Кокандского ханства в 1876 г.) области.

Решая вопрос об административно-территориальном устройстве своих центральноазиатских владений, российское правительство учитывало фактор экономии государственных финансов, географический фактор «естественных границ», внешние обстоятельства, этнический состав и уровень гражданского развития местного населения. Но приоритетным всегда оставался принцип политической целесообразности. Именно нескрывавшимся опасением консолидации казахов следует объяснять отказ от объединения управления Казахской степью в рамках одной административно-территориальной единицы и сдерживавшуюся долгое время унификацию управления казахскими областями.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Постников А.В. Становление рубежей России в Центральной и Средней Азии (XVIII–XIX вв.). М.: Памятники ист. мысли, 2007. 462 с.
2. Безвиконная Е.В. Административное пространство «азиатского пограничья» Российской империи в XIX веке // Азиатская Россия: люди и структуры империи : сб. науч. ст. / под ред. Н.Г. Суворовой. Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та, 2005. С. 128–142.
3. Ремнев А.В. Степное генерал-губернаторство в имперской географии власти // Азиатская Россия: люди и структуры империи : сб. науч. ст. / под ред. Н.Г. Суворовой. Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та, 2005. С. 163–222.
4. Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX веков. Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та, 2004. 552 с.
5. Бекмаханова Н.Е. Присоединение Центральной Азии к Российской империи в XVIII–XIX вв. Историко-географическое исследование. М.; СПб. : Ин-т рос. истории РАН; Центр гуманитарных инициатив, 2015. 240 с.
6. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 400. Оп. 1. Д. 264.
7. Васильев Д.В. Туркестанская область: становление административного законодательства в Русском Туркестане. 1854–1866 // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 174–180.

Vasilyev Dmitry V. Russian Academy of Business (Moscow, Russia). E-mail: dvvasiliev@mail.ru

### THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF ASIAN RUSSIA: DISCUSSION OF 1860TH – 1887TH

**Keywords:** Russian empire, Asian Russia; Central Asia; Turkestan Governorate General; The Kazakh Steppe; administrative-territorial division; N.A. Kryzhanovskiy; M.I. Veniukov; A.P. Besak.

The basic concern of article is to research various opinions of high officials of the Russian Empire on the administrative-territorial organization of Central Asian possessions of Russia, clarification of their motivations and the reasons of realization of concrete proposals. The government discussion about the principles and forms of the administrative organization of Asian space of Russia is in the limelight of the article. The present article considers the first stage of that discussion developed right after accession of large land mass in Central Asia to the Empire. The administrative policy of the Russian Empire in its peripheries is the object of the article, and the administrative-territorial organization of the Asian part of the country is the subject of it. The special attention is paid to Central Asia which was in a primary focus of the most lively administrative-territorial debates. The analysis of written historical sources and deduction which allowed to systematize selected material acted as the methods used in the article. These methods gave the chance to draw a deduction after accumulation and interpretation of empirical material. Comparison and generalization of separate opinions allowed to unify and identify various points of view and official positions. The same aim is pursued also by the method of rising from concrete to abstract which application allowed to get a general view of the government on the organization of administration of the region regardless of concrete ideas. The principle of historicism gave the chance to consider influence of a concrete political situation in which this or that figure making the offers motivated with concrete realities was acted. System concept affords an opportunity to formulate the position of the Russian government in administrating of the Kazakh Steppe (as a system) through understanding of its administrative-territorial organization (as a subsystem). The research of the bills offered by the ministries, governor generals and other actors demanded using of the method of legal comparison. The documents of various commissions, proposals of regional governor generals which are kept in the Russian State Military Historical Archives are the sources of the article. At the end of the carried-out research the author came to a conclusion that dealing with the problem of the administrative-territorial organization of the Central Asian possessions, the Russian government was considering a factor of economy of public finances, a geographical factor of “natural borders”, external circumstances, ethnic structure and level of civil development of local population. But the principle of political expediency was always a remained priority. Exactly an undisguised fear of consolidation of Kazakhs explain the rejection of aggregating of governance of the Steppe into the one administrative-territorial unit and the suppression measures against unification of administration of the Kazakh provinces for a long time.

## REFERENCES

1. Postnikov, A.V. (2007) *Stanovlenie rubezhey Rossii v Tsentral'noy i Sredney Azii (XVIII – XIX vv.)* [The formation of Russian borders in Central and Middle Asia (the 18th–19th centuries.)]. Moscow: Pamyatniki istoricheskoy mysli.
2. Bezikonnaya, E.V. (2005) Administrativnoe prostranstvo “aziatskogo pogranich'ya” Rossiyskoy imperii v XIX veke [Administrative space of the “Asian borderland” in the Russian Empire of the 19th century]. In: Suvorova, N.G. (ed.) *Aziatskaya Rossiya: lyudi i struktury imperii* [Asian Russia: People and structures of the empire]. Omsk: Omsk State University. pp. 128–142.
3. Remnev, A.V. (2005) Stepnoe general-gubernatorstvo v imperskoy geografii vlasti [Steppe Governor-General in the imperial geography of power]. In: Suvorova, N.G. (ed.) *Aziatskaya Rossiya: lyudi i struktury imperii* [Asian Russia: People and structures of the empire]. Omsk: Omsk State University. pp. 163–222.
4. Remnev, A.V. (2004) *Rossiya Dal'nego Vostoka. Imperskaya geografiya vlasti XIX – nachala XX vekov* [Russia of the Far East. The imperial geography of power of the 19th – early 20th centuries]. Omsk: Omsk State University.
5. Bekmakhanova, N.E. (2015) *Prisoedinenie Tsentral'noy Azii k Rossiyskoy imperii v XVIII–XIX vv. Istoriko-geograficheskoe issledovanie* [Accession of Central Asia to the Russian Empire in the 18th–19th centuries. A historical and geographical study]. Moscow; St. Petersburg: Institute of Russian History, RAS; Centre for Humanitarian Initiatives.
- 6 The Russian State Military Historical Archives. Fund 400. List 1. File 264.
7. Vasiliev, D.V. (2013) Turkestanskaya oblast': stanovlenie administrativnogo zakonodatel'stva v Russkom Turkestane. 1854–1866 [Turkestan Oblast: Formation of administrative legislation in Russian Turkestan. 1854–1866]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii – Intelligence. Innovations. Investments*. 4. pp. 174–180.