

ИСТОРИЯ

УДК 94(47)

Д.В. Васильев

ПРОЕКТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТУРКЕСТАНСКИМ КРАЕМ 1913 г.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-09-00078.

Анализируется законопроект об управлении Туркестанским краем, разработанный в Ташкенте в 1913 г. Он стал новой попыткой унифицировать администрацию всех областей Туркестанского генерал-губернаторства. Отмечается, что этот документ был проникнут идеей усиления власти главного начальника Русского Туркестана и стремлением освободиться от опеки Военного министерства. Другой важнейшей составляющей законопроекта стала организация эффективного надзора над местными учреждениями со стороны главного начальника края.

Ключевые слова: Туркестан; Российская империя; Положение об управлении; административная политика; П.А. Столыпин; генерал-губернатор; 1913.

Динамика законодательства Российской империи о Центрально-Азиатском регионе довольно детально изучена на отрезке до 1890-х гг. [1–3]. Существует ряд исследований, освещающих более поздние попытки преобразования управления в Туркестанском крае [4–7], а также фактическую реализацию отдельных мероприятий российского правительства [8, 9].

При этом вне поля зрения историков оказался целый комплекс материалов, связанных с последними попытками системных административных преобразований в Туркестанском генерал-губернаторстве, и среди них – наименее изученные документы, связанные с подготовкой ташкентскими властями проекта местного Положения 1913 г. Именно они и составили источниковую базу данной статьи.

К началу 1913 г. администрация Туркестанского генерал-губернаторства подготовила очередной проект Положения об управлении Туркестанским краем, в котором наиболее существенные изменения должны были коснуться главного управления в этой части владений Российской империи [10].

Прежде чем приступить к изложению необходимых изменений в администрации региона, авторы проекта кратко и конкретно описали перипетии непростой истории его конструирования. Образованное в 1867 г. из земель Оренбургского (Сырдарьинская область) и Западно-Сибирского (Семиреченская область) генерал-губернаторств, в 1868–1870 гг. оно пополнилось частью владений бухарского эмира (Зеравшанский округ), образовавших со временем Самаркандскую область. В 1873 г. в состав Туркестанского края вошла часть территории Хивинского ханства (Амударьинский отдел Сырдарьинской области). Три года спустя генерал-губернаторство пополнилось бывшими кокандскими владениями, преобразованными в Ферганскую область. Образование в 1882 г. Степного генерал-губернаторства повлекло исключение Семиречья из состава Туркестана, что продолжалось до 1899 г. когда область вернулась в край вместе с Закаспийской областью, до того времени подчинявшейся непосредственно Военному министерству.

Итак, составителям проекта предстояло создать унифицированную администрацию не только для пяти

областей Туркестанского генерал-губернаторства, но и для зависимых от России Бухарского эмирата и Хивинского ханства общей площадью более 500 тыс. кв. верст с населением почти 9 млн человек [10. Л. 1 об.]. Ведь в рассматриваемое время три коренные области (Сырдарьинская, Самаркандская и Ферганская) управлялись Туркестанским положением 1886 г. (и то с определенными нюансами) [1. С. 338–376, 534–546], Семиреченская – Степным положением 1891 г., Закаспийская – отдельным Положением 1890 г.

Попытка создать общий закон для всех областей Русского Туркестана была предпринята в самом начале нового столетия, когда в Ташкенте работала специальная комиссия под председательством тайного советника Несторевского. Ее кропотливый труд завершился неплохим результатом, который тем не менее не был востребован верховной властью. В 1907 г. при Военном министерстве было образовано межведомственное совещание для составления нового закона. Но его работа была прервана сенаторской ревизией графа К.К. Палена. Последняя в 1911 г. подготовила свои предложения, рассмотренные Советом министров 12 ноября 1912 г. и получившие высочайшее одобрение. Тогда же туркестанскому генерал-губернатору и было предложено на основании материалов и выводов Палена разработать проект нового Положения [10. Л. 2], что и было исполнено к началу 1913 г.

В это время действовавшее законодательство оставляло за главным начальником Туркестана, представлявшим Военное министерство, всю власть в крае, за исключением судебного, финансового, контрольного, учебного и почтово-телеграфного ведомств. При генерал-губернаторе состояли Совет, чиновники особых поручений и канцелярия. Расширение зоны ответственности краевого начальства в связи с присоединением новых областей повлекло за собой учреждение должности помощника туркестанского генерал-губернатора.

Права и обязанности главного начальника Туркестанского края определялись общей инструкцией генерал-губернаторам (ст. 208–257 Общего учреждения губерний), а также особыми дополнениями. Так, за-

конодательством о Туркестанском крае главе региональной администрации были предоставлены следующие особые права: сношения с Бухарским эмиром и Хивинским ханом, принятие в российское подданство, утверждение торгов, высылка неблагонадежных представителей коренного населения, изменение границ уездов, высшее заведование городскими хозяйственными делами там, где не было еще введено Городовое положение, игнорирование при чрезвычайных обстоятельствах мнения Совета главного управления. Кроме того, туркестанскому генерал-губернатору принадлежали высшее заведование местными государственными имуществами, назначение и увольнение советников, членов общих присутствий областных правлений и уездных начальников, представление о назначении помощников губернаторов, согласование кандидатур самих губернаторов, утверждение постановлений областных правлений о распределении приставов по уездам, решение о введении в городах упрощенного общественного управления, назначение волостных управителей вместо выбранных, отсрочка выборов должностных лиц первичной администрации в местностях, находящихся на положении усиленной охраны, награждение должностных лиц первичной местной администрации халатами и деньгами и др.

Кроме того, распространившееся на Туркестан с начала XX в. законодательство о Закаспийской и степных областях предоставило генерал-губернатору право адаптировать эти региональные нормы к местным условиям. Наконец, из Степного положения к компетенции главного начальника Русского Туркестана перешло право самостоятельно определять границы приставств, а также разрешать возведение мечетей, а из Закаспийского – право устанавливать размер жалованья для волостных управителей. Вдобавок отраслевое законодательство Российской империи (о земских повинностях, прямых налогах, таможенное, лесное, уголовно-процессуальное и др.) предоставляло туркестанскому генерал-губернатору ряд особых полномочий: изменять (по согласованию с Минфином) оклады поземельного налога, утверждать количество заведений, торгующих спиртным в розлив, определять местности для образования переселенческих участков и порядок землеотвода, устанавливать нормы кочевого землепользования, осуществлять высший надзор над учебными заведениями в крае и т.д. Не следует забывать, что главный начальник Туркестана оставался при этом еще и командующим войсками Туркестанского военного округа и наказным атаманом Семиреченского казачьего войска.

Совет краевого управления состоял под председательством генерал-губернатора и обсуждал все законодательные вопросы, земские повинности, поземельно-податное устройство, а также те дела по управлению регионом, которые на его рассмотрение передавал главный начальник края. При этом обязательными для туркестанского генерал-губернатора были решения Совета по вопросам земского хозяйства, принятые большинством голосов.

Заложенный еще в период правления первого генерал-губернатора Туркестана К.П. Кауфмана принцип сильной региональной власти, намного превосходящей полномочия главных начальников губерний внутренней России, был отчасти пролонгирован в новом региональном Положении 1868 г., оставившем в руках местного главного начальника не только гражданское, но и военное управление в крае. Это правило противоречиво было нарушено тем же законом, учреждавшим при генерал-губернаторе Совет, который в заметной степени сковывал свободу главного начальника Русского Туркестана. В отличие от других генерал-губернаторств, где подобные советы выполняли лишь совещательную функцию, туркестанский был наделен властным императивом. И хотя его председатель мог приостанавливать исполнение решений своего Совета, последний воспринимался в Ташкенте как тягостные узы главной власти.

Но даже не на это обращали внимание туркестанские начальники. Больше всего, как ни странно, их смущало и стесняло подчинение главного начальника региона Военному министерству, ибо фактически «при этом управление Туркестанского края оказалось на практике подчиненным даже не военному министру непосредственно, а Главному штабу – его Азиатскому отделу. Подчинение это и контроль Азиатского отдела за действиями и управлением туркестанского генерал-губернатора приобрело ныне такие формы, что туркестанский генерал-губернатор по всем более или менее важным вопросам по управлению краем ожидает санкции Главного штаба, и действия и распоряжения генерал-губернатора по всем почти отраслям управления поверяются и отменяются по докладом Азиатского отдела Главного штаба, фактически распоряжающегося ныне главным управлением Туркестанского края» [10. Л. 6 об.–7].

В Ташкенте признавали, «...что поставленный во главе управления обширной и отдаленной окраиной империи генерал-губернатор не может пользоваться, пока управление края находится “в ведении” одного <лишь> из Министерств, той полнотой власти, которая необходима, чтобы должность главного начальника этого края действительно соответствовала бы исключительному ее характеру, а не сводилась бы к административной инстанции, средней между губернскими и центральными установлениями» [10. Л. 7 об.]. При этом ссылались на опыт Иркутского и Приамурского генерал-губернаторств, власть главных начальников которых позиционировалась как часть министерского (высшего по всем отраслям) управления, действующего на месте.

Туркестанские чиновники утверждали, что их главный начальник во всех принципиальных вопросах был скован мнениями министров и властью, способной играть определяющую роль в генерал-губернаторстве, не обладал [10. Л. 8 об.–9].

Более того, туркестанский генерал-губернатор не был свободен даже в прерогативах, предоставленных ему Положением 1886 г. Министерство иностранных дел фактически осуществляло всю полноту дипломатических сношений с Бухарой и Хивой, действуя в отношении эмира через дипломатического чиновника

при генерал-губернаторе и политического агента в Бухаре. А отношения с ханом велись непосредственно Азиатской частью Главного штаба. Государственными имуществами главный начальник края распоряжался фактически под контролем Главного управления землеустройства и земледелия. И несмотря на то, что высшее управление учебным делом Положением 1886 г. передавалось в руки генерал-губернатора, общее законодательство управление туркестанским образованием оставляло за Министерством народного просвещения [10. Л. 10].

Краевое начальство сетовало, что после введения в действие Положения 1886 г. «...власть туркестанского генерал-губернатора утрачивала свое значение и ныне сохраняет лишь внешний признак высшей единоличной на месте власти, в действительности же генерал-губернатор сего края утратил самостоятельность, превратился в посредствующую инстанцию между министерствами и губернскими установлениями в крае, которая не является достаточно авторитетной ни в глазах высшего правительства, ни местных учреждений... Связанный в деле управления постановлениями автономного учреждения – своего Совета, зависимый по делам административно-полицейского управления и в главных мероприятиях от Главного штаба, поставленный в неопределенные отношения к министерствам финансов, иностранных дел, народного просвещения, Главному управлению земледелия и землеустройства, лишенный какой бы то ни было власти в отношении чинов судебного ведомства, Государственного банка, Государственного контроля и т.д., туркестанский генерал-губернатор в настоящее время является органом, лишним для края, так как все предметы непосредственного его ведения по Туркестанскому положению могут быть переданы в ведение местных губернаторов или подлежащих местных органов и установлений разных ведомств без ущерба, при настоящем положении, ходу административных дел» [10. Л. 11–11 об.].

При этом местные чиновники общего управления, ссылаясь на недавнее присоединение, чужеродное население и необходимость взаимодействия с местными ханствами, признавали насущной потребностью концентрацию всех отраслей управления Туркестанским краем в руках его генерал-губернатора: «...должность генерал-губернатора должна быть сохранена в крае, поставлена на такую высоту, чтобы лицо, занимающее ее, имело бы в своих руках действительную, а не призрачную, как теперь, власть... направляло бы деятельность всех органов местного управления к осуществлению государственной цели – полного слияния с империей ее окраины, отличающейся своими резкими особенностями природы, населения и экономических условий, и к упрочению благоденствия края на пользу России и местного населения» [10. Л. 11 об.–12]. Усиление власти главного начальника края следовало бы провести в двух направлениях – усиливая его надзорные функции над местными учреждениями и выводя его из зависимости от министерств и главных управлений.

Что касается надзора, то генерал-губернатору, а ташкентские чиновники видели в своем начальнике обойденного вниманием правопреемника наместни-

ческой власти, планировали предоставить право отмены решений присутственных (коллегиальных) учреждений, отстранения от должностей чиновников, утративших его доверие. Никаких затруднений в реализации этой идеи они не видели, так как такие же права уже были предоставлены кавказскому наместнику. Последний в 1880 г. получил еще и право привлекать к суду лиц, которых не мог отрешить от должности (судебных чиновников, чинов Государственного банка, Государственного контроля и Министерства императорского двора). Иркутский же и приамурский генерал-губернаторы обладали идентичными правами в отношении служащих казенной палаты, акцизного и почтового управлений, других чиновников губернских учреждений. Распространяя эти нормы на главного начальника Туркестанского края, можно было бы предоставить ему и возможность согласования с министерствами кандидатур на местные административные должности.

Развивая далее мысль об усилении генерал-губернаторской власти, разработчики нового законопроекта об управлении Туркестанским краем не сочли целесообразным следовать идее М.М. Сперанского о создании в отдаленных регионах аналога министерской власти, но предложили дать главному начальнику возможность взаимодействия с высшими инстанциями наравне с министрами и главноуправляющими. А для этого надо было вывести генерал-губернатора из подчинения Военному министерству, замкнув его, подобно сибирским генерал-губернаторам, на Правительствующий Сенат, предоставив ему тем самым право законодательной инициативы.

Таким образом, министры и генерал-губернатор должны были ставить друг друга в известность об осуществляемых ими мерах, и при этом спорные ситуации должны были разбираться Советом министров. А областным губернаторам и присутственным местам вменялось в обязанность доставлять главному начальнику края копии своих циркуляров и наиболее важных представлений в соответствующие министерства. В общем, и в этом ничего оригинального не было – всего лишь предлагалось распространить на Туркестан порядок, существовавший уже на Кавказе и в сибирских генерал-губернаторствах.

Расширение самостоятельности туркестанских генерал-губернаторов вполне естественно вело к лишению Совета главного начальника края решающего голоса и превращению его в совещательный орган. Эта мера выглядела вполне естественной, особенно исходя из того, что земские дела в коренных областях, равно как и поземельно-податные, уже находились в процессе передачи соответствующим учреждениям. Состав же Совета при этом предлагалось сократить [10. Л. 19–19 об.].

Одновременно главу региональной власти предлагалось освободить от заведования отдельными частями управления (государственными имуществами, лесами, казенными оброчными статьями, учебными заведениями), что сводило его власть до уровня губернской администрации.

Вполне естественно, что укрепление региональной власти нуждалось в кадровом обеспечении. И этого предполагалось достигнуть учреждением должности специального помощника генерал-губернатора по гражданскому управлению (по аналогии с Кавказом и Варшавским генерал-губернаторством) [10. Л. 18 об.]. Еще одно предложение касалось учреждения при главном начальнике края должностей чиновников для поручений по надзору за мусульманскими школами и мусульманской печатью (с функцией цензора) [10. Л. 20].

Составленный в Ташкенте проект Положения об управлении Туркестанским краем 1913 г. [11. Л. 1–51] предлагал узаконить изменения, произошедшие в административно-территориальном устройстве генерал-губернаторства, – включал в его состав Семиреченскую и Закаспийскую области, которые теперь должны были действовать на общих для всего края основаниях (§ 1). Изменения в этом отношении должны были коснуться административно-территориального деления областей. В Сырдарьинской области краевые власти предлагали восстановить Туркестанский уезд и зафиксировать в общем законе уже состоявшееся (около 1912 г.) переименование Чимкенского уезда и города Чимкента в Черняевский уезд и город Черняев (§ 2). Законопроект фиксировал и состоявшееся ранее переименование Маргеланского уезда в Скобелевский (§ 3). Территорию Семиреченской области предлагалось разделить на семь уездов, образовав дополнительно новый – Нарынский (§ 5).

Законопроект впервые делал акцент на том обстоятельстве, что все государственные учреждения и должностные лица генерал-губернаторства должны действовать в соответствии с общими законами империи, за исключением зафиксированных в законодательстве изъятий из них (§ 11).

Еще более интересным представляется текст следующей статьи: «Туземцы Туркестанского края (кочевые и оседлые) пользуются правами сельских обывателей. Права и преимущества, присвоенные другим состояниям империи, туземцы приобретают на основании общих законов» (§ 12). Заметим, что аналогичная статья Положения 1886 г. (§ 8) присваивала выходцам из коренного населения, проживавшим в городах региона, права городских обывателей. С одной стороны, этот шаг, как представляется, более объективно отражал восприятие российской властью коренного населения Туркестана как мало готового к полноценной городской жизни. С другой стороны, статья фиксировала своего рода начальный социальный уровень местных жителей, которые сохраняли возможность дальнейшего изменения своего статуса.

Как было отмечено выше, проект 1913 г. предусматривал значительное расширение прав главного начальника края. Однако документальная конкретизация идей, изложенных в Объяснительной записке, демонстрирует более пространное толкование этой идеи. Так, власти туркестанского генерал-губернатора было предложено подчинить русские поселения в пределах Хивинского и Бухарского ханств, что в какой-то степени возвращало ему утраченные диплома-

тические полномочия (§ 13 прим.). Тенденция к укреплению дипломатических полномочий главного начальника края поддерживалась включением в документ отдельной статьи, требовавшей предоставить ему конкретные права и обязанности в сношениях с ханствами (§ 16).

В качестве оснований генерал-губернаторской власти проект 1913 г. называл не только Общее губернское учреждение и предусмотренные предлагавшимся законопроектом правила, но и Учреждение Сибирское (§ 15).

Высшее заведование учебным делом в регионе, оставленное в руках генерал-губернатора, обрело конкретизацию. Теперь он наделялся правом формулировать образовательную политику в крае (§ 17). Главный начальник края получал в свои руки заведование земским хозяйством в городах, где еще не действовало Городовое положение 1870 г., не ограничиваясь при этом контролем со стороны МВД (§ 19). Ограничение в 30 тыс. руб. на утверждение генерал-губернатором проектов, смет, подрядов, поставок и других договоров с частными лицами было предложено снять (§ 20). Главному начальнику края были развязаны руки в отношении высылки неблагонадежных представителей коренного населения. В этой части права генерал-губернатора было предложено расширить за счет предоставления ему права воспрещать «лицам, вредным для общественного порядка и безопасности», пребывание в районах, пограничных с Китаем, Ираном и Афганистаном. Но все эти мелочи можно было бы отменить перед лицом завершающей статью (§ 22) формулы: «...воспрещать жительство в какой-либо местности края и вообще в пределах края лицам, пребывание коих там признано будет им вредным». Главный туркестанский начальник должен был получить и новое для себя право внутренней высылки сроком до 5 лет представителей коренного населения, подозреваемых властями в массовой провокации тяжких преступлений, причем не только в собственно туркестанские, но и в соседние Акмолинскую и Семипалатинскую области Степного генерал-губернаторства. Применение последних мер допускалось лишь после предварительного обсуждения в Совете главного начальника края и требовало обязательного уведомления министров военного и внутренних дел (§ 23–24).

Законопроект предлагал присвоить главному начальнику Туркестана право законодательной инициативы в отношении всех частей управления регионом. При этом особо оговаривалось, что «никакой законодательный вопрос, касающийся Туркестанского края, не может быть возбужден министрами и главноуправляющими без истребования предварительного заключения по оному туркестанского генерал-губернатора» (§ 26). Одновременно, как было отмечено и в Объяснительной записке, все указания и разъяснения министров и главноуправляющих должны были сообщать адресатам через главного начальника края, а последний должен был получить возможность останавливать их действие, обращаясь за разрешением конфликта в Совет министров (§ 27). Эта мера должна была иметь и обратное действие в

отношении отраслевых распоряжений генерал-губернатора (§ 28).

Лишь органы и должностные лица министерств императорского двора и юстиции, Государственного банка и Государственного контроля не подлежали надзору (§ 29), ревизии (§ 33) и отстранению от должности властью генерал-губернатора, который о таких случаях обязан был доводить до сведения соответствующего министра или главноуправляющего (§ 34). Прочие же должностные лица туркестанской администрации, а также мировые судьи согласно проекту 1913 г. должны были назначаться, увольняться и получать награды только с согласия главного начальника края (§ 30), который мог изменять и отменять постановления всех присутственных мест в крае, за исключением органов министерств императорского двора и юстиции, Государственного контроля и Государственного банка (§ 32).

Заметим, что составители проекта 1913 г. не готовы были серьезно стеснять полновластие главы Русского Туркестана. Они намеревались дать ему возможность полного контроля заверченного и текущего делопроизводства по всем отраслям управления, за исключением текущих судебных и контрольных дел (§ 31).

Согласно высказанному ранее мнению, в законопроект был включен целый ряд совершенно новых прерогатив главной краевой власти, а именно: назначать и увольнять членов коллегияльных органов – общих присутствий областных правлений, помощников начальников уездов и участковых начальников, чиновников особых поручений и делопроизводителей (начальников отделений) собственной канцелярии; представлять кандидатуры на должности военных губернаторов и на ключевую должность управляющего канцелярией генерал-губернатора; самостоятельно устанавливать границы уездов; разрешать введение в городах упрощенной общественной администрации; разрешать назначение волостных управителей без производства выборов; награждать представителей первичной администрации не только почетными халатами, но и медалями и денежными подарками из экстраординарных сумм; наблюдение и цензурирование периодических изданий, выходящих за пределами края; разрешение взимания сборов (и утверждение таксы) за пользование мостами, переправами и дорогами, устроенными не за счет казны; разрешать, по соглашению с Министерством финансов и Министерством торговли и промышленности, устройство и ликвидацию ярмарок. Но, самое главное, главному начальнику края следовало предоставить права ревизирующего сенатора в части отстранения от должностей чиновников всех ведомств, в том числе императорского двора, контроля и т.д., а также возможность контролировать назначение всех отраслевых чинов в крае, более свободно распоряжаться суммами, выделяемыми на содержание полиции. Из законодательства 1902 г. в проект закона 1913 г. вошли права генерал-губернатора образовывать сельские и волостные общества по своему усмотрению, а также приостанавливать и оспаривать в Сенате постановления общих присутствий областных правлений (§ 35).

Законопроект устанавливал состав главного управления Туркестанского края. Кроме генерал-губернатора его должны были составить старший помощник (по военной и гражданской части), младший помощник (по гражданской части), Совет, инспекторы по медицинской и гражданской частям, чиновник по дипломатической части, чиновник особых поручений, переводчик и канцелярия (§ 38).

Он сокращал количество членов Совета при генерал-губернаторе. Теперь, под председательством старшего помощника главного начальника края, в него должны были входить два специально назначенных члена, представители МВД, Министерства финансов, Министерства земледелия, попечитель Туркестанского учебного округа, прокурор Ташкентской судебной палаты, начальник штаба военного округа и управляющий канцелярией генерал-губернатора. По своему усмотрению главный начальник края мог лично возглавить заседание Совета (§ 44). Для обсуждения ведомственных вопросов в Совет, как и прежде, могли приглашаться руководители соответствующих управлений (§ 45).

Проект 1913 г. весьма детально конкретизировал сферу ответственности генерал-губернаторского Совета. По общему управлению краем на Совет возлагались: руководство и общий надзор за деятельностью местных учреждений, подведомственных главному начальнику края; разработка мероприятий, направленных на экономическое развитие края, совершенствование системы образования, развитие путей сообщения и др.; выработка предложений по совершенствованию регионального законодательства, по выведению края из-под действия общеимперского законодательства и о приостановлении распоряжений министерств и главных управлений. Кроме того, Совет должен был рассматривать дела об административной высылке представителей коренного населения, о предании суду должностных лиц, назначаемых генерал-губернатором, об учреждении и управлении городов и др. Совет должен был обсуждать вопросы общественного, поземельного, податного и хозяйственного устройства крестьян и коренного населения региона, осуществлять руководство и наблюдение за состоянием переселенческого дела, разрабатывать предложения о податном обложении сельских обывателей. Вопросы земского хозяйства и городского общественного управления в проект Положения включены не были в связи с ожидавшимся их решением в крае на основе общего законодательства империи (§ 47).

Следующая статья законопроекта (§ 48) в том или ином виде передавала окончательное решение всех вопросов, обсуждаемых в Совете, воле самого главного начальника края, «...от которого зависит или одобрить состоявшееся заключение, или изменить его по собственному усмотрению». Лишь разногласие с прокурором по вопросу о предании суду должностных лиц вело к окончательному разрешению в Первом департаменте Сената (§ 49).

Рассматриваемый документ впервые официально возлагал делопроизводство Совета на канцелярию генерал-губернатора. Но интересно даже не это указание, а то обстоятельство, что руководство дело-

производством по отдельным (отраслевым) вопросам и доклады по ним Совету предлагалось возложить на представителей в Совете от отдельных министерств и главных управлений (§ 50). Последний шаг непременно привел бы к официальному закреплению за канцелярией главного начальника края и без того неоправданно высокого положения, которое она занимала в регионе и которое зачастую становилось предметом критики среди представителей региональной и центральной власти. Это значение канцелярии еще более подчеркивалось учреждением в ее составе особых отделов по полицейской и по статистической частям (§ 53).

Итак, проект 1913 г. стал очередной попыткой унифицировать администрацию всех областей Туркестанского генерал-губернаторства, ибо различный статус главного начальника для отдельных частей края приводил к тому, что генерал-губернатор обладал разноречивыми полномочиями, расширенными применительно к одним территориям и суженными или измененными в отношении других. Новый проект проникнут идеей усиления власти главного начальника Русского Туркестана, но даже не столько ради реализации идеи регионального сепаратизма, сколько ради освобождения от мелочной и неквалифицированной опеки со стороны Военного министерства. Наконец, практика поставила его в сложное, зависимое, перекармливающееся и дублирующее положение перед министерствами иностранных дел, финансов и просвещения, Главным управлением землеустройства и земледелия. Выйти из этой ситуации могло подчинение генерал-губернатора Сенату и предоставление ему таким образом права законодательной инициати-

вы. Сковывал местную администрацию и Совет при генерал-губернаторе, имевший императивные полномочия и состоявший из чиновников, часть которых подчинялась Петербургу и отстаивала корпоративные интересы. Этому административному органу составители проекта предлагали оставить лишь совещательный голос.

При этом необходимость адаптации вновь вошедших в состав генерал-губернаторства территорий, насущная задача организации эффективного надзора над местными учреждениями требовали единства власти во всем крае. Права главного начальника края в сфере просвещения, дипломатических, полицейских и земских дел предлагалось заметно расширить. Местные чиновники всех ведомств в той или иной степени должны были оказаться под контролем генерал-губернатора, который получал и право назначать волостных управителей без производства выборов.

Проект 1913 г. предоставлял коренным жителям права только сельских обывателей. И в этом нет ничего удивительного – идея реализации в Центральной Азии столыпинских преобразований [12], которые должны были распространить на весь регион и общегосударственные имущественные права, диктовала необходимость именно такого шага.

Вызванный к жизни острой политической необходимостью, проект 1913 г. так и остался без законодательного движения. И пока столичные чиновники решали вопрос о полноте полномочий главного начальника Русского Туркестана, началась Первая мировая война, поставившая перед страной уже другие задачи, но не остановившая попыток найти решение туркестанского административного вопроса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильев Д.В. Бремя империи. Административная политика России в Центральной Азии. Вторая половина XIX в. М. : Политическая энциклопедия, 2018. 638 с.
2. Тухтаметов Ф.Т. Правовое положение Туркестана в Российской империи (вторая половина XIX века). Уфа : Башк. ун-т, 1999. 215 с.
3. Почакаев Р.Ю. Степное право и имперский закон в трудах исследователей казахского права XIX – начала XX в. // Исторический опыт земских соборов и систематизации законодательства в России : к 370-летию принятия Соборного уложения и 470-летию созыва первого земского собора : сб. науч. тр. / отв. ред. Н.В. Дунаева. СПб. : Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина, 2019. С. 140–154. (Сер. «Историческое правоведение»).
4. Корнеев В.В. Управление Туркестанским краем: реальность и «правовые мечтания» (60-е годы XIX в. – февраль 1917 г.) // Вопросы истории. 2001. № 7. С. 56–70.
5. Шушкова М.Е. Организация управления Туркестаном в начале XX века : дис. ... канд. ист. наук. М., 2015. 287 с.
6. Акимбеков С. Казахстан в Российской империи. Алматы : Ин-т азиатских исследований, 2018. 562 с.
7. Абдурахимова Н.А., Рустамова Г.К. Колониальная система власти в Туркестане во второй половине XIX – первой четверти XX вв. Ташкент : Университет, 1999. 163 с.
8. Алимджанов Б.А. Экономическая политика Российской империи в Туркестанском генерал-губернаторстве (вторая половина XIX – начало XX вв.) : дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2016. 177 с.
9. Котюкова Т.В. Окраина на особом положении... Туркестан в преддверии драмы. М. : Науч.-полит. книга, 2016. 391 с.
10. Центральный государственный архив Республики Узбекистан. Ф. И-1. Оп. 27. Д. 40а. Объяснения к проекту Положения о главном управлении Туркестанского края. 21 л.
11. Центральный государственный архив Республики Узбекистан. Ф. И-1. Оп. 27. Д. 659. Положение об управлении Туркестанского края, разделение на области, уезды и края. 101 л.
12. Васильев Д.В. Реорганизация казахского общественного управления в контексте столыпинской аграрной реформы // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета : электронный научный журнал. 2019. № 4 (32). С. 80–89. DOI: 10.32516/2303-9922.2019.32.6. URL: http://vestospu.ru/archive/2019/articles/6_32_2019.pdf

Статья представлена научной редакцией «История» 2 марта 2020 г.

The 1913 Bill for Transformation of Turkestan Regional Governing

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 467, 193–199.

DOI: 10.17223/15617793/467/23

Dmitry V. Vasilyev, Moscow City University (Moscow, Russian Federation). E-mail: dvvasiliev@mail.ru

Keywords: Turkestan; Russian Empire; Statute for Governing; administration policy; P. Stolypin; Governor General; 1913.

Turkestan Governorate-General in the early twentieth century was a complex conglomerate of regions and territories where almost each had a peculiar administrative system. The situation was aggravated by the fact that the main chief of the region had different rights and powers in relation to different territories, which sometimes even contradicted each other. The Chief Council was an important authority. Limiting the chief's prerogatives, it was more focused on the interests of individual departments than on the real needs of the region. Finally, the Governor-General did not have the right to supervise the activities of local officials of various departments who in their practice followed not regional, but narrow departmental interests. Naturally, the Tashkent authorities used any excuse to rectify the situation. So, their legislative initiative of 1913 appeared. Despite the fact that there are a number of studies on Russian legislation on Turkestan, the documents drawn up in Tashkent are still unexplored. Among these documents, a special place is occupied by a complex of sources related to the attempt of Turkestan administration to develop a project (legislative initiative) on the management of the Turkestan Governorate-General in 1913. These sources are stored in the Central State Archive of the Republic of Uzbekistan and are largely closed to researchers. This article gives a general description of the position of the main administration of the region and analyzes the proposals the administration made. The 1913 project was another attempt to unify the administration of all regions of the Turkestan Governorate-General and strengthen the power of the main chief of Russian Turkestan by freeing him from custody of the War Office. Drafters of the project proposed to leave the Board of General Directorate with only an advisory vote. At the same time, it was proposed to establish an effective supervision over all the local institutions. The rights of the main chief of the region in the field of education, diplomatic, police, and zemstvo affairs was to be significantly expanded. Local officials of all departments to one degree or another were to be under the control of the Governor-General, who received the right to appoint volost managers without elections. The 1913 project provided indigenous people with the rights of only rural inhabitants. This fully corresponded to the essence of the Stolypin reforms and was aimed at the spread of civil property rights for the entire region. However, brought to life by acute political necessity, the 1913 project remained without a legislative motion.

REFERENCES

1. Vasil'ev, D.V. (2018) *Bremya imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentral'noy Azii. Vtoraya polovina XIX v.* [The Burden of the Empire. Administrative policy of Russia in Central Asia. Second half of the 19th century]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya.
2. Tukhtametov, F.T. (1999) *Pravovoe polozhenie Turkestana v Rossiyskoy imperii (Vtoraya polovina XIX veka)* [The Legal Status of Turkestan in the Russian Empire (Second half of the 19th century)]. Ufa: Bashkir State University.
3. Pochekaev, R.Yu. (2019) *Stepnoe pravo i imperskiy zakon v trudakh issledovateley kazakhskogo prava XIX – nachala XX v.* [Steppe law and imperial law in the works of researchers of Kazakh law of the 19th – early 20th centuries]. In: Dunaeva, N.V. (ed.) *Istoricheskiy opyt zemskikh soborov i sistematizatsii zakonodatel'stva v Rossii* [Historical Experience of Zemstvo Councils and Systematization of Legislation in Russia]. Saint Petersburg: Prezidentskaya biblioteka im. B.N. El'tsina. pp. 140–154.
4. Korneev, V.V. (2001) *Upravlenie Turkestanskim kraem: real'nost' i "pravovye mechtaniya" (60-e gody XIX v. – fevral' 1917 g.)* [Governance of the Turkestan Territory: Reality and "Legal Dreams" (1860s – February 1917)]. *Voprosy istorii*. 7. pp. 56–70.
5. Shushkova, M.E. (2015) *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v nachale XX veka* [Organization of management of Turkestan at the beginning of the 20th century]. History Cand. Diss. Moscow.
6. Akimbekov, S. (2018) *Kazakhstan v Rossiyskoy imperii* [Kazakhstan in the Russian Empire]. Almaty: TOO "Institut aziatskikh issledovaniy".
7. Abdurakhimova, N.A. & Rustamova, G.K. (1999) *Kolonial'naya sistema vlasti v Turkestane vo vtoroy polovine XIX – pervoy chetverti XX vv.* [Colonial system of power in Turkestan in the second half of the 19th – first quarter of the 20th centuries]. Tashkent: Universitet.
8. Alimdzhinov, B.A. (2016) *Ekonomicheskaya politika Rossiyskoy imperii v Turkestanskom general-gubernatorstve (vtoraya polovina XIX – nachalo XX vv.)* [Economic policy of the Russian Empire in the Turkestan General Government (second half of the 19th – early 20th centuries)]. History Cand Diss. Saint Petersburg.
9. Kotyukova, T.V. (2016) *Okraina na osobom polozhenii... Turkestan v preddverii dramy* [The Outskirts in a Special Position ... Turkestan on the Eve of the Drama]. Moscow: Nauchno-politicheskaya kniga.
10. Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. Fund I-1. List 27. File 40a. *Ob "yasneniya k proektu Polozheniya o glavnom upravlenii Turkestanskogo kraya* [Explanations to the draft Regulations on the main administration of the Turkestan Territory]. (In Russian).
11. Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. Fund I-1. List 27. File 659. *Polozhenie ob upravlenii Turkestanskogo kraya, razdelenie na oblasti, uezdy i kraya* [Regulations on the administration of the Turkestan Territory, division into regions, counties and territories]. (In Russian).
12. Vasil'ev, D.V. (2019) Reorganization of Kazakh public administration in the context of the Stolypin agrarian reform. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. Elektronnyy nauchnyy zhurnal – Vestnik of Orenburg State Pedagogical University. Electronic Scientific Journal*. 4 (32). pp. 80–89. [Online] Available from: http://vestospu.ru/archive/2019/articles/6_32_2019.pdf. (In Russian). DOI: 10.32516/2303-9922.2019.32.6

Received: 02 March 2020