

УДК 94(47)

**Васильев Дмитрий Валентинович**

НОУ ВПО «Институт государственного управления, права и инновационных технологий»

Россия, Москва<sup>1</sup>

Проректор

Кандидат исторических наук, доцент

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

## **Организация управления в Русском Туркестане по проектам Положения об управлении 1870-х гг.<sup>2</sup>**

**Аннотация.** Исследования организации управления в Туркестанском крае (1865-1917), как правило, не охватывают многочисленные проекты положений, разработанные администрациями различных уровней. Однако понять принципы политики и даже идеологию империи в отношении окраины невозможно анализируя только действующее законодательство или практику его применения. Не менее важно изучить процесс разработки законопроектов и их обсуждения в различных инстанциях. Представленное рассмотрение проектов Положения об управлении Туркестанским краем 1871 и 1873 гг. весьма важно с той точки зрения, что они были среди первых проектов об управлении генерал-губернаторством. Причем проект 1871 г. был разработан непосредственно в столице региона, затем отвергнут петербургскими министерствами, и кардинально переработан к 1873 г. Анализ этих документов демонстрирует различия точек зрения туркестанских властей и центрального правительства на основные принципы российской политики в крае, показывает основные направления дальнейшего развития российского законодательства о Туркестанском крае.

**Ключевые слова:** Туркестанский край; Центральная Азия; Российская империя; внутренняя политика; история; законодательство; административная система; государственное управление; XIX век.

---

<sup>1</sup> 109004, Россия, г. Москва, ул. Александра Солженицына, д. 13

<sup>2</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Политика Российской империи в Центральной Азии. Вторая половина XIX века», проект № 13-01-00150.

В исторической литературе о Туркестанском крае в составе Российской империи (1865-1917) хорошо известны и достаточно глубоко исследованы действовавшие законы 1865, 1867 и 1886 гг., регулировавшие различные сферы жизни далекой окраины империи.<sup>3</sup> При этом вне сферы внимания историков оставались происхождение тех или иных административных и правовых норм, применявшихся в Русском Туркестане,<sup>4</sup> а также динамика взглядов региональной и столичной администрации на место региона в составе империи. Понять эту динамику невозможно без изучения массы проектов Положения об управлении Туркестанским краем.<sup>5</sup> Каждый из них разрабатывался и обсуждался в определенное время и нес на себе отпечаток политического курса правительства, взглядов краевой администрации, являлся своего рода отражением социально-экономического и политического развития региона. В ряду этих законопроектов заметное место занимают проекты 1871 и 1873 гг., первый из которых стал квинтэссенцией взглядов главной местной администрации, а второй в значительной степени зафиксировал точку зрения правительства. Оба они разрабатывались исходя из опыта применения действовавшего в Туркестане закона 1867 года.

11 июля 1867 г. был введен в действие проект Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей, который установил правила, по которым предстояло жить Русскому Туркестану в течение ближайших трех лет. Спустя отведенное время в Ташкенте был подготовлен новый проект Положения об управлении в Туркестанском крае.

По мнению составителей нового законопроекта, настало время для того, чтобы от уничтожения неприемлемых институтов и учреждений перейти к созданию других, учитывающих новую политическую реальность. Руководители Туркестана признали, что за три года действия Положения 1867 г. край ушел далеко в своем развитии. Цели, поставленные законом, были достигнуты, препятствия к распространению в регионе российского права ликвидированы или обойдены, враждебные силы разгромлены, предложенные способы административной модернизации исчерпаны. Проект Положения об управлении в Сырдарьинской и Семиреченской областях выполнил стоявшую перед ним задачу. Пришло время заменить расшатанные им местные институты и учреждения новыми, «...войти в стихийное начало обычая и узаконить в нем пригодное, окончательно отвергнуть и заменить все вредное и с нашим государственным строем не совместное».<sup>6</sup> Авторы проекта Положения 1871 г. прекрасно понимали, что Туркестанский край еще нельзя было подчинить общеимперским законам. Можно было лишь определить общий смысл и направление трансформации социально-политических устоев, а конкретные правовые нормы должны были оттачиваться на практике, оставаясь мерами временными.

Ссылаясь на то, что обеспечить единство и прочность управления, избежав при этом колебаний, нерешительности и противоречий, одному высшему административному лицу

---

<sup>3</sup> См., например: Васильев Д.В. Организация и функционирование главного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве (1865-1884) // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1999. № 3. С. 48-62; Тухтаматов Ф.Т. Правовое положение Туркестана в Российской империи / Ф.Т. Тухтаматов. Уфа, 1999. – 215 с.; Центральная Азия в составе Российской империи [Текст] / Под ред. С.Н. Абашина, Д.Ю. Арапова, Н.Е. Бекмахановой. М.: Новое литературное обозрение, 2008. – 464 с., ил. – Библиогр.: 425-432. – ISBN 978-5-86793-571-9 и др.

<sup>4</sup> Происхождение административных норм для кочевого населения региона рассмотрены в кн.: Васильев Д.В. Россия и Казахская степь: административная политика и статус окраины. XVIII- первая половина XIX века / Д.В. Васильев. М.: Политическая энциклопедия, 2014. – 471 с., а также в статье: Васильев Д.В. Россия и Казахская степь в первой половине XIX века: на пути к интеграции [Текст] // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2013. № 4. С. 5-21.

<sup>5</sup> Части неутвержденных проектов, касающиеся общего управления, рассмотрены в кн.: Тухтаматов Ф.Т. Указ. соч.

<sup>6</sup> 1871 г. Объяснительная записка [к проекту Положения об управлении Туркестанским генерал-губернаторством] // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 261. Л. 51.

невозможно, ташкентские чиновники считали необходимым учредить в крае коллегияльный орган под наблюдением высших государственных учреждений. Стремясь выйти из-под влияния местных условий и пользуясь достаточной самостоятельностью этот орган должен был бы получить право трактовать российское законодательство применительно к местным обстоятельствам, «...не уклоняясь от основных его начал, его духа и целей». Основными принципами формирования этого органа должны были стать независимость всех его членов и представительство как общегосударственных, так и краевых интересов. Поэтому было предложено составить Совет главного управления из представителей различных министерств под председательством генерал-губернатора при участии правителя канцелярии главного управления как постоянного члена совета, а инспекторов по горной, медицинской и ветеринарной частям, губернаторов и управляющего контрольной палатой приглашавшихся на заседания с правом голоса по мере необходимости. При отсутствии главного начальника края его место в совете занимал старший по чину член совета (§§ 17-22)<sup>7</sup>. Равнозначность голоса каждого члена совета предполагалось достигнуть за счет реализации принципа простого большинства при решении любого вопроса (§ 27).

Ради обеспечения единства и последовательности действий региональной администрации в направлении обеспечения постепенного приобщения края к положению внутренних губерний империи ему предлагалось подчинить все отрасли гражданского управления. Созданием этого совета, как планировалось, будут достигнуты следующие цели: «...объединение взгляда на край, его нужды и средства в центральных учреждениях и объединение всех органов гражданского управления для действия внутри края»<sup>8</sup>.

Совету главного управления предполагалось придать следующие права и обязанности: 1) дополнять и разъяснять статьи разработанного Положения, указывать порядок и способ их применения и разрешать вопросы с этим связанные; 2) указывать порядок, сроки и способы применения в Туркестане общеимперских законодательных норм, выходящих за рамки предложенного Положения; 3) разъяснять и формулировать нормы шариата в пределах, допущенных законом; 4) совет признавался высшим учреждением гражданского управления в крае, который по каждой отдельной его отрасли пользовался правами совета министерства;<sup>9</sup> 5) впредь до окончательного устройства судебной части в крае на совет возлагались функции кассационного органа по постановлениям областного правления и мирового съезда; 6) вновь учреждаемый орган предлагалось наделить функциями высшего земского и главного поземельного учреждения в генерал-губернаторстве (§§ 23).

Все постановления совета в части дополнения и разъяснения статей Положения предлагалось немедленно приводить в исполнение на годичный срок, по истечении которого они либо утверждались верховной властью, либо подлежали отмене (§ 24). Совет главного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве предполагалось учредить на 25-летний срок (§ 28).

Как и закон 1867 г., проект 1871 г. констатировал назначение главного начальника края по непосредственному усмотрению императора, передачу в его руки командование войсками округа и непосредственное ведение пограничных дел (§§ 6-8). Но в отличие от своего предшественника, новый законопроект расширял полномочия генерал-губернатора в отношении подведомственных ему чиновников. Он теперь получал право при особых

<sup>7</sup> Здесь и далее: 1871 г. Проект Положения об управлении Туркестанским генерал-губернаторством // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 261. Л. 4-12об., 21-56об.

<sup>8</sup> 1871 г. Объяснительная записка. Л. 56.

<sup>9</sup> Советы министерств (или советы министров) состояли из начальников основных структурных подразделений соответствующих ведомств и должны были разбирать дела, требующие «по важности их общего соображения».

обстоятельствах отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц вплоть до областных губернаторов, доводя о таких случаях в отношении чиновников выше V класса до сведения государя (§ 9). В проекте 1871 г. впервые были оговорены правила представления туркестанских служащих (в том числе числящихся по отдельным министерствам) к наградам исключительно через генерал-губернатора (§ 10).

Составители проекта 1871 г. впервые, очевидно исходя из практической надобности, предоставили главному начальнику края исключительное право высылки неблагонадежных лиц из Туркестана. Причем никто, даже Правительствующий Сенат, не имел права рассматривать жалобы по этим вопросам (§ 11). Генерал-губернатор должен был получить единоличное право на административную ссылку любого лица, не состоявшего на государственной службе, под надзор полиции в любую часть края. Более того, он мог передать это право не только губернаторам, но и начальникам уездов в пределах соответствующих областей и уездов (§ 12). Глава Туркестана впервые должен был получить законодательно утвержденное право предавать военно-полевому суду лиц, обвиняемых в военных и уголовных преступлениях (§ 14).

Проект Положения 1871 г. в отношении туркестанской административной системы впервые отказался от термина «военно-народное»<sup>10</sup> в пользу терминов «гражданское» или «административно-полицейское» (§ 37). Областное управление предлагалось оставить, как и прежде, в составе губернатора и областного правления. Но если с 1867 г. военные губернаторы соединяли в своих руках военное и военно-народное управление, то теперь, ввиду присутствия в областном центре командующего войсками округа и из опасения перегрузить областного начальника в ущерб эффективности управления, губернатор Сырдарьинской области освобождался от обязанностей по командованию войсками, в то время как губернатор Семиречья продолжал командовать как регулярным так и казачьим войском (§§ 34, 37). Неудобным разделение военной и гражданской властей в последнем случае делали «...удаленность Семиреченской области от центра генерал-губернаторского и окружного управлений, а равно и неотделимость гражданских от войсковых интересов казаков и, наконец, немногочисленность расположенных в области войск».<sup>11</sup> Как и прежде, губернаторам придавались полномочия по ближайшему ведению пограничных дел, круг которых очерчивался главным начальником края (§ 38).

Новый проект предлагал ввести в областную администрацию должность вице-губернатора, чьи функциональные обязанности при этом не раскрывались, но который, как и сам губернатор, должен был назначаться на должность и увольняться по высочайшей воле (§§ 35, 36). Первая нестыковка законопроекта стоит в том, что в проекте штатов вице-губернатор отнесен к областному правлению, а не к чиновникам, состоявшим при губернаторе. Отсюда логически напрашивается вывод о том, что ему и предписывалось возглавить правление.<sup>12</sup> Таким образом, перед нами, казалось бы, безусловное усиление роли областного правления, прежде возглавлявшегося помощником военного губернатора. Однако § 37 проекта Положения прямо называет председателем правление именно губернатора (что вписывается в концепцию усиления коллегиального органа). При этом роль и значение вице-губернатора остаются абсолютно неясными.

Функции областного правления, по сравнению с Положением 1867 г., предполагалось расширить за счет деления судного отделения на отделения гражданского и уголовного суда (§ 39) и образования при правлении врачебного управления, строительного и межевого отделений

<sup>10</sup> 1871 г. Объяснительная записка. Л. 54.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> 1871 г. Проект штатов народного управления в Туркестанском крае // РГВИА Ф. 400. Оп. 1. Д. 261. Л. 14об.-15.

(§ 40). Областное правление, как коллегиальный орган, вникающий во все тонкости местной жизни и наиболее полно и адекватно представляющий нужды края, должен был способствовать формированию подходов по каждой отдельной части управления, основанных «...не на неверных теоретических соображениях, натянутых выводах и фиктивных фактах, а на опыте управления и непосредственном соприкосновении со всеми сторонами быта этого, далеко еще не подошедшего под общую меру края».<sup>13</sup> Преждевременность введения специальных управлений обосновывалась еще и задачей удешевления стоимости туркестанской администрации.

Иными словами, и на уровне областной администрации составители законопроекта проводили свою генеральную мысль о сохранении в регионе единства управления, а следовательно и единства учреждений по всем отраслям, ибо только таким образом можно было «...установить основные начала, согласные с общим государственным строем и его духом и сродные той этнографической, юридической и политической почве, на которой они должны развиваться»<sup>14</sup>.

Минимальный состав и весьма ограниченные полномочия уездной администрации в Туркестанском крае, заложенные в проекте Положения Степной комиссии, были направлены лишь на обеспечение политического спокойствия и наблюдение за должностными лицами из коренного населения. Фактически реальная власть на местах принадлежала избранным волостным и общественным (первичным) учреждениям, а не уездной администрации, которая имела лишь право отменять их политически «вредные» решения.

Практика заставила уездных начальников перейти от роли наблюдательной к руководящей. Но при этом действовавший закон поставил руководителей уездов в положение, когда получив огромное влияние на хозяйство и податное дело, они по-прежнему оставались вне юридической ответственности за свою деятельность. Иными словами, из инстанции наблюдающей и контролирующей уездный начальник превратился в инстанцию управляющую, оказавшуюся не только без юридической поддержки, но и без достаточных средств для реализации новых задач. Поэтому проект 1871 г. предлагал сосредоточить в руках назначавшегося генерал-губернатором уездного начальника кроме прав уездного исправника и полицейского управления полномочия председателя поземельного съезда и председателя земских управы и собрания (§§ 44-46).

Соглашаясь, что для исполнения столь широких полномочий уездному начальнику необходимы исполнители и советники, признавая политическую необходимость присутствия российских органов управления уже на низшем административном уровне, а также общеимперским законом установленный принцип коллегиальности принятия определенного круга решений, авторы нового проекта туркестанского Положения предложили разделить уезды (значительные по территории) на участки во главе с участковыми начальниками, наделенными правами и обязанностями станových приставов внутренней империи с дополнениями и изменениями, которые могли быть установлены инструкциями совета главного управления, который и определял количество участков в каждом уезде (§§ 47-49). Съезд участковых начальников по председательством уездного начальника должен был стать коллегиальным учреждением для ведения поземельного и податного дел в уезде (§ 52).

Активизация гражданско-административной деятельности уездного начальника, требующая полной концентрации на гражданском управлении, необходимость назначения на становящуюся столь значимой должность лиц, отмеченных в первую очередь как успешные

<sup>13</sup> 1871 г. Объяснительная записка. Л. 54об.

<sup>14</sup> Там же. Л. 55.

управленцы, а не имевших более высокий чин или более громкие военные заслуги, подтолкнуло туркестанскую администрацию вынести на высочайшее утверждение мнение о необходимости отделить власть военную от гражданской на уровне уезда. В Ташкенте были уверены: «Опасаться, что она потеряет должный в глазах народа почет, нет основания. Она будет иметь все средства заставить уважать закон, которого она представитель, и эта роль достаточно почетна: всякий народ, сталкиваясь с нею во всех сторонах своего быта, поймет это. Она будет сильна, доколе порядок и закон будут уважаемы. Она будет терять свое значение при противоположных обстоятельствах. Положение, конечно выгодное, ибо оно ручается более всего за сохранение порядка, спокойствия и упразднение вредного алармизма».<sup>15</sup>

Пояснительная записка к проекту 1871 г. обратила внимание на то обстоятельство, что Степная комиссия в своем Положении разделила местное население в отношении управления, податей и суда на две различные группы – на киргизов и сартов. Тем не менее, в основе такого деления лежал далеко не этнический принцип. Авторы закона просто посчитали всех кочевников киргизами, а оседлые этносы назвали собирательным термином «сарты». В основе административной системы кочевников лежало определенное количество кибиток, формировавших двухступенчатое управление (аул – 100-200 кибиток, волость – 5-10 аулов). Оседлыми же руководили только аксакалы кишлаков, составлявшие единственную ступень управления.

Однако авторы нового законопроекта подчеркивали, что лежащие в основе этого подхода догмы о хозяйственно-культурных различиях киргизов (непреренно кочевников) и сартов (непреренно оседлых), а также о неподвижности казахских зимовок не соответствовали действительности. «Между наиболее кочевыми родами киргизов всегда есть известный % земледельцев, для коих кочевка или невыгодна, или невозможна. А многие роды дошли уже до того положения, что для них, в массе, земледелие составляет главный промысел; кочевка же ведется одними богачами, а победнее сохраняют ее как завещанный предками обычай родной старины. Такие роды... охватывают пашнями своими сартовские и другие оседлые поселения, делят с ними воду, сталкиваются с ними на базарах, сбывают хлеб на одни и те же рынки, ...и, несмотря на всю эту общность интересов, разобщены и по управлению, и по податям, и по повинностям, и по суду».<sup>16</sup>

Ташкентские чиновники в 1871 г. настаивали на целесообразности и необходимости организации *единой системы управления* коренным населением. Эта мера должна была не только упростить полицейскую организацию уезда, дать российской администрации возможность возложить на должностных лиц из местных жителей ответственность за порядок на местах. Она должна была «...растворить сартовскую мусульманскую народность в индифферентном типе киргиза...» и, отвлекая власть от «этнографического» начала, дать ей общеимперское направление, расширив круг ответственности выборных должностных лиц. Организация местного управления на единых принципах могло не только унифицировать первичную администрацию, но и установить равенство в правах и обязанностях между ее представителями. К этому шагу толкала и необходимость объединения кочевых и оседлых жителей для реализации одинаково необходимых земских потребностей.<sup>17</sup>

Итак, каждый уезд в полицейском, административном и земско-хозяйственном отношениях предлагалось разделить на волости, а волости – на округа. Каждый житель края должен был быть причислен к какой-либо округе или городу (§§ 102-103). Этот шаг следовало сделать исходя из «видимой оседлости» лица, либо по его собственному выбору (§ 104). При

<sup>15</sup> Там же. Л. 54.

<sup>16</sup> Там же. Л. 60.

<sup>17</sup> Там же. Л. 61.

этом видимой оседлостью считались земля, состоящая за лицом на правах собственности или пользования; зимнее стойбище; торговое или промышленное заведение. И житель края, имеющий такую оседлость, причислялся со всей своей семьей к той округе, в пределах которой оседлость находилась (§§ 105-106). Лица же, не имевшие видимой оседлости, должны были причисляться к любой округе по своему усмотрению (§ 107). Причисление к округе удостоверялось билетом (20 коп.), который давал его обладателю права свободного сельского обывателя и возможность свободного перемещения по империи (§§ 108-109). Непричисление к округе лишало лицо всех личных и имущественных прав (§ 110).

Численность населения в округе должна была простираться от 500 до 2000 душ. За исключением русских переселенцев, чьи округа могли быть населены и меньшим числом жителей (§ 115). Возглавлявший округу старшина наделялся полицейской и распорядительной властью (§ 116).

В полицейском отношении старшина должен был доводить до населения законы и распоряжения правительства, предотвращая распространение подложных указов и вредоносных слухов; охранять спокойствие и безопасность в пределах округи, предпринимая первые меры для восстановления порядка в ожидании соответствующих распоряжений вышестоящих властей; задерживать и доставлять к волостному управителю бродяг, беглых и дезертиров; доносить начальству обо всех преступлениях, беспорядках и чрезвычайных происшествиях в округе; обеспечивать точное исполнение подведомственным населением законов, соблюдение имущественных и земельных прав; предупреждать и пресекать преступления и проступки, принимать меры для выявления и задержания виновных, их доставления в распоряжение волостного управителя; приводить в исполнение судебные приговоры. На старшине лежали обязанности по обеспечению исправности поступления в казну сборов и исполнения повинностей; по обеспечению населения продовольствием; по ведению учета населения и выдаче удостоверительных билетов о причислении к округе. По лесной части он был обязан наблюдать за лесоразведением и охранять общественную рощу (§ 123).

Во всех сферах своей деятельности окружной старшина полностью подчинялся волостному управителю (§ 124). Как правило, старшина должен был избираться не должность уездным начальником из трех кандидатур, представленных окружным сходом. Однако в исключительных случаях уездный начальник мог самостоятельно назначить старшину с обязательным донесением начальнику губернии о побудительных мотивах (§ 125). На время исполнения своих обязанностей старшина освобождался от телесных наказаний и освобождался от несения натуральных повинностей, получал из общественных сумм жалованья 200 рублей в год, а также земельный отвод на время несения службы. На этом отводе следовало возвести дом для старшины и его управления (§§ 126-131).

5-10 смежных округ составляли волость, полицейская и административная власть в которой находилась в руках волостного управителя. На него возлагалась ответственность за сохранение общего порядка, спокойствия и благочиния, а также наблюдение за точным исполнением обязанностей подчиненными ему старшинами (§§ 132, 134, 141).

Ведению волостного управителя полагалось подчинить всех лиц постоянно или временно находившихся в пределах его волости. Т.к. обеспечение общественной безопасности признавалось приоритетной сферой ответственности волостного управителя, ему предлагалось вменить обязанности, сходные с обязанностями старшин, но дать при этом более широкие полномочия.

Управитель был обязан обеспечить доведение до населения и точно соблюдение законов и распоряжений правительства, пресекая при этом распространение подложных указов и

возбуждающих население слухов. Кроме охраны спокойствия в общественных местах, неприкосновенности жизни и имущества (в т.ч. прав поземельного пользования) подведомственного населения, на него возлагалась обязанность «...принимать полицейские меры для восстановления нарушенной тишины, порядка и безопасности». Волостному предписывалось задерживать бродяг (в т.ч. беглых и дезертиров), доставляя их участковому начальнику. Обо всех преступлениях и беспорядках, а также обо всех чрезвычайных происшествиях в волости он должен был докладывать наверх участковому, а в особо важных случаях, и уездному начальникам. Волостному управителю полагалось «...предупреждать и пресекать преступления и проступки; принимать полицейские меры к открытию и задержанию виновных, и представлять их на дальнейшее распоряжение участковому начальнику». Как и старшине, ему вменялось в обязанность приводить в исполнение судебные приговоры. Кроме того волостной управитель должен был следить за законностью и исправным поступлением сборов; воздействовать на окружную администрацию в случае обнаружения недостатков в состоянии хлебных запасов; еженедельно доносить участковому начальнику обо всех изменениях в численности населения волости; наблюдать за посадкой деревьев вдоль волостных арыков и всеми зависящими от него средствами обеспечивать их охрану от вырубки и порчи. Примечательно, что волостному управителю предлагалось предоставить все права старшины в пределах каждой округи, входящей в состав волости (§ 143). Введение в туркестанское законодательство столь редко встречающейся нормы свидетельствует о том, что российская власть не имела серьезного кадрового потенциала в среде коренного населения и не была уверена в том, что во главе округ окажутся достаточно грамотные и мотивированные лица, способные имперские интересы поставить выше клановых и местечковых.

Во имя обеспечения безопасности волостному управителю предлагалось предоставить широкие полицейские полномочия. Так за буйство и драку он должен был получить право штрафовать провинившихся на сумму до 3 рублей или арестовывать на срок до трех дней. За неповиновение его законным требованиям волостной мог задерживать и доставлять вышестоящему начальству любого, за исключением чиновников, находящихся при исполнении своих обязанностей (§§ 144-145).

Волостной должен был назначаться уездным съездом из числа домохозяев (т.е. из числа лиц, имеющих недвижимую собственность) и утверждаться в должности начальником области. Сменить же его можно было по решению суда, либо приказом областного губернатора по представлению уездного начальника. В полицейском и административном отношении волостные управители подчинялись участковому начальнику, уездному начальнику, начальнику области и главному начальнику края; а в хозяйственном – земским учреждениям (§§ 148, 151, 156). Волостной ежегодно должен был отчитываться по хозяйственным делам в земском собрании, которое имело право в случае замеченных нарушений ходатайствовать перед начальником области об отстранении его от должности и о предании суду (§ 158).

В Ташкенте полагали, что общественные хозяйственные управления следовало ввести не только у оседлых, но и у кочевников. Здесь были убеждены, что перспектива развития кочевого быта требовала прививания казахам земских потребностей (обеспечение водой, дороги, больницы, школы и пр.) и, соответственно, отбывания земских повинностей. Исходя из этого комиссия 1871 г. предложила из кочевых волостей и оседлых округ образовать в земско-хозяйственном отношении общества, включив в них всех тех, кто занимался на соответствующих территориях земледелием, торговлей, промыслами или зимовал там.

Итак, хозяйственную власть в округе авторы проекта 1871 г. предполагали передать сходу, состоявшему из выборных по одному от каждых десяти домохозяев. Сходу следовало заниматься устройством хлебных магазинов и разрешать населению выдачи из них; назначать работы по устройству и поддержанию дорог и арыков; устанавливать порядок



землепользования; производить раскладку повинностей; разводить, охранять и поддерживать общественную рощу; нанимать на свои средства писаря и конных рассыльных старшине в количестве не менее двух на каждые 500 домохозяев (от всего от 2 до 8 человек на округу); избирать делегатов на волостной съезд из расчета один выборный от каждой полусотни домохозяев; представлять трех кандидатов на должность окружного старшины. Заведующими всеми учреждениями и имуществами округа, сход должен был получить право на собственные средства устраивать больницы, богадельни, ссудные и сберегательные кассы и банки (§ 119).

Решения схода считались правомочными, если были приняты простым большинством голосов, а в самом заседании участвовало не менее 2/3 его членов (§§ 121-122). Не превращая окружного старшину в председателя схода, проект Положения 1871 г., тем не менее, возлагал на него ответственность за соблюдение процедурных вопросов: соответствие рассматриваемых дел компетенции схода и наличие кворума. Кроме того, старшина был обязан созывать и распускать сход, обеспечивать порядок во время его работы; вносить на рассмотрение схода дела, касающиеся общественных нужд и приводить в исполнение его приговоры; лично собирать любые общественные взносы; заведовать общественным имуществом и отвечать за его сохранность и правильное использование; надзирать за порядком в земских учреждениях (училищах, больницах и пр.); наблюдать за состоянием дорог и арыков, доводя о неисправностях до сведения волостного управителя и предпринимая меры к их устранению; следить за соблюдением правил водопользования, установленных приговором схода (§§ 120, 123).

Как и в округе, всё население волости в хозяйственном отношении составляло общество, власть в котором принадлежала съезду, составленному, как отмечалось выше, по одному выборному от каждых пятидесяти домохозяев (§§ 133-135).

Авторы проекта Положения 1871 г. считали, что волостной съезд должен был взять на себя следующие функции: раскладку сборов на расходы по окружным и волостному управлению; раскладку кочевой подати; распределение арыков и путей сообщения на волостные, окружные и частные; установление порядка водопользования волостных арыков, сооружение и поддержание их в рабочем состоянии; назначение работ или денежных взносов на поддержание и строительство волостных дорог и мостов, проведение кочевых дорог; насаждение по берегам арыков древесных насаждений; возведение зданий для волостных и окружных управлений; наем одного джигита и рассыльных по числу подведомственных округ для волостного управителя. Волостному съезду предлагалось предоставить право учреждать больницы, богадельни, общественные банки и школы на общественные средства волости. Более того, съезд должен был получить право ходатайствовать перед вышестоящими властями о нуждах волости через управителя либо через специально выбранных депутатов; право просить уездного начальника о смене волостного управителя и обязанность требовать от него отчета по делам ведения общества (§ 136).

Приговор волостного съезда считался законным, если он был принят по вопросам, отнесенным к предметам его ведения и был принят большинством голосов на заседании с участием не менее 2/3 его участников (§§ 137-138, 140).

Как и в случае с окружным старшиной, волостной управитель не назывался председателем съезда, но признавалось, что он занимает на нем первое место (§ 139). И по общественным делам на него возлагались следующие обязанности: созывать и распускать волостной съезд, обеспечивать порядок во время его заседаний; вносить на рассмотрение съезда вопросы для обсуждения и наблюдать за тем, чтобы он не выходил за пределы своей компетенции; приводить приговоры съезда в исполнение как непосредственно, так и через старшин или особо назначенных исполнителей; взимать непосредственно либо через старшин денежные сборы, установленные приговорами съезда; заведовать общественным имуществом

и финансами, отвечая за их сохранность и правильное использование; надзирать за порядком во всех заведениях, учрежденных на общественные средства; наблюдать за исправностью земских дорог, мостов и арыков доносить вышестоящим органам, съезду или соответствующему сходу о необходимости их ремонта, а также лично предпринимать меры для их исправления; соблюдать правила водопользования, установленные для волостных арыков (§ 143).

Сход и съезд должны были подчиняться уездным и центральному земским учреждениям. Жалобы на приговоры схода следовало подавать волостному управителю, а на приговоры съезда – соответствующему участковому начальнику. Кроме указанных чиновников решения по жалобам на приговоры схода и съезда могло выносить и областное правление. Допущенные сходом и съездом нарушения имущественных или поземельных прав давали истцу права искать возмещения убытка в судебном порядке (§§ 152-155).

Ташкентские чиновники полагали, что основанная на этих началах волостная администрация не должна зависеть от выбора местного, разнородного во всех отношениях, населения. «Лицо, отвечающее за спокойствие, благочиние и порядок в волости, блюдающее за исполнением всеми и каждым законов и распоряжений правительства, и действующее на территории в несколько десятков верст и среди населения в несколько тысяч душ, должно быть избираемо, назначаемо и сменяемо начальством».<sup>18</sup> Ограничение выборного начала обуславливалось и сложностями, вызванными совсем недавним включением региона в состав России.

Разработанный в 1871 г. в Ташкенте проект Положения для управления Туркестанским краем поступил в столицу, где с ним ознакомились заинтересованные министерства и сделали свои замечания.

Министерство иностранных дел, например, обратило внимание на неоправданное, на их взгляд, усиление полномочий туркестанского генерал-губернатора. Они считали неправомерным предоставление главному начальнику края безапелляционного права высылать неблагонадежных лиц за пределы Туркестана (§ 11). Не соглашались с его правом высылать любое лицо, не состоящее на государственной службе в любую часть генерал-губернаторства под надзор полиции и с возможностью передачи этого права губернаторам в пределах областей и уездным начальникам в пределах уездов (§ 12). В этом, в особенности в устранении апелляционных функций Сената в пределах края, они видели «...уничтожение всякой законности и всякого ограждения против произвола...» и полное противоречие законам империи.<sup>19</sup> Несмотря на то, что управляющий министерством лично не разделял именно этих соображений, они все-таки были включены в официальный документ. Во всем остальном руководство ведомства было единым. Оно высказалось против предоставления генерал-губернатору безусловного права предавать полевому суду любых лиц, подлежащих военному или гражданскому уголовным судам. Дипломаты считали необходимым ограничить применение этой статьи (§ 14) условиями народных восстаний или масштабных военных действий.<sup>20</sup>

Отдельно чиновники МИДа остановились на вопросах, связанных с Советом главного управления в крае. Ради обеспечения реальной независимости членов этого совета от воли генерал-губернатора, они настаивали на повышении их статуса в рамках соответствующих министерств. В связи с приданием Совету прав высшей судебной инстанции в регионе, дипломаты предлагали учредить в крае вертикаль прокурорского надзора. Да и вообще считали

<sup>18</sup> Там же. Л. 62.

<sup>19</sup> № 1 замечаний Министерства иностранных дел // ЦГА РУз. Ф. И-1. Оп. 20. Д. 5134. Л. 12-12об.

<sup>20</sup> Там же. Л. 12об.

необходимым ограничить срок деятельности предложенного проектом главного управления десятью годами вместо двадцати пяти, как периодом, достаточным для испытания этой меры.<sup>21</sup>

Можно сказать, что петербургских дипломатов возмутила обязанность Совета разъяснять и формулировать Шариат «...в тех случаях, когда действие его допущено в смысле закона...» (§ 23). «Трудно доказывать, чтобы русское присутственное место, столь высоко поставленное как Совет главного управления, принимало в руководство для своих действий и решений учение лжепророка Магомета и чтобы это учение разъяснено было государственными чиновниками христианского исповедания. <...> Нигде еще не было допущено, чтобы чины государственного управления руководились Талмудом или буддийскими книгами, а тем менее, чтобы они разъясняли их смысл».<sup>22</sup> Отсюда предлагалось для гражданских и уголовных дел ввести российское судопроизводство, а для разбора брачно-семейных отношений на основе Шариата создать особую комиссию из мусульманских духовных лиц под наблюдением российского чиновника.

Министерство внутренних дел вполне естественно сконцентрировало свои замечания вокруг проектируемой административной вертикали. В его заключении, как и в таком же документе МИДа, обращалось внимание на чрезмерную концентрацию власти в руках Совета главного управления: «Едва ли удобно предоставлять местному учреждению такое право, какое не предоставлено даже Правительственному Сенату, тем более, что оно не вызывается и существенною надобностию. Если в делах административных требуется нередко особенная быстрота, и потому Совету главного управления. И даже лично генерал-губернатору столь отдаленного края как Туркестанский, должны быть предоставлены в экстренных случаях все права, предоставленные общими законами министрам, то в вопросах законодательных такая поспешность во всяком случае нисколько не оправдывается свойством самых дел».<sup>23</sup>

При всей значимости вопросов (в т.ч. земских), подлежащих компетенции Совета, в министерстве не могли согласиться с мнением составителей законопроекта, что высший орган местной администрации в крае будет «коллегиальным в действительности» со «вполне самостоятельными» его членами: «...на деле едва ли можно ожидать действительной самостоятельности со стороны членов Совета при том праве, которое предоставляется председателю Совета по отношению к членам, именно в праве удалять их от должности, а также высылать из края, причем никакие места и лица и даже Правительствующий Сенат не только не входят, но и вовсе не приемлют к своему рассмотрению жалобы на такое удаление из края».<sup>24</sup>

Отсутствие какой-либо самостоятельности Совета чиновники МВД усматривали и в намерении туркестанского начальства дать этому органу в административном отношении права, предоставленные советам министров по подлежащим отраслям. При этом было очевидно, что в соответствии с действовавшим законодательством министерские советы имели исключительно совещательное значение, а их заключения приобретали силу лишь после утверждения соответствующим министром. В силу этого и Совет главного управления в Туркестанском крае должен был на деле получить силу отнюдь не решающего, а лишь совещательного органа, что было несовместимо с существовавшими порядками управления империей.

Напомним, что Совет проектировался и как высшее судебное учреждение генерал-губернаторства. Предлагая создание Совета К.П. Кауфман любил ссылаться на опыт сибирских

---

<sup>21</sup> Там же. Л. 13, 14.

<sup>22</sup> Там же. Л. 13-13об.

<sup>23</sup> Замечания Министерства внутренних дел на проект Положения об управлении Туркестанским краем, представленный Туркестанским генерал-губернатором в 1871 году // ЦГА РУз. Ф. И-1. Оп. 20. Д. 5134. Л. 32об.-33.

<sup>24</sup> Там же. Л. 33об.-34.

управлений, имевших в своем составе подобные органы. Однако чиновники МВД вполне справедливо указывали, «...что по Учреждению об управлении сибирскими губерниями и областями, наиболее подходящими к губерниям Туркестанского края, губернские судебные места в обеих половинах Сибири [Западной и Восточной – Д.В.] подчиняются советам главных управлений единственно в порядке судопроизводства; порядок же апелляции и ревизии [кассации – Д.В.] определяется общими правилами о судебных установлениях, и судебные решения о существовании дела ни под каким предлогом не входят в предмет ведомства советов главных управлений...»<sup>25</sup>

Из всего этого делались выводы о необходимости лишения Совета главного управления в Туркестанском крае судебной власти; о требовании дополнять предлагавшееся Положение новыми статьями не властью самого Совета, а с высочайшего утверждения в законодательном порядке (действуя через соответствующее министерство); о предоставлении Совету по отдельным отраслям управления прав министров (при решении дел большинством голосов); о возможности приглашения в заседание Совета посторонних лиц не только по воле главного начальника края, но и по решению большинства членов этого органа.<sup>26</sup> Таким образом Совет главного управления мог приобрести подлинную самостоятельность и более или менее логично вписаться в административную систему империи.

Итак, проект 1871 г. вернулся в Ташкент со столь серьезными замечаниями министерств, что краевым начальством было принято решение о создании особой комиссии под председательством начальника Зеравшанского округа генерал-майора А.К. Абрамова. Разработанный к концу 1872 г. (в 1873 г. печатные экземпляры были представлены в столицу) новый вариант проекта туркестанского Положения кардинально отличался от своего предшественника.

Принципиальным новшеством проекта 1873 г., в сравнении с его предшественником, стало исключение из состава высших региональных органов Совета главного управления. Как и во Временном Положении 1867 г., новый законопроект ставил во главе Русского Туркестана лишь генерал-губернатора, являющегося одновременно и командующим войсками Туркестанского военного округа (§ 13)<sup>27</sup>. В отношении дипломатических полномочий главного начальника края проект 1873 г. пошел дальше своего предшественника. Если в 1871 г. ему предлагалось доверить лишь пограничные сношения, то теперь генерал-губернатор должен был получить право вести полноценные дипломатические сношения с сопредельными станами в пределах данных ему высочайших полномочий (§ 16).

Отказ от идеи введения в Туркестане совета главного управления не только сохранил более жесткую зависимость главного начальника края от Военного министерства в делах военно-народного управления, но и не позволил краевой администрации выйти из-под опеки других министров в вопросах управления отдельными отраслями внутренней жизни региона (§ 20). По сравнению с проектом 1871 г. новый документ лишал главное краевое начальство большей части полицейских полномочий, оставив за генерал-губернатором возможность высылки в отдаленные части империи неблагонадежных представителей коренного населения, чья вина не могла быть доказана по суду (§ 21).

Новый законопроект, в отличие от своего предшественника, подчеркивал, что областное управление состоит под главным начальством генерал-губернатора (§ 27). И если прежде областной начальник должен был представлять собой высшую полицейско-административную

<sup>25</sup> Там же. Л. 35об.

<sup>26</sup> Там же. Л. 36-36об.

<sup>27</sup> Здесь и далее: 1873 г. Положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства. СПб.: Военная типография, 1873 // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 334. Л. 22-53об.

власть в области, то в 1873 г. ему предлагалось вручить и военную власть с наименованием военным губернатором (§ 28), а также как и прежде, предоставить главе областной администрации определенные полномочия по ведению пограничных дел (§ 32). При этом должность вице-губернатора, предложенную в 1871 г., предлагалось сохранить (§ 37).

Проект Положения 1873 г., как и предшествующий законопроект, не учреждал при военном губернаторе особой канцелярии, но предлагал создать канцелярию при областном правлении, через которое и следовало военному губернатору осуществлять управление вверенной ему областью (§§ 35, 36). Следует отметить, что составители проекта 1871 г. вообще не провели границу между областным правлением и областной канцелярией. Точнее сказать, фактически областной канцелярии были приданы полномочия губернских коллегияльных органов. Новый законопроект более четко прописывает состав общего присутствия областного правления (вице-губернатор, советник, областные врачевный инспектор, инженер, архитектор и лесничий, а также горный ревизор и старший землемер) и механизм его функционирования (§§ 37-44).

Вице-губернатор (председательствующий в правлении в отсутствие военного губернатора) и советники должны были оставаться постоянными членами общего присутствия, в то время как прочие его участники принимали участие в заседаниях, касающихся представляемой ими отрасли правления с правом решающего голоса. С правом совещательного голоса в общее присутствие могли приглашаться и другие компетентные лица. Обратим внимание, что законопроект не оговаривает кто, конкретно имел право приглашать то или иное должностное лицо в заседание (§ 39).

Делопроизводство по отдельным отраслям управления должно было вестись в канцелярии областного правления, состоящей из трех отделений, а также во врачебном, строительном, лесном, горном, межевом.<sup>28</sup> Расширение состава отделений свидетельствует как о понимании насущной необходимости гражданского обустройства региона, так и о широте задач, вставших перед туркестанской администрацией.

По сравнению с 1871 г. функции областного правления несколько изменились. Сохранив за собой полномочия губернского правления, оно утратило функции казенной палаты (кроме ведения счетов по народному продовольствию, земским повинностям и дорожной части), приняв при этом на себя обязанности управления государственными имуществами. Совершенно новой задачей областного правления стало исполнение обязанностей приказа общественного призрения (§ 45).

Если в прежнем законопроекте уездный начальник выступал гражданским чиновником, то проект Положения 1873 г. констатировал: «Военно-народное управление в каждом уезде... сосредоточивается в лице уездного начальника, которому с тем вместе подчиняются и войска, в уезде расположенные...». Однако проект конкретизировал, что «...войсками этими располагает он и командует только в случаях возникновения беспорядков и нарушения спокойствия в уезде, требующих употребления военной силы; в остальное же время уездный начальник непосредственного участия в управлении войсками не принимает» (§ 58).

Проект 1873 г. в штате уездных начальников сохранял помощников и канцелярию (§ 52). Однако если в 1871 г. в каждом уезде полагалось по одному помощнику начальника, то теперь их должно было стать двое – старший и младший. Должен был увеличиться личный состав и содержание уездных канцелярий.<sup>29</sup> Права и полномочия уездного начальника предлагалось

<sup>28</sup> 1873 г. Проект Штатов военно-народного управления в областях Туркестанского генерал-губернаторства. // Там же. Л. 54-59.

<sup>29</sup> Там же. Л. 57-57об.

оставить без изменений (на основании учреждения и наказа земской полиции). Новеллой в туркестанском законодательстве должна была стать норма о привлечении начальников уездов к решению сложных брачных дел между местными жителями (§54). Права и обязанности уездных начальников в отношении общей администрации полагалось определить соответствующей инструкцией.

Если проект 1871 г. предлагал разделить уезды на участки во главе с участковыми начальниками, то теперь такое деление не предусматривалось. Но уездные начальники получали возможность самостоятельно направлять своих помощников «...для временного или постоянного заведывания какой-либо частью уезда, требующей такой меры по пограничному своему положению или политическим и иным местным условиям» (§ 56). На помощника уездного начальника можно было возлагать и исполнительно-полицейские обязанности в тех городах, где не были учреждены особые полицейские управления или полицейские приставы (§ 57).

Проект 1873 г. планировал более решительно двинуть коренное население к организации управления на общегосударственных началах. И кочевые и оседлые местные жители, проживающие в аулах и кишлаках, должны были получить устройство сельских обывателей, а городские жители – права городских обывателей внутренней России (§ 74). При этом их устоявшиеся обычаи разрешалось сохранить для бытовых, брачно-семейных, наследственных и имущественных отношений. Имущественные права, а также заключение договоров, обязательств, казенных подрядов, ведение торговли, содержание торговых, ремесленных и промышленных заведений разрешались местному населению на общегосударственных основаниях (§§ 75-79, 85-87). Им предоставлялись субъектные права в гражданском, уголовном и полицейском отношениях, разрешалось быть свидетелями и поручителями на общем основании (§ 80).

При этом законопроект особо оговаривал нюансы функционирования правового пространства. Его составители отдельно подчеркнули, что коренные жители «...не могут быть подвергаемы никакому наказанию иначе, как по судебному приговору или законному распоряжению правительственных и общественных властей» (§ 81), пытаясь тем самым оградить их от произвола как представителей традиционной, духовной и торгово-финансовой элиты, так и от неправомерных действий со стороны русского населения и представителей новой власти. Коренные жители региона освобождались от телесных наказаний и рекрутской повинности. Кроме того, они должны были употреблять гербовую бумагу и уплачивать штемпельные налоги лишь в исковых делах с представителями других состояний империи, а в разного рода отношениях между собой от этих сборов и гербовых пошлин освобождались (§§ 84, 88).

За местным населением утверждалось право участвовать в сходах, избираться на общественные должности, свободно переходить из одного сельского (городского) общества в другое, на общих основаниях отдавать своих детей в учебные заведения и самим поступать на государственную службу. При этом они должны были получить право свободного передвижения в пределах области. Отлучка в другую область требовала получения увольнительного билета на простой бумаге. Перемещение за пределы генерал-губернаторства влекло за собой получение паспортов от уездных начальников, а за границу – от военных губернаторов (§ 82).

Предлагавшиеся в 1871 г. округа предлагалось заменить аксакальствами и ввести в крае близкую к общеимперской модель первичной администрации: волость – аксакальство (аул). У оседлого населения сельское общество (аксакальство) предлагалось формировать из 100-200 дворов (примерно как округа в 1871 г.). От 5 до 8 аксакальств должны были формировать волость. При формировании волостей предлагалось учитывать хозяйственные связи сельских

обществ (их участие в одной арычной системе), а из густонаселенных селений – образовывать отдельные волости с делением их на аксакальства (§ 89-90).

В связи с тем, что аксакальства 1873 г. пришли на смену округам 1871 г., в состав которых входили общества, не образовывавшие отдельных административных единиц, то и динамику взглядов туркестанских политиков на первичную ступень управления будет удобно рассмотреть, сравнив именно эти административно-территориальные единицы, т.е. статус аксакальств с одной стороны и сумму прав и обязанностей округи и общества с другой.

Сельское общественное управление по обоим проектам должны были составить сельский сход и сельский старшина – аксакал (§ 91). Различия начинаются с того, что в 1871 г. планировалось формировать сход по одному представителю от каждых десяти домохозяев. Новый же проект включал в сельский сход абсолютно всех членов общества (§ 92). Позиции о выборе по одному депутату от каждых 50-ти домохозяев для участия в волостном съезде, о решении вопросов общинного пользования землей, установление порядка водопользования и поддержание арычного хозяйства в исправности, раскладка казенных сборов и разного рода натуральных повинностей повторялись в обоих законопроектах. К новшествам проекта 1873 г. следует отнести выборы десятников от общества на частные съезды, составление и представление уездному начальнику приговоров об удалении из общества вредных и порочных членов, ходатайства об общественных нуждах, принесение жалоб и просьб по делам общества, назначение сборов на общественные нужды (§ 93). Следует заметить, что новый законопроект устанавливал довольно серьезную ответственность (вплоть до судебной) за превышение сходами своих полномочий. В связи с расширением полицейских функций схода и необходимостью упорядочения поземельно-податных отношений, наиболее значимые приговоры, требовавшие при голосовании квалифицированного большинства, должны были, в отличие от предыдущего проекта, фиксироваться в особой книге (§§ 93 прим., 96, 98). Проект 1873 г. более четко прописывал процедуру приведения в исполнение приговоров сельского схода, передавая его решения по вопросам об удалении порочных членов, о выделении участков в подворное владение, о продаже или сдаче в аренду свободной общинной земли на усмотрение вышестоящего начальства (99).

Заметим, что если по проекту 1871 г. уездный начальник должен был выбирать окружного старшину из трех кандидатов, представленных окружным сходом, то в следующем проекте туркестанское начальство предлагало выбор сельского старшины полностью передать в компетенцию сельского схода (§ 93).

На сельского старшину, как и на окружного старшину по проекту 1871 г. возлагались обязанности по проведению схода и обеспечению порядка на нем, по формированию повестки для схода, приведению в исполнение решений схода и распоряжений вышестоящего начальства, наблюдению за исправным состоянием дорог и арыков, за своевременной уплатой взносов и платежей, за отправлением повинностей. Новыми стали функции по сбору и доставлению волостному управителю статистических сведений об изменении численности населения, охрана имущества несостоятельных плательщиков для обеспечения недоимок (§ 100). Кроме этого старшина призван был обеспечивать порядок и безопасности, задерживать беглых, дезертиров и виновных в преступлениях, оказывать помощь населению в случае чрезвычайных обстоятельств (§ 101). В отличие от предыдущего проекта, сельскому старшине присваивались права налагать на подведомственных ему виновных лиц (за исключением награжденных орденами, медалями и почетными халатами) наказание в виде общественных работ на срок до двух дней, ареста на тот же срок или штрафа в один рубль в пользу общественных сумм (§ 104).

Изменения, произошедшие в период между двумя законопроектами, свидетельствуют о росте значения первичной местной администрации как административно-полицейского и

фискального органа, получившего большую регламентацию и ответственность, освободившегося при этом от тех функций (исполнение судебных приговоров, поддержание в порядке училищ, больниц и богаделен, организованных на общественные суммы и пр.), которые не могли еще оформиться в самые первые годы российского господства в регионе.

Итак, волость в 1873 г. предлагалось образовывать из 5-8 аксакальств (в 1871 г. – из 5-10 смежных округ). По обоим проектам управление в волостях составляли волостной съезд и волостной управитель. Как выше отмечалось, туркестанские власти продолжали считать целесообразным избрание участников съезда по одному от 50 дворов. В отличие от своего предшественника, проект 1873 г. не просто обязывал волостного управителя созывать съезды, но и требовал это делать в определенные сроки, согласованные с уездным начальником. С разрешения последнего волостному предоставлялось право созыва чрезвычайных съездов (§ 108). Кроме того волостной управитель мог при необходимости созывать под своим председательством частные съезды по делам, касающимся нескольких сельских обществ с представительством по одному делегату от 10 дворов заинтересованных обществ (§ 109 прим.).

Оба законопроекта к ведению волостного съезда относили: избрание кандидатов на должность волостного управителя; принятие решений по общественным и хозяйственным вопросам, касающимся волости в целом или нескольких сельских обществ; обращение к разным инстанциям с просьбами по общественным делам; назначение и раскладку общеволостных сборов и повинностей; ревизия деятельности сельских старшин (§ 109). Сравнение компетенций съездов в проектах 1871 и 1873 гг. показывает, что в первом случае они были более пространны и прописаны значительно подробнее. Тем не менее, внимательное прочтение документа убеждает, что никакого сокращения полномочий не произошло. Произошла лишь систематизация и консолидация отдельных компетенций под общими терминами «общественных и хозяйственных нужд».

Как и случае со сходами, наиболее важные приговоры съезда должны были вноситься в специальную книгу (§ 110). Приговоры, составленные в соответствии с законом, следовало приводить в исполнение «...без испрошения разрешения начальства» (§ 111).

Управитель объявлялся начальником для всех сельских старшин волости. Он отвечал за обеспечение безопасности на вверенной территории и обязывался объявлять населению законы и распоряжения правительства, противодействовать распространению ложных указов и вредоносных слухов; доносить уездному начальнику о преступлениях и беспорядках и принимать первые меры для прекращения последних; задерживать беглых и дезертиров; принимать безотлагательные меры в случаях чрезвычайных ситуаций, предупреждать и пресекать преступления, принимать меры к розыску преступников; приводить в исполнение судебные приговоры и вести учет населения своей волости; формировать повестку дня волостного съезда; приводить его приговоры в исполнение или, в случае необходимости, представлять их на утверждение вышестоящего начальства; наблюдать за исправным содержанием дорог, мостов и арыков, а также за соблюдением правил водопользования; заведовать волостными общественными суммами; наблюдать за своевременной и правильной раскладкой сборов и полной уплатой их в сельских обществах (§ 112-115). Волостному было присвоено право подвергать виновных, из числа подведомственных ему лиц, привлечению к общественным работам на срок до трех дней, денежному штрафу в пользу волостных общественных сумм в размере до трех рублей или аресту не более чем на трое суток (§ 117).

Весьма внушительный круг обязанностей волостного управителя и близость его к непосредственно к коренному населению, превращали это должностное лицо в важный и, можно сказать, принципиальный элемент всей системы российской власти в регионе. Отсюда и столь внимательное отношение к человеку, эту должность занимающему. Если сельский старшина и его кандидат (заместитель) избирались непосредственно сельским сходом на



трехлетний срок и лишь утверждались уездным начальником, то волостные съезды в присутствии уездного начальника избирали трех претендентов на посты волостного управителя и его кандидата на тот же срок. Из этих трех лиц и делал свой выбор военный губернатор области. Если по каким-либо причинам губернатор не соглашался с представленными кандидатурами, волостной съезд должен был провести новые выборы (§ 118-120).

Управители и старосты должны были получать жалование из областных общественных сумм в размере 700 и 500 рублей соответственно.<sup>30</sup> Значительное увеличение жалования старост по сравнению со старшинами 1871 г. говорит о том, что составители нового законопроекта хотели этим повышением не только сделать первичную административную должность привлекательной для представителей местной элиты, но и оградить этих должностных лиц от соблазна использовать служебное положение в личных интересах. Проект не только повторял прежнее предложение об освобождении управителей и старшин с их семьями от отбывания натуральных повинностей, обещал разного рода отличия за усердную службу, но и грозил наказаниями вплоть до ареста и суда за проступки и преступления по должности (§ 123-126).

Административное и общественное управление кочевников планировалось установить на тех же основаниях, что и для оседлых жителей края, но с некоторыми особенностями (§ 130). На тех, кто перешел к возделыванию земли, следовало распространить правила, установленные для оседлых местных жителей. У продолжавших кочевать уровни местного управления были идентичными оседлым. Это были волости волости и аулы (эквивалент аксакальствам). По числу жителей и количеству собственников они тоже были равнозначны. Аул должен был состоять из 100–200 кибиток, а волость – из 1000–2000. При этом волости должны были объединять аулы со смежными зимними кочевьями (§ 131-132).

Учитывая территориальное непостоянство кочевников, туркестанская администрация довольно строго регламентировала переходы кибиток и аулов из одной административно-территориальной единицы в другую и полицейский надзор за кочевыми обществами в период их нахождения на летовках (§ 133). Как у оседлых общественное управление полагалось сформировать из аульного схода и аульного старшины. При этом и аульный сход должен был состояться из всех юртовладельцев общества. На волостном уровне местную администрацию кочевников возглавляли волостной управитель и волостной съезд, формировавшийся по одному депутату от полусотни юртовладельцев. Выборы должностных лиц общественного управления у кочевников, их жалование, предметы ведения сходов и съездов, права и обязанности всех органов административно-полицейского и общественного управления должны были совпадать с правилами, установленными для оседлых (§ 134-139).

Сравнение предложений комиссии, разрабатывавшей проект туркестанского положения в 1873 г., относительно первичного административно-полицейского и общественного управления свидетельствует о том, что краевая администрация стремилась сгладить разницу между оседлым и кочевым населением, приблизив его к русскому и к положению соответствующих социальных структур внутри империи. Даже незначительные изменения в этом отношении, произошедшие после 1871 г., позволяют сделать вывод о том, что эта трансформация являлась твердой позицией туркестанской администрации. Как и ее политика, нацеленная на русскую (российскую) колонизацию региона с целью усиления присутствия в нем проимперского элемента.

Административно-полицейское и общественное устройство русских переселенцев предполагалось установить также по аналогии с устройством коренного оседлого населения (§ 140-145).

---

<sup>30</sup> 1873 г. Нормальный штат должностных лиц туземного управления // Там же. Л. 78.

Что касается туркестанских городов, то в областных центрах (Ташкенте, Верном и Самарканде) учреждались отдельные полицейские управления, непосредственно подчиняющиеся областному управлению. Эти органы должны были действовать на основании общеимперских узаконений, установленных для городской полиции. Ташкентскому градоначальнику, по административному управлению городом, присваивались права уездного начальника. В городах, не имеющих полицейских управлений, предлагалось учредить полицейских приставов или возложить административно-полицейские обязанности на одного из помощников начальника уезда (§§ 51 прим., 52, 57).

Вообще в Туркестанском крае, кроме трех областных, предлагалось признать уездными 12 и безуездными 2 города. В Верном и Ташкенте общественное управление предлагалось учредить на основании Городового положения 1870 г. с тем изменением, что разрешение вопросов общественного городского хозяйства и благоустройства, а также наблюдение за деятельностью городских общественных управлений, принадлежащие во внутренней империи министру внутренних дел, предлагалось временно передать туркестанскому генерал-губернатору. В прочих городах, впредь до введения такого же порядка общественного управления, заведывание хозяйственными делами и вопросами благоустройства должно было оставаться на попечении тамошних уездных начальников, действующих под наблюдением соответствующих военных губернаторов на основании инструкции генерал-губернатора (§§ 347-249).

Положение 1871 г. вообще обходило стороной тему «народного суда» в Туркестанском крае, полагая, что судопроизводство по всем делам должно вестись российским судом. А вот законопроект 1873 г. предложил вернуться к нормам 1867 г. и сохранить традиционный «народный» суд для кочевников и оседлых.

У казахов народный суд должен был разбирать дела по адату выборными судьями – биями – от 4 до 8 в каждой волости. Избирались бии из числа благонадежных лиц старше 25 лет на три года одновременно с волостными управителями. Как и волостные, бии утверждались военным губернатором, но не должны были получать жалованья. Взамен этого ему полагался традиционный бийлык (штраф с виновного) в размере до 10% стоимости гражданского иска или установленный обычай при решении уголовных дел. Как всем должностным лицам биям полагались бронзовые знаки и печати. Бийские суды по-прежнему должны были проходить гласно и публично (§§ 146-154, 171).

Выбор бия для решения спора должен был осуществляться по обоюдному согласию сторон, либо истцу предоставлялось право выбрать бия из области ответчика. Окончательно бии решали дела по искам до 100 руб. Решения по более высоким суммам (окончательно на сумму до 1000 руб.) выносили периодические волостные съезды биев с участием всех биев волости, на которых был обязан присутствовать волостной управитель, правда права вмешательства в ход процесса. Неокончательные решения волостного съезда, а также уголовные дела должны были разбираться чрезвычайными съездами, созывавшимися по распоряжению уездного начальника, если дело касалось одного уезда, или по соглашению с соответствующими властями, если вопрос касался нескольких уездов. Эти съезды должны были проходить в присутствии уездного начальника (или специально командированного чиновника), который также не мог вмешиваться в разбирательство. Постановления чрезвычайных съездов полагалось признавать окончательными. Процесс на волостных и чрезвычайных съездах должен был вестись по адату (§§ 155-166).

Брачно-семейные дела также предлагалось решать судом биев на обычном праве. Однако в отношении такого рода дел допускалось участие российской администрации в случае недовольстве одной из сторон решением биев. Кроме того, для решения дел подсудных народному суду, местные жители получали возможность обращаться зв разбирательством в

российский суд. Так же и российские купцы и торговцы должны были получить возможность подавать иску суду биев (§§ 167-170). Решения суда биев вносились в особую книгу. Выигравшая процесс получала заверенную печатями копию решения биев, которое волостные начальники обязаны были привести в исполнение (§§ 173-175).

Народный суд у сартов следовало вершить казиям. Военному губернатору предполагалось предоставить право определения количества казиев для каждого города и селения области. Казии как и все прочие должностные лица местного управления избирались на три года и имели равные права. Требования к кандидатурам на должности казиев и биев, процедуры их утверждения в должностях совпадали. Они так же имели бронзовые знаки и печати. Различие состояло в том, что общество по выборному приговору могло назначить им содержание, или предоставить право получать вознаграждение за утверждение судебных решений печатями (§§ 179-185, 187-189). Суд казиев должен был вестись по Шариату (в тексте документа: «на основании установившегося обычаям порядка), быть гласным и публичным (§ 201).

Каждый казий получал определенный участок для единоличного судопроизводства. А истец должен был обращаться за удовлетворением к казию из участка, где проживал ответчик. Казий, как и суд биев, выносил окончательные решения по искам до 100 руб. Вместо казахских волостных и чрезвычайных съездов биев, гражданские иски на сумму свыше 100 руб., как и уголовные дела, не подлежавшие суду по российским законам, должны были разбираться периодическими съездами казиев (по судебным районам). Пределы этих районов, а также время, место и периодичность съездов казиев определялись военным губернатором области. В заседаниях съездов, решения которых признавались окончательными, должны были участвовать все казии судебного района вместе с начальником города или уезда, на территории которого созывался съезд. Любому российскому начальнику запрещалось принимать деятельное участие в работе съезда, а лишь «...следить, чтобы съезд не выходил из границ законных своих обязанностей». Решение народного суда у оседлых, так же как и у кочевников, объявлялось немедленно, записывалось в специальную книгу с выдачей копии стороне, в пользу которой оно было принято. Исполнение решения возлагалось на аксакала (§§ 186, 198, 200, 201, 204-206).

Как и кочевники, оседлые жители Туркестана могли при определенных обстоятельствах обращаться к российскому суду. Так же как у кочевников, уездный начальник или военный губернатор могли принимать на себя решение брачно-семейных споров, но лишь по жалобе одной из сторон процесса на справедливое решение казия (§§ 198, 200). «При решении дел брачных по жалобам недовольных решением суда народного, уездный начальник должен руководствоваться народными обычаями и совестью»<sup>31</sup>.

Итак, сравнивая предлагавшееся проектом 1873 г. устройство народного суда у оседлых жителей и кочевников Туркестанского края, следует подчеркнуть, что оно было фактически идентичным с той лишь разницей, что у первых он был основан на Шариате, а у вторых на адате. Другой важной идеей проекта было стремление приобщить (пока исключительно на добровольной основе) коренное население к российскому судопроизводству, гражданскому и уголовному законодательству, а также искоренение негуманных мер пресечения и наказания. Однако и этот проект не был до конца последовательным в части организации местного судопроизводства. С одной стороны, следуя замечаниям МИДа, составители документа, казалось бы, исключили из текста не только упоминание Совета главного управления, но и тезис о праве российской администрации толковать Шариат. Более того, они отказались от

---

<sup>31</sup> 1873 г. Инструкция уездным начальникам Туркестанского края о делах им подведомственных, порядке их решений, пределах власти и о делопроизводстве их канцелярий // Там же. Л. 75об.

уничтожения первичного народного суда с заменой его низшим российским судом. А с другой – оставили за уездными начальниками и военными губернаторами право принимать решения по сложным брачно-семейным делам, руководствуясь теми же Шариатом и адатом.

В проекте Туркестанского положения 1873 г. и в последующих законодательных актах были возрождены народные суды для оседлых и кочевых жителей края, приданы им не только брачно-семейные, но и незначительные гражданские дела, а администрация официально исключена из сферы функционирования мусульманского права. При том из этих памятников были исключены разделы о духовном управлении мусульман в крае.

Проект Положения 1873 г. также не был утвержден правительством. Очередное обсуждение туркестанского закона было инициировано в 1881 г. и интенсивно велось вплоть до 1886 г., когда было введено в действие Положение об управлении Туркестанского края.

Итак, проект 1871 г. был разработан главной администрацией Туркестанского края самостоятельно и отражал взгляды местной власти на место региона в составе Российской империи. Концентрация всей полноты власти в руках генерал-губернатора, ликвидация местных административных и судебных традиций (в частности, «народного суда»), намерение уравнивать в правах кочевое и оседлое население, приблизить его положение к податному населению остального государства, ставка на развитие городов и стремление предоставить местной администрации права применять и толковать не только российское законодательство, но и основы Шариата стали главными чертами законопроекта, который не был, да и не мог быть утвержден центральным правительством.

Разработанный с учетом замечаний центральных министерств проект 1873 г. был уже более четко структурирован, почти не содержал внутренних противоречий, более компетентно рассматривал различные стороны жизни окраины империи. По сравнению с предшественником, он значительно сокращал прерогативы местной центральной власти, параллельно усиливая областное и уездное управления, продолжил курс на унификацию управления кочевниками и оседлыми жителями. Понимая преждевременность интенсификации сближения Туркестана с остальной Россией, проект 1873 г. не только отказался от чрезвычайных мер, призванных ускорить ассимиляцию региона, но и сохранил ряд традиционных институтов («народный суд» и свободное бытование Шариата в определенных законом рамках), а также вывел ислам из-под какого бы то ни было вмешательства со стороны российских чиновников.

Исследование двух законопроектов показывает не только различие во взглядах местной и центральной администрации на место Туркестанского края в составе империи, но и демонстрирует те направления, по которым в дальнейшем и развивалось имперское законодательство о регионе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Брежнева С.Н. Присоединение Туркестана к России: дискуссионные проблемы дореволюционной и советской историографии [Текст] / С.Н. Брежнева. Тольятти: Изд-во ТГАС, 2004. – 288 с. – Библиогр.: с.264-287. – ISBN 5-9581-0008-4.
2. Брежнева С.Н. Современная историография русско-азиатских отношений в период присоединения Туркестана к России [Текст] / С.Н. Брежнева. Тольятти: Изд-во ТГУС, 2007. – 155 с. – Библиогр.: с. 123-154. ISBN 978-5-9581-0127-6.
3. Васильев Д.В. Организация и функционирование главного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве (1865-1884) [Текст] // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1999. № 3. С. 48-62.
4. Васильев Д.В. Россия и Казахская степь: административная политика и статус окраины. XVIII- первая половина XIX века [Текст] / Д.В. Васильев. М.: Политическая энциклопедия, 2014. – 471 с. – Библиогр.: с. 466-471. – ISBN 978-5-8243-1871-5.
5. Васильев Д.В. Россия и Казахская степь в первой половине XIX века: на пути к интеграции [Текст] // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2013. № 4. С. 5-21.
6. Васильев Д.В. Русский Туркестан: судьба и власть (туркестанские генерал-губернаторы в 1865—1886 гг.) [Текст] // Азиатская Россия: люди и структуры империи: Сборник научных статей. К 50-летию со дня рождения профессора А. В. Ремнева / Под ред. Н. Г. Суворовой. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. С. 351–392.
7. Васильев Д.В. Туркестанская область: становление административного законодательства в Русском Туркестане. 1854-1866 [Текст] // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 174-180.
8. Васильев Д.В. Управление коренным населением Туркестанского края в Российской империи [Текст] // Кочевая альтернатива социальной эволюции. М., 2002. С. 250-255.
9. Васильев Д.В. Устроитель Туркестанского края (к биографии К.П. фон-Кауфмана) [Текст] // Сборник Русского исторического общества. Россия и Средняя Азия. Т. 5 / Ред. Д.Ю. Арапов. М.: Русская панорама, 2002. С. 45-57.
10. Васильев Д.В. Формирование учредительного законодательства в Русском Туркестане (1865-1886 гг.) [Текст] // Российская государственность: традиции, преемственность, перспективы: Материалы II Чтений памяти профессора Т.П. Коржихиной / Под общ. ред. Т.Г. Архиповой. М.: РГГУ, 1999. С. 66-70.
11. Васильев Д.В., Нефляшева Н.А. Конструируя империю: исламские периферии России (вызовы, практики, участники) [Текст] // Научные труды Института бизнеса и политики. Вып. 1: Восток: история, политика, культура. М., 2006. С. 8–51.
12. Тухтаметов Ф.Т. Правовое положение Туркестана в Российской империи: (Вторая половина XIX века) [Текст] / Ф.Т. Тухтаметов. Уфа: Башк. ун-т, 1999. – 215 с.; 21 см. – ISBN 5747703811.
13. Центральная Азия в составе Российской империи [Текст] / Под ред. С.Н. Абашина, Д.Ю. Арапова, Н.Е. Бекмахановой. М.: Новое литературное обозрение, 2008. – 464 с., ил. – Библиогр.: 425-432. – ISBN 978-5-86793-571-9.

**Dmitry Vasilyev**

Institute of Government, Right and Innovative Technologies

Russia, Moscow

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

## **Administration System of Russian Turkestan: the Case of 1870th Projects of the Statute for Governing of the Region**

**Abstract.** Researches of the Turkestan Region (1865-1917) administration system, generally, don't cover the numerous drafts of regulations developed by administrations of various levels. However it is impossible to understand neither principles of Imperial policy nor even ideology of the Empire about the periphery analyzing only the current legislation or practice of its application. It is equally important to study the process of legislative drafts development and their discussion by various authorities. The present research of the Statute for Governance in the Turkestan Region of 1871 and 1873 projects is very important from the viewpoint that they were among the first bills instituted administration system of the Governorate General. And the project of 1871 was directly developed in the capital of the region, then it was rejected by the Petersburg ministries and cardinally reconsidered by 1873. The analysis of these documents demonstrates distinctions of the points of view of the Turkestan authorities and the Petersburg government on the basic principles of the Russian policy in the region. It also shows the main directions of further development of the Russian legislation for the Turkestan Region.

**Keywords:** Turkestan Region, Central Asia, Russian Empire, domestic policy, history, legislation, administration system, state management, governing, 19th century.

## REFERENCES

1. Brezhneva S.N. Prisoedinenie Turkestana k Rossii: diskussionnye problemy dorevolyutsionnoy i sovetskoy istoriografii [Tekst] / S.N. Brezhneva. Tol'yatti: Izd-vo TGAS, 2004. – 288 s. – Bibliogr.: s.264-287. – ISBN 5-9581-0008-4.
2. Brezhneva S.N. Sovremennaya istoriografiya russko-aziatskikh otnosheniy v period prisoedineniya Turkestana k Rossii [Tekst] / S.N. Brezhneva. Tol'yatti: Izd-vo TGUS, 2007. – 155 s. – Bibliogr.: s. 123-154. ISBN 978-5-9581-0127-6.
3. Vasil'ev D.V. Organizatsiya i funktsionirovanie glavnogo upravleniya v Turkestanskom general-gubernatorstve (1865-1884) [Tekst] // Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 8. Istoriya. 1999. № 3. S. 48-62.
4. Vasil'ev D.V. Rossiya i Kazakhskaya step': administrativnaya politika i status okrainy. XVIII- pervaya polovina XIX veka [Tekst] / D.V. Vasil'ev. M.: Politicheskaya entsiklopediya, 2014. – 471 s. – Bibliogr.: s. 466-471. – ISBN 978-5-8243-1871-5.
5. Vasil'ev D.V. Rossiya i Kazakhskaya step' v pervoy polovine XIX veka: na puti k integratsii [Tekst] // Vestnik Rossiyskogo gumanitarnogo nauchnogo fonda. 2013. № 4. S. 5-21.
6. Vasil'ev D.V. Russkiy Turkestan: sud'ba i vlast' (turkestanskije general-gubernatory v 1865—1886 gg.) [Tekst] // Aziatskaya Rossiya: lyudi i struktury imperii: Sbornik nauchnykh statey. K 50-letiyu so dnya rozhdeniya professora A. V. Remneva / Pod red. N. G. Suvorovoy. Omsk: Izd-vo OmGU, 2005. S. 351–392.
7. Vasil'ev D.V. Turkestanskaya oblast': stanovlenie administrativnogo zakonodatel'stva v Russkom Turkestane. 1854-1866 [Tekst] // Intellekt. Innovatsii. Investitsii. 2013. № 4. S. 174-180.
8. Vasil'ev D.V. Upravlenie korennyim naseleniem Turkestanskogo kraya v Rossiyskoy imperii [Tekst] // Kochevaya al'ternativa sotsial'noy evolyutsii. M., 2002. S. 250-255.
9. Vasil'ev D.V. Ustroitel' Turkestanskogo kraya (k biografii K.P. fon-Kaufmana) [Tekst] // Sbornik Russkogo istoricheskogo obshchestva. Rossiya i Srednyaya Aziya. T. 5 / Red. D.Yu. Arapov. M.: Russkaya panorama, 2002. S. 45-57.
10. Vasil'ev D.V. Formirovanie uchreditel'nogo zakonodatel'stva v Russkom Turkestane (1865-1886 gg.) [Tekst] // Rossiyskaya gosudarstvennost': traditsii, preemstvennost', perspektivy: Materialy II Chteniy pamyati professora T.P. Korzhikhinoy / Pod obshch. red. T.G. Arkhipovoy. M.: RGGU, 1999. S. 66-70.
11. Vasil'ev D.V., Neflyasheva N.A. Konstruiruya imperiyu: islamskie periferii Rossii (vyzovy, praktiki, uchastniki) [Tekst] // Nauchnye trudy Instituta biznesa i politiki. Vyp. 1: Vostok: istoriya, politika, kul'tura. M., 2006. S. 8–51.
12. Tukhtametov F.T. Pravovoe polozhenie Turkestana v Rossiyskoy imperii: (Vtoraya polovina XIX veka) [Tekst] / F.T. Tukhtametov. Ufa: Bashk. un-t, 1999. – 215 s.; 21 sm. – ISBN 5747703811.
13. Tsentral'naya Aziya v sostave Rossiyskoy imperii [Tekst] / Pod red. S.N. Abashina, D.Yu. Arapova, N.E. Bekmakanovoy. M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 2008. – 464 s., il. – Bibliogr.: 425-432. – ISBN 978-5-86793-571-9.