

УПРАВЛЕНИЕ ЮГО-ВОСТОЧНЫМИ ОКРАИНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Д. В. Васильев

ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКИЙ РЕГИОН РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОБЩНОСТЬ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ ЧЕРЕЗ ИДЕНТИЧНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

doi: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-147-156

УДК 94(47)“17/18”

ББК 63.3(2)522-69

В статье рассматривается законодательная практика Российской империи в отношении юго-восточных владений (Казахская степь, Русский Туркестан и Закаспийская область). На основании анализа действовавшего законодательства подтверждена целесообразность регионального подхода при изучении истории Российской империи. Имперское законодательство о Казахской степи убеждает, что на протяжении XVIII в. она являлась колониальным владением, испытав на себе последовательно приемы косвенного и прямого управления. С середины XIX в., когда Россия активизировалась в направлении Афганистана и Китая, она пришла к пониманию необходимости интеграции не только казахских, но и вновь завоеванных земель в общее государственное пространство на правах ординарных губерний. Подходы, применявшиеся в этом направлении, были едины для всех трех субрегионов Юго-Востока империи, что дает основание утверждать, что российское правительство воспринимало их как части единого геополитического пространства. Российское законодательство XVIII–XIX вв. дает возможность выделить основные параметры административной унификации, которые позволяли империи уверенно ассимилировать иное цивилизационное пространство. Главным инструментом этого выступила система военно-народного управления, испытанная в другом регионе империи (на Кавказе). Она реализовывалась в рамках особых административно-территориальных единиц (генерал-губернаторств), границы и состав которых менялись в зависимости от внешнеполитических обстоятельств и решения другой их важнейшей задачи — адаптации населения к общероссийским порядкам.

Ключевые слова: Центральная Азия, Российская империя, Казахская степь, Русский Туркестан, Закаспийская область, генерал-губернаторство, казахи, туркмены, законодательство, административная политика, колония, колониализм

Огромное гетерогенное пространство Российской империи до конца XIX столетия демонстрировало необычайную для своего времени и многонационального состава стабильность, которая определялась сразу несколькими факторами. Во-первых, веротерпимостью, которая зиждилась не только на просвещенческих ценностях, но и на умении интегрировать религиозные структуры в административную систему империи. Во-вторых, особым ощущением империи как общего дома для всех населяющих ее народов, каждый из которых по-своему жил в собственной комнате, обустроивал и берег ее, а следовательно, и весь дом целиком. В-третьих, безусловным намерением верховной власти добиться со временем гражданской гомогенизации всего населения государства, ликвидации неод-

народного сословия инородцев, к которому империя относилась тактично и с осторожностью. А когда осторожность подводила ее, то власть шла на любые меры ради сохранения покоя в своем доме и обеспечения его авторитета на международной арене.

Очевидно, что прочности гетерогенному государству придавала его административная система, которая строилась, подобно пазлу, из отдельных мозаичных плиток — довольно больших. И каждая эта плитка была имперским регионом со своей собственной системой управления, в той или иной мере интегрированной в общегосударственную. Степень этой интеграции со временем усиливалась. Но в любом случае сохранялись административно-правовые особенности, которые позволяли империи сохранять существенную стабильность, не вызывая массового противодействия со стороны коренного населения. Одним из таких макрорегионов была Российская Центральная Азия, история которой началась задолго до появления самого термина. Более

Васильев Дмитрий Валентинович — д.и.н., Московский городской педагогический университет (г. Москва)
E-mail: dvvasiliev@mail.ru

того, Центрально-Азиатский регион никогда официально не воспринимался и не описывался империей как геополитическое единство. Но законодательная практика демонстрирует обратное.

Раз уж речь идет о региональном измерении, наиболее приемлемым представляется региональный подход,¹ который позволяет исследовать государственную политику в отношении крупного геополитического пространства, воспринимавшегося имперским центром как единство.

В современной литературе² существует представление о юго-восточной окраине Российской империи (Казахская степь, Туркестан, Закаспийский край) как о едином территориальном комплексе, к которому применимы некие универсальные административные подходы,³ что позволяет смотреть на Центральную Азию как на один регион,⁴ состоящий из субрегионов, имевших некоторое своеобразие в социально-экономической и административно-политической организации. При этом есть авторы, считающие регион лишь воображаемым пространством. Одни из них ссылаются на неопределенность понятия, сконцентрированность внимания на определенной этнической группе,⁵ другие считают регионом не Центральную, а Среднюю Азию.⁶ В предлагаемой статье будет предпринята попытка доказать обратную точку зрения.

Тесное взаимодействие России с Казахской степью начинается с апреля 1730 г., когда хан

Младшего жуза Абулхаир обратился в российскую столицу с просьбой о покровительстве,⁷ которая Петербургом была воспринята в понятной ему стилистике как предложение о подданстве. С этого времени и возникло обоюдное непонимание, когда одни (казахи) видели в новом взаимодействии своего рода вассальный, а может даже и союзнический,⁸ договор, дававший право на определенную автономию, во всяком случае на свободное прекращение этих отношений, а другие (русские) вели речь о безоговорочном подданстве, предполагавшем все соответствующие атрибуты. Первым нестыковки⁹ выявил побывавший в 1731 г. в ставке Абулхаира российский дипломат А. И. Тевкелев,¹⁰ хотя Коллегия иностранных дел (КИД) и предполагала отсутствие среди казахов единства в вопросе о российском подданстве.

Ведение всех казахских дел через КИД и четкое намерение минимизировать экономические и политические затраты на управление новыми подданными свидетельствуют о том, что Петербург смотрел на Казахскую степь как на свою «внешнюю окраину», не нуждающуюся в особой имперской администрации, то есть как на колонию, остававшуюся на косвенном управлении. А потому тот же А. Тевкелев должен был вникнуть в правила управления казахами, что и было выполнено.¹¹

Империю смутила номинальность ханской власти,¹² зиждившаяся в основном на личном авторитете. А потому она не только не отказала Абулхаиру в просьбе утвердить за его родом главенство в Малой орде, но и стала практиковать высочайшее утверждение избранных ханов. Таким образом, под влиянием российских властей произошла первая адаптация традиционного властного института к новым политическим условиям. Следует признать, что этим, наряду с военно-дипломатическим воздействием оренбургской (пограничной) админист-

¹ См.: Эмар М. Категории «Центр» и «периферия» в историографии XX в. // Европейский опыт и преподавание истории в постсоветской России. М., 1999. С. 68–69; Каппелер А. «Россия — многонациональная империя»: Некоторые размышления восемь лет спустя после публикации книги // *Ab Imperio*. 2000. № 1. С. 15–32; Ремнев А. В. Имперское пространство России в региональном измерении: дальневосточный вариант // *Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности*. М., 2001. С. 317–344; Мацузато К. Генерал-губернаторства в Российской империи: от этнического к пространственному подходу // *Новая имперская история постсоветского пространства*. Казань, 2004. С. 427–458.

² См.: Джандосова З. А. География Центральной Азии: учебное пособие. СПб., 2005.

³ См.: Васильев Д. В. Форпост империи. Административная политика России в Центральной Азии. Середина XIX века. М., 2015; Он же. Бремя империи. Административная политика России в Центральной Азии. Вторая половина XIX в. М., 2018.

⁴ См.: Сулейменов Р. Б., Моисеев В. А. Ч. Ч. Валиханов как исследователь Центральной Азии // *Народы Азии и Африки*. 1985. № 6. С. 62–70; Почкаев Р. Ю. Нетипичные источники судебных решений правителей государств Центральной Азии XVI–XIX вв. // *Письменные памятники Востока*. 2021. Т. 18, № 1 (44). С. 62–73.

⁵ См.: Миллер А. И. Империя Романовых и национализм: эссе по методологии исторического исследования. М., 2006. С. 14–33.

⁶ См.: Абашин С. Н. Национализмы в Средней Азии // *Свободная мысль*. 2007. № 7. С. 138–150.

⁷ См.: Казахско-русские отношения в XVI–XVIII веках. Алма-Ата, 1961. С. 35.

⁸ См.: Матвиевский П. Е. Петр Иванович Рычков // *Матвиевская Г. П. Жизнь и деятельность П. И. Рычкова*. Оренбург, 2008. Т. 1. С. 64.

⁹ См.: Васильев Д. В. Аберрация взаимодействия: ложно понятые смыслы российско-казахских реалий XVIII в. // *Электронный научно-образовательный журнал «История»*. 2019. Т. 10, вып. 1 (75). URL: <https://history.jes.su/s207987840002320-1-1/> (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁰ См.: История Казахстана в русских источниках XVI–XX веков. Алматы, 2005. Т. 3. С. 51, 52.

¹¹ См.: Материалы по истории политического строя Казахстана. Алма-Ата, 1960. Т. 1. С. 18, 19.

¹² См.: Казахско-русские отношения в XVI–XVIII веках. С. 343.

рации, фактически и ограничивалось первое время влияние российской власти на внутриполитическую ситуацию в Казахской степи.

Заметим, что со временем российская пограничная администрация стала играть на внутриказахских противоречиях: подрывала влияние ханов¹³ и поддерживала влиятельных старшин, намереваясь таким образом не только ослабить влияние слабых ханов, но и избежать консолидации казахов. Наряду с периодическими карательными операциями эти меры позволяли длительное время обходиться без создания особых органов для внешних территорий империи.

Провоцируя внутреннюю нестабильность в степи, империя лишь осложняла свое положение. Избрание на ханский престол лояльных России султанов положения не изменило. Казахи отказывались повиноваться ханам, чья легитимность не была для них безусловной.

С 1760-х гг. отношение Петербурга к юго-восточной внешней окраине начинает меняться. В правительственных кругах начинают формулироваться принципы, позволяющие перейти от адаптационного периода к периоду выстраивания системных отношений центра и периферии. В этом отношении проявляются два уровня имперского императива. И если на государственном уровне императив формулируется как коллективное и обезличенное мнение, то на региональном (пограничном) — как персонифицированное в лице местных пограничных начальников.¹⁴

Центральная власть неоднократно подтверждала свое стремление не допустить консолидации казахов как внутри Степи (объединение под властью главного хана), так и на уровне пограничной администрации, сохраняя деление на Малую, Среднюю, а позднее и Большую орды.¹⁵ При этом правительство Екатерины II, действуя в рамках общего курса на упорядочение государственного управления, предприняло попытку заняться и казахской администрацией, уделив особое внимание организации кочевого суда как сферы, наиболее чувствительной для степняков.

В 1784–1787 гг. в Малой орде была осуществлена знаменитая реформа О. А. Игельстрёма, которая стала ответом на показавшую

свою неэффективность систему косвенного управления казахами. Не решившись еще на уничтожение ханской власти, российская администрация пошла на учреждение Пограничного суда в Оренбурге с равным представительством казахов и русских чиновников во главе с обер-комендантом, который имел первичные органы — расправы внутри Степи. Эти расправы создавались в каждом из трех главных родов (частей) Малой орды из двух казахских заседателей, муллы и российского пристава под председательством главного старшины (казахского родоначальника).¹⁶ Эти расправы были собственно российским институтом. Екатерининское губернское учреждение вводило нижние расправы для российских однодворцев, казенных и дворцовых крестьян на правах уездных судов.

Таким образом, официальное административно-территориальное деление Казахской степи, создание специфического российского органа (Пограничного суда) и близких к общеперимским расправ свидетельствуют об уходе от косвенного управления и начале перехода к прямому, которые усугубились официальным ограничением ханской власти — учреждением ханского совета (коллегиального органа) в 1797 г. Созданный для замены хана, совет не пользовался авторитетом среди местного населения (кстати, как и расправы). Однако от идеи ограничения ханской власти не отказались. И в 1806 г. при новом хане Малой орды Айшуаке верховной властью был учрежден Ханский совет,¹⁷ призванный если не уничтожить ханскую власть, то во всяком случае сделать ее номинальной. Таковой (вне территории Малой орды) она не стала.¹⁸

О победе модели прямого управления в отношении Казахской степи можно говорить начиная с 1822 г., когда был утвержден Устав о сибирских киргизах, действие которого распространялось на казахов Средней орды.¹⁹ Для них создавалось аналогичное внутренней империи административно-территориальное деление: область (Омская) — округ — волость — аул. Во главе административно-территориальных единиц появились новые должностные лица — аульные старшины, волостные султаны и старшие султаны в

¹³ См.: Там же. С. 348.

¹⁴ См.: Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ). Ф. 122. Оп. 122/2. Д. 12. Л. 1–31об.

¹⁵ См.: Казахско-русские отношения в XVIII–XIX веках. Алма-Ата, 1964. С. 88, 89; Полное собрание законов Российской империи, 1-е собр. (ПСЗРИ I). СПб., 1832. Т. 22. С. 494.

¹⁶ См.: ПСЗРИ I. СПб., 1832. Т. 22. С. 950, 951.

¹⁷ См.: Казахско-русские отношения в XVIII–XIX веках. С. 166–168.

¹⁸ См.: Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1291. Оп. 81. Д. 44а. Л. 102–125.

¹⁹ См.: ПСЗРИ I. СПб., 1832. Т. 38. С. 417–433.

округах, которые возглавляли окружные приказы (коллегиальные органы из двух российских и двух казахских заседателей во главе со старшим султаном). Вводилось избрание должностных лиц из казахов, для которых устанавливалось соответствие должностным лицам Российской империи. И хотя новый закон предусматривал сохранение родовых обычаев казахов (особенно на волостном уровне), учреждение в Средней орде новой административно-территориальной системы, адаптированной к местным условиям и уничтожающей главные традиционные институты власти, свидетельствует о решении правительства перейти к прямому управлению юго-восточной окраиной.

В 1838 г. был сделан небольшой, но симптоматичный шаг в деле укрепления управления сибирскими казахами. Вместо омского областного начальства было учреждено пограничное с Пограничным управлением (из четырех российских и одного казахского депутата во главе с пограничным начальником с правами гражданского губернатора). Степное управление при этом осталось без изменений.²⁰ Сам по себе этот шаг позволяет выдвинуть довольно основательное предположение о том, что уже в первой половине XIX в. Российская империя намеревалась адаптировать административные условия в Казахской степи к общероссийским, но отступила к принципам прямого управления ради сохранения безопасности в Степи и ее стабильной трансформации в интересах империи.

Эта мысль подтверждается тем, что спустя шесть лет казахи Средней орды были разделены на Область сибирских киргизов и Семипалатинскую область. Во главе каждой из них стали военные губернаторы с областными правлениями, в которых безоговорочно доминировали российские чиновники (при этом в Семипалатинской области был учрежден Совет областного управления). Степное же (окружное, волостное и аульное) управление сохранилось в прежнем виде. Исключением стали семипалатинские окружные приказы, в которых число российских чиновников в два раза превысило число казахских депутатов, и во главе которых вместо старшего султана был поставлен окружной военный начальник из русских. Налицо начало распространения на

Казахскую степь апробированной на Кавказе системы военно-народного управления — предтечи общегражданского устройства края.

Вариант мягкого внедрения новой власти можно наблюдать на примере созданной в 1854 г. Сырдарьинской линии, на командующего которой было возложено заведывание местными казахами без каких-либо оговорок.²¹ При этом в состав линейного управления вошел чиновник МИДа «для занятий по управлению киргизами и по части пограничной» с небольшим штатом чиновников.²² Высочайше утвержденная через два года Инструкция по управлению пограничной Сырдарьинской линией²³ несколько конкретизировала обязанности должностных лиц по управлению казахским населением и взаимодействию с соседними владельцами. При этом в руках дипломатического чиновника фактически была сконцентрирована вся полнота управления коренным населением района.

Смысл инструкции убеждает: власть предполагала существование нескольких уровней управления коренным населением (местных и аульных начальников, а также родовых начальников). Не исключено, что местные начальники должны были возглавлять объединение нескольких аулов (волости). Наличие волостного и аульного управлений вполне синхронизируется с общеимперскими волостью и селом, а в сохранении родовых начальников можно усмотреть сохранение элементов традиционной администрации.

Еще более ярким примером последовательной трансформации традиционных институтов власти является динамика управления оренбургскими казахами, к существенному преобразованию которого обратились в 1844 г., когда было утверждено Положение об управлении оренбургскими киргизами.²⁴ Областное (общее) управление составила Оренбургская пограничная комиссия из шести российских чиновников и четырех казахских заседателей под контролем военного губернатора области с правами генерал-губернатора. Что же касается местного (частного) управления, то вся Малая орда должна была делиться на округа (султан-правитель), дистанции (дистаночный начальник из казахов) и аулы (начальник аула). Все должностные лица казахской администрации

²¹ См.: Там же. СПб., 1855. Т. 29. Отд. 1. С. 679.

²² См.: Там же. Отд. 2. С. 104.

²³ См.: АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. Д. 96. Л. 86–1070б.

²⁴ См.: ПСЗРИ II. СПб., 1845. Т. 19. Отд. 1. С. 392–401.

²⁰ См.: Полное собрание законов Российской империи, 2-е собр. (ПСЗРИ II). СПб., 1839. Т. 13. Отд. 1. С. 272–276.

назначались российской администрацией. Соблюдение интересов прилинейных казахов в их отношениях с русскими жителями на пограничной линии возлагалось на особых попечителей из русских чиновников.

Надо признать, что оренбургская система управления казахами демонстрирует значительное отдаление от общеимперской, что свидетельствует о своего рода амбивалентном подходе империи к управлению своими окраинами, а точнее, о поиске наиболее оптимального варианта, который бы с наименьшими политическими и экономическими затратами, с минимизацией социальных потерь привел Казахскую степь к интеграции с остальной Россией, что и показали рассмотренные выше административные преобразования в Средней орде.

В таком поливариантном состоянии казахская администрация Российской империи подошла к середине 1850-х гг., когда активизировалось продвижение России на юг, что, с одной стороны, лишило Казахскую степь пограничного статуса, а с другой — дало возможность упорядочить управление ею.

В 1864 г. управление казаками Сырдарьинской линии было передано из ведения МИДа в ведение Военного министерства (ВМ).²⁵ Казахское управление теряло экстерриториальность (МИД) и ускоряло свой дрейф в направлении общеимперского (МВД). А сохранение военного начала (ВМ) определялось приграничным характером того или иного района расселения казахов.

21 октября 1868 г. император Александр II подписал указ,²⁶ введя в действие Временное Положение об управлении во вновь образованных Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях.²⁷ Новый закон упразднял областные правления оренбургских и сибирских киргизов, управления султанов-правителей, окружные приказы и вообще частное управление казаками как своеобразный элемент региональных администраций.

Теперь управление областями делилось на областное и уездное, что отнюдь не противоречило общеимперской практике, которая предполагала создание областей в тех частях империи, которые еще не были готовы к учреждению губерний. Созданное прежде (в Семи-

палатинской области) военно-народное управление получило своеобразную реализацию в масштабе этих четырех областей. И хотя реальная власть в областях замыкалась на военных губернаторах, которым подчинялись дислоцированные в областях войска, сами они по гражданской части через соответствующих генерал-губернаторов состояли в ведении МВД, а не Военного министерства. Им подчинялись областные чиновники по врачебной, горной, строительной и лесной частям. Областная администрация состояла из организованных на общегосударственных основаниях областных правлений во главе с вице-губернаторами.

Достаточно разветвленной и близкой к общероссийской стала новая уездная администрация, административно русифицированная и не предполагавшая коллегиального участия представителей коренного населения на уездном уровне (за исключением должности младшего помощника уездного начальника из туземцев). Сам уездный начальник наделялся правами уездного исправника, возглавлял находившиеся на территории уезда военные учреждения. В этом тоже проявлялся один из главных принципов военно-народного управления.

Уезды, согласно российской практике, делились на волости и аулы. Местное управление составляли волостные съезды и волостные управители, аульные сходы и аульные старшины. Все эти инстанции были выборными и формировались из коренного населения областей.

В 1881 г. было ликвидировано Оренбургское генерал-губернаторство,²⁸ а главное управление Уральской и Тургайской областями перешло непосредственно к МВД, а в следующем году высший надзор над Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областями был сосредоточен в руках степного генерал-губернатора.²⁹ Этот шаг свидетельствует об углублении интеграции казахских областей в общеимперское пространство. Уральская и Тургайская области давно утратили пограничное положение и не нуждались больше в ближайшем главном надзорном органе. Фактически они значительно продвинулись по пути, по которому шли другие удаленные территории Российской империи (как, например, Тобольская и Томская губернии), постепенно приближавшиеся к общеимперскому порядку.

²⁵ См.: Центральный государственный архив Республики Казахстан. Ф. 383. Оп. 1. Д. 73а. Л. 69–71об.

²⁶ См.: ПСЗРИ II. СПб., 1873. Т. 43. С. 364–365.

²⁷ См.: Материалы по истории политического строя... С. 323–340.

²⁸ См.: Полное собрание законов Российской империи, 3-е собр. (ПСЗРИ III). СПб., 1885. Т. 1. С. 224.

²⁹ См.: Там же. СПб., 1886. Т. 2. С. 211–212.

25 марта 1891 г. верховная власть утвердила Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями.³⁰ Продвижение Казахской степи по пути интеграции с остальной Россией проявилось в том, что управление местными подразделениями центральных ведомств в большей степени стало определяться общими узаконениями. Областные правления приобрели функции губернских правлений, несколько расширенные за счет прав и обязанностей отсутствовавших в областях специальных органов.

Из закона было изъято требование о подчинении войск уездным начальникам, которые, исполняя обязанности уездных исправников и уездных полицейских управлений по общему законодательству, становились теперь гражданскими чиновниками. Еще одним новшеством стало введение в областях земского управления, что само по себе является доказательством углубления административной ассимиляции казахских территорий. О той же тенденции свидетельствует и включение в новое Положение главы «Управление в городах».

Сельское управление делилось на кочевое и оседлое и состояло из волостных управителей (старшин), аульных (сельских) старшин и сельских старост. В этой части также весьма явно проступает стремление распространить на население степных областей общие государственные нормы, в том числе и избрание должностных лиц первичной администрации. Заметим лишь, что администрация оговаривала свое право в исключительных случаях назначать волостных управителей без организации выборов.

Итак, законодательная практика Российской империи в отношении Казахской степи показывает не только длительный и незавершенный путь от колонии к органичной части единого государства, но и применение принципов военно-народного управления, предполагавшего постепенную трансформацию традиционных административных и судебных институтов и практик в общеимперском направлении под контролем военных органов.³¹ Ограниченный объем статьи вынуждает от-

казаться от краткого упоминания некоторых деталей и законодательных актов, от схематического изложения динамики народного суда. Эти аспекты административной политики отражены в других работах автора.³²

После упразднения Сырдарьинской линии 6 августа 1865 г. именным указом было утверждено Временное Положение об управлении Туркестанской областью.³³ Оно на законодательном уровне подтвердило свойственное вновь завоеванным территориям соединение военной и гражданской администрации. Туркестанская область в большей, чем степные области, мере демонстрировала классический пример реализации принципов военно-народного управления.³⁴ Принятый в качестве меры оперативного реагирования, закон фактически не затронул традиционную администрацию на первичном уровне. В городах сохранились аксакалы, райсы, базар-баши, серкеры и зякетчи, в селениях кочевников — родоприветели и манашы.

Через два года область была преобразована в Туркестанское генерал-губернаторство в составе двух областей (кочевой Семиреченской и оседлой Сырдарьинской)³⁵ и был утвержден закон об организации нового края на основаниях, общих для степных Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областей,³⁶ который регламентировал военно-народное управление Туркестаном.

Военная вертикаль власти была сокращена. Туркестанский генерал-губернатор напрямую подчинялся военному министру. Ему, как командующему, подчинялись все дислоцированные в крае войска. В руках генерал-губернатора концентрировалось и управление специальных ведомств, которые во внутренней России подчинялись непосредственно своим министерствам. Вниз военную вертикаль продолжили военные губернаторы областей и уездные начальники. По аналогии со степными областями, в туркестанских создавались областные правления (правда, без вице-губернаторов, дабы не ослаблять военное начало передового края). Уездный начальник, испол-

³² См.: Он же. Рождение империи. Юго-восток России: XVIII — первая половина XIX в. СПб., 2020.

³³ См.: ПСЗРИ II. СПб., 1867. Т. 40. Отд. 1. С. 876–881.

³⁴ См.: Васильев Д. В. Туркестанская область: становление административного законодательства в Русском Туркестане. 1854–1866 // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 174–180.

³⁵ См.: ПСЗРИ II. СПб., 1871. Т. 42. Отд. 1. С. 1150, 1151.

³⁶ См.: Материалы по истории политического строя... С. 282–316.

³⁰ См.: Там же. СПб., 1894. Т. 11. С. 135–147 (1-я паг.).

³¹ См.: Васильев Д. В. Российская империя в Центральной Азии: опыт управления окраиной // Электронный научно-образовательный журнал «История». 2019. Т. 10, вып. 8 (82). URL: <https://history.jes.su/s207987840006019-9-1/> (дата обращения: 10.01.2022).

няя функции уездного исправника, в случае необходимости мог распоряжаться войсками, находящимися на территории уезда.

Местное же управление демонстрирует отличие от степных областей, что было обусловлено наличием массового оседлого населения. Поэтому первичное управление кочевников соответствовало степному (волостной управитель — волостной съезд, аульный старшина — аульный сход), а у оседлых было одноступенчатым (аксакал — сход). Призванное действовать по народным обычаям лишь под общим наблюдением российской власти, местное управление основывалось на выборном начале.

Новое Положение об управлении Туркестанского края получило высочайшее утверждение 12 июня 1886 г.³⁷ Вновь сокращая военную вертикаль, оно превращало уездных начальников в гражданских чиновников. Значительно разросшаяся краевая администрация включала новый орган — Совет генерал-губернатора, созданный по аналогии с некоторыми стратегически важными регионами (например, с Кавказским краем) и подчеркивавший военно-народный обособленный характер туркестанской власти. Целый ряд местных отраслевых управлений получил общеимперскую организацию, за счет чего областные правления в большей степени приблизились к общим губернским.

Уездные начальники продолжили исполнять обязанности уездных исправников и уездных полицейских управлений. Закон делил уезды на районы во главе с участковыми приставами с правами и обязанностями станových приставов по Общему губернскому учреждению.

Местное управление получило единообразное двухуровневое решение: волостной управитель и волостной съезд — аульный (сельский) старшина и сельский сход в уездах; старший аксакал — аксакал в городах. Управление кочевыми и оседлыми волостями стало идентичным.

Хотя военно-народный характер администрации сохранился, Туркестанское положение 1886 г. демонстрирует стремление управленческих структур к общеимперскому образцу, а единые административные решения на всех уровнях управления в степных и туркестанских областях свидетельствуют не только о наличии общих подходов к организации социального пространства в Российской Цен-

тральной Азии, но и о фактическом взгляде Петербурга на свои владения в Центральной Азии как на единый регион, имеющий свою стратегию вхождения в империю и общие тактические решения этой задачи.

Иначе развивалась ситуация на восточном побережье Каспийского моря. Отсутствие в крае гражданского населения дало возможность правительству обойтись без создания нового административно-территориального образования. Объявленные приоритетом коммерческие интересы продиктовали назначение агента Министерства финансов, которого снабдили особой инструкцией.³⁸

Российским военным запрещалось по своей инициативе развязывать военные действия против соседней Хивы, а также нападать на местных туркмен, стремясь всеми силами реализовать главный принцип новой российской администрации — поддержание мирных отношений и развитие торговли. Любая попытка организации туркменской администрации, взимания податей и сборов объявлялась вне закона.³⁹ Невоенный характер местной власти продержался недолго. По окончании Хивинского похода был учрежден Закаспийский военный отдел, а права и обязанности коммерческого агента переданы военному начальству.⁴⁰

В марте 1874 г. закаспийская администрация получила первое правовое урегулирование.⁴¹ Чрезвычайно краткий документ конспективно излагал основные права и обязанности подчиненного главнокомандующему Кавказской армии начальника отдела и еще более поверхностно затрагивал вопросы управления коренным (туркменским населением), разделяя его на волостной (волостной управитель) и аульный (аульный старшина) уровни. Фактически закон не вмешивался в традиционные администрацию и суд туркмен, пытаясь установить контроль над ними через российских должностных лиц. Это обстоятельство, равно как и непривычное для империи (и соседних российских областей) отсутствие уездного деления и безусловное доминирование военного начала свидетельствуют о распространении на восточный берег

³⁸ См.: Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 846. Оп. 16. Д. 6819 Л. 227–242.

³⁹ См.: Там же. Л. 920б.–93.

⁴⁰ См.: РГИА. Ф. 1268. Оп. 20. Д. 24. Л. 2–60б.; Васильев Д. В. Дуализм российской администрации на восточном берегу Каспийского моря // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65, вып. 1. С. 85–107.

⁴¹ См.: Россия и Туркмения в XIX веке: к вхождению Туркмении в состав России. Ашхабад, 1946. С. 91–99.

³⁷ См.: ПСЗРИ III. СПб., 1888. Т. 6. С. 320–346 (1-я паг.).

Каспийского моря системы военно-народного управления в самой упрощенной его форме.

6 мая 1881 г. в связи с завоеванием новых туркменских земель военный отдел был преобразован в Закаспийскую область, подведомственную кавказскому начальству.⁴² В следующем году было высочайше утверждено Временное Положение об управлении Закаспийской областью.⁴³ Оно предполагало уже более разветвленную областную администрацию, но, что более важно, деление области на уезды со штатами уездных управлений.

В 1890 г. было опубликовано новое Временное Положение об управлении Закаспийской области,⁴⁴ которое ликвидировало ее зависимость от Кавказа и передавало напрямую в ведение Военного министерства. Теперь начальник области получал Военно-областной совет и фактическое руководство всеми отраслями государственной администрации на областном уровне. Уездная администрация сохранялась, при этом глава «Местное управление туземным населением» почти дословно повторяла соответствующий раздел Временного Положения 1874 г.

Рассмотренные законодательные акты вполне однозначно убеждают, что российское правительство смотрело на центральноазиатские владения империи как на административно-территориальное единство: учитывалось, что население исповедует одну религию и подданные и подданные близки по своей ци-

вильзационной идентификации; территория играла перманентную роль в геополитических планах империи; природно-климатические условия позволяли создать здесь относительно единый экономический кластер.⁴⁵

В любом случае, несмотря на все фабульные различия, в отношении любого из центральноазиатских субрегионов Петербург проводил одну и ту же политику, направленную на последовательную их интеграцию в общеимперское пространство с возможной минимизацией социальной напряженности, что достигалось за счет временной реализации принципов военно-народного управления. И те части Центрально-Азиатского региона, которые исторически продвинулись дальше в этом направлении, в начале XX в. уже находились на грани превращения в обычные губернии, в то время как другие (Закаспийская область) все еще находились в начале этого пути.

Наличие здесь административных квазиавтономий (Оренбургского, Западно-Сибирского, Туркестанского, Степного генерал-губернаторств и Закаспийской области) определялось не только особенностями геополитического положения той или иной части региона, но и не менее важной задачей распространения на соответствующих территориях принципов и норм общероссийских администрации, суда, социальной, финансовой, экономической и образовательной систем.

Dmitry V. Vasilyev

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

E-mail: dvvasiliev@mail.ru

CENTRAL ASIAN REGION OF THE RUSSIAN EMPIRE: HARMONY OF DOMESTIC POLICY AND IDENTITY OF LEGISLATIVE PRACTICE

The article examines the legislative practice of the Russian Empire in relation to the southeastern possessions (Kazakh Steppe, Russian Turkestan and the Transcaspien region). Based on the analysis of the current legislation, the validity of the use of the regional approach to the study of the history of the Russian Empire is confirmed. The imperial legislation on the Kazakh steppe convinces that during the 18th century it was a colonial possession and consistently experienced methods of indirect and direct rule. From the middle of the 19th century, when Russia became more active in the direction of Afghanistan and China, it came to an understanding of the need to integrate not only Kazakh, but also newly conquered lands into a common state space as ordinary provinces. The approaches used in this direction were the same for all three sub-regions of the Empire's Southeast. This gives grounds to assert that the Russian leadership perceived them as part of a single

⁴² См.: РГИА. Ф. 1284. Оп. 45. Д. 89.

⁴³ См.: Систематический сборник приказов по военному ведомству и циркуляров Главного штаба за время с 1 января 1869 года по 1 октября 1882 года. СПб., 1883. С. 212–216.

⁴⁴ См.: ПСЗРИ III. СПб., 1893. Т. 10. Отд. 1. С. 71–75.

⁴⁵ См.: Васильев Д. В. Реорганизация казахского общественно-го управления в контексте столыпинской аграрной реформы // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. 2019. № 4 (32). С. 80–89. URL: http://vestospu.ru/archive/2019/articles/6_32_2019.pdf (дата обращения: 10.01.2022); Он же. Проект преобразования управления туркестанским краем 1913 г. // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 467. С. 193–199.

geopolitical space. The 18th and 19th centuries Russian legislation makes it possible to highlight the main parameters of administration unification. They allowed the Empire to assimilate a different civilization space confidently. The main instrument was the system of military-and-people's administration, tested in another region of the Empire (in the Caucasus). It was implemented in special administrative-territorial units (Governorates-General). Their boundaries and composition changed depending on foreign policy circumstances and the solution of another important task — the adaptation of the population to the All-Russian order.

Keywords: *Central Asia, Russian Empire, Kazakh Steppe, Russian Turkestan, Transcaspian Region, Governorate-General, Kazakhs, Turkmens, legislation, administration policy, colony, colonialism*

REFERENCES

- Abashin S. N. [Nationalisms in Central Asia]. *Svobodnaya mysl* [Free Thought], 2007, no. 7, pp. 138–150. (in Russ.).
- Dzhandosova Z. A. *Geografiya Tsentral'noy Azii: ucheb. posobiye* [Geography of Central Asia: textbook]. Saint Petersburg: SPbGU Publ., 2005. (in Russ.).
- Emar M. [The Categories of “Center” and “Periphery” in the historiography of the 20th century]. *Evropeyskiy opyt i prepodavaniye istorii v postsovetskoy Rossii* [European experience and teaching history in post-Soviet Russia]. Moscow: IVI RAN Publ., 1999, pp. 68–69. (in Russ.).
- Kappeler A. [“Russia as Multinational Empire”: Some reflections after eight years since the publication of the book]. *Ab Imperio*, 2000, no. 1, pp. 15–32. (in Russ.).
- Matsuzato K. [Governorates-General in the Russian Empire: from an ethnic to a spatial approach]. *Novaya imperskaya istoriya postsovetskogo prostranstva* [New imperial history of the post-Soviet space]. Kazan: Tsentri issled. natsionalizma i imperiy Publ., 2004, pp. 427–458. (in Russ.).
- Matvievsky P. E. [Petr Ivanovich Rychkov]. *Matviyevskaya G. P. Zhizn' i deyatelnost' P. I. Rychkova* [Matvievskaya G. P. Life and work of P. I. Rychkov]. Orenburg: OOO “Guberniya” Publ., 2008, vol. 1. (in Russ.).
- Miller A. I. *Imperiya Romanovykh i natsionalizm: esse po metodologii istoricheskogo issledovaniya* [The Romanov Empire and Nationalism: An Essay on the Methodology of Historical Research]. Moscow: Novoye lit. obozreniye Publ., 2006. (in Russ.).
- Pochekaev R. Yu. [Non-typical sources for court decisions by the rulers of Central Asian states in the 16th–19th cc.]. *Pis'mennye pamiatniki Vostoka* [Written monuments of the East], 2021, vol. 18, no. 1 (44), pp. 62–73. DOI: 10.17816/WMO58499 (in Russ.).
- Remnev A. V. [Imperial space of Russia in the regional dimension: the Far Eastern version]. *Prostranstvo vlasti: istoricheskiy opyt Rossii i vyzovy sovremennosti* [Space of power: the historical experience of Russia and the challenges of modernity]. Moscow: Moskovskiy obshchestvennyy nauchnyy fond Publ., 2001, pp. 317–344. (in Russ.).
- Suleimenov R. B., Moiseev V. A. [Ch. Ch. Valikhanov as a researcher of Central Asia]. *Narody Azii i Afriki* [Peoples of Asia and Africa], 1985, no. 6, pp. 62–70. (in Russ.).
- Vasiliev D. V. [On establishment of administrative law in Russian Turkestan in 1854–1866]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii* [Intellect. Innovation. Investments], 2013, no. 4, pp. 174–180. (in Russ.).
- Vasilyev D. V. [An Aberration of Interaction: Falsely Understood Meanings of the Russian-Kazakh Realities of the 18th Century]. *Elektronnyy nauchno-obrazovatel'nyy zhurnal “Istoriya”* [Istoriya], 2019, vol. 10, iss. 1 (75). Available at: <https://history.jes.su/s207987840002320-1-1/> (accessed: 10.01.2022). DOI: 10.18254/S0002320-1-1 (in Russ.).
- Vasilyev D. V. [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], 2019, no. 4 (32), pp. 80–89. Available at: http://vestospu.ru/archive/2019/articles/6_32_2019.pdf (accessed: 10.01.2022). DOI: 10.32516/2303-9922.2019.32.6 (in Russ.).
- Vasilyev D. V. [Russian Empire in Central Asia: Peripheral Administration Experience]. *Elektronnyy nauchno-obrazovatel'nyy zhurnal “Istoriya”* [Istoriya], 2019, vol. 10, iss. 8 (82). Available at: <https://history.jes.su/s207987840006019-9-1/> (accessed: 10.01.2022). DOI: 10.18254/S207987840006019-9 (in Russ.).

Vasilyev D. V. [The 1913 Bill for Transformation of Turkestan Regional Governing]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Tomsk State University Journal], 2021, no. 467, pp. 193–199. DOI: 10.17223/15617793/467/23 (in Russ.).

Vasilyev D. V. [The Dualism of the Russian Administration on the Eastern Caspian Coast]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Istoriya* [Vestnik of Saint Petersburg University. History], 2020, vol. 65, iss. 1, pp. 85–107. DOI: 10.21638/11701/spbu02.2020.105 (in Russ.).

Vasilyev D. V. *Bremya imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentral'noy Azii. Vtoraya polovina XIX v.* [The burden of the Empire. Russian administrative policy in Central Asia. Second half of the 19th century]. Moscow: Politicheskaya entsiklopediya Publ., 2018. (in Russ.).

Vasilyev D. V. *Forpost imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentral'noy Azii. Seredina XIX veka* [Outpost of the Empire. Russian administrative policy in Central Asia. The middle of the 19th century]. Moscow: IBP Publ., 2015. (in Russ.).

Vasilyev D. V. *Rozhdeniye imperii. Yugo-vostok Rossii: XVIII — pervaya polovina XIX v.* [The birth of the Empire. Southeast of Russia: 18th — first half of the 19th century]. Saint Petersburg: Dmitriy Bulanin Publ., 2020. (in Russ.).

Для цитирования: Васильев Д. В. Центрально-азиатский регион Российской империи: общность внутренней политики через идентичность законодательной практики // Уральский исторический вестник. 2022. № 4 (77). С. 147–156. DOI: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-147-156.

For citation: Vasilyev D. V. Central Asian region of the Russian Empire: harmony of domestic policy and identity of legislative practice // Ural Historical Journal, 2022, no. 4 (77), pp. 147–156. DOI: 10.30759/1728-9718-2022-4(77)-147-156.