

Мамаев А. В. Подготовка реформы управления Туркестанским краем в начале XX века : экономические аспекты / А. В. Мамаев // Научный диалог. — 2019. — № 11. — С. 388—406. — DOI: 10.24224/2227-1295-2019-11-388-406.

Мамаев, А. В. (2019). Management of the Turkestan Region Reform Preparation at the Beginning of the 20th Century: Economic Aspects. *Nauchnyi dialog*, 11: 388-406. DOI: 10.24224/2227-1295-2019-11-388-406. (In Russ.).



УДК 94(47).083+94(575.1)

DOI: 10.24224/2227-1295-2019-11-388-406

## ПОДГОТОВКА РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТУРКЕСТАНСКИМ КРАЕМ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ<sup>1</sup>

© Мамаев Андрей Владимирович (2019), orcid.org/0000-0002-1075-0468, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Российской академии наук (Москва, Россия), Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия), andrey-dx2006@gmail.com.

Изучаются экономические аспекты подготовки нового Положения об управлении Туркестаном в начале XX века. Актуальность исследования обоснована как неизученностью темы, так и необходимостью выявить предпосылки кризисного положения российской власти в Туркестане накануне революции 1917 года. Представлены результаты анализа проектов комиссий К. А. Несторовского, совещания П. А. Харитоновой, предложения сенатора К. К. Палена и туркестанского генерал-губернатора А. В. Самсонова, критика и замечания различных ведомств, инициативы Главного управления землеустройства и земледелия. Особое внимание уделяется правовому регулированию вопроса о земле, переселении. Новизна исследования видится в том, что в нем впервые в динамике прослеживается ход дискуссий и процесс конструирования правовых основ экономической политики империи на окраине в контексте разработки нового Туркестанского положения. Доказано, что Российская империя намеревалась создать условия для ускоренного развития Туркестана в интересах метрополии, но не смогла согласовать противоречивые нужды, урегулировать новые для окраины хозяйственные институты. Подчеркивается, что это проявилось в неудаче многолетней подготовки Положения об управлении краем.

Ключевые слова. Россия; Туркестан; экономическое развитие; управление; законодательство; проекты.

### 1. Введение

Экономическое развитие России в начале XX века и ее геополитические интересы поставили вопрос о преобразовании управления окраинами, среди которых своеобразием отличался Туркестан. Край управлялся положением 1886 года, которое определяло его административное, поземельное устройство, организацию суда, имущественные отношения, подати и повинности. Документ критиковался как специалистами в центре, так и чиновниками Туркестана за недоучет в нем особенностей или, наоборот, за недостаточную унификацию управления с метрополией, нехватку системности, закрепление ведомственной разобщенности, несоответствие динамичному экономическому развитию региона. Новое положение должно было разом разрешить волновавшие Туркестан вопросы.

<sup>1</sup> Статья выполнена при поддержке Российского научного фонда. Проект № 18-18-00142 «Центр и регионы: экономическая политика правительства на окраинах Российской империи (1894—1917)».

В советской историографии разработка законодательства об управлении Туркестаном находилась на периферии интереса, в первую очередь изучались социально-экономические отношения в контексте становления капитализма и усиления классовой эксплуатации. Дискуссии в имперской элите о правовых основах развития хозяйства края трактовались с позиций экономического детерминизма как борьба феодально-помещичьих и буржуазных тенденций эксплуатации [Аминов, 1959; Лаврентьев, 1930; Суворов, 1960]. Важность исследования подготовки в начале XX века реформы управления Туркестанским краем была осознана современными исследователями [Бахтурина, 2004; Корнеев, 2001, с. 56—70; Котюкова, 2016; Крупенкин, 2019; Центральная Азия ..., 2008; Шушкова, 2012, с. 6—19; Шушкова, 2015]. Однако они сосредоточились на административных вопросах, организации управления и истории обсуждения проекта Положения в бюрократических инстанциях, не акцентируя внимание на экономических аспектах, обозначенных лишь обзорно. Исследователи констатировали тенденцию к интеграции управления с остальной Россией, что не соответствовало менталитету коренного населения, и промедление с принятием важных для края законов из-за нехватки информации и отсутствия консенсуса элит. Б. А. Алимджанов объясняет это тем, что «существующее положение вполне устраивало колониальные власти», они «сдерживали экономическое развитие края», не желая «модернизации снизу» [Алимджанов, 2016]. Историки уделяют основное внимание первым десятилетиям после присоединения Туркестана, предреволюционный этап остается в тени.

Проблема конструирования правовых рамок и принципов экономического развития Туркестана при разработке нового положения об управлении краем еще не привлекала специального внимания исследователей, хотя очевидна важность ее изучения, так как она помогает понять трансформацию экономической политики правительства на окраине, выявить различия в позициях центральных ведомств и туркестанских властей. Исследование опирается на архивные документы фонда Азиатской части Главного штаба, участвовавшей в подготовке реформы, Совета министров, привлечены законодательные материалы, журналы совещаний, данные ревизии сенатора К. К. Палена.

## **2. «Кодифицирующий» проект комиссии К. А. Несторовского**

Толчком к началу обсуждения реформы управления стала передача Закаспийской и Семиреченской областей в Туркестанский край в 1897—1898 годах, что вызвало необходимость создания обобщенных законоположений. В 1902 году для разработки нормативного акта в Ташкенте была создана комиссия во главе с К. А. Несторовским, опытным управляющим канцелярией генерал-губернатора. Работа закончилась в следующем году.

Изменения были предложены в сфере поземельного устройства, чтобы удовлетворить потребность в земле русских переселенцев и четче определить правовые основания собственности. Для переселения крестьян из метрополии участки либо покупались у местного населения, либо уступались по соглашению, однако объем земли был недостаточен, а власти формально не могли изымать излишки, так как это не было прописано в законодательстве. Положение 1886 года оставляло во владении оседлых

жителей на основе обычаев те земли, которыми они потомственно владели, пользовались и распоряжались. В то же время земли кочевников объявлялись государственными и находящимися в бессрочном пользовании [ПУТК, с. 32, 34], что упрощало возможность отчуждения участков.

Комиссия К. А. Несторовского предложила внести в новое Туркестанское положение уже имевшийся в Степном положении пункт о возможности изъятия излишков из пользования кочевников. Ключевым был вопрос, кто и на каких основаниях будет признавать земли излишними. Комиссия констатировала, что в законе прописать все условия невозможно, в каждом случае требовалось подробное изучение быта и хозяйства кочевников. По мнению комиссии К. А. Несторовского, местная администрация не имела ресурсов для такой работы, поэтому ее следовало возложить на особые учреждения по примеру экспедиции, действовавшей в Степном крае. Изъятие земель из пользования кочевников, как полагала комиссия, должно было опираться на особый закон и учитывать интересы и государства, и коренного населения. Так как земли кочевников не находились в их собственности, следовало выработать отношение к практике сдачи ими государственных земель в аренду переселенцам. Комиссия предлагала запретить это, чтобы кочевники не получали необоснованных доходов, а колонизация не шла стихийно — крестьян с арендованной земли выдворить «без крайних усложнений <...> не представится возможности» [РГВИА, д. 3301, л. 189—190, 201—201об].

Предложения комиссии открывали возможность формирования земельного фонда для переселения, но предполагали и защиту земельных прав кочевников, принятие решений лишь после тщательного обследования их хозяйств. Фиксировался приоритет регулируемого государством переселения ради его систематичности и справедливости. Фактически эти предложения серьезно сдерживали переселение из-за необходимости сначала провести землеустройство коренных жителей, запрета на аренду, медлительности и несогласованности действий властей на местах. Новацкий в правовом регулировании экономических вопросов Туркестана, за исключением земельного, комиссия не предложила, что можно объяснить как ее составом, куда входили занимавшиеся текущим управлением местные чиновники, так и задачами — согласовать нормы разных областей Туркестана, учесть все накопившиеся разъяснения закона [ОЗПТТ, с. 2].

Проект был разослан на заключение министерств в апреле 1905 года и подвергся критике, которая свидетельствовала о росте внимания имперских чиновников к туркестанской окраине, более четком осознании ими экономической и геополитической роли края и необходимости улучшить правовое регулирование экономической жизни.

Имперские чиновники, объясняя важность разработки нового положения об управлении, начали обращать внимание на развитие Туркестана. «Край богатеет; две железные дороги, несмотря на колоссальные трудности борьбы с пустыней и песками, соединяют его с Каспийским морем и с Москвой <...>. Горный промысел развивается с каждым годом всё шире и шире: разрастается добыча нефти, каменного угля, меди и других ископаемых; ежегодно образуется несколько новых промышленных компаний для эксплуатации богатств Туркестана. Хлопководство <...> в эти 20 лет выросло до размеров, во много превосходящих самые смелые ожидания <...>

Туркестанские города выросли со сказочной быстротой; русская колонизация края развивается несмотря на препятствия», — писал начальник Азиатской части Главного штаба С. В. Цейль в записке 1908 года, делая вывод, что «за 20 лет нормальной жизни Туркестанского края его культурное и экономическое развитие шло такими быстрыми темпами, которым примера в России не было» [РГВИА, д. 3300, л. 172—172об].

Совет министров при премьере П. А. Столыпине предрекал Туркестану «блестящее экономическое будущее», связывал разработку нового положения с культурным и экономическим развитием края, «первостепенными для государства» назывались вопросы поземельного устройства инородцев, упорядочения колонизации, развития сельскохозяйственной промышленности, усиления эксплуатации горных и лесных богатств [РГВИА, д. 3300, л. 164—164об; д. 3960, л. 63]. «Цивилизаторскую миссию» русской власти в Туркестане, необходимость «всеми силами» стараться «приблизить к себе трудолюбивое и промышленное население» подчеркивал в записке по проекту положения министр иностранных дел В. Н. Ламздорф в ноябре 1905 года. О том, что экономическое развитие края «коренным образом» перевернуло «всю жизнь его», писал во всеподданнейшем докладе военный министр В. А. Сухомлинов, посетивший Туркестан в 1912 году. Как отмечал министр, «Туркестан перестал быть отдельной колонией, обратившись в составную, неразрывно связанную с империей часть ее» [РГВИА, д. 3960, л. 24об-25, 32—33]. Колонизация азиатских окраин рассматривалась как инструмент геополитики, закрепления границ России [ЖСЗК, с. 31]. Параллельно в метрополии формируется дискурс об убыточности окраин и необходимости повышения их доходности, более активном использовании ресурсов в интересах империи [Правилова, 2002; Правилова, 2006; Стеткевич, 1899; Brower, 2003], что также отражалось в предложениях по Туркестану.

Изменение отношения имперского центра к Туркестану проявилось в критике высшими чиновниками отдельных положений проекта К. А. Несторовского. Государственный контролер П. Х. Шванебах в июле 1906 года обратил внимание, что проект не затрагивает важнейшего вопроса об ирригации. Именно орошение могло создать земельный фонд для переселенцев вместо изъятия земель. Глава госконтроля обращал внимание, что неясность с правовым статусом земли у коренных жителей и отсутствие документов на владение ею создавали угрозу захвата казенных участков. Стремясь увеличить доходность края для империи, госконтролер предложил усилить обложение Туркестана, в том числе за счет отказа от постоянных льгот хлопководам. По мнению П. Х. Шванебаха, хлопководство в регионе уже достигло значительного развития, а хлопковые посевы были доходнее остальных культур. Обложение кочевников, по мнению госконтроля, также требовало пересмотра: критиковалась неравномерность кибиточного сбора, который платили все одинаково независимо от благосостояния, что было на руку богачам, его предлагалось заменить налогом со скота. Госконтроль заявлял о слишком слабом налоговом бремени кочевников — в 5 раз меньше, чем русских крестьян [РГВИА, д. 3300, л. 48об-49, 50об-59].

Товарищ главноуправляющего землеустройством и земледелием Ф. П. Никитин критиковал норму о разграничении земли по показаниям самих жителей, что вело, по его мнению, к закреплению за коренным населением чрезмерно больших участ-

ков. Чиновник считал, что этим должны были заниматься сами поземельно-податные госучреждения. Он выступил против предоставления осевшим кочевникам земли в собственность, объясняя это тем, что кочевники имели зачаточные понятия об этом праве, поэтому могли продать участки и остаться без земли. Выходом, по его мнению, было бы закрепление за оседающими кочевниками земель на одинаковых началах с переселенцами. Как отмечал главноуправляющий Б. А. Васильчиков, такая позиция Главного управления землеустройства и земледелия (далее — ГУЗиЗ) была связана с ожиданиями, что при переходе к оседлости используемые ими угодья значительно уменьшатся и появятся новые излишки для изъятия [ЖСЗК, с. 3—4, 33, 91; РГВИА, д. 3300, л. 74—76; Трегубов, 1910]. ГУЗиЗ предлагало разработать отдельный проект о землеустройстве кочевников и изъятии у них излишних земель и исключить соответствующие нормы из проекта положения [РГВИА, д. 3300, л. 74—76, 77об-78].

Совещание о землеустройстве киргизов 1907 году высказало противоположное позиции комиссии К. А. Несторовского мнение об аренде. Так как аренда киргизских участков русскими переселенцами стала мощным средством колонизации, совещание признало целесообразным не мешать этому, предлагая лишь усилить регулирование, а при землеустроительных работах по возможности передавать переселенцу арендованные им земли [ЖСЗК, с. 80—82, 92].

Возражения и замечания ведомств предопределили судьбу проекта К. А. Несторовского, который не соответствовал ожиданиям имперской бюрократии, прежде всего в земельном вопросе и обложении. Кроме того, выяснилось, что информации о ситуации в Туркестане для адекватного правового регулирования экономических вопросов не хватает. Как констатировали в конце 1906 года в Главном штабе, свое согласие на утверждение проекта дало только министерство народного просвещения. Ответа от министерства финансов в течение двух лет не поступило, но, как предполагали военные, от него едва ли можно было ждать заключения «в удовлетворительном смысле» [РГВИА, д. 3300, л. 86об, 88об, 91об, 98]. В новом Туркестанском положении требовалось определить земельные права коренного оседлого и кочевого населения в выгодном для переселения варианте, сформулировать принципы изъятия излишков, стимулировать хлопководство, ирригацию, установить основания водопользования, изменить принципы обложения и добиться повышения доходности. Изменения требовались из-за трансформации правового строя после 1905 года.

### **3. Задержка в подготовке Туркестанского положения и инициатива Главного управления землеустройства и земледелия**

Министр юстиции И. Г. Щегловитов в июле 1906 года предложил отложить реформу Туркестанского положения до завершения пересмотра законодательства империи. Его поддержал военный министр А. Ф. Редигер, предложив связать принятие нового Положения с передачей края из военного ведомства в МВД, с этим согласился глава МВД П. А. Столыпин [РГВИА, д. 3300, л. 62—66, 79—80].

Однако насущная важность нового Туркестанского положения предопределила возобновление подготовительной работы. Совет министров в июле 1907 года поручил военному министру образовать совещание для составления нового проекта и

внести его в Совмин к 30 июля 1909 года [РГВИА, д. 3300, л. 140—142об]. С созданием совещания возникли затруднения, оно начало работу только с марта 1908 года, тогда же было решено провести в Туркестане ревизию под руководством сенатора К. К. Палена. Работа совещания была приостановлена до завершения ревизии.

Промедление с составлением нового проекта и ведомственные разногласия привели к «сепаратным» действиям ГУЗиЗ, в которое к тому времени вошло Переселенческое управление. В 1908 году ведомство возглавил начальник Переселенческого управления А. В. Кривошеин, заслуживший прозвище «министра Азиатской России» и «первого министра русских колоний». Он поставил на первый план задачи переселения и освоения окраин, включая Туркестан, и столкнулся с отсутствием свободной земли.

Взгляды ГУЗиЗ и туркестанской администрации на проблему колонизации резко отличались. ГУЗиЗ выступало за максимально энергичное заселение края русскими крестьянами, ускоренное развитие хлопководства, заявляло о наличии значительных запасов земли и упрекало туркестанскую администрацию в торможении дела, излишних заботах о коренном населении. Туркестанские власти и военное ведомство заявляли об отсутствии свободных орошенных земель и предлагали начинать планомерное заселение окраины только после землеустройства коренного населения, казаков и подготовки свободного земельного фонда. Переселенческое управление ГУЗиЗ обвинялось в нарушении закона и «самых жизненных интересов местного населения», что угрожало волнениями как киргизов, так и переселенцев, оставшихся без земли [РГИА, д. 428а, л. 1—3, 12—13]. Симпатии большинства в III Госдуме были на стороне ГУЗиЗ, противодействие туркестанских чиновников ослабло с назначением в 1909 году генерал-губернатором сторонника форсированной колонизации края А. В. Самсонова. Совет министров 11 июня 1908 года поручил военному министру принять меры к скорейшему составлению законопроекта об изъятии у киргизского населения земельных излишков [РГИА, д. 428а, л. 99], и в декабре 1910 года Николай II утвердил примечание к статье 270 Туркестанского положения, разрешавшее изымать в колонизационный фонд «излишние» для местного населения земли [Верещагин, 1951, с. 9—10], причем административным путем, согласно инструкции и без проведения перед этим сплошного землеустройства кочевников. По инициативе А. В. Кривошеина в марте 1911 года Совет министров одобрил план освоения Туркестана, основанный на орошении и развитии культуры хлопка, а в 1913 году Госдума принципиально решила создать 150-миллионный фонд для мелиоративных работ, в том числе 39 млн руб. предназначалось на создание «нового Туркестана» [Кривошеин, 1973, с. 140—144].

Накануне и во время мировой войны в Госдуме обсуждался ряд проектов, призванных урегулировать отдельные вопросы переселения и землеустройства [Мамаев, 2018]. Так, особый закон был разработан военным министерством для казаков Семиреченского казачьего войска, чтобы оградить их от притязаний коренного населения и переселенцев. Каждый мужчина в войске обеспечивался 30 десятинами земли, еще 10 отводилось в запас, что превращало казаков в зажиточных землевладельцев. Военному ведомству удалось защитить от передачи в колонизационный фонд значительные наделы казаков, хотя использовались они слабо и неэффектив-

но. Проект был принят Госдумой в июне 1913 года и в июле 1914 года подписан императором [ГДСО1, стб. 786—793; ГССО1, стб. 3139—3140; ПСОГД1, с. 1—5].

Тогда же Николай II подписал и составленный ГУЗиЗ закон о принципах отвода казенных орошенных участков в Голодной степи, который устанавливал требования к переселенцам на орошенных участках: приезжие из центральной России должны были получить удостоверения о наличии имущества более чем в 1 тыс. руб. Землю без имущественного ценза могли дать тем, кто уже осел в крае и работал на земельных участках, например, как арендатор. Требования к зажиточности или опыту земледелия в Туркестане объяснялись необходимостью быстро «поставить на ноги» хозяйство на орошенных землях. Закон закреплял меры стимулирования переселенцев к выращиванию ценного хлопка [ГДСО1, с. 1399—3; ПЗОГД, с. 732—735].

В 1913 году ГУЗиЗ внесло в Госдуму проект, призванный урегулировать оросительные работы в Туркестане за счет частных средств, который до 1917 года так и не стал законом. Также в 1913 году в Госдуме начал рассматриваться проект положения о пользовании водами в Туркестанском крае. В проекте устанавливался принцип верховного распоряжения государства всеми водами, независимо от того, на чьей земле они находятся. Возможность пользования водой закреплялась, как и по обычному праву, за всеми пользователями земли в объеме нужд орошения. Неиспользуемую воду следовало направлять сначала для государственных и общественных надобностей, а затем — частным лицам. Закреплялось преимущество задач орошения над промышленно-техническими целями. Создавалась система органов распределения воды и регулирования ее использования [Гинс, 1912; ПСОГД2, с. 1—54].

Проект опирался на нормы обычного права, развивая их и регулируя новые отношения, закреплял приоритет сельского хозяйства в Туркестане, давал государству инструменты эффективного распределения воды, реализации проектов орошения. В то же время он фиксировал тесную связь прав на воду с земельными правами, вопрос о которых не был окончательно решен. До начала революции новый водный закон так и не вступил в действие: в июне 1916 года он был принят в Госдуме, но застрял в Госсовете [ГДСО2, стб. 4633—4639, 5213; ГССО2, стб. 42].

#### **4. Основания реформы: проекты К. К. Палена и А. В. Самсонова**

Вопрос о разработке целостного проекта Туркестанского положения вновь был поднят в 1910 году, когда участники ревизии К. К. Палена подвели ее итоги. В декабре 1910 года в Совете министров К. К. Пален высказал свои предположения об основных началах преобразований, было решено создать новое совещание во главе с госконтролером П. А. Харитоновым, которое должно было опираться на выводы ревизии. Однако Николай II предложил совещанию учитывать не только позицию Палена, но и всеподданнейший доклад туркестанского генерал-губернатора А. В. Самсонова, в котором тот расходился с сенатором по ряду вопросов [РГВИА, д. 3959, л. 129—130]. Статус совещания оказался значительно выше, чем комиссии К. А. Несторовского: вместо туркестанских чиновников в него вошли товарищи министров, сенатор К. К. Пален, туркестанский генерал-губернатор. Были сформулированы два проекта основных начал реформы управления Туркестаном — К. К. Палена и А. В. Самсонова.

Согласно предположениям К. К. Палена, комиссия П. А. Харитонова должна была руководствоваться идеей правовой унификации «с сохранением лишь самых необходимых особенностей управления» Туркестаном. Недостатком прежних норм, по его мнению, была обособленность края, обременение имперской казны расходами местного значения. Как считал К. К. Пален, общие законы империи следовало распространить на всю экономическую жизнь края, за исключением вопроса о водопользовании [РГВИА, д. 3959, л. 2—3об, 11, 67об-68]. Ключевым К. К. Пален считал изменение краевого управления: его следовало преобразовать по образцу Европейской России, отделив административные функции от хозяйственных и передав последние в полноценные городские и земские органы.

Вопросы землеустройства, как полагал К. К. Пален, следовало возложить на особые межевые органы с «коренным пересмотром оснований» отвода земель кочевому и оседлому населению. По мнению ревизора, в Семиречье в первую очередь следовало выяснить, какие земли останутся у местного населения, из лишних земель можно было бы создать колонизационный фонд. В деятельности Переселенческого управления и туркестанской администрации сенатор нашел множество нарушений, путаницу в правах и обязанностях, «борьбу самолюбий и ведомств». К. К. Пален констатировал «хаотическое состояние водворения переселенцев» и предложил установить обязательные для всех правила изъятия земли у коренного населения, образования участков для переселенцев и выдачи ссуд, не допускающие трактовки и не вызывающие ведомственных пререканий. Переселенческие партии он предлагал подчинить туркестанским властям.

В раздаче земель непривилегированным слоям, даром в бессрочное пользование по уравнительной норме, достаточной лишь для выживания, К. К. Пален видел «строй гораздо более согласованный с социалистическими теориями, нежели с основными законами Империи», несоответствие курсу на уничтожение общины и развитие частной собственности. По мнению К. К. Палена, переселение крестьян-общинников вело к малопродуктивному использованию земель. В то же время он отмечал значительное число желающих купить землю и использовать ее более эффективно, в том числе для промышленных целей. Семиречье с учетом своеобразия, по мысли сенатора, следовало выделить в отдельную административную единицу [ОРТК, с. 87; РГИА, д. 428а, л. 154, 157, 158об, 163, 170, 172об-174].

Как считал К. К. Пален, в Туркестане нужно было установить четкие права собственности на недвижимость и воду, упорядочить порядок уплаты и размер повинностей. По мнению сенатора, обычное право, которым регулировалось водопользование, и неопределенность с правовым статусом собственности на землю мешали притоку капиталов, развитию промышленности и торговли. То же касалось и горного дела — край нуждался в определении прав на недра, в четких правилах горного надзора и выдачи свидетельств на разведку и добычу полезных ископаемых. Семиречье, по мысли К. К. Палена, было бы выгоднее использовать не для переселения, а для целей промышленности, производя в данном регионе табак, рис, фрукты, хлопок, продукты скотоводства — шерсть, кожи, сало, сыр. Задачи колонизации К. К. Пален предлагал решать, развивая частную предприимчивость, привлекая капиталы, обеспеченных и предприимчивых людей, эффективно обла-

гая коренных жителей, завоевывая их симпатии [ОПТК, с. 413; РГВИА, д. 3959, л. 69—70об].

Позиции К. К. Палена оппонировал туркестанский генерал-губернатор А. В. Самсонов, изложивший взгляды в докладе о положении края в 1909 году. К ревизии он отнесся скептически и предложил новое обследование Туркестана, доверив его не петербургским чиновникам, а особому совещанию из местных деятелей, «много лет живущих в крае и знающих его во всех деталях» [РГВИА, д. 3959, л. 72—76]. Если К. К. Пален объяснял недостатки обособлением Туркестана от империи, то А. В. Самсонов видел их в недоучете специфики края. Генерал-губернатор выступал против попыток «подогнать» управление к общим нормам внутренних губерний и считал нужным усилить местную власть, которая, по его мнению, обеспечит «быструю и решительную колонизацию <...> русскими людьми», передаст в их руки «зарождающуюся в крае промышленность». А. В. Самсонов выступил против идеи К. К. Палена выделить из Туркестанского края Семиречье, отметив их экономическую взаимосвязь: этот регион обеспечивал коренные области Туркестана хлебом и скотом, позволяя сконцентрироваться на выращивании хлопка [РГВИА, д. 3959, л. 72—76].

Краеугольным камнем рассуждений и первоочередной задачей для А. В. Самсонова была колонизация края русскими. В отличие от прежних новый генерал-губернатор считал возможным ускорить процесс. Старожилам и коренным жителям предлагалось «потесниться и дать место основной государственной народности». Как полагал А. В. Самсонов, нормы землеустройства русских переселенцев и кочевников должны быть одинаковыми, что освободило бы значительные земли не только для земледелия, но и для скотоводства. Осознавая, что изъятие земель у кочевников вызывает их недовольство, генерал-губернатор предлагал учитывать это как важный и неустраняемый фактор [РГВИА, д. 3959, л. 78—83об, 91об]. Решать проблему поиска «громальных капиталов» для орошения А. В. Самсонов предлагал, привлекая бизнес, заключая контракты и передавая орошенные земли Переселенческому управлению, чтобы русские поселенцы выращивали там высокодоходный хлопок. По мысли генерал-губернатора, орошением могло заняться и государство — за счет пошлин с заграничного хлопка и от налога на хлопок, о введении которого тогда шла дискуссия.

Заселению края русскими и успеху хлопководства, по мнению генерал-губернатора, должно было способствовать развитие банковской сферы. Распространение на Туркестан деятельности Крестьянского поземельного банка позволило бы властям скупать земли вместо спекулянтов, чтобы передавать русским переселенцам. Кредитовать население могли бы сельскохозяйственный мелиоративный банк и учреждения мелкого кредита [РГВИА, д. 3959, л. 85об-88]. Как полагал А. В. Самсонов, русской колонизации Туркестана должно было помочь развитие промышленности и торговли с привлечением русских, в том числе тех, кто не имел земли. По мысли А. В. Самсонова, российским капиталистам следовало дать привилегии, ограничив допуск иностранцев, разрешая им работу лишь на определенный срок и запрещая покупать землю [РГВИА, д. 3959, л. 88об-90, 91об-92]. Средства мог бы дать налог на вывоз хлопка из края. Генерал-губернатор предлагал сильнее облагать более доходные земли, занятые хлопком, перейти от установленной в По-

ложении 1886 года общинной раскладки и сбора податей к подворной. Отсутствие у коренных жителей воинской повинности предлагалось компенсировать денежным налогом. Целью этих мер А. В. Самсонов провозглашал «превращение иногородческой окраины в нераздельную не только политически, но и экономически и культурно часть империи» [РГВИА, д. 3959, л. 95—97].

Разработки К. К. Палена и А. В. Самсонова свидетельствуют об осознании имперской элитой необходимости реформировать законодательные основы, регулирующие хозяйственную жизнь в Туркестане. Проекты объединяло стремление устранить препятствия капиталистическому развитию края, обеспечить русскую колонизацию и слияние с империей при сохранении стабильности. В проекте А. В. Самсонова больший акцент делался на переселение и экономическое освоение края русскими как инструменты его закрепления, на учет своеобразия Туркестана. К. К. Пален предлагал действовать через правовую унификацию с остальной империей, вести переселение осторожно, отказаться от уравнительного распределения земли, заменить прямое государственное вмешательство созданием условий для развития в крае предпринимательства и притока русских и зарубежных капиталов. Сенатор подчеркивал необходимость взаимного учета интересов переселенцев и коренных жителей, важность смягчения несправедливостей.

Взгляды А. В. Самсонова были критично восприняты при обсуждении в совещании П. А. Харитонова. Отмечалось, что обособление края ведет в противоположную сторону от курса на объединение окраин с метрополией. В то же время совещание согласилось с необходимостью усилить полномочия генерал-губернатора [РГВИА, д. 3960, л. 13]. Состояние земского хозяйства края было признано неудовлетворительным, но совещание выступило против идеи К. К. Палена о развитии земских учреждений на началах самоуправления, объяснив это низким культурным развитием Туркестана. Было предложено создать такие органы для заведывания земским хозяйством, куда представители населения назначались бы генерал-губернатором и имели совещательный голос, наподобие уездных управ по делам земского хозяйства по образцу 6 западных губерний [РГВИА, д. 3959, л. 150—151; РГВИА, д. 3960, л. 21об-22].

В отношении городского хозяйства совещание высказалось за введение института самоуправления на основе Городового положения 1892 года в полном объеме в областных городах и за сохранение упрощенного городского управления в Семиречье. По другим городам Туркестана возникли разногласия. К. К. Пален, связав плохие результаты городского хозяйства с тем, что им управляли уездные начальники и участковые приставы, предлагал ввести в этих городах упрощенное городское управление с преобладанием русских, уполномоченные от коренного населения могли бы назначаться. Его поддерживали военное ведомство и Минюст. Но большинство участников совещания, включая А. В. Самсонова, сочли преждевременным вводить упрощенное городское управление и предложили возложить эти функции на городских старост, назначаемых генерал-губернатором, при которых могли бы состоять выбранные населением уполномоченные. Вся исполнительная власть должна была оставаться у старост, их решения подлежали утверждению туркестанскими чиновниками. Совещание не поддержало предложение К. К. Палена демократизировать представительство

горожан путем привлечения к управлению квартиронанимателей [РГВИА, д. 3959, л. 167—171].

Дискуссию вызвал вопрос о недрах. Большинство совещания согласилось, что недра в Туркестане должны стать государственной собственностью, так как признание их за владельцами земли вело к дроблению и затруднениям в использовании природных богатств, казна же могла бы дать льготы разработчикам недр. Против высказался А. В. Самсонов, отмечавший пользу частной инициативы в противовес тормозящему воздействию государства [РГВИА, д. 3959, л. 175].

Совещание признало неудовлетворительным, что в крае не создано института частной собственности, и решило, что для утверждения земель в собственности коренного населения необходимо точное определение этого в законе и юридическое закрепление границ. Проектировавшийся ГУЗиЗ порядок переселения был сочтен правильным, совещание поддержало отказ от бесплатной раздачи ирригационной земли и единоличное, а не общинное владение землей на праве собственности. При этом было решено не отказываться от выдачи переселенцам ссуд на домообзаводство, что, по мысли К. К. Палена, привлекало в край «отбросы» и «слабые элементы» крестьянства [РГВИА, д. 3959, л. 183—186]. Чиновник Переселенческого управления, правовед и публицист Г. К. Гинс, отмечал, что в совещании высказывалась идея учредить комитет по заселению Туркестана, который мог бы объединить колонизационные мероприятия, но поддержки эта мысль не получила [Гинс, 1913, с. 29].

Итоговое рассмотрение проекта основных начал преобразования управления Туркестаном состоялось в Совете министров 20 ноября 1912 года, на заседании присутствовали сенатор К. К. Пален и генерал-губернатор А. В. Самсонов. Совмин одобрил составленные совещанием основные начала, акцентировав внимание на проведении преобразований за счет местных средств, без использования денег казначейства. По мнению правительства, это обеспечило бы доброжелательное отношение к реформе Госдумы и Госсовета. Совмин усомнился в целесообразности реформы земского управления по типу западных губерний, но указал, что и общее положение о земских учреждениях к Туркестану неприменимо. Правительство присоединилось к мнению большинства совещания, что управлять городским хозяйством следует через назначаемых старост, и назвало преждевременным введение упрощенного городского управления в необластных городах Туркестана [РГВИА, д. 3960, л. 63—69].

Совмин счел лучшим признать недра государственной собственностью и применить к Туркестану правила закона о частном горном промысле в губерниях Царства Польского, которые, по мнению правительства, устраняли помехи развитию добычи полезных ископаемых и охраняли интересы собственника [РГВИА, д. 3960, л. 69—70]. Согласно нормам Горного устава, касавшимся Польши, разведку и добычу ископаемых на государственных и частных землях могли вести как собственники, так и посторонние лица, получившие на то согласие и выплатившие компенсацию, однако этого согласия не требовалось в отношении разработки и добычи железных, цинковых, свинцовых руд и ископаемых углей [УГ, с. 51—55]. В конце февраля 1913 года император утвердил предположения Совмина.

Окончательные очертания проекта Туркестанского положения теперь во многом зависели от того, кто займется его составлением. Это спровоцировало ведомственные разногласия. Совмин предложил отдать разработку проекта военному ведомству, причем вести ее в Туркестане под руководством генерал-губернатора А. В. Самсонова. Но допускалось, что заинтересованные ведомства могли приступить к составлению отдельных законопроектов, например, о водопользовании, об основаниях взимания государственного поземельного налога, о земском и городском хозяйстве [РГВИА, д. 3960, л. 71об-72об].

Азиатская часть Главного штаба попыталась взять функции координации составления проекта на себя и избежать передачи работы в Туркестан, объясняя это опасностью затягивания дела и нарушения цельности проекта. Однако этот план встретил противодействие туркестанского генерал-губернатора, назвавшего Азиатскую часть учреждением, «мало компетентным в местных особенностях ...». А. В. Самсонов выдвинул альтернативный план, который предполагал разработку проекта в Туркестане, а затем обсуждение в центральных ведомствах. Главный штаб счел этот порядок «крайне затяжным и малообещающим», но согласился после уверений генерал-губернатора, что разработка норм «уже в полном ходу и что некоторые из них уже разработаны». Позднее выяснилось, что заверения А. В. Самсонова далеки от реальности. В июне 1914 года Азиатская часть Главного штаба констатировала низкую интенсивность подготовки проекта, при том что значительная часть высших чиновников края, включая генерал-губернатора, находились в отпуске [РГВИА, д. 3960, л. 7—8, 105-106об]. Вскоре А. В. Самсонов ушел с поста в Туркестане и погиб в ходе боев в Восточной Пруссии.

## 5. Разработка положения в условиях Первой мировой войны

Начало мировой войны почти приостановило работу над проектом Положения об управлении Туркестаном. Как констатировал новый начальник края Ф. В. Мартсон в октябре 1915 года, работы резко затормозили прибытие беженцев и отсутствие средств. Туркестанский генерал-губернатор предлагал ради качества работы прервать ее до наступления мира [РГВИА, д. 3960, л. 128об-129об, 165-167об]. К февралю 1916 года, по данным Азиатской части Главного штаба, была составлена лишь незначительная часть проекта. Так, вопрос о поземельно-податном устройстве находился на стадии сбора материала казенными палатами, по вопросам поземельного устройства кочевников и переселенческого дела, переданным Туркестанскому управлению земледелия и имуществ, проекта составлено не было, проект по земскому хозяйству был составлен, но генерал-губернатор признал его неудовлетворительным. Делался вывод, что возложенная на местную администрацию задача оказалась для нее непосильна [РГВИА, д. 3961, л. 4—6].

Активизации подготовки реформы управления Туркестаном потребовала Госдума. В марте 1916 года парламентарии выразили пожелание, чтобы правительство внесло проект Туркестанского положения законодателям к осени 1916 года. Азиатская часть попыталась ускорить дело, предложив туркестанской администрации передать в центр материалы по всем вопросам, кроме административного устрой-

ства, однако со слов Ф. В. Мартсона выяснилось, что передавать в сущности нечего [РГВИА, д. 3961, л. 15, 25—27, 29—33]. Тем не менее Николай II в мае 1916 года поручил генерал-губернатору продолжать работы, командировав на помощь чиновника МВД, прапорщика П. Вдзенконского, ведавшего административным устройством Сибири и степных областей [РГВИА, д. 3961, л. 4—6, 45].

Среднеазиатское восстание в 1916 году продемонстрировало кризисное состояние системы управления окраиной и поставило под вопрос принятые в 1913 году основания реформы управления. Среди предпосылок восстания современники и историки называли недостатки правового регулирования хозяйственных вопросов, поземельных отношений, противоречия в связи с инициированной ГУЗиЗ форсированной аграрной колонизацией края [СОГД, с. 151, 159—160].

Назначенный летом 1916 года туркестанским генерал-губернатором А. Н. Куропаткин помимо подавления восстания энергично взялся за подготовку реформы. А. Н. Куропаткин, стараясь избежать, как он писал, неудачного опыта составления положения «канцелярским путем» К. А. Несторовским, стал привлекать к обсуждению население и администрацию. Был составлен перечень вопросов, из ответов готовился свод мнений для обсуждения в межведомственном совещании. В ходе совещаний А. Н. Куропаткину удалось обсудить, в частности, податное обложение кочевого населения, но в целом к декабрю 1916 года вопросы податной реформы, земского и городского хозяйства, горного дела оставались на стадии сбора сведений. Генерал-губернатор совершил несколько поездок по краю, интересовался мнением разных слоев русского и коренного населения о желательных реформах, вызывал представителей отдаленных мест [РГВИА, д. 3961, л. 70—71, 101об, 109об].

## 6. Заключение

Интенсивное осмысление роли Туркестана в жизни России, начавшееся в начале XX века, изменило цель разработки нового проекта Туркестанского положения: от задачи «кодификации» элиты метрополии перешли к осознанию необходимости сформулировать приоритеты развития окраины, требовался качественно новый акт, который бы урегулировал хозяйственные отношения, идущие на смену традиционным. Решение этой задачи предполагало значительно большее время и усилия, в процессе обсуждения возникли разногласия между ГУЗиЗ, военным ведомством, туркестанской администрацией, ревизором К. К. Паленом. Постепенно приходило понимание, что для разработки нового положения нужны не только «кабинетные» размышления, но и оценка мнений населения, изучение практической ситуации, выявление противоречий. Сомнению подвергались и территориальные рамки края.

Основные начала реформы были сформулированы к 1913 году и предполагали устранение препятствий для капиталистического развития в интересах метрополии, а также аграрную, хлопковую специализацию и ускоренную колонизацию. В дальнейшем ведомственная борьба привела к передаче разработки туркестанской администрации, не согласной с рядом принципов в основе проекта, не имев-

шей достаточного штата чиновников и средств, что связано с отсталостью налоговой системы и популярной идеей повышения доходности окраины. Мировая война ярко высветила недостатки правового регулирования экономических вопросов, что сделало задачу создания нового положения об управлении Туркестаном особенно актуальной. Однако война резко затормозила разработку. В условиях восстания 1916 года А. Н. Куропаткин предпринял экстренные усилия, но начало революции 1917 года оставило процесс составления проекта незавершенным.

Можно предположить, что подготовка реформы задерживалась из-за незаинтересованности части элиты и ведомств в законодательном утверждении частной собственности на землю, определении порядка землеустройства коренного населения, установлении налога на хлопок, казенных финансовых вливаний в край, унификации системы управления. В качестве альтернативы ГУЗиЗ при А. В. Кривошеине избрало путь принятия отдельных актов по приоритетным для него вопросам колонизации, землеустройства переселенцев при поддержке Госдумы. ГУЗиЗ действовало наиболее последовательно, но его однобокость мешала формированию единой политики империи, усилила противоречия. Как справедливо отмечал К. К. Пален, эти действия создали аграрные трудности, закладывали «семена национальной розни» [ОРТК, с. 406], что проявилось в восстании.

Недостаточно внимания реформе управления Туркестана уделял Минфин, не желавший финансировать развитие окраин. Ведомство не прислало отзыв на проект К. А. Несторовского. Министр финансов В. Н. Коковцов заявлял, что проблему переселения в Туркестан следует считать второстепенной, объяснял низкие темпы оросительных работ затруднительным положением казначейства [РГИА, д. 428а, л. 22об, 37—37об, 98об-99]. Не решалась проблема мелкого кредита, из-за чего доходы от выращивания хлопка получали не производители, а ростовщики, скупщики.

Предложения о вливаниях бюджетных средств в Туркестан негативно воспринимались обществом, планы развития промышленности критиковались за конкуренцию с производителями метрополии, введению налога на вывозимый из края хлопок противодействовали предприниматели, сторонники «хлопковой независимости» России, правые круги выступали против привлечения в Туркестан частного, особенно иностранного капитала. Российская империя так и не смогла согласовать интересы в экономическом развитии Туркестана, упорядочить противоречивые нормы и правоприменение, урегулировать новые для окраины хозяйственные институты и закрепить это юридически.

#### Источники и принятые сокращения

1. ГДСО 1 — *Государственная дума*. Стенографические отчеты. Четвертый созыв. Сессия вторая, 1914. Часть V. — Санкт-Петербург : Государственная типография, 1914. — 1399 стб.
2. ГДСО 2 — *Государственная дума*. Стенографические отчеты. Четвертый созыв. Сессия четвертая, 1916 г. Часть III. — Петроград : Государственная типография, 1916. — 2309 стб.

3. ГССО 1 — *Государственный Совет*. Стенографические отчеты, 1913—1914 гг. Сессия девятая. — *Петроград* : Государственная типография, 1914. — 3144 стб.
4. ГССО 2 — *Государственный Совет*. Стенографические отчеты, 1916 г. Сессия тринадцатая. Заседание II, 4 ноября 1916 г. — *Петроград* : Государственная типография, 1916. — 68 стб.
5. ГУЗиЗ — *Главное управление землеустройства и земледелия*.
6. ЖСЗК — *Журнал Совещания о землеустройстве киргиз* (Петербург, 1907 г.). — Санкт-Петербург : [б. и], 1907. — 145 с.
7. ОЗППТ — *Объяснительная записка к проекту Положения об управлении Туркестанского края, составленному в 1902—1903 гг. комиссией К. А. Несторовского*. — Ташкент, б / г. — 125 с.
8. ОРТК — *Отчет по ревизии Туркестанского края, произведенной сенатором К. К. Паленом. Переселенческое дело в Туркестане*. — Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1910. — 430, VI с.
9. ПЗОГД — *Проекты законов, одобренные Госдумой. Четвертый созыв. Сессия вторая, 1913—1914 гг. Выпуск I*. — Петроград : Государственная типография, 1914. — 745 с.
10. ПСОГД1 — *Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Четвертый созыв. Сессия первая, 1912—1913 гг. Выпуск IV*. — Санкт-Петербург : Государственная типография, 1913. — 936 с. разд. паг.
11. ПСОГД2 — *Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Четвертый созыв. Сессия четвертая, 1915—1916 гг. Выпуск III*. — Петроград : Государственная типография, 1916. — 684 с. разд. паг.
12. ПУТК — *Положение об управлении Туркестанского края*. — Санкт-Петербург : Гос. типография, 1886. — 45 с.
13. РГВИА — *Российский государственный военно-исторический архив*. Ф. 400 (Азиатская часть Главного штаба). Оп. 1.
14. РГИА — *Российский государственный исторический архив*. Ф. 1276 (Совет министров). Оп. 4.
15. СОГД — *Стенографический отчет Государственной Думы. Заседание 15 декабря 1916 г. // Восстание 1916 года в Средней Азии : сборник документов*. — Ташкент : Госиздат, 1932. — С. 143—162.
16. УГ — *Устав Горный // Свод законов Российской империи. Книга вторая. Т. VII*. — Санкт-Петербург : Деятель, 1912. — С. 7—103.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Алимджанов Б. А. Экономическая политика Российской империи в Туркестанском генерал-губернаторстве (вторая половина XIX — начало XX века) : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.03 / Б. А. Алимджанов. — Санкт-Петербург, 2016. — 177 с.
2. Аминов А. М. Экономическое развитие Средней Азии (со второй половины XIX века до Первой мировой войны) / А. М. Аминов. — Ташкент : Государственное издательство, 1959. — 298 с.
3. Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи : государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914—1917 гг.) / А. Ю. Бахтурина. — Москва : РОССПЭН, 2004. — 392 с.

4. *Верещагин П. Д.* Переселенческая политика царизма в Сыр-Дарьинской области Туркестанского края в годы столыпинской реакции : автореферат диссертации ... кандидата исторических наук / П. Д. Верещагин. — Москва, 1951. — 14 с.
5. *Гинс Г. К.* Основные начала проекта водного закона для Туркестана / Г. К. Гинс. — Санкт-Петербург : [б. и.], 1912. — 75 с.
6. *Гинс Г. К.* Переселение и колонизация / Г. К. Гинс. — Санкт-Петербург : [б. и.], 1913. — 48 с.
7. *Корнеев В. В.* Управление Туркестанским краем : реальность и «правовые мечтания» (60-е годы XIX в. — февраль 1917 года) / В. В. Корнеев // Вопросы истории. — 2001. — № 7. — С. 56—70.
8. *Котюкова Т. В.* Окраина на особом положении. Туркестан в преддверии драмы / Т. В. Котюкова. — Москва : Научно-политическая книга, 2016. — 390 с.
9. *Кривошеин К. А.* В. Кривошеин (1857—1921 г.). Его значение в истории России начала XX века / К. А. Кривошеин. — Париж : [б. и.], 1973. — 350 с.
10. *Крупенкин Е. Н.* Туркестан в составе Российской империи (1865—1917 гг.) : от военно-административного управления к гражданско-административному : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.02 / Е. Н. Крупенкин. — Томск, 2019. — 190 с.
11. *Лаврентьев В.* Капитализм в Туркестане (буржуазная колонизация Средней Азии) / В. Лаврентьев. — Москва : Издательство Коммунистической академии, 1930. — 160 с.
12. *Мамаев А. В.* Проблемы экономического развития Туркестана в работе IV Государственной думы / А. В. Мамаев // Клио. — 2018. — № 11. — С. 73—82.
13. *Правилова Е. А.* Финансы империи : Деньги и власть в политике России на национальных окраинах. 1801—1917 / Е. А. Правилова. — Москва : Новое издательство, 2006. — 453 с.
14. *Правилова Е. А.* «Цена» империи : центр и окраины в российском бюджете XIX — XX века / Е. А. Правилова // Ab Imperio. — 2002. — № 4. — С. 115—143.
15. *Стеткевич А.* Убыточен ли Туркестан для России? / А. Стеткевич. — Санкт-Петербург : [б. и.], 1899. — 19 с.
16. *Суворов В. А.* Историко-экономический очерк развития Туркестана (по материалам железнодорожного строительства в 1880—1917 гг.) / В. А. Суворов. — Ташкент : Государственное издательство Узбекской ССР, 1962. — 172 с.
17. *Трегубов А. Л.* Переселенческое дело в Семипалатинской и Семиреченской областях : впечатления и заметки члена Госдумы А. Л. Трегубова по поездке летом 1909 г. / А. Л. Трегубов. — Санкт-Петербург : [б. и.], 1910. — 78 с.
18. *Центральная Азия в составе Российской империи* / С. Н. Абашин, Д. Ю. Арапов, Н. Е. Бекмаханова, О. В. Боронин, О. И. Брусина, А. Ю. Быков, Д. В. Васильев, А. Ш. Кадырбаев, Т. В. Котюкова, П. П. Литвинов, Н. Б. Нарбаев, Ж. С. Сыздыкова. — Москва : Новое литературное обозрение, 2008. — 464 с.
19. *Шушкова М. Е.* Организация управления Туркестаном в начале XX века : диссертация ... кандидата исторических наук : 07.00.02 / М. Е. Шушкова. — Москва, 2015. — 313 с.
20. *Шушкова М. Е.* Реформа управления Туркестанским краем в начале XX в. : разногласия между С.-Петербургом и Ташкентом / М. Е. Шушкова // Новый исторический вестник. — 2012. — № 32 (2). — С. 6—19.
21. *Brower D.* Turkestan and the Fate of the Russian Empire / D. Brower. — London, New York : RoutledgeCurzon, 2003. — 213 p.

## MANAGEMENT OF THE TURKESTAN REGION REFORM PREPARATION AT THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY: ECONOMIC ASPECTS<sup>1</sup>

© **Andrey V. Mamaev (2019)**, orcid.org/0000-0002-1075-0468, PhD in History, senior researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia), andreydx2006@gmail.com.

The economic aspects of preparing a new Regulation on the management of Turkestan at the beginning of the XX century are studied. The relevance of the study is justified both by the unexplored topic and the need to identify the prerequisites for the crisis situation of the Russian authorities in Turkestan on the eve of the 1917 revolution. The results of the analysis of the draft commissions of K. A. Nestorovsky, the meeting of P. A. Kharitonov, the proposals of Senator K. K. Palen and the Turkestan Governor-General A. V. Samsonov, criticism and comments from various departments, the initiatives of the Main Directorate for Land Management and Agriculture are presented. Particular attention is paid to the legal regulation of the issue of land, resettlement. The novelty of the study is in the fact that for the first time it traces the course of discussions and the process of constructing the legal foundations of the economic policy of the empire on the outskirts in the context of developing a new Turkestan position. It is proved that the Russian Empire intended to create conditions for the accelerated development of Turkestan in the interests of the mother country, but could not agree on conflicting needs and settle economic institutions new to the outskirts. It is emphasized that this was manifested in the failure of the many years preparation of the Regulation on the management of the region.

Keywords. Russia; Turkestan; economic development; control; legislation; projects.

### MATERIAL RESOURCES

- GDSO1 — *Gosudarstvennaya дума. Stenograficheskiye otchety. Chetvertyy sozyv. Sessiya vtoraya, 1914. Chast V.* (1914). Sankt-Peterburg: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- GDSO2 — *Gosudarstvennaya дума. Stenograficheskiye otchety. Chetvertyy sozyv. Sessiya chetvertaya, 1916 g. Chast III.* (1916). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- GSSO1 — *Gosudarstvennyy Sovet. Stenograficheskiye otchety, 1913—1914 gg. Sessiya devyataya.* (1914). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- GSSO2 — *Gosudarstvennyy Sovet. Stenograficheskiye otchety, 1916 g. Sessiya trinadtsataya. Zasedaniye II, 4 noyabrya 1916 g.* (1916). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- GUZiZ — *Glavnoye upravleniye zemleustroystva i zemledeliya.* (In Russ.).
- ORTK — *Otchet po revizii Turkestanskogo kraya, proizvedennoy senatorom K. K. Palenom. Pereselencheskoye delo v Turkestane.* (1910). Sankt-Peterburg: Senatskaya tipografiya. (In Russ.).
- OZPPT — *Obyasnitelnaya zapiska k projektu Polozheniya ob upravlenii Turkestanskogo kraya, sostavlennoy v 1902—1903 gg. komissiyey K. A. Nestorovskogo.* Tashkent, b / g. (In Russ.).
- PSOGD1 — *Prilozheniya k stenograficheskim otchetam Gosudarstvennoy dумы. Chetvertyy sozyv. Sessiya pervaya, 1912—1913 gg. Vypusk IV.* (1913). Sankt-Peterburg: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- PSOGD2 — *Prilozheniya k stenograficheskim otchetam Gosudarstvennoy dумы. Chetvertyy sozyv. Sessiya chetvertaya, 1915—1916 gg. Vypusk III.* (1916). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).

1 This research was supported by the Russian Science Foundation. Project № 18-18-00142 “The Center and the regions: state economic policy on the outskirts of the Russian Empire (1894—1917)”.

- PUTK — *Polozheniye ob upravlenii Turkestanskogo kraya*. (1886). Sankt-Peterburg: Gos. tipografiya. (In Russ.).
- PZOGD — *Proekty zakonov, odobrennyye Gosdumoy. Chetvertyy sozov. Sessiya vtoraya, 1913—1914 gg. Vypusk I*. (1914). Petrograd: Gosudarstvennaya tipografiya. (In Russ.).
- RGIA — *Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv. F. 1276 (Sovet ministrov). Op. 4*. (In Russ.).
- RGVIA — *Rossiyskiy gosudarstvennyy voyenno-istoricheskiy arkhiv. F. 400 (Aziatskaya chast' Glavnogo shtaba). Op. 1*. (In Russ.).
- SOGD — *Stenograficheskiy otchet Gosudarstvennoy Dumy. Zasedaniye 15 dekabrya 1916 g. In: Vosstaniye 1916 goda v Sredney Azii: sbornik dokumentov*. (1932). Tashkent: Gosizdat. 143—162. (In Russ.).
- UG — *Ustav Gornyy. Svod zakonov Rossiyskoy imperii. Kniga vtoraya. T. VII*. (1912). Sankt-Peterburg: Deyatel. 7—103. (In Russ.).
- ZhSZK — *Zhurnal Soveshchaniya o zemleustroytve kirgiz (Peterburg, 1907 g.)*. (1907). Sankt-Peterburg: [b. i.]. (In Russ.).

## REFERENCES

- Abashin, S. N., Arapov, D. Yu., Bekmakhanova, N. E., Boronin, O. V., Brusina, O. I., Bykov, A. Yu., Vasilyev, D. V., Kadyrbayev, A. Sh., Kotyukova, T. V., Litvinov, P. P., Narbayev, N. B., Syzdykova, Zh. S. (2008). *Tsentralnaya Aziya v sostave Rossiyskoy imperii*. Moskva: Novoye literaturnoye obozreniye. (In Russ.).
- Alimdzhanov, B. A. (2016). *Ekonomicheskaya politika Rossiyskoy imperii v Turkestanskom general-gubernatorstve (vtoraya polovina XIX — nachalo XX veka): dissertatsiya ... kandidata istoricheskikh nauk*. Sankt-Peterburg. (In Russ.).
- Aminov, A. M. (1959). *Ekonomicheskoye razvitiye Sredney Azii (so vtoroy poloviny XIX veka do Pervoy mirovoy voyny)*. Tashkent: Gosudarstvennoye izdatelstvo. (In Russ.).
- Bakhturina, A. Yu. (2004). *Okrainy Rossiyskoy imperii: gosudarstvennoye upravleniye i natsionalnaya politika v gody Pervoy mirovoy voyny (1914—1917 gg.)*. Moskva: ROSSPEN. (In Russ.).
- Brower, D. (2003). *Turkestan and the Fate of the Russian Empire*. London, New York: RoutledgeCurzon. (In Russ.).
- Gins, G. K. (1912). *Osnovnyye nachala proekta vodnogo zakona dlya Turkestana*. Sankt-Peterburg: [b. i.]. (In Russ.).
- Gins, G. K. (1913). *Pereseleniye i kolonizatsiya*. Sankt-Peterburg: [b. i.]. (In Russ.).
- Korneyev, V. V. (2001). Upravleniye Turkestanskim krayem: realnost' i «pravovyye mechtaniya» (60-e gody XIX v. fevral' 1917 goda). *Voprosy istorii*, 7: 56—70. (In Russ.).
- Kotyukova, T. V. (2016). *Okraina na osobom polozhenii. Turkestan v preddverii dramy*. Moskva: Nauchno-politicheskaya kniga. (In Russ.).
- Krivoshein, K. A. (1973). *A. V. Krivoshein (1857—1921 g.). Yego znacheniye v istorii Rossii nachala XX veka*. Parizh: [b. i.]. (In Russ.).
- Krupenkin, E. N. (2019). *Turkestan v sostave Rossiyskoy imperii (1865—1917 gg.): ot voyenno-administrativnogo upravleniya k grazhdansko-administrativnomu: dissertatsiya ... kandidata istoricheskikh nauk*. Tomsk. (In Russ.).

- Lavrentyev, V. (1930). *Kapitalizm v Turkestane (burzhuaznaya kolonizatsiya Sredney Azii)*. Moskva: Izdatelstvo Kommunisticheskoy akademii. (In Russ.).
- Mamayev, A. V. (201). Problemy ekonomicheskogo razvitiya Turkestana v rabote IV Gosudarstvennoy dумы. *Klio*, 11: 73—82. (In Russ.).
- Pravilova, E. A. (2006). *Finansy imperii: Dengi i vlast' v politike Rossii na natsionalnykh okrainakh. 1801—1917*. Moskva: Novoye izdatelstvo. (In Russ.).
- Pravilova, E. A. (2002). «Tsena» imperii: tsentr i okrainy v rossiyskom byudzhete XIX — XX veka. *Ab Imperio*, 4: 115—143. (In Russ.).
- Shushkova, M. E. (2012). Reforma upravleniya Turkestanskim krayem v nachale XX v.: raznoglasiya mezhdu S.-Peterburgom i Tashkentom. *Novyy istoricheskiy vestnik*, 32 (2): 6—19. (In Russ.).
- Shushkova, M. E. (2015). *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v nachale XX veka: dissertatsiya ... kandidata istoricheskikh nauk*. Moskva. (In Russ.).
- Stetkevich, A. (1899). *Ubytochen li Turkestan dlya Rossii?* Sankt-Peterburg: [b. i.]. (In Russ.).
- Suvorov, V. A. (1962). *Istoriko-ekonomicheskiy ocherk razvitiya Turkestana (po materialam zheleznodorozhnogo stroitelstva v 1880—1917 gg.)*. Tashkent: Gosudarstvennoye izdatelstvo Uzbekskoy SSR. (In Russ.).
- Tregubov, A. L. (1910). *Pereselencheskoye delo v Semipalatinskoy i Semirechenskoy oblastiakh: vpechatleniya i zametki chlena Gosdumy A. L. Tregubova po poyezdke letom 1909 g.* Sankt-Peterburg: [b. i.]. (In Russ.).
- Vereshchagin, P. D. (1951). *Pereselencheskaya politika tsarizma v Syr-Darinskoy oblasti Turkestanskogo kraia v gody stolypinskoy reaktsii: avtoreferat dissertatsii ... kandidata istoricheskikh nauk*. Moskva. (In Russ.).