

*На правах рукописи*

**Шушкова Маргарита Евгеньевна**

**Организация управления Туркестаном в начале XX века**

Специальность 07.00.02 – «Отечественная история»

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Москва 2015

Работа выполнена на кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций Историко-архивного института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный гуманитарный университет» (РГГУ)

**Научный руководитель:** **Бахтурина Александра Юрьевна**  
доктор исторических наук, доцент

**Официальные оппоненты:**

**Циунчук Рустем Аркадьевич**, доктор исторических наук, профессор, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», кафедра мировой политики и международных экономических отношений, профессор

**Котюкова Татьяна Викторовна**, кандидат исторических наук, федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт Всеобщей истории» Российской Академии наук, Центр истории постсоветских стран Средней Азии и Закавказья, старший научный сотрудник

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»

Защита состоится «19» февраля 2016 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д. 212.198.07 при Российском государственном гуманитарном университете по адресу: 125993, ГСП-3, Москва, Миусская площадь, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского государственного гуманитарного университета, а также на сайте РГГУ по адресу: <http://dissovet.rggu.ru/section.html?id=12210>

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2015 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Елена Владимировна Барышева

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Одним из важнейших условий развития современной России как многонационального, многоконфессионального государства является формирование сбалансированной системы взаимодействия центра и регионов, предполагающей поиск наиболее эффективных моделей управления в целях реализации государственной региональной политики. Несомненную важность представляет изучение исторического опыта имперской системы управления национальными окраинами, имеющими не только этническую специфику, но и различия в организации управления.

Таким образом, **актуальность исследования** определяется как важностью изучения позитивного и негативного влияния ведомственных структур на развитие регионов, так и необходимостью исследования централизованных и децентрализованных моделей управления в России с точки зрения поиска оптимальных схем взаимодействия центра и регионов с национальной, конфессиональной и культурной спецификой.

Необходимо глубокое и всестороннее осмысление взаимодействия верховной власти и регионов в Российской империи в контексте применения этого исторического опыта к существующим сегодня проблемам реализации государственной региональной политики России.

**Проблематика** данного диссертационного исследования определяется противоречиями между отраслевым и территориальным принципами в системе государственного управления Российской империей на примере Туркестанского генерал-губернаторства.

Наряду с институтом генерал-губернаторства в Туркестанском крае действовали местные отраслевые учреждения подчинявшиеся своим министерствам. Реализация отраслевого принципа управления, предполагавшего централизованное руководство отраслью в масштабах всей страны, включая национальные окраины, влекла за собой постепенное сужение властных полномочий генерал-губернаторов. И, как следствие, возникали противоречия между аппаратом управления генерал-губернаторства и министерскими структурами на местах.

К началу XX в. эти противоречия стали оказывать влияние на управление Туркестанским краем. Изучение истории взаимодействия министерских структур и самих министерств с институтом генерал-губернаторства в организации управления Туркестанским генерал-губернаторством в начале XX в., поиск оптимальных моделей управления позволят более обоснованно говорить о

кризисных явлениях в Российской империи накануне революции 1917 г.

### **Степень научной разработанности темы**

*В российской историографии второй половины XIX — начала XX вв.* существенное место занимало изучение истории присоединения Средней Азии к России. Первые исследования создавались участниками завоевания края, были направлены на обоснование цивилизаторской миссии в Туркестанском крае (А.И. Макшеев, А.П. Хорошхин, М.И. Венюков, Л.Ф. Костенко и др.) и не уделяли достаточного внимания организации управления краем.

В конце XIX в. начинается изучение социально-экономических, внешнеполитических и этнографических проблем региона (М.В. Грулев, И.И. Гейер, В.П. Воцинин, Г.К. Гинс, С.Н. Велецкий, В.В. Бартольд). Особое внимание дореволюционная историография обращала на деятельность первого Туркестанского генерал-губернатора генерал-адъютанта К.П. фон Кауфмана.

Первым фундаментальным трудом по истории Туркестана, вышедшим в начале XX в., следует считать работу М.А. Терентьева «История завоевания Средней Азии». В ней автор обосновывал присутствие российской власти в Туркестанском крае и обратил особое внимание на деятельность краевой администрации. Организация деятельности краевых учреждений и выборных представителей местного населения в исторической литературе этого периода затрагивалась фрагментарно в работах известных ученых-ориенталистов (Н.П. Остроумов, Н.С. Лыкошин, В.П. Наливкин).

Зарубежные исследователи проявляли повышенный интерес к завоевательным процессам в Туркестане. Одни считали, что Российская империя не стремилась к захвату Индии (Дж. Лоуренс, В. Гладстон, В.М. Торнберн, Ф. Тренч, А.Я. Мак-Гахан, Г.Д. Кемпбелл, Г. Ханна), а другие утверждали, что захват Россией среднеазиатских ханств является подготовкой для дальнейшего вторжения в эту страну (Г. Роулинсон, Ч. Мак-Грегор, Дж. Маллесон, Г. Хэмли и др.). Достоинством дореволюционной литературы является богатство материала, включающее историко-экономические и статистико-этнографические данные по этому региону. При этом вопросы управления затрагивались лишь частично, не являясь самостоятельным предметом исследования.

*В советской историографии* изучение Туркестанского края было направлено преимущественно на выявление объективных причин вхождения Туркестана в состав Российской империи. Основными направлениями в 1920-1950-х гг. стали: изучение истории революционного движения (Г.И. Сафаров, Т.Р. Рыскулов и др.) анализ экономического развития края (М.К. Рожкова, А.М.

Аминов, П.Г. Галузо и др.), история укрепления дружественных связей между республиками в годы Великой Отечественной войны (Е.Б. Бекмаханов, З.Ш. Раджабов, Б.Г. Гафуров и др.). В 1960-1980-х гг. изучалась история присоединения Средней Азии к России, также упоминалось об организации управления Туркестаном (Н.П. Ерошкин, Х.Д. Садыков, Н.А. Абдурахимова).

В 1960-80-х гг. зарубежные ученые отвергали тезис о добровольности вхождения в состав Российской империи этой национальной окраины (Дж. Бэргхорн, Э. Бэкон, Р. Конкуэст, Л. Тиллет, Дж. Уилер и др.).

**В 1990-х гг.** возрос интерес к изучению национальной политики Российской империи. В конце 1990-х годов был создан ряд обобщающих исследований по истории национальных окраин, отражающих особенности их присоединения к Российской империи (В.С. Дякин, В.В. Трепавлов и др.).

Ряд исследований посвящены проблемам государственного управления Туркестаном в связи с конфессиональной политикой (П.П. Литвинов, Д.Ю. Арапов), истории экономических отношений и переселенческой политики (К.А. Фурсов, Т.В. Котюкова), политического лоббирования интересов Туркестана в Государственной Думе (Т.В. Котюкова), российско-британских отношений (Н.С. Киняпина, С.Ю. Порохов, Е.Ю. Сергеев), деятельности органов Департамента полиции МВД в Туркестане (П.П. Литвинов), организации управления на областном, уездном и сельском уровнях в Туркестане во второй половине XIX века (Ф.Т. Тухтаметов), общим вопросам управления краем в XIX в. (Д.В. Васильев). Российские историки в 2000-х гг. начинают дискуссию о наиболее приемлемой форме управления Туркестанским краем (В.В. Соколов, В.В. Корнеев). В работах, посвященных изучению института генерал-губернаторства в целом, поднимается вопрос об эволюции статуса Туркестанского генерал-губернатора в середине XIX - начале XX вв. (Л.М. Лысенко, В.В. Черкесов, Г.А. Рассолов).

В зарубежной научной литературе этого периода предпринимаются попытки переосмысления истории отношений России с национальными окраинами как отношений между метрополией и колониями (С. Саусек, А. Каганович, А. Моррисон). Особого внимания заслуживает статья американского исследователя В. Сандерленда, где отмечается, что отсутствие среди министерств Российской империи колониального ведомства затрудняло взаимодействие имперского центра и национальных окраин.

Но, несмотря на рост интереса к истории управления Туркестанским краем, в большинстве работ акцент сделан на функционировании центральных органов управления, а не на деятельности их краевых структур.

***Появление самостоятельных государств после распада СССР*** на территории среднеазиатского региона активизировало деятельность ученых стран Ближнего зарубежья, пытавшихся создать свою концепцию национальной истории.

Большинство работ общеисторического плана, созданных узбекскими и таджикскими историками, посвящены анализу колониальной политики российской власти в Туркестане и проблемам присоединения Средней Азии к России ( Р. Масов, Х. Пирумшоев, М. Маликов, Н.А. Абдурахимова, Д. Алимова, А. Мамадазимов, Д.М. Зоиров, В.В. Дубовицкий). В ряде работ рассматриваются вопросы правового положения Туркестанского генерал-губернаторства в конце XIX - начале XX в. (М.Е. Смоктий.), переселенческой политики в крае (И.В. Бартенева), городского управления в крае (Р.Ю. Турсунова).

При стабильном интересе к истории Туркестана ряд проблем остался вне зоны внимания исследователей: деятельность министерских структур в Туркестанском крае; административно-территориальные преобразования на рубеже XIX – XX вв. и их последствия для Туркестана; противоречивый характер законодательной базы. В начале XXI в. фундаментальных работ национальных историков, посвященных широкому спектру проблем среднеазиатского региона, не появилось, а большинство научных исследований относится к изучению особенностей молодых среднеазиатских государств.

В целом в исторической литературе достаточно полно рассмотрены процесс вхождения Туркестана в состав Российской империи, формирование национальной политики в отношении этого региона, становление системы управления Туркестаном в середине и конце XIX века, но функционирование аппарата управления в Туркестанском генерал-губернаторстве в начале XX века, его взаимодействия с министерскими структурами в крае изучается фрагментарно.

**Объектом исследования** является система управления Туркестанским генерал-губернаторством в начале XX в.

**Предмет исследования** – организационная модель устройства аппарата управления Туркестанского генерал-губернаторства в 1897-1917 гг.

**Цель исследования:** на основе анализа нормативно-правовой базы управления Туркестаном, структуры, функций и направлений деятельности аппарата генерал-губернатора и краевых ведомств реконструировать процесс управления Туркестанским краем с целью выявления проблемных аспектов управления краем в начале XX в.

В соответствии с поставленной целью в диссертации были сформулированы

и решены следующие **исследовательские задачи**:

- изучена нормативно-правовая база, составляющая основу управления Туркестанского генерал-губернаторства с целью сравнительного анализа законодательных и нормативных актов, действующих на территории края;
- определена структура аппарата управления Туркестанского генерал-губернаторства, а также выявлены особенности областного, городского, уездного и сельского управления в крае в начале XX в.;
- изучено взаимодействие между министерствами и институтом генерал-губернаторства на территории Туркестана с целью выявления основных противоречий в их взаимоотношениях;
- показаны особенности реформирования управления Туркестанским генерал-губернаторством в начале XX в.;
- проанализировано административно-территориальное устройство Туркестанского генерал-губернаторства конца XIX в. и его изменения в начале XX в. и определено, как изменение границ генерал-губернаторства влияло на организацию управления краем.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период с 1897 г. до февраля 1917 г., имеющий самостоятельное значение в истории управления Туркестанским генерал-губернаторством.

Нижней хронологической границей является 1897 г., когда в состав генерал-губернаторства вошли Семиреченская и Закаспийская области и изменилась нормативная база управления краем. Одновременно стали рассматриваться вопросы о преобразовании городского управления и судебной системы в Туркестанском крае. Таким образом, в 1897 г. встал вопрос об изменении системы управления Туркестанским краем в связи с расширением территории и дальнейшим встраиванием края в общеимперскую систему управления. Верхней хронологической границей исследования является февраль 1917 г., когда произошли изменения в организации государственной власти и начался новый период в истории управления Туркестаном.

**Географические рамки исследования.** В данной диссертации рассматривается территория Туркестанского генерал-губернаторства, состоявшая в начале XX в. из пяти областей: Закаспийской, Самаркандской, Ферганской, Сыр-Дарьинской и Семиреченской.

**Понятийный и терминологический аппарат**, используемый для изучения истории организации управления Туркестаном, находится в стадии разработки. На протяжении длительного периода с конца XIX в. до нашего времени сложилось

несколько наименований региона, используемых в источниках и историографии.

В XIX и начале XX вв. в исторических и географических работах использовались понятия «Туркестан», а также «Западный Туркестан» или «Русский Туркестан» (А.И. Макшеев, И.И. Гейер, В.П. Вошинин и др.), поскольку Туркестан делился на Западный и Восточный. В состав Западного Туркестана входили земли, завоеванные русскими войсками, что и предопределило его второе название - «Русский Туркестан». После национально-государственного размежевания 20–30-х годов XX в. эти термины выходят из употребления. В советской науке общепринятым названием этого региона становится «Средняя Азия и Казахстан». Данное обозначение включало советские республики: Узбекистан, Таджикистан, Туркмению и Киргизию, а республика Казахстан выделялась в отдельный экономический район, тяготеющий по своим характеристикам к среднеазиатским республикам. Но в Российской империи в состав Туркестанского генерал-губернаторства помимо территорий Узбекистана, Туркмении и Киргизии входили южные районы современного Казахстана, а южные районы современного Таджикистана находились в составе Бухарского эмирата – протектората России. Тем не менее, начиная с советского времени, этот регион называется «Средняя Азия» (Н.А. Халфин, Б.В. Лунин, Н.С. Киняпина, П.П. Литвинов и др.).

В начале 1990-х годов, в основном, в англоязычной литературе применительно к изучаемой территории стал применяться термин «Центральная Азия». Он возник в связи с распадом Советского Союза и самоидентификацией новых независимых государств. В январе 1993 г. на встрече в г. Ташкенте лидеры Казахстана, Узбекистана, Киргизии, Таджикистана и Туркменистана приняли решение о новом официальном названии региона – «Центральная Азия». Данный термин достаточно быстро вытеснил прежнее название региона и стал использоваться многими российскими исследователями (Т.В. Котюкова, С.Н. Абашин, Д.В. Васильев и др.). При этом ряд ученых, в частности П.П. Литвинов, полагают, что данное обозначение региона возможно только по «географическому принципу».

Как административная единица в составе Российской империи эти территории, начиная с середины XIX в., получили название Туркестанское генерал-губернаторство. Данный термин не вышел из употребления в начале XX в., что отражено в законодательных актах. После утверждения «Положения об управлении Туркестанского края» в 1886 г., появилось другое официальное название – Туркестанский край. При этом параллельно в официальном

делопроизводстве нередко использовался термин «Туркестан»

В предлагаемом исследовании для обозначения территории, на которой было создано и действовало Туркестанское генерал-губернаторство, используется терминология конца XIX – начала XX вв.: «Туркестанское генерал-губернаторство», «Туркестанский край», «Туркестан».

В исторических источниках по истории Туркестанского края второй половины XIX – начала XX в. (Положение об управлении Туркестанского края 1886 г., всеподданнейшие отчеты и др.) употребляется термин «туземцы», который мы используем при цитировании исторических источников как синоним понятия «коренное население». Последнее понимается как совокупность этнических групп, населяющих конкретную местность (в данном случае – Туркестанское генерал-губернаторство).

**Методологическую основу исследования** составил системный подход, который актуален для понимания управления, как целостной системы, находящейся в постоянном развитии. Принцип научной объективности предполагает выявление всех исторических фактов, относящихся к теме исследования, и их непредвзятый и всесторонний анализ. Принцип целостности ориентирует исследователя в историографии на системное изучение исторических взглядов ученых, анализа их концепций с точки зрения взаимосвязанных элементов исторического знания. Структурно-функциональный метод позволил автору выделить структуру управления, состоящую из элементов с определенными функциями, поддерживающую жизнедеятельность системы управления в целом.

Также в диссертационном исследовании была использована совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания. Для анализа источников использовались общенаучные методы (обобщение, анализ, синтез); традиционные методы исторического исследования (описательный, проблемно-хронологический).

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили труды представителей русской геополитической школы. В данном исследовании используются теоретические построения В.П. Семенова-Тян-Шанского, который выделяет три системы геополитического контроля над пространством: кольцообразную, клочкообразную (точечную) и континентальную. Ученый относит Россию к последней, отмечая большую протяженность территории и резкие контрасты в освоении центра и периферии. Поддержание стабильности континентальной системы предусматривало необходимость «подтягивать» периферию до уровня центра.

В основе рассмотрения проблемы взаимодействия центра и окраин Российской империи также лежат теоретические модели взаимодействия «центра» и «периферии» в крупных полиэтнических и поликонфессиональных государствах. Наиболее значимой для данного исследования представляется концепция Э. Шилза, выделившего несколько моделей отношений между центром и периферией. В их число он включил так называемую, «промежуточную» модель, когда между центром и периферией имеется большое расстояние, которое, заполнено «лестницей уровней власти». Каждый из «уровней власти» в известной степени самостоятелен, но признает главенствующую роль «большого центра». Э. Шилз считал, что промежуточную модель целесообразно использовать при анализе многоуровневых, асимметричных имперских образований, к которым он относит и Российскую империю.

**Источниковая база** исследования представлена как опубликованными, так и неопубликованными документами. Среди **опубликованных источников** можно выделить несколько основных групп исторических документов.

Законы и нормативные акты, характеризующие правовое положение Туркестанского генерал-губернаторства и регламентирующие процесс управления: «Основные государственные законы Российской империи» (1906), «Временное положение об управлении Закаспийской области» (1890), «Положение об управлении Туркестанского края» (1886), «Положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областей» (1891), «Городовое Положение» (1870, 1892), Указ «О разделении Сибири и Средне-Азиатских областей на военные округа, с соответственными изменениями в устройстве их высшего гражданского управления» (1897), Особые журналы Совета Министров царской России, 1906-1917) и др.

Особую группу источников составили документы Государственного Совета по вопросам организации управления и кадровой политике в Туркестане («Об устройстве почтовой части в Туркестанском крае» (1869), «О порядке местного заведывания государственными имуществами в Туркестанском генерал-губернаторстве» (1897), «Временные правила о применении судебных уставов к областям Сыр-Дарьинской, Самаркандской, Ферганской, Семиреченской, Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской» (1898).

Самостоятельную группу источников составили отчеты сенаторских ревизий, отчеты офицеров Туркестанского военного округа, записки министров и главноуправляющих и всеподданнейшие доклады генерал-губернаторов Туркестана, которые дают ценную информацию об управлении Туркестанским

краем.

Привлекались статистические источники, позволившие проанализировать количественный состав чиновничества в учреждениях региона (Адрес-календари и Памятные книжки областей); материалы всеобщей переписи населения Российской империи 1897 г.)

Источники личного происхождения представлены мемуарами офицеров, занимающих в разное время государственные посты в Туркестанском генерал-губернаторстве: А.Н. Куропаткин, Г.П. Федоров, В.А. Мустафин, Н.И. Гродеков, Н.С. Лыкошин и др.

Самостоятельную группу источников составляют материалы местной и общероссийской периодической печати, («Туркестанские ведомости», «Туркестан», «Вперед», «Русский Туркестан», «Исторический вестник», «Вопросы колонизации»).

Несмотря на широкий спектр опубликованных источников, определяющее значение для данной работы имели **неопубликованные документы** Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА): «Азиатская часть Главного штаба» (Ф.400), «Военно-Ученый комитет Главного штаба» (Ф.401), «Коллекция Военно-Ученого архива» (Ф. 846), «Штаб Туркестанского военного округа» (Ф. 1396), личные фонды А.Н. Куропаткина (Ф. 165), С.Ю. Витте (Ф. 1622).

Особого внимания заслуживает фонд 400 «Азиатская часть Главного штаба», который содержит документы, отражающие разработку вопросов, как по военному, так и по гражданскому управлению Туркестанского края, обширную межведомственную переписку по вопросам управления краем.

Документы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ): «Николай II» (Ф. 601), «Департамент полиции Министерства внутренних дел (1881-1917)» (Ф. 102) - дают представление об обстановке, сложившейся в Туркестанском крае в годы первой революции 1905-1907 гг., создании органов политического надзора в крае.

Фонды архива внешней политики Российской империи (АВП РИ): «Отчеты Министерства иностранных дел России» (Ф. 137), «Азиатский департамент» (Ф. 154), «Архив комиссии по разграничению Памиров с Афганистаном» (Ф. 335), «Сношения России с Бухарой» (Ф. 109), «Ташкентские дела» (Ф.111), «Канцелярия Министерства иностранных дел» (Ф. 133), «Среднеазиатский стол» (Ф. 147) отражают внешнеполитическую ситуацию, сложившуюся в начале XX в. на границах с Туркестанским генерал-губернаторством, а также деятельность

Российского политического агентства в Бухаре.

Особую ценность представляют архивные документы Российского государственного исторического архива (РГИА, г. Санкт-Петербург): «Совет министров» (Ф. 1276), документы Департамента духовных дел иностранных исповеданий (Ф. 821), Департамента общих дел МВД (Ф. 1284), Канцелярии министра внутренних дел (Ф. 1282), личный фонд П.А. Столыпина (Ф. 1662), «Ревизия сенатора К.К. Палена Туркестанского края в 1908-1910 гг.» (Ф. 1396), часть которых, впервые вводится в научный оборот. В фонде «Совет Министров» (Ф. 1276) отложились материалы, характеризующие противоборство правительства П.А. Столыпина и Военного министерства по вопросу передачи Туркестанского края в ведение МВД.

Отдельные документы по изучаемой теме выявлены в Отделе письменных источников Государственного исторического музея (ОПИ ГИМ) Ф. 307 (личный фонд Н.И. Гродекова).

**Научно-практическая значимость диссертации.** Данное исследование восполняет большой пробел в истории среднеазиатского региона с точки зрения истории организации управления этой территорией. Практическая значимость работы заключается в возможности использования собранного материала для научного изучения современных процессов взаимодействия России и стран Ближнего зарубежья. Диссертация может быть полезна при разработке специальных курсов по истории России XIX в, а также при подготовке лекций, учебных пособий и создании учебных программ по историческим дисциплинам.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что:

- Впервые в отечественной и зарубежной историографии изучен организационно-правовой аспект функционирования Туркестанского генерал-губернаторства в конце XIX - начале XX в. Теоретическое осмысление проблемы административно-правового регулирования деятельности управленческого аппарата края на завершающем этапе существования Российской империи помогло углубить знания об особенностях и характерных чертах организации управления этого региона и выявить негативные аспекты процесса управления краем в 1897-1917 годах и установить их причины;
- Впервые проведен сравнительный анализ трех законодательных актов, на основе которых осуществлялось управление областями Туркестанского края в начале XX в. В качестве общего критерия оценки выдвинут постулат о наличии особенностей управления в отдельных административно-территориальных единицах (областях), составлявших Туркестанское генерал-губернаторство,

отраженных в соответствующих законодательных документах. Изучение обстоятельств и причин принятия этих законодательных актов, выявление общих и специфических черт процесса управления областями Туркестана, позволяет сделать выводы о влиянии специфики законодательства на организацию управления краем;

- На основании изучения деятельности трех комиссий по разработке проекта нового «Положения об управлении Туркестанского края» реконструирована история реформирования краевого законодательства в начале XX в. Также составлена и обоснована периодизация разработки реформы управления Туркестана в 1899-1917 гг. Установлено, что задача правовой и административной унификации, выражавшейся в приведении местного законодательства в соответствие с российскими законами, так и не была реализована. Предметом дискуссии в ходе межведомственного обсуждения стала необходимость разграничения полномочий Военного министерства, представителем которой являлся туркестанский генерал-губернатор и других министерств и ведомств, действующих на территории Туркестанского края. В итоге существовавшее переплетение отраслевого и территориального принципов в управлении Туркестанским генерал-губернаторством не позволяло найти решение проблемы;

- Выявлены основные противоречия во взаимоотношениях административных структур Туркестанского генерал-губернаторства и министерств Российской империи, наиболее близко соприкасавшихся с проблемами края. Полученный результат дает возможность проследить механизм принятия управленческих решений, влияющих на эффективность управления краем. Главной целью, поставленной перед генерал-губернатором, являлась интеграция Туркестанского края в общеимперское административное пространство. Находившаяся в начале XX в. в стадии формирования система местного управления, включающая краевые структуры министерств, предполагала поиск оптимальных решений в достижении этой цели, но отсутствие согласованности в деятельности различных органов управленческого аппарата Туркестанского генерал-губернаторства не позволяло достигнуть желаемого результата.

- Впервые исследованы взаимоотношения Туркестанского генерал-губернатора, подчиненного императору Российской империи и Военному министерству, и местных государственных учреждений, действующих на территории Туркестана. В результате удалось выявить ряд противоречий между отраслевыми структурами и администрацией Туркестанского генерал-губернаторства, проследить изменения в статусном положении высшего должного

лица, которым являлся туркестанский генерал-губернатор, и определить его место в системе государственного управления России в начале XX в.

- На основании неопубликованных источников описан процесс проведения административно-территориальной реформы Туркестанского края, повлекшей за собой значительное расширение его территории в 1897 г. Раскрывается ряд важных причин, приведших к разработке реформы управления Туркестаном.
- В научный оборот были введены новые источники: как неопубликованные, находящиеся в архивах, так и опубликованные, однако остававшиеся вне поля зрения исследователей, по истории управления Туркестанским краем. Это позволило по-новому интерпретировать уже известные материалы. Можно с уверенностью утверждать, что изменения в государственном управлении Российской империи в начале XX в., в частности объединение в одних руках постов председателя Совета министров и Министра внутренних дел, повлияло на появление планов передачи Туркестанского края из ведения Военного министерства в Министерство внутренних дел.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования обсуждены на международной научно-теоретической конференции МОУ ВПО «Российско-Таджикский (славянский) университет» (Душанбе, 2011), международных научно-практических конференциях филиала РГГУ в г. Железнодорожном Московской области (2010-2014 гг.), международных научных конференциях ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет» (Москва, 2012, 2013), всероссийских научно-теоретических конференциях ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» (Москва, 2012-2014), международной научной конференции ИРИ РАН (Москва, 2014). Основные положения и результаты диссертации были изложены в трех научных статьях, опубликованных в журналах ВАК: «Новый исторический вестник», «Вестник Российско-таджикского (славянского) университета), а также в двенадцати статьях в других изданиях. Диссертация обсуждалась на кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций Историко-архивного института РГГУ.

**Структура работы состоит** из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность и новизна темы, сформулированы объект, предмет, цель исследования и понятийный аппарат, определены задачи, хронологические и географические рамки исследования, степень разработанности темы в научной литературе, ее методологическая основа, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, содержатся сведения об апробации результатов проведенного исследования и о структуре диссертации.

**В первой главе «Административное управление Туркестанским генерал-губернаторством в конце XIX - начале XX в.»** рассматриваются организационно-правовые основы управления Туркестанским генерал-губернаторством и изменения, произошедшие в связи с административно-территориальной реформой 1899 г.

*1.1. «Формирование границ Туркестанского генерал-губернаторства в контексте внешнеполитических и стратегических проблем Российской империи 90-х гг. XIX в.»* рассмотрены причины изменения административных границ Туркестанского и их последствия для управления краем.

В 1897 г. Военное министерство инициировало изменение административно-территориального деления Туркестанского генерал-губернаторства, приняв решение о присоединении к нему Семиреченской и Закаспийской областей. Задача изменения границ Туркестанского края не стояла перед Военным министерством как самостоятельная, она была частью важного для ведомства вопроса о реформировании границ военных округов в Сибири и Средней Азии, исходя из внешнеполитических задач. Изменение административных границ Туркестанского генерал-губернаторства с точки зрения Военного министерства, имело огромное значение, поскольку позволяло свободно дислоцировать войска Туркестанского военного округа по всей территории края. Следовательно, войсковые части достаточно оперативно могли быть направлены в зоны локальных конфликтов на границе.

Данное решение, закрепленное Положением Комитета министров в 1899 г. повлекло за собой необходимость урегулирования разногласий, возникших в связи с одновременным действием в Туркестанском генерал-губернаторстве трех законодательных актов<sup>1</sup>. Они создавались в разное время для различных

---

<sup>1</sup> Сыр-Дарьинская, Ферганская и Самаркандская области – управлялись на основе «Положения об управлении Туркестанского края» 1886 г.; Семиреченская область регламентировала свою деятельность в соответствии с «Положением об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областей» 1891 г.; Закаспийская область – «Временным положением об управлении Закаспийской области» 1890 г.

административных единиц и были несогласованы между собой. Изменение административных границ и увеличение территории генерал-губернаторства в конце XIX в. потребовало разработки нового законодательства и изменения организации управления краем.

*1.2. «Аппарат Туркестанского генерал-губернатора в системе военного и гражданского управления Российской империи в начале XX в.»* анализируются организационные особенности аппарата Туркестанского генерал-губернаторства к началу XX в.

Первый туркестанский генерал-губернатор К.П. фон Кауфман заложил основные принципы управления в Туркестанском крае, в основе которых лежало укрепление единства военного и гражданского управления. Акцент делался на объединении под контролем генерал-губернатора всех органов управления на территории края, что создавало предпосылки для упрочения статуса генерал-губернатора.

12 июня 1886 г. было утверждено «Положение об управлении Туркестанского края», по которому на территории Туркестана вводились общие нормы губернского управления Российской империи, разграничив сферы интересов туркестанского генерал-губернатора и представителей министерств. В результате, с одной стороны, генерал-губернатор был обязан обеспечивать соблюдение законности на всей территории Туркестанского края и сохранять право прямого доступа к государю. С другой стороны, между генерал-губернатором, как представителем Военного министерства, и императором выстраивалась цепочка промежуточных инстанций в виде Главного штаба и Азиатской части, что предполагало значительное понижение статуса генерал-губернатора в вопросах гражданского управления в Туркестане.

При туркестанском генерал-губернаторе действовал Совет, имеющий совещательные функции по всем законодательным вопросам. Особенность его работы заключалась в том, что по земским повинностям и по поземельному и податному устройству решение принималось простым большинством голосов, что ставило генерал-губернатора в прямую зависимость от решений членов Совета.

Серьезной проблемой функционирования аппарата генерал-губернатора стала необходимость определить статус министерских структур и генерал-губернатора в Туркестане. Широкие права и полномочия генерал-губернатора и в целом краевой администрации вызывали недовольствие многих министерств и ведомств. В центре противоречий находился вопрос о том, кто будет стоять во главе отраслевого управления в крае: соответствующие центральные министерства

или все отрасли будут контролироваться генерал-губернатором.

1.3. «*Организация областного, городского, уездного и сельского управления Туркестаном в начале XX в.*» проанализирован процесс управления областями, в соответствии с действующими нормативными актами.

В результате территориально-административной реформы 1899 г. Туркестанское генерал-губернаторство состояло из 5 областей: Самаркандской, Сыр-Дарьинской, Ферганской, Семиреченской и Закаспийской.

Руководство в первых четырех областях осуществлялось военными губернаторами, а в пятой – начальником Закаспийской области. При этом военный губернатор Семиреченской области также исполнял обязанности наказного атамана казачьих войск. Права и обязанности военных губернаторов областей и начальника Закаспийской области существенно отличались, что было обусловлено постепенностью вхождения областей в состав Туркестана. Начальник Закаспийской области обладал самыми широкими правами, поскольку Закаспийская область, с одной стороны, имела общую границу с Персией и Афганистаном, а с другой, граничила с Бухарским эмиратом и Хивинским ханством.

Несмотря на то, что военные губернаторы областей и начальник Закаспийской области обладали всей полнотой гражданской и военной власти, вряд ли можно было считать их полноценными «хозяевами» на своих территориях. Действующие в областях представители различных министерств, руководствуясь ведомственными инструкциями, нередко вступали в противоречие с представителями администрации Туркестанского генерал-губернатора.

Основными органами исполнительной власти в областях Туркестана были областные правления, которые выполняли функции губернских правлений и обладали всеми полномочиями последних. Отличие областных правлений от губернских, действующих в центральной России, заключалось в том, что реально их функции были значительно шире. Правления решали задачи по управлению государственным имуществом в области, осуществляли надзор за ирригационными сооружениями, занимались вопросами, связанными с воинской повинностью и крестьянскими делами. В ведении областных правлений находилось благоустройство городов, которых в Туркестане было крайне мало.

Городское управление обладало своими специфическими особенностями. «Городовое Положение» 1870 г. на территории Туркестана было введено только в 1877 г. Малочисленные города Туркестана делились на «русскую» и «туземную» части и имели различное управление. Попытки ввести в крае «Городовое

Положение» 1892 г. безуспешно предпринимались в течение нескольких лет, но так и не были реализованы. Органы городского самоуправления находились в зачаточном состоянии. Только в Ташкенте были сформированы все сословные выборные структуры: городская Дума и городская управа.

Уездное управление в Туркестанском крае возглавлял уездный начальник, обладающий большим числом обязанностей при небольшом штате подчиненных. Его функции были шире, чем функции аналогичных должностных лиц в Центральной России. Он был председателем поземельно-податных присутствий, контролировал народные суды, отвечал за городское управление в городах, входивших в уезд, размеры которого, порой, в значительной мере превышали размеры уездов Российской империи.

На сельском уровне Положение об управлении Туркестанского края 1886 г. вводило принцип выборного самоуправления для оседлого населения. Должности волостного управителя, сельского старшины и помощника старшины являлись выборными, что стало непонятным явлением в глазах местного населения. Выборная агитация, сопровождавшаяся многочисленными подкупами со стороны избираемых лиц, резко дезорганизовывала «туземцев». В исследуемый период краевая администрация неоднократно пыталась заменить выборы прямым назначением лояльных по отношению к русской власти должностных лиц, но это противоречило существующему в Туркестане законодательству.

1.4. *«Судебная система в Туркестанском генерал-губернаторстве»* рассматривается проблема трансформации судебной системы в контексте введения в Туркестане Судебных уставов Александра II 1864 г.

До конца 90-х годов XIX в. в Туркестанском крае действовала система дореформенных судебных органов. С момента введения «Временных правил о применении судебных уставов в областях Сыр-Дарьинской, Самаркандской, Ферганской, Семиреченской, Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской» (1898) в Туркестане начали действовать общероссийские суды, что привело к юридическим и административным противоречиям. Остались неразрешенными такие вопросы, как встраивание в судебную систему Туркестана народных судов, опирающихся на законы шариата и отражающих интересы местного населения; о приоритете краевой администрации или Министерства юстиции в сфере контроля над судебными учреждениями, при назначении чиновников на судебные должности. Это приводило к конфликтам между туркестанским генерал-губернатором и Министерством юстиции.

Необходимость единообразия в деятельности судов, как в центральной

России, так и в Туркестанском крае стала основанием для совместной выработки Министерством юстиции и Военным министерством проекта судебной реформы в Туркестане.

**Вторая глава «Туркестанское генерал-губернаторство и центральные органы исполнительной власти Российской империи в конце XIX – начале XX в.»** посвящена изучению вопроса о взаимодействии территориальных органов центральных министерств и туркестанской администрации в исследуемый период.

*2.1. «Организация управления государственными имуществами и переселенческим делом в Туркестанском крае»* рассматриваются проблемы, возникавшие в отношениях Министерства земледелия и государственных имуществ, Военного министерства и администрации Туркестанского генерал-губернаторства в связи с проведением переселенческой политики в крае.

Необходимость создания органов «управления государственными имуществами» в Туркестанском крае была обусловлена активным переселением крестьянства из центральных губерний России. В процессе разработки законопроекта о создании этих краевых органов принимало участие Министерство земледелия и государственных имуществ. Военное министерство было озабочено появлением на подведомственной ему территории самостоятельного органа управления, поскольку туркестанский генерал-губернатор терял контроль над государственными имуществами в крае. Вскоре на основании закона «О порядке местного заведования государственными имуществами в Туркестанском генерал-губернаторстве», утвержденного 2 июня 1897 года, в Ташкенте приступило к работе Управление земледелия и государственных имуществ. Его основная деятельность касалась вопросов переселения крестьян в Туркестанский край в соответствии с аграрной реформой П.А. Столыпина. Разное понимание поставленных правительством задач со стороны Министерства земледелия и государственных имуществ (с 1905 г. - Главное управление землеустройства и земледелия) и аппарата туркестанского генерал-губернатора заложило основы противоречий между этими двумя структурами. Деятельность Главного управления землеустройства и земледелия (и созданного внутри него Переселенческого управления) была направлена на обеспечение земельными участками переселенцев. Краевая администрация при этом стремилась соблюсти интересы местного населения, опасаясь беспорядков, в связи с тем, что земли отдаются в руки российских крестьян.

*2.2. «МВД и организация управления духовными делами мусульман: дискуссия о создании муфтиата в Туркестанском крае»*, освещаются

взаимоотношения Военного министерства с Министерством внутренних дел по вопросам организации управления духовными делами мусульман

Андижанское восстание 1898 г., имевшее в числе прочего и религиозный аспект, заставило российскую власть серьезно задуматься над ситуацией, сложившейся в Туркестанском крае. Департамент духовных дел МВД стал уделять больше внимания Туркестану, где господствовал принцип невмешательства в дела исламской религии, введенный еще К.П. фон Кауфманом. В законе, регламентирующем управление Туркестанским краем, вообще не содержалось норм, отражающих религиозную жизнь местного населения. Правильность курса К.П. фон Кауфмана в деле «игнорирования ислама» была поставлена под сомнение. Туркестанский генерал-губернатор С.М. Духовского предлагал создать особое Туркестанское духовное правление, но без муфтия, а подконтрольное туркестанскому генерал-губернатору. В свою очередь, Министерство внутренних дел начинает энергично продвигать идею создания Туркестанского муфтиата, находящегося в юрисдикции Оренбургского магометанского духовного собрания, что нашло свое отражение в Положении Комитета Министров «Об укреплении начал веротерпимости» от 17 апреля 1905 г. Этот вопрос был рассмотрен в Особом совещании по делам веры под председательством А.П. Игнатьева, однако существенных организационных изменений в данной области так и не произошло.

*2.3. «Министерство народного просвещения и организация управления конфессиональными школами в Туркестанском крае»* рассматриваются противоречия между руководством Туркестанского генерал-губернаторства и Министерством народного просвещения в связи с созданием в Туркестане русско-туземных школ.

Серьезной проблемой в организации управления учебными заведениями Туркестанского края являлось существование ряда конфессиональных мусульманских школ, находившихся вне правительственного контроля. В рамках разработки новых принципов исламской политики в Туркестане были созданы проекты «Положения об управлении мусульманскими учебными заведениями в Туркестанском крае» и инструкции «по наблюдению за мусульманскими учебными заведениями в Туркестанском крае», предполагавшие поставить образование под контроль краевой администрации. Эта идея вызвала серьезное сопротивление со стороны Министерства народного просвещения, что предопределило неоднократное обсуждение этих вопросов в различных межведомственных совещаниях.

2.4. «*Должностные лица МИД Российской империи в Туркестанском крае*» проанализирована деятельность дипломатического чиновника Министерства иностранных дел при Туркестанском генерал-губернаторе и Политического агента Российского императорского политического агентства, действующего в Бухаре. Последний находился в двойном подчинении, как со стороны Министерства иностранных дел, так и туркестанского генерал-губернатора, как представителя Военного министерства. Особое совещание (1911-1912 гг.) под председательством П. А. Харитонова более точно определило служебную подчиненность Политического агента туркестанскому генерал-губернатору. Должность дипломатического чиновника при Туркестанском генерал-губернаторе была упразднена с учреждением Политического агентства в Бухаре в 1886 г. Тем не менее, с присоединением к Туркестану Закаспийской области (1897 г.) вновь возникла необходимость в учреждении этой должности в штате аппарата туркестанского генерал-губернатора. Военное министерство и МИД в одинаковой мере признавали нужность этого шага. Столкновение между министерствами произошло при определении размеров финансирования. Ни одно из министерств не оказалось к этому готовым. Длительное противостояние, растянувшееся на год, завершилось тем, что Военное министерство вынуждено было взять на себя эти расходы.

**В третьей главе «Разработка реформы управления Туркестаном в начале XX в.»** рассматривается процесс подготовки реформирования системы управления Туркестаном в первое десятилетие XX в. и в годы Первой мировой войны.

3.1. «*Подготовка реформы управления Туркестаном (1901-1912 гг.)*» излагаются обстоятельства проведения законодательной реформы, направленной на создание общекраевого Положения об управлении Туркестанского края.

Для разработки проекта Положения об управлении Туркестанского края в Ташкенте в 1902 г. была создана комиссия под председательством К.А. Несторовского. Ее основная задача состояла в проведении сравнительного анализа статей «Положения об управлении Туркестанского края» 1886 года и «Положения об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областей» 1891 года.

Работа комиссии не распространялась на Закаспийскую область. Ташкентская комиссия разработала рекомендации по реформу управления краем, согласно которым за пределами компетенции краевой администрации остался вопрос об управлении духовными делами «туземцев». Наиболее проработанными

оказались предложения об изменении штатной численности аппарата туркестанского генерал-губернатора.

Накануне издания «Основных государственных законов» 1906 г. Советом Министров был поднят вопрос об изменении ведомственной принадлежности Туркестанского края и передаче его из Военного ведомства в Министерство внутренних дел. Совет Министров постановил образовать особое вневедомственное совещание в Санкт-Петербурге под председательством К.А. Несторовского, которое начало свою работу в 1908 г. Его участникам предстояло проработать материалы ташкентской комиссии с учетом опубликованных «Основных государственных законов» 1906 г. Особое совещание столкнулось с недостатком информации, необходимой для принятия ключевых решений. Поэтому работы Особого совещания приостановилась и была проведена сенаторская ревизия под председательством К.К. Палена (1908-1910 гг.). По ее итогам был разработан целый комплекс мер, необходимых для административного переустройства края, представленный Совету Министров в декабре 1910 года.

3.2. *«Работа Особого совещания по вопросу разработки направлений реформирования управления Туркестана (1912-1914 гг.)»* выявлены основные направления проведения законодательной реформы управления Туркестанским краем.

Результаты сенаторской ревизии К.К. Палена были заслушаны на заседании Совета Министров, по итогам которого было принято решение о создании «Особого совещания для выработки, на основании добытых ревизией сенатора графа Палена данных, коренных начал предстоящего преобразования управления Туркестанским краем» под председательством члена Совета Министров, государственного контролера П.А. Харитонова. Его участники должны были разработать комплекс мер, направленных на изменение функционирования всех звеньев управления Туркестанским генерал-губернаторством: от высшего звена (изменения статуса генерал-губернатора, функциональных обязанностей Совета Туркестанского генерал-губернатора и др.) до низшего звена (на уездном, городском и сельском уровнях).

Выводы особого совещания должны были лечь в основу разработки проекта общекраевого Положения об управлении Туркестанского края. В ходе заседаний выявилось отсутствие взаимодействия между краевыми ведомствами и генерал-губернатором. Ключевым стал вопрос о полномочиях туркестанского генерал-губернатора. А.В. Самсонов настаивал на подчинении представителей центральных ведомств в крае подчиняться туркестанскому генерал-губернатору.

Члены Особого совещания сочли это невозможным, сославшись на отсутствие таких правил в российском законодательстве. Но крайевым ведомствам было рекомендовано осуществлять переписку с министерствами через Туркестанского генерал-губернатора. Важное место в работе Особого совещания заняли вопросы, посвященные областному, уездному и сельскому управлению. Но несмотря на своеобразие условий, члены Совещания считали необходимым вводить в Туркестане губернскую систему, действующую в Российской империи.

Дискуссионным оказался вопрос об организации городского управления. Особое совещание отметило необходимость введения Городового Положения 1892 г. в Туркестанском крае, но единого мнения по этому вопросу достигнуто не было. После окончания работы Совещания его выводы и предложения были отправлены осенью 1912 г. на рассмотрение и утверждение в Совет Министров, который утвердил направления реформирования управления Туркестанского края. Также была подтверждена необходимость передачи Туркестанского края из ведения Военного ведомства Министерству внутренних дел при условии введения в действие нового Положения об управлении Туркестанским краем.

*3.3. «Разработка реформы управления Туркестаном в годы Первой мировой войны и восстание 1916 г.»* излагаются обстоятельства создания общекраевого Положения об управлении Туркестанского края в годы Первой мировой войны.

Накануне Первой мировой войны разработка проекта реформы была передана в ведение туркестанского генерал-губернатора. Но после начала войны А.В. Самсонов, принимавший активное участие в работе Особого совещания 1911-1912 гг., и возглавивший работу над созданием законопроекта, в первые дни войны принял командование 2-й армией Северо-Западного фронта. В октябре 1914 г. на должность Туркестанского генерал-губернатора был назначен генерал от инфантерии Ф.В. Мартсон, которому пришлось столкнуться с нехваткой кадров, многие из которых были отправлены на фронт, прибытием в Туркестанский край беженцев и австро-венгерских пленных. Генерал-губернатор был вынужден просить Военное ведомство об отсрочке работ по разработке реформы. Военное министерство попыталось исправить ситуацию, отправив в мае 1916 г. в распоряжение генерал-губернатора представителя Азиатской части Главного штаба. Однако летом 1916 г. в Степном крае и Туркестане началось восстание.

Для урегулирования ситуации в июле 1916 г. на должность Туркестанского генерал-губернатора был назначен бывший Военного министра А.Н. Куропаткин, который продолжил работу над созданием проекта об управлении Туркестанским краем. И в феврале 1917 г. доложил в Военное министерство о завершении своей

работы. Тем не менее, на рассмотрение Государственной Думы законопроект так и не поступил в связи с начавшимися революционными событиями.

**В заключении** диссертационного исследования на основе изученного материала излагаются основные выводы. Недостатки у организации управления Туркестанским краем усугубились после проведения в Туркестанском крае административно-территориальной реформы 1899 г. Реформа привела к расширению границ Туркестанского генерал-губернаторства. Изменение административно-территориальных границ генерал-губернаторства привело к тому, что в крае стали одновременно действовать несколько законодательных актов, регламентирующих управление в отдельных областях края.

Изменение границ Туркестанского генерал-губернаторства в 1897 г. оказало влияние на организацию управления краем. Требовалось единство в организации управления, но для этого отсутствовала соответствующая законодательная база.

Изучение областного, городского, уездного и сельского управления в начале XX в показало, что на этом уровне частично отсутствовали необходимые управленческие структуры: канцелярия военного губернатора, присутствия по крестьянским делам, по воинской повинности, штатная численность администрации на местах была ограничена, при сохранении большого объема обязанностей. Деятельность областной и уездной администрации затруднялась также тем, что функции ряда должностных лиц и структур были достаточно расплывчатыми или ограничивались со стороны министерств.

Изучение взаимодействия между министерствами и институтом генерал-губернаторства на территории Туркестана позволило сделать выводы о том, что имело место ведомственное противостояние, которое способствовало обострению многих локальных конфликтов между представителями ведомств на местах и туркестанской администрацией. Приведенные в диссертации данные свидетельствуют о том, что поддерживаемые из центра представители центральных ведомств принижали роль туркестанского генерал-губернатора, уклонялись от выполнения его распоряжений. Особенно ярко это проявилось в деятельности Главного управления земледелия и землеустройства, Министерства народного просвещения, Министерства иностранных дел, преследовавших своих узкие ведомственные интересы без учета местных особенностей.

Не способствовала упрочению статуса генерал-губернатора в крае необходимость его подчинения Военному министерству. Ведомственная иерархия, предполагавшая наличие вышестоящих органов власти (в частности Азиатской части Главного штаба), не позволяла генерал-губернатору реализовать в полной

мере задачи управления этим регионом. Туркестанский генерал-губернатор нередко испытывал давление со стороны Военного министерства и не имел возможности напрямую обратиться к императору. Изучение разработки реформы управления Туркестанским генерал-губернаторством позволило сделать ряд выводов. Подготовка реформы продолжалась с 1899 по 1917 г. и включала следующие этапы:

- **I этап** (1899-1902): Организационная подготовка к разработке законодательной реформы по созданию проекта общекраевого «Положения об управлении Туркестанского края»
- **II этап** (1902-1912): Разработка концепции проекта общекраевого «Положения об управлении Туркестанского края»
- **III этап** (1913-1917): Разработка проекта общекраевого «Положения об управлении Туркестанского края»

Ключевыми дискуссионными моментами в разработке реформы управления Туркестанским краем стали вопросы о полномочиях Туркестанского генерал-губернатора, о передаче генерал-губернаторства в Министерство внутренних дел, о преобразовании низового звена управления.

Общекраевое «Положение об управлении Туркестанского края», действующее на всей территории Туркестанского генерал-губернаторства, должно было привести к созданию единообразной структуры местного управления, гарантирующей стабильность положения этой национальной окраины в составе Российской империи. Но реформа успела пройти лишь подготовительный этап и общекраевое «Положение об управлении Туркестанского края» не было до конца разработано.

Исследование эволюции законодательной базы по управлению Туркестанским краем позволило говорить о том, что период (1899-1917) - время действия 3-х самостоятельных законодательных актов на территории Туркестанского генерал-губернаторства, что создавало серьезные проблемы в управлении краем. Среди которых необходимо выделить отсутствие единой нормативно базы, межведомственные противоречия, отсутствие четкого разграничения полномочий между туркестанским генерал-губернатором и министерскими структурами в крае. Проведенное исследование показало колебания царского правительства в выборе модели управления Туркестанским генерал-губернаторством. Нерешенность перечисленных проблем на фоне регулярной смены туркестанских генерал-губернаторов способствовала падению престижа имперской власти в Туркестане в начале XX в., развитию кризисных

явлений в управлении краем.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

***Публикации в ведущих периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:***

1. ***Шушкова М.Е.*** Туркестанский генерал-губернатор Александр Васильевич Самсонов и «новый русский Туркестан» (1859-1914) // Вестник Российско-Таджикского (славянского) университета. – Душанбе. 2011. – №1 (31). – С.129 – 137.
2. ***Шушкова М.Е.*** Реформа управления Туркестанским краем в начале XX в.: разногласия между С.-Петербургом и Ташкентом // Новый исторический вестник. – М. 2012. – № 2(32). – С. 6-20.
3. ***Шушкова М.Е.*** К изучению опыта управления Туркестанским краем в начале XX века. (Рец. на кн.: Глущенко Е.А. Россия в Средней Азии. Завоевания и преобразования. М.: Центрполиграф, 2010) // Новый исторический вестник. – М. 2012. – № 4(34). – С.113–134.

***Другие публикации:***

1. ***Шушкова М.Е.*** К вопросу о присоединении Памира к Туркестану // История и современность глазами молодых. Частный человек в современном мире: национальный, этнический, политический, экономический, правовой и культурологические аспекты. Материалы VI международной научно-практической конференции. Железнодорожный, 16 апреля 2011. - М.: РГГУ, 2011. - С. 221-224.
2. ***Шушкова М.Е.*** Среднеазиатский вопрос в таджикской историографии: от прошлого к настоящему // Антропологическая интерпретация национальных, этнических, политических, экономических, правовых и социокультурных проблем. Материалы VII международной научно-практической конференции. Железнодорожный, 7 апреля 2012 г. М.: РГГУ, 2012. - С. 222-226.
3. ***Шушкова М.Е.*** Действие «Положения об усиленной и чрезвычайной охране» в Туркестане // Россия на пересечении пространств и эпох. К. 1150-летию Российской государственности. Материалы международной междисциплинарной научной конференции молодых ученых. РГГУ. 4-5 апреля 2012 г. – М.: РГГУ, 2012.

- С. 77-81.

4. *Шушкова М.Е.* К вопросу о реформе в водном законодательстве Туркестана // Реформы и реформаторы в истории России: к 150-летию великих реформ Материалы XVI Всероссийской научно-теоретической конференции. Москва. РУДН, 17-18 мая 2012 г. – М.: РУДН, 2012. - С. 640-643.

5. *Шушкова М.Е.* Российские министерства и подготовка реформы управления в Туркестане в начале XX в. // Государство и общество в XX-XXI вв.: Новые исследования: [Сб.статей] /Сост. Л.Д. Шаповалова. М.: РГГУ, 2013. - С. 198-203.

6. *Шушкова М.Е.* Александр Иванович Гиппиус: последние дни в должности военного губернатора Ферганской области Туркестанского края // Личность в политических, экономических и культурных процессах российской истории. Материалы XVII Всероссийской научно-теоретической конференции. М. РУДН, 16-17 мая 2013 года. – М.:РУДН, 2013. - С. 724-728.

7. *Шушкова М.Е.* Восстание 1916 г. в Туркестане как эпилог национальной политики Российской империи// Проблемы национальной, этнической, политической, идеологической, социальной, профессиональной, религиозной, культурной и языковой идентичности. Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Железнодорожный. 13 апреля 2013 г. – М.: РГГУ, 2013. - С. 189-193.

8. *Шушкова М.Е.* Роль Совета Министров в управлении Туркестанским генерал-губернаторством в начале XX века // Материалы научной конференции студентов и аспирантов «Дни студенческой науки РГГУ-2013» «Проблемы организации и функционирования государственного аппарата России». 17 октября 2013 г. – М.: РГГУ, 2013. С. 17-22.

9. *Шушкова М.Е.* Образ России в представлении среднеазиатских историков// История и современность глазами молодых. Толерантность: вымысел или реальность Материалы IX Международной научно-практической конференции. Железнодорожный, 12 апреля 2014 г. – М.: РГГУ, 2014. - С. 204-209.

10. *Шушкова М.Е.* Среднеазиатская железная дорога как путь развития Туркестана накануне и в годы Первой мировой войны // Транспортные коммуникации Российской империи в годы Первой мировой войны: Материалы международного круглого стола, 28 января 2014 г. / Составители *А.С. Сенин, Л.Д. Шаповалова.* - М.: «Нестор-История», 2014. - С. 61-69.
11. *Шушкова М.Е.* К вопросу об организации переселенческого дела в Туркестане в начале XX в. // Романовские чтения. Кострома и судьбы российской государственности: материалы конф. Кострома. 15-16 марта 2012 г. / *сост. и науч. ред. А.Д. Шипилов.* – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2012. С. 70-73.
12. *Шушкова М.Е.* Деятельность А.Н. Куропаткина на посту генерал-губернатора Туркестана в годы Первой мировой войны // Россия в годы Первой мировой войны, 1914-1918: материалы междунар. науч. конф. (Москва, 30 сентября-3 октября 2014 г.). Отв. ред.: А.Н. Артизов, А.К. Левыкин, Ю.А. Петров; Ин-т рос. истории Рос. акад. наук; Гос. ист. музей; Федеральное арх. агентство; Рос. ист. о-во. — М.: ИРИ РАН, 2014. С. 359-363.
13. *Шушкова М.Е.* Туркестан и Городовое Положение 1892 г. // Труды Историко-архивного института. М.: РГГУ, 2014. С.29-36.
14. *Шушкова М.Е.* Железнодорожное строительство как фактор развития Туркестанского края в конце XIX – начале XX века// Межцивилизационное взаимодействие на евразийском пространстве: история, тенденции и перспективы: материалы междунар. конф. (Душанбе, 13 февраля 2015 г.). Сост.: д.и.н., проф. Мухидинов С.Р./ред. Михайличенко Н.В. – Душанбе: РТСУ, 2015. С. 279-287.
15. *Шушкова М.Е.* Правовое положение Туркестана в составе Российской империи в XIX в.// Вестник Национального института бизнеса. – Москва. 2015. – Вып. 22 – С.105 – 110.