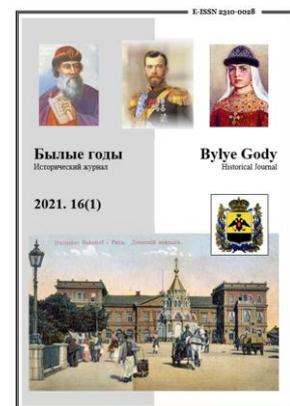


Copyright © 2021 by Cherkas Global University  
 Copyright © 2021 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the USA  
 Co-published in the Slovak Republic  
 Bylye Gody  
 Has been issued since 2006.

E-ISSN: 2310-0028  
 2021. 16(1): 270-280.  
 DOI: 10.13187/bg.2021.1.270  
 Journal homepage: <http://ejournal52.com>



## Trends and Features of the Organization of State Property Management in the Turkestan General Government (second half of the 19th – early 20th century)

Yuliya A. Lysenko <sup>a, b, c, \*</sup>

<sup>a</sup>Altai State University, Russian Federation

<sup>b</sup>Cherkas Global University (International Network Center for Fundamental and Applied Research), Washington, USA

<sup>c</sup>Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

### Abstract

Based on a wide range of sources, the article analyzes the process of creation and development of the Department of Agriculture and State Property in the Turkestan General Government. The need for it arose after the completion of the annexation of the Central Asian outskirts to the Russian Empire in the 60s of XIX century and legal consolidation of all natural resources of the region of the state. The department was supposed to protect state property, increase their profitability through leasing, identify new land resources, build irrigation systems on them, and contribute in every way to the development of agriculture in the region. Initially, the functions of the Department were carried out by regional and district governments of the Turkestan Territory, in the staff of which additional positions of officials of special assignments were formed for the mountain, forest, water, quitrent parts. At the end of the 19th century, in connection with the unification of the management system of national outskirts, a branch Administration appeared in Turkestan, reporting to the Ministry of Agriculture and State Property. However, its autonomy in the system of administrative and state bodies of Turkestan was not ensured. The head of the Department was subordinate not only to the relevant ministry, but also to the Turkestan governor-general. In the regions and counties of the region, the functions of managing state property were retained for the regional and county governments.

The vague distribution of the tasks of managing state property between the Department and regional boards led to tough confrontation between them, mutual claims, inconsistency in the implementation of specific work and decision-making. All this, in general, did not allow the formation of an effective service for the protection and augmentation of state property in Turkestan.

**Keywords:** Russian Empire, Turkestan Territory, sectoral management, Ministry of Agriculture and State Property.

### 1. Введение

На протяжении XIX в. происходило расширение границ Российской империи за счет включения в ее состав прежде всего национальных окраин – Царства Польского, Великого княжества Финляндского, Кавказа, Степного края, Туркестана. Неоднородность имперского пространства, обусловленная различиями цивилизационного и социально-экономического развития национальных окраин, привела к формированию вариативной модели управления ими. В нестабильных приграничных регионах – Кавказе, Степном крае и Туркестане – опорой центральной власти стал институт генерал-губернаторов (наместников), наделенных широкими полномочиями и ставших фактически местными региональными правителями от имени императорской власти.

Однако логика империостроительства второй половины XIX – начала XX вв. требовала оптимизации, централизации и унификации системы государственно-административного устройства.

\* Corresponding author

E-mail addresses: [iulia\\_199674@mail.ru](mailto:iulia_199674@mail.ru) (Yu.A. Lysenko)

Именно поэтому министерский (отраслевой) принцип управления, связанный с формированием региональных отделений профильных министерств Российской империи в национальных окраинах, стал основным в системе отношений «центр–регионы».

Как отмечает Е.М. Шушкова, «входящие в состав региональной администрации структуры оказались в двойном подчинении – собственно министерствам по вертикали и генерал-губернаторам на местах» (Шушкова, 2015: 3). Зачастую это приводило к рассогласованию в принятии директивных решений и снижало эффективность управления национальной окраиной. Кроме этого, реализация отраслевого принципа управления неизбежно сопровождалась сокращением полномочий генерал-губернаторов, что сопровождалось борьбой между ними и центральными правительственными органами за власть. Ярким примером может служить история Туркестанского управления Министерства землеустройства и государственных имуществ, деятельность которого во многом дублировала аналогичную структуру в областных правлениях Туркестанского генерал-губернаторства. Резкая критика в адрес друг друга, асинхронность в действиях и конкурирование между собой не позволили в конечном итоге сформировать эффективную службу по охране и приумножению государственной собственности в регионе и повысить ее рентабельность.

## 2. Материалы и методы

При подготовке статьи использовались несколько групп исторических источников. Прежде всего, это нормативно-правовые акты, отражающие структурное развитие органов власти в Туркестанском генерал-губернаторстве, ответственных за сохранность и развитие государственной собственности в регионе, – управлений земледелия и государственных имуществ и профильного отдела в областных управлениях края. Среди них Положение об управлении Туркестанским краем 1886 г., Правила о порядке местного заведования государственными имуществами в Туркестанском крае от 1897 г., Инструкция по управлению государственными имуществами и по заведованию государственной частью в Туркестанском крае 1902 г.

В статье также использовались материалы сенаторской ревизии Туркестанского генерал-губернаторства под руководством К.К. Палена, состоявшейся в 1908 г. Данный тип источников позволил проследить в динамике развитие Управления земледелия и государственных имуществ Туркестанского края, выявить круг задач, которые перед ним ставили правительственные органы, определить направления деятельности и ее результативность. Важной информацией в материалах ревизии являются сюжеты, отражающие характер взаимодействия Управления земледелия и государственных имуществ с отделом государственных имуществ в областных управлениях края, их противостояние в стремлении возложить работу по надзору за государственной собственностью.

К числу источников, привлекаемых к написанию статьи, следует отнести и материалы делопроизводства, а именно переписку региональных органов власти – военных губернаторов областей и туркестанских генерал-губернаторов между собой и центральными органами власти, их записки, заключения и проекты законов, направленных на совершенствование работы по охране регионального государственного имущества.

Методологической основой статьи выступила теория модернизации, в рамках которой формирование и развитие системы контроля за государственной собственностью в Туркестанском генерал-губернаторстве рассматривается как составная часть процесса его интеграции в общеимперское политико-правовое поле России и преобразований традиционного пространства. Для реализации задач исследования применялись историко-генетический и историко-сравнительный методы.

## 3. Обсуждение

Вопросы формирования и эволюции системы управления национальными окраинами Российской империи достаточно широко представлены в исторической литературе. Значительная часть исследователей, изучавших данную проблему, рассматривает ее в контексте присоединения/завоевания/включения национальных окраин в состав России и последующих реформ (Бахтурина, 2004; Бикташева, 2011: 95-99; Гордин, 2000; Национальные окраины Российской империи..., 1998; Трепавлов, 1999: 115-120).

Анализ системы управления Туркестанским генерал-губернаторством рассматривается в историографии в двух плоскостях: пространственном (административно-территориальном) и вертикальном (система отраслевого управления). Вопросы формирования и эволюции административно-территориальной системы управления регионом, роли генерал-губернаторов в ней представлены в исследованиях Н.А. Абдурахимовой, Г.К. Рустамовой, Д.В. Васильева, Е.А. Глущенко и ряда других ученых (Абдурахимова, Рустамова, 1999; Васильев, 2018; Глущенко, 2010; Центральная Азия в составе..., 2008). Тенденции и особенности формирования региональных органов Министерства финансов в Туркестане, финансовой, банковской и налоговой политики рассматривали А. Сапелкин, Е. Правилова, Ю.А. Лысенко; А.С. Жанбосинова (Сапелкин, 1963; Правилова, 2007; Лысенко, 2013; Лысенко, Жанбосинова, 2019). Система региональных органов Военного министерства и Министерства внутренних дел, в том числе Департамента полиции, анализировалась П.П. Литвиновым (Литвинов, 2007). Политика в области образования, деятельность краевых органов

Министерства народного просвещения в Туркестане нашла отражение в работах Ф.Б. Исхакова, Т.В. Котюковой, Е.М. Шушковой (Исхаков, 1997; Котюкова, 2010; Шушкова, 2015). Следует отметить, что большинство указанных авторов, вслед за А.В. Ремневым, рассматривают передачу управления Туркестаном в ведение общеимперских центральных органов при сохранении генерал-губернаторской власти как важное достижение на пути территориальной консолидации Российской империи (Ремнев, 2010: 150-173).

Собственно история регионального управления Министерства земледелия и государственных имуществ в Туркестане анализировалась в контексте организации переселенческого движения в регион, деятельности Переселенческого управления, проблемы переселения в целом (Галузо, 1933). Вопросы формирования и развития данной структуры лишь фрагментарно рассматривались в исследовании Е.М. Шушковой (Шушкова, 2015). Весь спектр проблемы, представленный в данной статье, будет анализироваться в историографии впервые.

#### 4. Результаты

Как известно, с завершением присоединения центральноазиатских окраин к Российской империи и принятия первых Временных положений об управлении степными областями Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств, а также Туркестанского генерал-губернаторства 1867–1868 гг. все природные ресурсы региона – земля, вода, леса и т.д. – объявлялись государственной собственностью. Кочевому казахскому населению земельные пастбища были переданы в безвозмездное пользование. Вопрос о юридическом статусе земельных участков, принадлежавших коренному оседлому населению Туркестана, решался в 1880–1890-е гг.

С закреплением на законодательном уровне природных ресурсов Туркестана за государством актуализировался вопрос об их охране и правилах эксплуатации. Однако практические шаги в данном направлении стали приниматься не сразу: формирование системы контроля за государственными имуществами, его рациональным использованием и получением доходов в Туркестанском генерал-губернаторстве началось в 80-е гг. XIX столетия. Инертность властей в этом вопросе объяснялась рядом обстоятельств: поэтапностью формирования региональной управленческой системы, решением более значимых задач, опасением выступлений коренного населения против запрета пользования лесными, водными и иными ресурсами.

Только в 1886 г. в связи с принятием Положения об управлении Туркестанским краем 1886 г. охрана и управление государственными имуществами были возложены на генерал-губернатора (Положение об управлении..., 1886: 649-703). К числу государственных имуществ были вновь отнесены все земельные ресурсы региона, лесные массивы, водные системы, оброчные статьи и рыбные промыслы. В штат созданного подразделения при Канцелярии генерал-губернатора были введены дополнительные должности чиновников по лесной, горной, оброчной и сельскохозяйственной части. В 1891 г. добавилась должность чиновника особых поручений по ирригации.

Непосредственное заведование государственной собственностью было возложено на уездные администрации, подчинявшиеся областным правлениям. На областном уровне вопросы созданной службы курировали помощники военных губернаторов, которые осуществляли свою деятельность на основании общеимперского законодательства – на правах управлений государственными имуществами в губерниях Европейской России.

Таким образом, контроль за использованием и эксплуатацией значительных природных ресурсов огромного по территории Туркестана был сосредоточен в руках малочисленной и обремененной массой других обязанностей уездной и областной администрации. Ситуация усугублялась тем, что государственные имуществы в областях края – земля, лес, минеральные, водные, рыбные ресурсы – не имели полного описания. К тому же не была завершена работа по поземельному устройству коренного оседлого населения. Все это изначально предопределило крайне низкую эффективность работы краевой администрации по охране и рациональной эксплуатации природных ресурсов (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 20б.).

Между тем на рубеже XIX–XX вв. вопрос о повышении рентабельности центральноазиатских окраин Российской империи становился одним из ключевых в правительственной дискуссии о дальнейшей политике в данном регионе (Правилова, 2007: 3-8). Он напрямую был связан с его экономической интеграцией в систему производственных капиталистических отношений страны. От МВД и ряда отраслевых министерств поступали предложения о поэтапном снижении выделяемых из бюджета средств на содержание вооруженных сил Туркестанского военного округа. Наиболее эффективной мерой, направленной на увеличение доходности Туркестанского края, признавалось повышение прямого и косвенного обложения коренного населения.

Однако для всех было очевидно, что добиться роста финансовых поступлений туркестанской экономики в государственный бюджет возможно только посредством ввода в эксплуатацию природных ресурсов, прежде всего земельных, развития аграрного сектора экономики со ставкой на хлопководческую отрасль и крестьянское переселение. Успешность реализации данной экономической программы могло обеспечить формирование в Туркестане полноценного

регионального отделения Министерства земледелия и государственных имуществ, способного решать вопросы учета, рационального использования, приумножения природных ресурсов края (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 3).

Именно поэтому в начале 1890 г. Министерство земледелия и государственных имуществ и Министерство финансов инициировали процесс создания регионального отделения Министерства государственных имуществ в Туркестане. В ходе работы над соответствующим законопроектом столкнулись интересы двух указанных выше министерств и Военного министерства. Как отмечает Е.М. Шушкова, министр финансов С.Ю. Витте выступал за полную автономию и самостоятельность Управления государственным имуществом в Туркестане, как, например, финансового ведомства, контрольной палаты и некоторых других учреждений. Позицию С.Ю. Витте поддерживал А.С. Ермолов, новый министр земледелия и государственных имуществ (Шушкова, 2015: 14).

Военное министерство, ведомству которого непосредственно подчинялись туркестанские генерал-губернаторы, высказалось категорически против передачи всех функций по контролю за государственными имуществами в регионе автономной структуре. Оно настаивало на сохранении за генерал-губернатором права осуществлять данный вид деятельности. Аргументы Военного министерства сводились к тому, что введение в эксплуатацию природных, прежде всего земельных, ресурсов Туркестана возможно только после их кадастрового учета и решения проблемы землеустройства коренного оседлого населения. Решить столь фундаментальную задачу было под силу только генерал-губернатору, наделенному всей полнотой власти и более детально знакомому с реальной социально-экономической ситуацией в регионе. Очевидно, что за этой риторикой стояла задача сохранения за туркестанскими генерал-губернаторами важного рычага власти и управления – контроля за государственными имуществами и права ими распоряжаться.

Компромиссом между министерскими интересами стал закон «О порядке местного заведования государственными имуществами в Туркестанском генерал-губернаторстве и утверждении временного штата чинов по заведованию означенными имуществами в названном крае» от 2 июня 1897 г. (ПСЗРИ. 1900. Т. XVII. № 14250). Согласно закону, контроль и заведование государственным имуществом в Туркестанском крае возлагались на генерал-губернатора, при котором учреждалось Управление земледелия и государственных имуществ. Следующий уровень управления составляли областные правления на правах управлений государственным имуществом, а на местах – уездные начальники и местные чины Управления земледелия и государственных имуществ. При Управлении учреждались всего две должности чиновников по ирригации, в обязанности которых возлагались технический надзор за существующими в регионе ирригационными сооружениями и исполнение поручений генерал-губернатора и Главного управления.

В функционал областных и уездных отделений Управления государственным имуществом были переданы задачи, направленные на «разработку вопросов и мероприятий, касающихся развития сельскохозяйственной промышленности, изыскания целесообразных способов управления имуществами, приведения таковых в известность и описание их, а также наблюдение за существующими ирригационными сооружениями и постройки новых оросительных систем» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 60б.).

Таким образом, вопросы заведования государственной собственностью в Туркестанском крае оказались в компетенции двух структур – краевых административных органов и краевого Управления земледелия и государственных имуществ, по оценке участников событий – «совершенно обособленного и лишенного фактически возможности руководствоваться делом на местах, где оно по-прежнему оставалось в руках областной администрации» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 7).

К непосредственной деятельности Туркестанское управление государственным имуществом и земледелием приступило в ноябре 1897 г. Его задачами должны были стать оценка всех природных ресурсов в Туркестанском генерал-губернаторстве, их регистрация и учет, выявление «свободных участков» для формирования переселенческих участков или сдача их в аренду (оброчные статьи). К моменту создания Управления была проведена только классификация земельных ресурсов: земли, находящиеся во владении оседлого местного населения и обложенные земельным налогом; земли вакуфные, земли под переселение крестьян, земли городские, земли, предоставленные в общественное пользование кочевникам, богарные земли (неполивные), свободные земли (огромные пространства в горах и предгорьях, непригодные для хозяйственной деятельности) (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 11).

Оброчное хозяйство в Туркестане составляло к моменту создания Управления земледелия и государственных имуществ всего 570 статей, которые приносили казне доход около 100 тыс. руб. в год. Большая его часть поступала от сдачи в аренду частным лицам переправ через р. Сырдарью, Амударью и моста в г. Ходженте.

В крайне неудовлетворительном состоянии находилось в Туркестане и лесное хозяйство. Общая площадь равнинных и горных лесов составляла порядка 10 млн десятин. В 1879 г. указом генерал-губернатора К.П. Кауфмана была запрещена самовольная рубка леса. Но, несмотря на указ, его рубка, причем в хищнических размерах, продолжалась. Отслеживать ситуацию не представлялось возможным из-за отсутствия специального штата лесничих. Расхищались и саксаульные заросли,

призванные задерживать движение песков в степных лесах. Управление также должно было осуществлять деятельность, связанную с искусственным разведением лесов. Успешные опытные работы в данном направлении начали проводиться в Туркестане еще в 1880 г. в Шахриябских горах (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 60б.).

Министерство земледелия и государственных имуществ стремилось всячески поддерживать Туркестанское управление. В 1898 г. по распоряжению Министерства к нему были причислены 4 ирригационные изыскательные партии. В апреле 1900 г. специальным положением Комитета министров в ведение Управления были переданы вопросы рыболовства на Аральском море и его островах. Необходимость надзора за рыболовством на Амударье и Сырдарье привела к ассигнованию дополнительных денежных средств – 3000 руб. в год на расходы по надзору за рыболовством в Аральском бассейне (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 9-90б.).

Заведование государственными имуществами в областях Туркестанского края было сосредоточено в особых отделениях или делопроизводствах при областных правлениях. Каждое из них находилось в непосредственном ведении помощника военного губернатора в должности исполняющего обязанности управляющего государственными имуществами. Особое отделение состояло из управляющего-делопроизводителя, его помощника и писца. Кроме этого, при областных правлениях числились чиновники по сельскохозяйственным и оброчным статьям, а также лесничие. По заключению сенаторской ревизии Туркестанского края под руководством К.П. Палена в 1909 г. «помощник военного губернатора, обремененный своими административными обязанностями и не имеющий к сельскохозяйственному отделению особого советника или докладчика, не в состоянии был уделять должного внимания делу заведования делами государственных имуществ. ...Выследив сложности этой отрасли государственного хозяйства, ограниченности личного состава канцелярских чинов и отсутствия надлежащего руководства со стороны специалистов, дело продолжает находиться в том же хаотическом состоянии, в каком оно было принято краевым Управлением землеустройства и государственных имуществ в 1897 г.» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 15-150б.).

Неудовлетворительным было и управление государственными имуществами на уездном уровне. Согласно Инструкции по управлению государственными имуществами и по заведованию государственной частью в Туркестанском крае 1902 г., выявление свободных и пригодных для занятия сельским хозяйством казенных земель, образование из них оброчных статей, контроль за ними, попечение об улучшении их состояния и повышения доходности были возложены на особых заведующих государственными имуществами в уездах. Но на 14 уездов трех областей Туркестана – Сырдарьинской, Ферганской и Самаркандской – приходилось всего 8 заведующих (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 17).

Нерешенной оставалась проблема материального обеспечения, неудовлетворительных условий работы служащих уездных администраций. Значительные территории подведомственных им районов, объединяющих по 2 уезда, исключали возможность продуктивных результатов работы. Наблюдение за оброчными статьями и их эксплуатацией, тем более выявление новых оброчных статей, всегда были связаны с постоянными разъездами, работой «по выяснению и разграничению прав казны и населения на пустующие земли». Так, например, в Самаркандском и Катта-Курганском уездах Самаркандской области 78 оброчных статей располагались на расстоянии от 6 до 75 верст от места жительства заведующего (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 17).

Сложившаяся в Туркестане система перераспределения полномочий по управлению государственной собственностью между профильным Управлением и местной администрацией значительно сдерживала решение всего комплекса вопросов в данной сфере, снижала в целом эффективность работы в этом направлении. Отчужденность областной администрации от Управления приводила к тому, что чиновники обеих структур игнорировали друг друга, часто даже не обменивались служебной информацией (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 19).

Ситуация осложнялась попытками туркестанских генерал-губернаторов усилить свои позиции в вопросах заведования государственной собственностью. Так, в 1901 г. генерал-губернатор Н.А. Иванов разрешил передать из Управления земледелия и государственных имуществ в компетенцию областных правлений все дела по оброчным статьям, лесным порубкам, штрафам, заведованию лесной стражей. Уведомляя об этом министра земледелия и государственных имуществ, он отмечал, что «права и обязанности Управления государственными имуществами в Туркестане вполне можно возложить на помощников военных губернаторов областей, а генерал-губернатору предоставить право отменять распоряжения и постановления областных правлений, связанных с предметом ведомства Министерства земледелия и государственных имуществ» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 19).

В ситуацию были вынуждены вмешаться центральные органы власти. Так, в 1902 г. Министерство земледелия и государственных имуществ разработало Инструкцию по разграничению прав и обязанностей Туркестанского управления и областных правлений по заведованию государственной собственностью в крае. Согласно Инструкции, к обязанностям Управления были отнесены: технический надзор за оросительными работами, курирование сельскохозяйственных учреждений и школ, «наблюдение за успехами сельского хозяйства, участие в борьбе с вредителями

сельского хозяйства», проведение выставок, лесоохранных работ, заведование рыбными промыслами, выдача свидетельств на разведку полезных ископаемых (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 19).

Таким образом, функционал Управления был значительно расширен. Однако в областных и уездных администрациях структуры, ответственные за сохранность государственных имуществ, также были сохранены. Это давало основания для дальнейшей конкуренции между ними.

Двойственным было положение и самого Управляющего государственными имуществами Туркестана. С одной стороны, он являлся выразителем интересов и представителем Министерства земледелия и государственных имуществ. С другой, по делам высшего надзора и заведования государственными имуществами вынужден был подчиняться туркестанскому генерал-губернатору, считаться с его взглядами и позицией по тому или иному вопросу.

Аналогичные противоречия были заложены и в должности помощников военных губернаторов областей, занимавшихся вопросами заведования государственной собственностью. Двойственность позиции выражалась в том, что по одному и тому же вопросу, связанному с управлением государственными имуществами им в одном случае приходилось выступать в качестве представителей администрации, «призванной заботиться об экономическом благосостоянии вверенного ей населения», а в другом – защищать интересы казны, которая «как крупный земельный собственник стремилась к увеличению доходности своих имуществ в ущерб выгоде населения» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 27-27об.).

Проводящая ревизию Туркестанского края комиссия под председательством К.П. Палена приводила в связи с этим конкретные примеры. Так, в 1908 г. Военное министерство возбудило вопрос о передаче ему для создания военного полигона участка казенной земли близ с. Троицкого Ташкентского уезда площадью около 100 кв. км. Однако Управление земледелия и государственных имуществ отказалось в передаче данного участка, мотивируя свои действия тем, что участок пригоден для занятия земледелием и готовится под переселение крестьян. Туркестанский генерал-губернатор П.И. Мищенко созвал для рассмотрения возникшей ситуации специальную комиссию, которая решила вопрос в пользу Военного министерства. В Фергане имел место случай, когда военный губернатор ходатайствовал об отводе участка земли под поселения для крестьян-переселенцев. Помощник губернатора в это же время возбуждал ходатайство об образовании из того же участка казенно-оброчной статьи, чего и достиг.

В дальнейшем краевая администрация крайне критично оценивала работу Управления земледелия и государственных имуществ. По мнению военных губернаторов Туркестанского края, несмотря на расширение функционала Управления в рамках Инструкции 1902 г., оно фактически бездействовало. Технический надзор за оросительными работами и лесоохранными мероприятиями ограничивался лишь рассмотрением сметы и ассигнованием кредитов; наблюдение за опытными полями в г. Андижане и «Голодной степи», за гидротехнической школой в Ташкенте и школой садоводов в г. Верном «сводились исключительно к поездке чиновников особых поручений Управления по одному разу в год». Фактическое наблюдение за развитием сельского хозяйства в регионе осуществлялось чиновниками областных правлений, отчеты которых Управление лишь пересылало в Петербург. В борьбе с вредителями сельского хозяйства и в организации и проведении выставок Управление никакого участия не принимало.

Данные оценки были небесспорны, на что были свои причины. Уже в первом годовом отчете Управления за 1897 г. отмечался факт полного отсутствия специально подготовленных кадров, способных квалифицированно выполнять свои должностные обязанности. Наиболее плачевная картина складывалась в области надзора за оросительными системами и строительством новых гидротехнических сооружений. Ко времени сенаторской ревизии К.П. Палена в 1908 г. в составе Ташкентского управления земледелия и государственных имуществ числились управляющий, 10 чиновников и 14 лесничих – количество, «крайне малое для такого огромного региона» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 13).

Значительно сдерживала развитие системы контроля за государственными имуществами Туркестанского края проблема финансирования Управления. Начиная с 1897 г., в среднем на его содержание из казны выделялось 550 тыс. руб. в год. Эта сумма, по оценке экспертов, была крайне незначительной для решения всех задач Управления. В его ежегодных отчетах отмечались и ничтожные ассигнования на лесоохранные мероприятия, составлявшие в среднем 41 тыс. руб. Расходы по оброчным статьям (содержание при краевом управлении топографов, опытного поля, развитие сельскохозяйственного образования, распространение технических знаний, орудий, машин) за период с 1897 по 1908 гг. неизменно понижались с 8640 до 3600 руб. На мероприятия, связанные с улучшением сельского хозяйства, отпускалось в среднем ежегодно не более 63500 руб. Средний ежегодный расход на гидротехнические изыскания и работы составлял около 240 тыс. в год (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 18).

Таким образом, объективные обстоятельства, прежде всего штат Управления и объемы финансирования его работы, не соответствовали тем задачам, которые перед ним ставились. По заключению Туркестанской казенной палаты, оно было «поставлено в весьма странное положение по сравнению со всеми прочими Управлениями империи» и «обречено силой обстоятельств на

бездеятельность, активное же заведование государственными имуществами по-прежнему было сосредоточено в областных правлениях» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 24).

Период 1905–1907 гг. в истории заведования государственной собственностью в Туркестане связан с всплеском борьбы между областными правлениями и Управлением за право возглавлять и контролировать процесс. Управление несколько раз обращалось в вышестоящие инстанции с предложением изъять делопроизводство по заведованию государственными имуществами из областных правлений. Их главный аргумент сводился к тому, что систему управления имуществами в Туркестане необходимо привести в соответствие с общеимперской.

Еще одним аргументом Управления стал факт «занятости» областных правлений, «не имеющих возможности уделять достаточное внимание вопросам заведования государственными имуществами в крае» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 290б.). В доказательство предоставлялась масса примеров. Приведем один из них. В 1908 г. в одной из областей Туркестанского генерал-губернаторства за несколько лет накопились недоимки по не выплаченным коренным населением налогам. Помощник военного губернатора предложил уездной администрации в месячный срок провести перепись по взысканию за 10-летний период. На его предписании военный губернатор написал резолюцию: «невозможен такой срок, тогда нужно будет все бросить и заняться службой по Министерству государственных имуществ. Нужно это дело поручить другому» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 290б.).

В свою очередь областные правления приводили аргументы в пользу передачи им права заведования государственной собственностью в крае. В 1906 г. военный губернатор Ферганской области Н. Покотило представил на имя туркестанского генерал-губернатора служебную записку, в которой подверг резкой критике деятельность Ташкентского управления земледелия и государственных имуществ. По его мнению, эта деятельность была вредна и опасна в «политическом смысле». Год спустя в докладе туркестанскому генерал-губернатору Н. Покотило снова подчеркивал: «Стремление Управления государственных имуществ к образованию оброчных статей и сдача последних в аренду из земель, находящихся в пользовании оседлого туземного населения, права на которые, однако, за ведомством государственных имуществ еще не признаны, и сбор (особенно с камышовых зарослей) является чрезвычайно рискованным, тем более что иногда эти оброчные статьи образуются без выполнения требуемых законом формальностей и без указания границ. В конце концов областному правлению и военному губернатору приходится искать способы для устранения последствий подобных распоряжений» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 30). Военного губернатора Ферганской области поддерживали военные губернаторы Сырдарьинской и Самаркандской областей.

В сентябре 1908 г. Совет министров признал существующую проблему и «необходимость скорейшего преобразования всей системы управления государственными имуществами в Туркестанском крае». Кроме этого, к моменту создания Ташкентского регионального управления в 1897 г. в состав генерал-губернаторства входило три области – Самаркандская, Сырдарьинская и Ферганская. К 1908 г. добавилось еще две области – Семиреческая и Закаспийская. Государственными имуществами последней продолжало заниматься Военное министерство. Принятие этих двух областей в функционал Ташкентского управления было невозможно, так как этого не позволял, прежде всего, незначительный штат. Таким образом, в 1908 г. была начата работа по созданию нового проекта по Управлению государственными имуществами Туркестанского генерал-губернаторства (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 300б.).

Определенную точку в данном вопросе поставили итоги сенаторской ревизии Туркестанского края К.П. Паленом в 1908 г. Комиссия признавала «состояние казенных земельных имуществ в Туркестане неудовлетворительным». Ею был выявлен ряд нарушений. Например, наряду с окладными оброчными статьями, образованными по правилам Оброчного устава, в регионе активно применялась практика использования так называемых неокладных статей, которые создавались с разрешения военных губернаторов областей. Эти статьи не имели определенного юридического статуса, т.к. не фиксировались в окладных книгах, не были обмежеваны, занесены на план и огорожены. Поэтому часто вокруг таких земельных участков возникали споры с коренным оседлым населением.

Порядок сдачи оброчных статей часто осуществлялся в нарушение закона, без проведения торгов. Так, в Ташкентском уезде из 22 оброчных статей в 1908 г. только три были сданы с торгов. Среди оброчных статей большую часть составляли не земельные имущества, а базарные лавки, караван-сарай, чайханы, переправы и пр., доставшиеся туркестанской администрации от Кокандского хана. Ревизией К.П. Палена отмечалась их ничтожная доходность и высказывалась рекомендация «продать эти имущества городам, селениям и обществам или частным лицам» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 32).

По оценке ревизии, 10 млн десятин казенного леса и 411 оброчных статей, имевшихся в Туркестане, приносили всего 187 тыс. руб. Причем доход от оброчных статей из года в год падал. Казенные лесные дачи разрабатывались не в полном объеме, таксы на продажу леса в 1902, 1903 гг. вообще не были установлены, торгов на продажу леса не проводилось. В отчетах чиновников по сельскому хозяйству Управления государственными имуществами указывалось, что «областные

правления не имеют, да и не стремятся иметь точных сведений обо всех государственных землях в области». Инвентаризация земельных угодий Туркестанского генерал-губернаторства так и не была проведена в полном объеме.

Ревизией также отмечалось, что в Туркестане так и не была организована работа по учету свободных казенных земель и лесов, не проводилась их кадастровая перепись. «Ни Туркестанское управление государственными имуществами, ни областные правления и заведующие государственными имуществами в уездах, ни лесничие не знали, где начинаются и где кончаются права казны и коренного населения», – отмечалось в отчете ревизии (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 320б.).

В оценке работы Ташкентского управления государственными имуществами заключение ревизии К.П. Палена совпало с позицией региональной администрации. В частности, было отмечено, что Управление «выполняет в основном роль конкурента местному сельскому хозяину, отнимающего у последнего по праву сильного необходимые для него угодья и сея таким образом вражду к русской власти. Поэтому освободить областные правления от участия в делах заведования государственным имуществом, конечно, можно, но при существующей ситуации они не смогут иметь возможности как-то регулировать этот процесс и воздействовать на принятие окончательных решений и «принимать на себя нравственную ответственность за могущие быть последствия» (РГИА. Ф. 1396. Оп. 1. Д. 428. Л. 33). В итоге ревизия пришла к заключению о целесообразности сохранения за региональной администрацией права участия в руководстве деятельностью органов Министерства земледелия и государственных имуществ. Данное заключение фактически поставило точку в противостоянии туркестанских властей по вопросу автономности Ташкентского управления. Больше к проблеме распределения полномочий по надзору за государственными имуществами Туркестана центральные органы власти не возвращались.

## 5. Заключение

С конца 80-х гг. XIX в. наблюдается стремление имперских властей унифицировать структуру административного управления Туркестана, привести ее к общеимперским стандартам. Значительное влияние на эти процессы оказала его интеграция в общеимперское экономическое пространство, формирование новых отраслей экономики, активное развитие торговли. Юридическое закрепление за государством всех природных ресурсов региона в 60-е гг. XIX в. привело к необходимости создания регионального Управления Министерства земледелия и государственных имуществ. Первоначально функции Управления выполняли областные и уездные правления Туркестанского края. В конце XIX в. в Туркестане появилось отраслевое Управление, подотчетное Министерству земледелия и государственных имуществ. Однако его автономность в системе административно-государственных органов Туркестана не была обеспечена. Руководитель Управления подчинялся не только профильному министерству, но и туркестанскому генерал-губернатору. В областях и уездах края функции заведования государственными имуществами были сохранены за областными и уездными правлениями.

Нечеткое распределение задач заведования государственными имуществами между Управлением и областными правлениями приводило к жесткому противостоянию между ними, взаимным претензиям, рассогласованности в выполнении конкретной работы и принятии решений. Все это в целом не позволило сформировать в Туркестане эффективную службу по охране и приумножению государственной собственности.

## Литература

- Абдурахимова, Рустамова, 1999 – Абдурахимова Н.А., Рустамова Г.К. Колониальная система власти в Туркестане во второй половине XIX – первой четверти XX в. Ташкент, 1999. 162 с.
- Алимджанов, 2016 – Алимджанов Б.А. Налоговая политика Российской империи в туркестанском генерал-губернаторстве // *Вестник Московского городского педагогического университета*. 2015. № 3(19). С. 27-33.
- Бахтурина, 2004 – Бахтурина А.Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). М., 2004. 388 с.
- Бикшаева, 2011 – Бикташева А.Н. Правовое положение губернатора в период становления министерского управления в Российской империи // *Вестник экономики, права и социологии*. 2011. № 1. С. 95-99.
- Васильев, 2018 – Васильев Д.В. Бремя империи. Административная политика России в Центральной Азии. Вторая половина XIX в. М., 2018. 636 с.
- Галузо, 1935 – Галузо П.Г. Туркестан – колония (Очерк истории колониальной политики русского царизма в Средней Азии). Ташкент, 1935. 222 с.
- Глуценко, 2010 – Глуценко Е.А. Россия в Средней Азии: завоевания и преобразования. М., 2010. 573 с.
- Гордин, 2000 – Гордин Я.А. Кавказ: земля и кровь. Россия в Кавказской войне XIX века. СПб., 2000. 132 с.

- Исхаков, 1997** – Исхаков Ф.Б. Национальная политика царизма в Туркестане (1867–1917). Ташкент, 1997. 135 с.
- Национальные окраины Российской империи..., 1998** – Национальные окраины Российской империи: Становление и развитие системы управления. М., 1998. 415 с.
- Котюкова, 2010** – Котюкова Т.В. Проблемы российской переселенческой политики в Туркестане в начале XX века // *Военно-исторический журнал*. 2010. № 2. С. 54-57.
- Лысенко, 2013** – Лысенко Ю.А. К вопросу о налоговой политике Российской империи в отношении казахского общества // *Известия Алтайского государственного университета*. 2013. № 4–2 (80). С. 176-183.
- Лысенко, Жанбосинова, 2019** – Лысенко Ю.А., Жанбосинова А.С. Система государственного налогообложения городского недвижимого имущества в центральноазиатских окраинах Российской империи (конец XIX – начало XX в.) // *Известия Алтайского государственного университета*, 2019. № 5(109). С. 49-54.
- Литвинов, 2007** – Литвинов П.П. Органы департамента полиции МВД в системе военно-административного управления русским Туркестаном. Елец, 2007. 539 с.
- Правилова, 2006** – Правилова Е. Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных окраинах. 1801–1917 гг. М., 2006. 453 с.
- ПСЗРИ** – Полное собрание законов Российской империи.
- Положение об управлении..., 1886** – Положение об управлении Туркестанского края. Т. 2. Ч. 2 // *Россия: законы и постановления*. СПб., 1886. С. 649-703.
- РГИА** – Российский государственный исторический архив.
- Сапелкин, 1963** – Сапелкин А. Налоговая политика царизма в Киргизии / *Материалы по истории и экономике Киргизии*. Фрунзе, 1963. С. 27-74.
- Трепавлов, 1999** – Трепавлов В.В. Формирование системы отношений между центром и национальными окраинами России (XI–XX века) / *Россия в XX веке: Проблемы национальных отношений*. М., 1999. С. 115-120.
- Центральная Азия в составе..., 2008** – Центральная Азия в составе Российской империи. М., 2008. 451 с.
- Шушкова, 2015** – Шушкова Е.М. Организация управления Туркестаном в начале XX века / Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2015. 26 с.

## References

- Abdurakhimova, Rustamova, 1999** – Abdurakhimova, N.A. Rustamova, G.K. (1999). Kolonialnaya sistema vlasti v Turkestane vo vtoroy polovine XIX – pervoy chetverti XX v. [Colonial system of power in Turkestan in the second half of the XIX – first quarter of the XX century]. Tashkent, p. 162. [in Russian]
- Alimdzhанov, 2016** – Alimdzhанov B. A. Nalogovaya politika Rossiyskoy imperii v turkestanskom general-gubernatorstve. [Tax policy of the Russian Empire in the Turkestan General Government]. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta*. 3(19): 27-33. [in Russian]
- Bahturina, 2004** – Bahturina, A.Yu. (2004). Okrainy Rossijskoj imperii: gosudarstvennoe upravlenie i nacional'naya politika v gody Pervoj mirovoj vojny (1914-1917 gg.). [Outskirts of the Russian Empire: State Administration and National Policy during the First World War (1914-1917)]. Moscow, p. 388. [in Russian]
- Bikshaeva, 2011** – Biktasheva, A.N. (2011). Pravovoe polozhenie gubernatora v period stanovleniya ministerskogo upravleniya v Rossijskoj imperii. [The legal status of the governor during the formation of the ministerial administration in the Russian Empire]. *Vestnik ekonomiki, prava i sociologii*. 1: 95-99. [in Russian]
- Central'naya Aziya v sostave..., 2008** – Central'naya Aziya v sostave Rossijskoj imperii [Central Asia within the Russian Empire]. Moscow, 2008, p. 451. [in Russian]
- Galuzo, 1935** – Galuzo, P.G. (1935). Turkestan – koloniya: (Ocherk istorii kolonial'noj politiki russkogo carizma v Srednej Azii). [Turkestan – a colony: (Essay on the history of the colonial policy of Russian tsarism in Central Asia)]. Tashkent, p. 222. [in Russian]
- Glushchenko, 2010** – Glushchenko, E.A. (2010). Rossiya v Srednej Azii: zavoevaniya i preobrazovaniya. [Russia in Central Asia: conquests and transformations]. Moscow, p. 573. [in Russian]
- Gordin, 2000** – Gordin, Ya.A. (2000). Kavkaz: zemlya i krov'. Rossiya v Kavkazskoj vojne XIX veka. [Caucasus: earth and blood. Russia in the Caucasian War of the 19th century]. Saint-Petersburg. [in Russian]
- Iskhakov, 1997** – Iskhakov, F.B. (1997). Nacional'naya politika carizma v Turkestane (1867–1917). [National policy of tsarism in Turkestan (1867-1917)]. Tashkent, p. 135. [in Russian]
- Kotyukova, 2010** – Kotyukova, T.V. (2010). Problemy rossijskoj pereselencheskoj politiki v Turkestane v nachale XX veka. [Problems of Russian resettlement policy in Turkestan at the beginning of the XX century]. *Voенно-istoricheskij zhurnal*. 2: 54-57.
- Litvinov, 2007** – Litvinov, P.P. (2007). Organy departamenta policii MVD v sisteme voенно-administrativnogo upravleniya russkim Turkestanom. [Bodies of the Police Department of the Ministry of Internal Affairs in the system of military-administrative management of Russian Turkestan]. Elets, p. 539. [in Russian]

**Lysenko, 2013** – *Lysenko, Yu.A.* (2013). K voprosu o nalogovoj politike Rossijskoj imperii v otnoshenii kazahskogo obshchestva. [On the issue of the tax policy of the Russian Empire in relation to the Kazakh society]. *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. 4–2(80): 176–183.

**Lysenko, Zhanbosinova, 2019** – *Lysenko, Yu.A., Zhanbosinova, A.S.* (2019). Sistema gosudarstvennogo nalogooblozheniya gorodskogo nedvizhimogo imushchestva v central'noaziatskikh okrainah Rossijskoj imperii (konec XIX – nachalo XX v.). [The system of state taxation of urban real estate in the Central Asian outskirts of the Russian Empire (late 19th – early 20th centuries)]. *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. 5(109): 49–54. [in Russian]

**Nacional'nye okrainy Rossijskoj imperii..., 1998** – Nacional'nye okrainy Rossijskoj imperii: Stanovlenie i razvitie sistemy upravleniya. [National outskirts of the Russian Empire: Formation and development of the management system]. Moscow, p. 415. [in Russian]

**Polozhenie ob upravlenii..., 1886** – Polozhenie ob upravlenii Turkestanskogo kraja. [Regulation on the management of the Turkestan region]. T. 2 CH. 2. Rossiya: zakony i postanovleniya. Saint-Peterburg, 1886, pp. 649–703. [in Russian]

**Pravilova, 2006** – *Pravilova, E.* (2006). Finansy imperii: Dengi i vlast v politike Rossii na natsionalnykh okrainakh. 1801–1917 gg. [The finances of the empire: Money and power in Russian politics on the national outskirts. 1801–1917]. Moscow, p. 453. [in Russian]

**PSZRI** – Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire].

**RGIA** – Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv [Russian state historical archive].

**Sapelkin, 1963** – *Sapelkin, A.* (1963). Nalogovaya politika tsarizma v Kirgizii. [Tax policy of tsarism in Kyrgyzstan]. *Materialy po istorii i ekonomike Kirgizii*. Frunze, pp. 27–74. [in Russian]

**Shushkova, 2015** – *Shushkova, E.M.* (2015). Organizatsiya upravleniya Turkestanom v nachale XX veka [Organization of management of Turkestan at the beginning of the twentieth century]. Avtoref. diss. ... k.i.n. Moscow, p. 26. [in Russian]

**Trepavlov, 1999** – *Trepavlov, V.V.* (1999). Formirovanie sistemy otnoshenij mezhdum centrom i nacional'nymi okrainami Rossii (XI–XX veka). [Formation of a system of relations between the center and the national outskirts of Russia (XI–XX centuries)]. *Rossiya v XX veke: Problemy nacional'nyh otnoshenij*. Moscow, pp. 115–120. [in Russian]

**Vasilyev, 2018** – *Vasilyev, D.V.* (2018). Bremya imperii. Administrativnaya politika Rossii v Tsentralnoy Azii. Vtoraya polovina XIX v. [The burden of the empire. Administrative policy of Russia in Central Asia. Second half of the 19th century]. Moscow, p. 636. [in Russian]

## **Тенденции и особенности организации управления государственным имуществом в Туркестанском генерал-губернаторстве (вторая половина XIX – начало XX вв.)**

Юлия Александровна Лысенко <sup>a, b, c, \*</sup>

<sup>a</sup> Алтайский государственный университет, Российская Федерация

<sup>b</sup> Черкас глобальный университет (Международный сетевой центр фундаментальных и прикладных исследований), Вашингтон, США

<sup>c</sup> Волгоградский государственный университет, Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье на основе широкого круга источников анализируется процесс создания и развития в Туркестанском генерал-губернаторстве Управления земледелия и государственных имуществ. Необходимость в нем возникла после завершения присоединения центральноазиатских окраин к Российской империи в 60-е гг. XIX в. и юридического закрепления за государством всех природных ресурсов региона. Ведомство должно было осуществлять охрану государственных имуществ, повышать их рентабельность посредством сдачи в аренду, выявлять новые земельные ресурсы, строить оросительные системы на них, всячески способствовать развитию агрикультуры в крае.

Первоначально функции Управления выполняли областные и уездные правления Туркестанского края, в штате которых были сформированы дополнительные должности чиновников особых поручений по горной, лесной, водной, оброчным частям. В конце XIX в. в связи с унификацией системы управления национальными окраинами в Туркестане появилось отраслевое Управление, подотчетное Министерству земледелия и государственных имуществ. Однако его автономность в системе административно-государственных органов Туркестана не была обеспечена. Руководитель Управления подчинялся не только профильному министерству, но и туркестанскому генерал-губернатору. В областях и уездах края функции заведования государственными имуществами были сохранены за областными и уездными правлениями.

\* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: [iulia\\_199674@mail.ru](mailto:iulia_199674@mail.ru) (Ю.А. Лысенко)

Нечеткое распределение задач заведования государственными имуществами между Управлением и областными правлениями приводило к жесткому противостоянию между ними, взаимным претензиям, рассогласованности в выполнении конкретной работы и принятии решений. Все это в целом не позволило сформировать в Туркестане эффективную службу по охране и приумножению государственной собственности.

**Ключевые слова:** Российская империя, Туркестанский край, отраслевое управление, Министерство земледелия и государственных имуществ.