



Formation of the management system in Turkestan on the basis of “management regulations”

Bakhtiyor BOLTABAEV¹

Namangan State University

ARTICLE INFO

Article history:

Received February 2021
Received in revised form
28 February 2022
Accepted 20 March 2022
Available online
15 April 2022

Keywords:

Turkestan,
administration, colonial
orders,
governor general,
position,
system.

ABSTRACT

The article reveals the formation of the management system in the Turkestan region after its capture by tsarist Russia. Adoption of legislative acts in the form of “Regulations” in several stages, as well as their impact on the policy of governance of Turkestan.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss3/S-pp279-285>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Туркистонда бошқарув тизимининг “бошқарув тўғрисидаги низом”лар асосида шаклланиши

АННОТАЦИЯ

Мақолада чор Россияси томонидан қўлга киритилгандан сўнг Туркистон ўлкасида бошқарув тизимининг шаклланиши очиб берилган. Бир неча босқичда “Тузуклар” шаклидаги қонун ҳужжатларининг қабул қилиниши ҳамда уларнинг Туркистон бошқарув сиёсатига таъсири.

Становление системы управления в Туркестане на основе «положений об управлении»

АННОТАЦИЯ

В статье раскрывается становление системы управления в Туркестанском крае после захвата её царской Россией. Принятие в несколько этапов законодательных актов в виде «Положений» а также влияние их на политику управления Туркестаном.

Ключевые слова:

Туркестан,
управление,
колонияльные порядки,
генерал-губернатор,
положение,
система.

¹ Department of Archives – Senior Lecturer. Namangan State University. E-mail: bakhtiyor5577@gmail.com.

Россия тарафидан Марказий Осиёни босиб олиниши XIX асрнинг иккинчи ярмида содир бўлиб, у Россия империясининг жиддий заифлашиши, 1853–1856 йилги Қрим урушида чоризм мағлубияти ҳамда “Европа миршаби” сифатида ўз ролини қулаши натижасида содир бўлди. Чор ҳукумати Болқон ва яқин Шарқдаги фаол сиёсатидан вақтинча воз кечишга ва Марказий Осиёдаги мавқеини мустаҳкамлашга кўпроқ этибор қаратишга мажбур бўлди. Россия империяси ҳукмрон доираларининг бирламчи манфаатига у билан яқин ва ўзаро манфаатли савдо алоқаларини олиб борган Бухоро, Қўқон ва Хива хонликлари сабаб бўлишган. Бунга уларнинг ҳудудий яқинлиги, шунингдек, ўша даврдаги Россия империяси ва Ўрта Осиё хонликларида ҳукм сураётган иқтисодий вазият сабаб бўлди. Россия капитализм тизимида борган сайин мустаҳкам ва дадил кириб келаётган эди, Ўрта Осиё эса саноат маҳсулотлари учун фойдали бозор ва истиқболли хомашё манбаи бўлган иқтисодий жиҳатдан ривожланмаган минтақа эди. Шунинг учун унинг Ўрта Осиёдаги мавқеларини мустаҳкамлаш Россия империясининг ҳукмрон доиралари учун жуда муҳим саналди.

Бироқ уни эгаллаб олиш йўлида чоризм кучли ва хавфли рақиб – Британия империясига дуч келди. XIX аср ўрталарида, Англия Ҳиндистонни бўйсундиришни якунлаб, уни Осиё ва Африкадаги кенг иқтисодий ва ҳарбий-сиёсий экспансиясининг асосига айлантirdи. Инглиз агентлари Бухоро, Хива, Қўқон, Туркменистон ва Помир ҳудудларида фаол сиёсий фаолият олиб бордилар. Буюк Британия ҳукмрон доиралари ва инглиз матбуоти бу ҳаракатларни Ҳиндистонда ўз мустамлакасига “Россия таҳдиди”га қарши кураш сифатида оқлаб келди.

Яқин Шарқда Англиянинг тижорат, ҳарбий ва сиёсий экспансияси Ўрта Осиёда Россия империясининг фаоллашишига олиб келди. 1857–1862 йилларда чор ҳукумати ундаги вазиятни диққат билан ўрганиб чиқди, 1863–1868 йилларда ўз ҳукмронлигини Жанубий Қозоғистон, Шимолий Қирғизистон, Тошкент ва Самарқанд воҳаларига ўрнатди, Ўрта Осиёнинг энг йирик давлатлари – Бухоро амирлиги ва Қўқон хонлигини Россия империясига вассал қарамлигини тан олишга мажбур қилди.

Бунга қаноат қилмасдан, 1869 йилда Россиянинг ҳукмрон доиралари Каспий денгизининг Шарқий қирғоғида ўрнашдилар ва шу билан Туркман ерларига кириш учун плацдарм тайёрладилар. 1873-йилда Хива хонлиги устидан ўз ҳокимиятини ўрнатдилар, сўнгра (1875–1876) Қўқон хонлигининг мустақиллигини тугатиб, уни 1867-йилда тузилган Туркистон Генерал-губернаторининг Фарғона вилоятига айлантirdилар.

1877 йилга келиб, яқин Шарқда халқаро муносабатлар, айниқса, оғирлашиб, рус-турк уруши бошланганда, Ўрта Осиё ҳудудининг катта қисми аллақачон Россия империясининг бир қисмига айланган ёки унинг таъсир доирасига айланган эди. Навбат “ёнбағир” ерлар: ғарбда туркман ерлари ва ўрта Осиёнинг жануби-шарқидаги Помирлар учун эди. Уларнинг қўшилиши 80 йилларда – XIX асрнинг 90 йилларининг биринчи ярмида содир бўлди.

Россия империяси таркибидаги маъмурий бирлик сифатида XIX асрнинг ўрталаридан бошлаб бу ҳудудлар Туркистон Генерал-губернатори деб аталган. Бу атама XX аср бошларида ишлатилмай қолди, кейинчалик бу қонун ҳужжатларида ўз аксини топди. 1886-йилда “Туркистон ўлкасини бошқариш тўғрисидаги Низом” тасдиқлангач, яна бир расмий ном – Туркистон ўлкаси пайдо бўлди [1]. Шу билан бирга, параллел равишда “Туркистон” атамаси кўпинча расмий ёзувларни бошқаришда ишлатилиб келинди.

Туркистон ўлкасида бошқарувнинг асосий тамойиллари биринчи генерал-губернатор К.Р. фон Кауфман тарафидан белгилаб берилган бўлиб, улар ҳарбий ва фуқаролик бошқаруви бирлигини мустаҳкамлашга асосланган эди. Вилоят ҳудудидаги барча бошқарув органларининг генерал-губернатори назорати остида бирлашишига эътибор қаратилди, бу эса генерал-губернатор мақомини мустаҳкамлаш учун зарур шарт-шароитларни яратди [2].

1867 йил 11 июлида Семиреченск ва Сирдарё вилоятларини бошқариш тўғрисидаги Низом лойиҳаси кучга кирди, унда рус Туркистонининг кейинги уч йил давомида яшаш қоидалари белгиланди. Ажратилган вақтдан сўнг Тошкентда Туркистон ўлкасида бошқарув тўғрисидаги янги Низом лойиҳаси тайёрланди.

Янги қонун лойиҳасини ишлаб чиқувчиларнинг фикрига кўра, қабул қилинмайдиган институтлар ва институтларни йўқ қилишдан янги сиёсий ҳақиқатни ҳисобга оладиган бошқаларни яратишга ўтиш вақти келган эди. Туркистон раҳбарлари 1867 йилги Низомнинг уч йили давомида вилоят ўз тараққиётида узоққа кетмаганини тан олдилар. Қонунда белгиланган мақсадларга эришилди, минтақада Россия ҳуқуқининг тарқалиши йўлидаги тўсиқлар бартараф этилди ёки четлаб ўтилди, душман кучлар мағлубиятга учради, маъмурий модернизациянинг таклиф этилган усуллари тугатилди. Сирдарё ва Семиреченск вилоятларида бошқарув тўғрисидаги Низом лойиҳаси ўз олдидаги вазифани бажарди. У томонидан бузилган маҳаллий муассасалар ва муассасаларни янгиларига алмаштириш вақти келди “... одатнинг ўз-ўзидан бошланишига кириш ва унда мос келадиган нарсани қонунийлаштириш, ниҳоят, зарарли ва бизнинг давлат тизимимиз билан қўшилмаган ҳамма нарсани рад этиш ва алмаштириш” тизими амалга оширилди.

1867 йилги қонун сингари, 1871 йилги Низом лойиҳасида ҳам императорнинг бевосита хоҳишига кўра вилоят бош бошлиғини тайинлаш, туман қўшинлари қўмондонлигини унинг қўлига ўтказиш ва чегара ишларини бевосита олиб бориш баён этилган эди. Аммо аввалгисидан фарқли ўлароқ, янги қонун лойиҳаси Генерал-губернаторнинг унга бўйсунувчи амалдорларга нисбатан ваколатларини кенгайтди. Энди у махсус шароитларда амалдорларни вилоят ҳокимларига қадар ўз вазифаларидан озод қилиш ҳуқуқини олди ва амалдорларга қарши бундай ишларни император эътиборига ҳавола этди. 1871 йилги лойиҳада биринчи марта Туркистон ходимларини (шу жумладан, алоҳида вазирликларда рўйхатга олинганларни) фақат Генерал-губернатор орқали мукофотлашга топшириш қоидалари назарда тутилган эди.

1871 йилги Низом лойиҳасини тузувчилар биринчи марта, шубҳасиз, амалий заруратга асосланиб, вилоят бошлиғига ишончсиз шахсларни Туркистондан чиқариб юбориш учун мутлақ ҳуқуқни беришди. Бундан ташқари, ҳеч ким, ҳатто Сенат ҳам ушбу масалалар бўйича шикоятларни кўриб чиқишга ҳақли эмас эди. Генерал-губернатор давлат хизматида бўлмаган ҳар қандай шахсни минтақанинг бирон-бир қисмида полиция назорати остида маъмурий сургун қилишнинг ягона ҳуқуқини олиши керак эди. Бундан ташқари, у бу ҳуқуқни нафақат ҳокимларга, балки тегишли вилоятлар ва округлар таркибидаги округ раҳбарларига ҳам топшириши мумкин эди. Туркистон раҳбари биринчи марта ҳарбий ва жиноий жиноятларда айбланган шахсларни судга бериш учун қонуний тасдиқланган ҳуқуқни олиши керак эди [3].

1873 йилдаги Низом лойиҳаси, аввалги қонун лойиҳалари сингари, ҳарбий губернатор ҳузурида махсус идора ташкил қилмади, балки минтақавий ҳукумат ҳузурида офис яратишни таклиф қилди, бу орқали ҳарбий губернатор ўзига ишониб топширилган минтақани бошқариши керак эди. Шунинг таъкидлаш керакки, 1871 йилги лойиҳани тузувчилар вилоят маъмурияти ва вилоят идораси ўртасида умуман чизик тортмадилар.

Маҳаллий аҳолига биринчи марта йиғинларда қатнашиш, давлат лавозимларига сайланиш, бир қишлоқ (шаҳар) жамиятидан бошқасига эркин ўтиш, фарзандларини умумий асосларда таълим муассасаларига юбориш ва ўзлари давлат хизматига кириш ҳуқуқи берилди[4].

Эътибор беринг, агар 1871 йилги Низом лойиҳасига кўра, уезд бошлиғи туман Кенгаши томонидан тақдим этилган учта нмзоддан туман устасини танлаши керак бўлса, 1873 йилги навбатдаги лойиҳада Туркистон ҳокимияти қишлоқ устасини танлашни бутунлай қишлоқ Мажлиси ваколатига ўтказишни таклиф қилди.

1886 йил 12 июнда “Туркистон минтақасини бошқариш тўғрисидаги Низом” тасдиқланди, унга мувофиқ Туркистон ҳудудида Россия империяси вилоят маъмуриятининг умумий меъёрлари жорий этилди, Туркистон Генерал-губернатори ва вазирликлар вакилларининг манфаатлари соҳаларини белгилаб берди. Натижада, бир томондан, Генерал-губернатор Туркистон вилоятининг бутун ҳудудида қонун устуворлигига риоя этилишини таъминлаши ва суверенга тўғридан-тўғри кириш ҳуқуқини сақлаб қолиши шарт эди. Бошқа томондан, Генерал-губернатор ўртасида, уруш вазирлигининг вакили сифатида ва император ўртасида бош штаб ва Осиё қисми шаклида оралиқ инстанциялар занжири қурилаётган эди, бу эса Генерал-губернатор мақомининг сезиларли даражада пасайишини англатади [5].

Туркистон Генерал-губернатори ҳузурида барча Қонунчилик масалалари бўйича маслаҳат функцияларига эга бўлган Кенгаш мавжуд эди. Унинг ишининг ўзига хос хусусияти шундаки, земство вазифалари ва ер ва солиқ келишувлари бўйича қарор оддий кўпчилик овоз билан қабул қилинди, бу Генерал-губернаторни Кенгаш аъзоларининг қарорларига бевосита қарам қилиб қўйди.

Генерал-губернаторлик фаолиятининг жиддий муаммоси Туркистонда Вазирлар тузилмалари ва Генерал-губернаторлик мақомини аниқлаш зарурати эди. Генерал-губернатор ва умуман вилоят маъмуриятининг кенг ҳуқуқ ва ваколатлари кўплаб вазирлик ва идораларнинг норозилигига сабаб бўлди. Баҳс-мунозаралар марказида вилоятдаги тармоқ бошқарувининг бошида ким бўлиши ҳақида савол туғилди: тегишли Марказий вазирликлар ёки барча филиаллар Генерал-губернатор томонидан назорат қилинади.

1899- йилги ҳудудий ва маъмурий ислохот натижасида Туркистон Генерал-губернаторлиги 5 та вилоятдан: Самарқанд, Сирдарё, Фарғона, Семиреченская ва Каспийортидан иборат эди.

Дастлабки тўртта минтақада етакчиликни ҳарбий губернаторлар, бешинчисида эса Каспийорти вилояти раҳбари амалга оширди. Шу билан бирга, Семиреченск вилояти ҳарбий губернатори ҳам казак қўшинларининг атаман вазифаларини бажарган. Вилоятларнинг ҳарбий губернаторлари ва Каспийорти вилояти бошлиғининг ҳуқуқ ва бурчлари сезиларли даражада фарқ қилар, бу эса

вилоятларнинг Туркистонга аста-секин кириб келиши билан боғлиқ эди. Каспийорти вилояти бошлиғизенг кенг ҳуқуқларга эга эди, чунки Каспийорти вилояти, бир томондан, Форс ва Афғонистон билан умумий чегарага эга эди, бошқа томондан, Бухоро амирлиги ва Хива хонлиги билан чегарадош эди.

Вилоятларнинг ҳарбий губернаторлари ва Каспийорти вилояти бошлиғи фуқаролик ва ҳарбий ҳокимиятнинг тўлиқлигига эга бўлишига қарамай, уларни ўз ҳудудларида тўлақонли “хўжайинлар” деб ҳисоблаш қийин эди. Идоравий кўрсатмалар асосида вилоятларда фаолият кўрсатаётган турли вазирликлар вакиллари Туркистон Генерал-губернаторлиги маъмурияти вакиллари билан тез-тез тўқнаш келиб туришарди.

Туркистон вилоятларидаги асосий ижро ҳокимияти органлари вилоят кенгашлари бўлиб, улар вилоят кенгашлари вазифаларини бажарган ва уларнинг барча ваколатларига эга бўлган. Марказий Россияда фаолият юритадиган минтақавий кенгашлар ва вилоят кенгашлари ўртасидаги фарқ шунда эдики, аслида, уларнинг функциялари анча кенгроқ эди. Кенгашлар вилоятда давлат мулкани бошқариш вазифаларини ҳал этиб келди, ирригация иншоотларини назорат қилди, ҳарбий хизмат ва деҳқончилик ишлари билан боғлиқ масалалар билан шуғулланди. Вилоят кенгашлари Туркистонда жуда кам бўлган шаҳарларни ободонлаштиришга масъул эдилар.

Шу билан бирга, шаҳар маъмуриятининг ўзига хос хусусиятлари бор эди. Туркистон ҳудудида 1870 йилги “Шаҳар Низоми” фақат 1877 йилда жорий қилинган. Туркистоннинг кичик шаҳарлари “рус” ва “маҳаллий” қисмларга бўлиниб, турли хил бошқарувга эга эди. 1892 йилда ўлкада “шаҳар давлати”ни жорий этишга уринишлар бир неча йил давомида муваффақиятсиз амалга оширилди, аммо ҳеч қачон амалга оширилмади. Шаҳар ўзини-ўзи бошқариш органлари гўдаклигида эди. Фақат Тошкентда барча диний сайланадиган тузилмалар: шаҳар Думаси ва шаҳар кенгаши тузилди.

Туркистон ўлкасидаги округ маъмуриятига бўйсунувчиларнинг оз сонли ходимлари билан катта масъулиятга эга бўлган округ бошлиғи раҳбарлик қилган. Унинг вазифалари Марказий Россиядаги ўхшаш амалдорларга қараганда кенгроқ эди. У ер солиғи бўйича раис эди, халқ судларини назорат қилди, округнинг бир қисми бўлган шаҳарларда шаҳар маъмурияти учун жавобгар эди, уларнинг ҳажми баъзида Россия империясининг округлари ҳажмидан сезиларли даражада ошиб кетди.

Қишлоқларда бошқарув тизим масаласида 1886-йилги Туркистон ўлкасини бошқариш тўғрисидаги Низомда муқим аҳоли учун факултатив ўз-ўзини бошқариш тамойили жорий этилди. Волост маъмури, қишлоқ раҳбари ва ёрдамчи ёрдамчиси лавозимлари сайланиш орқали амалга ошириладиган бўлиб, бу маҳаллий аҳоли олдида тушунарсиз ҳодисага айланди. Сайловолди ташвиқоти, сайланган амалдорлар томонидан кўплаб пора билан бирга, “маҳаллий аҳоли”ни кескин равишда уюштиришга киришилди. Ўрганилаётган даврда вилоят маъмурияти бир неча бор сайловларни Россия ҳукуматига содиқ амалдорларни тўғридан-тўғри тайинлаш билан алмаштиришга ҳаракат қилди, аммо бу Туркистондаги мавжуд қонунчиликка зид эди.

1902 йилда Тошкентда Туркистон ўлкасини бошқариш тўғрисидаги янги Низом лойиҳасини ишлаб чиқиш учун К.А. Несторовский раислигида комиссия тузилди. Унинг асосий вазифаси 1886 йилдаги “Туркистон ўлкасини бошқариш

тўғрисида Низом” ва 1891 йилдаги “Акмола, Семипалатинск, Семиреченск, Урал ва тургай вилоятларини бошқариш тўғрисида Низом” моддаларини қиёсий таҳлил қилиш эди.

Комиссия иши Каспийорти вилоятига тааллуқли эмас эди. Тошкент комиссияси вилоят бошқарувини ислоҳ қилиш бўйича тавсиялар ишлаб чиқди, унга кўра, “маҳаллий”ларнинг маънавий ишларини бошқариш масаласи вилоят ҳокимлиги ваколатидан ташқарида қолди. Туркистон Генерал-губернаторининг штат таркибини ўзгартириш тўғрисидаги таклифлар энг кўп ишлаб чиқилган қонун даражасида бўлиб чиқди.

1906 йилги “асосий Давлат қонунлари” эълон қилиниши арафасида Туркистон ўлкасининг идоравий мансублигини ўзгартириш ва уни ҳарбий бўлимдан ички ишлар вазирлигига ўтказиш масаласи кўтарилди. 1908 йилда ўз ишини бошлаган К.А.Несторовский бошчилигидаги Санкт-Петербургда махсус идоравий бўлмаган йиғилишни ташкил етишга қарор қилинди. Унинг иштирокчилари 1906 йилда эълон қилинган “асосий Давлат қонунлари”ни ҳисобга олган ҳолда Тошкент комиссияси материалларини ишлаб чиқишлари керак эди. Махсус йиғилиш асосий қарорларни қабул қилиш учун зарур бўлган маълумотларнинг етишмаслигига дуч келди. Шунинг учун махсус йиғилиш иши тўхтатилди ва К.К.Пален (1908–1910) раислигида сенаторлик аудити ўтказилди. Унинг натижалари бўйича минтақани маъмурий қайта ташкил етиш учун зарур бўлган барча чора-тадбирлар тўплами ишлаб чиқилиб, 1910 йил декабрда Вазирлар Кенгашига тақдим этилди.

Суд тизимига келсак, XIX асрнинг 90-йиллари охиригача Туркистон ўлкасида ислохотгача бўлган суд органлари тизими фаолият кўрсатган. “Сирдарё, Самарқанд, Фарғона, Семиреченск, Акмола, Семипалатинск, Урал ва Тургай вилоятларида суд низомларини қўллаш бўйича муваққат қоидалар” жорий этилган эди. 1898 йилдан Туркистонда Умумроссия судлари фаолият кўрсата бошлади, бу ҳуқуқий-маъмурий зиддиятларга олиб келди. Шариат қонунларига асосланган халқ судларини бирлаштириш ва маҳаллий аҳоли манфаатларини Туркистон суд тизимига акс эттириш каби масалалар ҳал этилмай қолди; вилоят ҳокимлиги ёки Адлия вазирлигининг суд муассасалари устидан назорат соҳасида, мансабдор шахсларни суд лавозимларига тайинлашда устуворлиги тўғрисидаги масала Туркистон Генерал-губернатори билан Адлия вазирлиги ўртасида зиддиятларга олиб келди.

Марказий Россияда ҳам, Туркистон ўлкасида ҳам судлар фаолиятида бир хиллик зарурати Адлия вазирлиги ва Ҳарбий вазирлик томонидан Туркистонда суд ислоҳоти лойиҳасини биргаликда ишлаб чиқишга асос бўлди.

ХУЛОСА

Туркистон ўлкасини бошқаришнинг Қонунчилик асослари эволюциясини ўрганиш даври Туркистон Генерал-губернаторлиги ҳудудида 3 та мустақил қонун ҳужжатларининг амал қилиш даври бўлиб, минтақани бошқаришда жиддий муаммоларни юзага келтирди, дейиш имконини берди. Улар орасида ягона норматив-ҳуқуқий базанинг йўқлиги, идоралараро зиддиятлар, вилоятдаги Туркистон Генерал-губернатори ва вазирлик тузилмалари ўртасида ваколатларнинг аниқ тақсимланмаганлигини таъкидлаш зарур. Ўтказилган тадқиқотлар чор ҳукуматининг Туркистон генерал-губернаторлигини бошқариш моделини

танлашдаги тебранишларини кўрсатди. Туркистон генерал-губернаторларининг мунтазам ўзгариши фонида бу муаммоларнинг ҳал этилмаганлиги XX аср бошларида Туркистонда империя ҳокимияти нуфузининг пасайишига, минтақани бошқаришда инқироз ҳодисаларининг ривожланишига ёрдам берди.

ФОЙДАЛАНИЛГАН АДАБИЁТЛАР РЎЙХАТИ:

1. Васильев Д.В. Организация управления в Русском Туркестане по проектам Положения об управлении 1870-х гг // Науковедение. 5 (24) 2014, – С. 2.
2. Мирзаджанов Б.Т. Национальные кадры: вопросы равного представления в государственных органах и учреждениях Туркестана // Oriental renaissance. 1 (2), – С. 162–171.
3. Положеніе об управлении Туркестанскаго края. Т.2, Ч.2, Санкт-Петербург, 1986, – С. 1.
4. Пректъ всеподданнейшаго отчета Ген. Адъютанта К.П. фонъ-Кауфмана по гражданскому управлению и устройству въ областях Туркестанскаго генераль-губернаторства. С. Петербург: Военная Типографія. 1885.
5. Шушкова М.Е. Организация управления Туркестаном в начале XX века. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Москва: 2015, – С. 9.