



INSTITUTIONALIZATION OF COLLEGIAL GOVERNANCE IN TURKESTAN: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE GENERAL GOVERNOR'S COUNCIL'S ACTIVITIES (1887-1917)

Sherzod Abdujabbarov

Lecturer, Department of World History

Faculty of History

National University of Uzbekistan named after Mirzo Ulugbek

Tashkent, Uzbekistan

ABOUT ARTICLE

Key words: Turkestan Governor-Generalship, Governor-General's Council, 1886 Regulations, administrative reform, Russian Empire, collegiality, Hirs's revision, state administration.

Received: 11.04.26

Accepted: 12.04.26

Published: 13.04.26

Abstract: The article examines the process of transformation of the state governance system in the Turkestan Governor-Generalship in the second half of the 19th century. The transition from a model of sole authority to the implementation of collegial principles through the establishment of the Turkestan Governor-General's Council is analyzed. Based on archival materials, the legal prerequisites for the 1886 reform, the functional responsibilities, and the structural features of the new government body are revealed.

TURKISTONDA KOLLEGIAL BOSHQARUVNING INSTITUTIONALLASHUVI: GENERAL-GUBERNATOR KENGASHI FAOLIYATINING MA'MURIY-HUQUQIY TAHLILI (1887-1917 YY)

Sherzod Abdujabbarov

Tarix fakulteti

«Jahon tarixi» kafedrasi o'qituvchisi

Mirzo Ulug'bek nomidagi O'zbekiston Milliy universiteti

Toshkent, O'zbekiston

MAQOLA HAQIDA

Kalit so'zlar: Turkiston general-gubernatorligi, General-gubernator kengashi, 1886-yil Nizomi, ma'muriy islohot, Rossiya imperiyasi, kollegiallik, Girs taftishi, davlat boshqaruvi.

Annotatsiya: Maqolada XIX asrning ikkinchi yarmida Turkiston general-gubernatorligida davlat boshqaruvi tizimining o'zgarish jarayoni o'rganilgan. Yakkahokimlik modelidan Turkiston general-

gubernatori Kengashini ta'xis etish orqali kollegial tamoyillarni joriy etishga o'tish tahlil qilingan. Arxiv materiallari asosida 1886-yilgi islohotning huquqiy asoslari, yangi hokimiyatning funksional vazifalari va tarkibiy xususiyatlari ochib berilgan.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ КОЛЛЕГИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ТУРКЕСТАНЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРА (1887–1917 ГГ)

Шерзод Абдужаббаров

Преподаватель кафедры «Всемирная история»

Исторического факультета

Национального университета Узбекистана имени Мирзо Улугбека

Ташкент, Узбекистан

О СТАТЬЕ

Ключевые слова: Туркестанское генерал-губернаторство, Совет генерал-губернатора, Положение 1886 года, административная реформа, Российская империя, коллегияльность, ревизия Гирса, государственное управление.

Аннотация: В статье исследуется процесс трансформации системы государственного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве во второй половине XIX века. Анализируется переход от модели единоличной власти к внедрению коллегияльных начал через учреждение Совета Туркестанского генерал-губернатора. На основе архивных материалов раскрываются юридические предпосылки реформы 1886 года, функциональные обязанности и структурные особенности нового органа власти.

Введение. Первым Генерал-Губернатором Туркестана Кауфманом, неоднократно представлялись различные проекты высшему правительству, предполагающие законодательную нормировку его управления. Неудобства управления краем, вызывавшиеся временными правилами 1867 года и распоряжениями генерала Кауфмана и его неограниченная власть, созданная для контроля и наблюдения не могла выполнить поставленные задачи, которые превышали силы одного человека и ставили на образовавшийся край слишком сильную печать личных воззрений Генерал-Губернатора [1; с. 26, 27].

Управление краем на основе «Временных правил 1867 года» привело к чрезмерной концентрации власти в руках первого генерал-губернатора К. П. фон Кауфмана. Такая

неограниченная власть накладывала на управление «слишком сильную печать личных воззрений» одного человека, что мешало эффективному контролю и выполнению государственных задач. После смерти Кауфмана в 1882 году возникла острая необходимость в создании коллегиального органа, который стал бы опорой для новых руководителей администрации.

После смерти первого Туркестанского генерал-губернатора К. П. фон Кауфмана в 1882 г. возник вопрос о создании коллегиального органа в помощь вновь назначаемым руководителям краевой администрации. В результате в 1887 г. был образован Совет Туркестанского генерал-губернатора [2; с. 1-2]. Данный государственный орган отличался от всех предыдущих по своей системе, функции и структуре организации и был единственным в Империи. Законодательная основа создания Совета Туркестанского Генерал-Губернатора формировалась из Положения «Об управлении Туркестанского края» от 12 июня 1886 года. Работа по выработке основ данного Положения, которая не значительно подверглась изменению в течении всего существования Туркестанского Генерал-Губернатора, было начато еще 1882 году, когда вновь назначенный Генерал-Губернатор Туркестана, Генерал-Лейтенант Черняев поручил тайному советнику Гирсу провести ревизию всех учреждений края [3; с. 28].

Туркестанское генерал-губернаторство являлось предметом особого внимания среди других среднеазиатских окраин Российской империи. Важнейшей задачей правительства Империи в течении всего существования Туркестанского Генерал-Губернаторства были вопросы урегулирования системы управления и административной организации местных государственных учреждений. Для решения данного вопроса были задействованы все структуры власти от Императора и его Государственного Совета, Комитета Министров и до генерал-губернатора Туркестана. Также обсуждались множество проектов [4; с. 27] особыми комиссиями [5; с. 28] и были организованы специальные правительственные ревизии [6; с. 28-30] всех учреждений края для составления проекта его управления и устройства.

Методы.

Основой исследования послужил анализ архивных документов и специальной литературы, посвященной деятельности Совета. В работе использованы:

Материалы специальных правительственных ревизий Туркестанского края.

Отчеты и проекты, представленные тайным советником Гирсом по результатам проверки 1882–1883 гг.

Журналы заседаний Соединенных Департаментов Государственного Совета за 1886 год (Журнал №37).

Законодательные акты, в частности Положение «Об управлении Туркестанского края» от 12 июня 1886 года.

Ревизия т.с. Гирса застала в Туркестане четыре действовавших временных Положений, из которых ни одно не было утверждено в законодательном порядке. Так:

Сырдарьинская область управлялась на основании положения 11 июля 1867 года, составленного Степной комиссией и значительно измененного отдельными распоряжениями Генерал-Губернатора;

в Зеравшанском округе действовали временные правила, утвержденные Генерал-Адъютантом фон-Кауфманом 29 июня 1868 года, дополненные и измененные последующими распоряжениями;

Амударьинский отдел управлялся на основании утвержденного Генерал-Губернатором, 21 мая 1874 года, временного Положения, причем участковым начальникам поставлено в обязанность руководствоваться правилами для уездных начальников Положения 1867 года, поземельное же устройство отдела было организовано на основании проекта управления краем 1873 года, которое было представлено в свое время на рассмотрение Министерств, но не было одобрено;

Ферганская область, в административном, поземельном и податном отношениях была устроена на основании проекта 1873 года, а судебная часть – на основании Положения Степной комиссии 1867 года.

Общее управление краем было вверено Генерал-Губернатору. В Сырдарьинской и Ферганской областях управление было возложено на губернатора и областное правление, а в Зеравшанском округе и Амударьинском отделе – на их начальников, с состоявшими при них канцеляриями. Области делились на уезды, Зеравшанский округ на отделы, соответствовавшие уездам, а Амударьинский отдел – на участки.

Обсуждение и Результаты.

В результате ревизии в 1882 и 1883 годах, тайный советник Гирс представил: 1. отчет о состоянии края и всех его учреждений, 2. Записку о главных началах для устройства управления Туркестанским краем, и 3. проект Положения об управлении краем, с подробной к нему объяснительной запиской [7; с. 28, 29].

Таким образом исследовав отчеты т.с. Гирса мы пришли к мнению, что Генерал-Губернатор Туркестана получив исключительные права и широкую власть согласно

Положению от 1867 года нарушал самостоятельность и входил в пределы полномочий губернских коллегияльных учреждений, Губернаторов и областных правлений, низведя их на степень своих канцелярий и поставив, в свою очередь, Канцелярию Генерал-Губернатора на незаконную и не свойственную ей высоту главного решающего учреждения.

Последствием подобной централизации власти было с одной стороны, что учреждения, даже коллегияльные, стали руководствоваться не законом, а распоряжениями Генерал-Губернатора, исходившими, в виде циркуляров, инструкций и отдельных предписаний, а с другой, что Канцелярия Начальника края была обременена массовой перепиской, не относящейся к прямым её обязанностям.

Означенный проект Положения был подвергнут подробному обсуждению Соединенных Департаментов Государственного Совета в заседаниях его от 11, 18, 25 января 1, 3, 6, 13, 20, 27 февраля и 1, 3, 8 и 24 марта 1886 года (журнал №37) и после исправлений, сделанных по заключениям Соединенных Департаментов, удостоился, 12 июня 1886 года утверждения императором (П.С.З. №3814, собр. узак., ст. 817, св. зак., т. II, изд. 1886 и 1892 гг.).

Именно в период вышеуказанных обсуждений проекта, в связи с замечаниями ведомств, в среде Департаментов Государственного Совета возник вопрос, не представляется ли полезным установить при Туркестанском Генерал-Губернаторе такое коллегияльное учреждение, обсуждению которого могли бы подлежать, сверх земских и поземельно-податных дел, также и другие важнейшие вопросы по управлению Туркестанским краем.

В этом отношении Департаменты рассуждали, что особенности обширного Туркестанского края, в связи с пограничным его положением и отдаленностью от столицы, безусловно требуют присутствия в нем сильной местной власти. К этой именно цели стремится рассматриваемый проект, соединяя в лице Туркестанского Генерал-Губернатора высшее гражданское управление краем, с командованием расположенными в нем военными силами, и облекая его, сверх прав, принадлежащих, по общему закону, Главным Начальникам губерний, различными полномочиями, которыми не пользуются Генерал-Губернаторы внутри Империи. Поэтому, высшее направление возникающих по внутреннему управлению дел должно представлять несравненно большие трудности в местностях, стоящих в условиях, подобных тем, в которых находится Туркестанский край, нежели в губерниях Европейской России. Кроме того, задача окончательного устройства этого края далеко не может почитаться вполне исчерпанною, с приведением в действие

обсуждаемого законоположения. По мере того, как население, а правительственные органы будут свыкаться с новыми формами управления, а правительственные органы будут изучать местные особенности края, - установленные ныне главные основания его устройства, без сомнения, потребуют дальнейшего развития. Таким образом, высшей власти в крае, сверх руководства текущими делами, предстоят еще обширные труды по окончательной организации подведомственных местностей и постепенному объединению их с прочими частями Империи. Успешное выполнение столь многочисленных и сложных задач легко может оказаться непосильным для Главного Начальника края, если в своих распоряжениях по текущим делам и при направлении вопросов законодательного свойства, он будет вынужден исключительно руководствоваться единоличным своим усмотрением, не имея при себе коллегиального органа, для предварительного соображения дел, представляющих особую важность. Необходимость облегчить этим путем возлагаемое на Генерал-Губернатора бремя сознавала, по-видимому, и комиссия, которая предположила коллегиальное обсуждение дел о земских повинностях, а также о поземельном и податном устройстве в комитете по земским делам. При всей исключительной важности для населения и казны осмотрительного ведения в Туркестанском крае означенных отраслей управления, нельзя не предвидеть, что и по другим частям административной деятельности будут более или менее часто возникать серьезные вопросы, для правильного понимания и разрешения которых Генерал-Губернатор встретит надобность выслушать мнения лиц опытных и подробно ознакомившихся с местными особенностями. Независимо от этого, по вопросам, которые будут восходить на разрешение высшего правительства центральным учреждениям чрезвычайно важно иметь в виду различные взгляды, которые могут быть высказаны по данному предмету лицами, близко знакомыми с условиями края, и в подробности выяснить все обстоятельства дела. Только этим путем означенные учреждения будут избавлены от неудобной и сопряженной с потерей времени необходимости требовать, помимо Генерал-Губернатора, дополнительные отзывы от подведомственных ему лиц и установлений.

По этим соображениям, Государственный Совет полагал, что проектированному комитету по Земским делам надлежит придать значение Совета, обсуждению которого, кроме дел по земским повинностям и по поземельно-податному устройству, подлежали бы также важнейшие дела по прочим частям управления и законодательные вопросы.

Переходя затем к вопросу о том, какие именно, кроме земских и поземельно-податных, дела должны входить в круг ведомства Совета Генерал-Губернатора,

Департаменты Государственного Совета приняли во внимание, что подробное перечисление их в законе едва-ли было бы удобно и целесообразно. Предусмотреть и исчерпать весь круг общих вопросов, которые могут возникать по управлению краем весьма затруднительно. С другой же стороны, точное определение в законе дел, подлежащих внесению в Совете, во многих случаях могло бы стеснить Главного Начальника края в его распоряжениях. Между тем, легко могут встречаться вопросы названной категории, по существу своему несложные, и разрешение коих не терпит отлагательства. При этих обстоятельствах предварительное рассмотрение их в Совете, неизбежно сопряженное с некоторым промедлением не только не было бы полезным, но имело бы иногда неблагоприятные последствия. Вследствие сего Департаменты предпочли постановить, что ведомству Совета подлежат, кроме дел о земских повинностях, о поземельном и податном устройстве, также вопросы законодательные и все те дела по общему управлению, которые Генерал-Губернатор признает нужным внести на его рассмотрение.

Что касается личного состава Совета, то предположение проекта (ст. 342) о составе комитета по земским делам могло быть, по мнению Департаментов, применено к первому без изменения, с следующими дополнениями: местные председатель областного суда и областной прокурор участвуют в Совете также при обсуждении вопросов законодательных и дел общего управления, вносимых в Совет по распоряжению Генерал-Губернатора, и по делам, касающимся по учебной части, в Совет приглашаются, с правом голоса, состоящий при Генерал-Губернаторе главный инспектор училищ.

Делопроизводство в Совете по земским повинностям возложено на неперменного члена от Министерства Финансов, делопроизводство же по всем прочим предметам сосредоточено в канцелярии Генерал-Губернатора, под руководством правителя канцелярии.

Наконец, в отношении значения постановлений Совета, Департаментами было признано, что по делам общего управления заключения Совета должны иметь значение лишь совещательное, вопросы же земского хозяйства и поземельно-податного дела решаться по большинству голосов. Но для того, чтобы не ставить Генерал-Губернатора, облеченного высшею властью в крае и ответственного за благосостояние вверенной ему области, в несоответственное и как бы подчиненное Совету положение в тех случаях, когда он не согласен с мнением большинства, необходимо, по мнению Департаментов, предоставить ему право, не приводя такого решения Совета в исполнение, представить вопрос, возбудивший разногласие, на разрешение подлежащего Министерства. Кроме сего,

Генерал-Губернатор должен пользоваться полномочием, в исключительных и не терпящих отлагательства случаях, распорядиться под личной ответственностью, приведением в исполнение мнения меньшинства или собственного, не ожидая разрешения спорного вопроса, но с доведением лишь до сведения подлежащего Министра об обстоятельствах, побудивших его прибегнуть к этой мере [8; с. 224-227].

Таким образом, Совет стал уникальным для Империи органом, сочетавшим коллегиальное обсуждение с сохранением широких полномочий высшего должностного лица в пограничном регионе.

Список использованных литератур и источников:

1. Научно-справочная библиотека НАУз. Отчет по ревизии Туркестанского края Сенатора Гофмейстера Графа К.К. Палена. Краевое управление. Рег. №8340. С. 26,27. Копия и машинопись
2. Научно-справочная библиотека НАУз. Отчет по ревизии Туркестанского края Сенатора Гофмейстера Графа К.К. Палена. Краевое управление. Рег. №8340. С. 1-2. Копия и машинопись
3. Научно-справочная библиотека НАУз. Отчет по ревизии Туркестанского края Сенатора Гофмейстера Графа К.К. Палена. Краевое управление. Рег. №8340. С. 28. Копия и машинопись
4. НАУз. Ф. И-717. Оп. 1. Д. 1. Л. 27. подлинник, рукопись и машинопись
5. НАУз. Ф. И-717. Оп. 1. Д. 2. Л. 28. подлинник, рукопись и машинопись
6. НАУз. Ф. И-717. Оп. 1. Д. 3. Л. 28-30. подлинник, рукопись и машинопись
7. НАУз. Ф. И-717. Оп. 1. Д. 3. Л. 28,29. подлинник, рукопись и машинопись
8. НАУз. Ф. И-717. Оп. 1. Д. 3. Л. 224-227. подлинник, рукопись и машинопись