



## SOME ASPECTS OF REGIONAL ADMINISTRATION IN THE TURKESTAN GENERAL GOVERNMENT BASED ON THE MATERIALS OF THE AUDIT OF SENATOR K.K.PALEN, 1908-1909

*Nigora Maxmudova*  
PhD, Associate Professor  
Bukhara State University  
Uzbekistan, Bukhara

### ABOUT ARTICLE

**Key words:** regional board, audit, senator, military administration, governor, statistical committees, administration, office, structure, department

**Abstract:** This article examines some aspects of regional governance in the Turkestan General Government, based on the results of the audit conducted by Senator K.K.Palen in 1908-1909.

**Received:** 08.02.25

**Accepted:** 10.02.25

**Published:** 12.02.25

## TURKISTON GENERAL-GUBERNATORLIGIDAGI VILOYAT BOSHQARMASIDA SENATOR K. K. PALEN TAFTISHI MATERIALLARI BO'YICHA BA'ZI JIHATLAR, 1908-1909 YILLAR

*Nigora Mahmudova*  
PhD, dotsent  
Buxoro davlat universiteti  
O'zbekiston, Buxoro

### MAQOLA HAQIDA

**Kalit so'zlar:** viloyat boshqaruvi, taftish, senator, harbiy boshqarma, gubernator, statistika qo'mitalari, ma'muriyat, kanselyariya, tuzilma, bo'lim

**Annotatsiya:** Ushbu maqolada 1908-1909 yillarda senator K. K. Palenning taftish natijalari asosida Turkiston general-gubernatorligidagi viloyat boshqaruvining ba'zi jihatlari ko'rib chiqilgan.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ В ОБЛАСТНОМ УПРАВЛЕНИИ В ТУРКЕСТАНСКОМ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВЕ ПО МАТЕРИАЛА РЕВИЗИИ СЕНАТОРА К.К.ПАЛЕНА, 1908-1909ГГ

*Нигора Махмудова*  
PhD, доцент  
Бухарский государственный университет  
Узбекистан, Бухара

---

**О СТАТЬЕ**

---

**Ключевые слова:** областное правление, ревизия, сенатор, военное управление, губернатор, статистические комитеты, администрация, канцелярия, структура, отделение.

**Аннотация:** В данной статье, рассматриваются некоторые аспекты областного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве, на основе результатов ревизии сенатора К.К.Палена, проведенной в 1908-1909гг.

---

**ВВЕДЕНИЕ**

В процессе проведения ревизии в 1908-1909гг., в Туркестанском генерал-губернаторстве, сенатором К.К.Паленом, была тщательно рассмотрена деятельность областного управления.

Главой администрации в областях Согласно Положению 1886г. [1], что утверждает военный характер управления в крае, были военные губернаторы в пяти областях края, являвшийся одновременно командующим войсками области на правах командира корпуса или дивизии, в зависимости от численности войск расквартированных в его области. В Семиреченской области военный губернатор был одновременно и наказным атаманом Семиреченского казачьего войска [2]. Военному губернатору было «вверено военное и военно-народное управление» и предоставлять о затруднениях Военному Министру или сообщать по отдельным частям управления, подлежащим Министрам [3]. Все они были наделены административными, полицейскими и судебными полномочиями. Своей канцелярии у военного губернатора не было, но в его подчинении находилась канцелярия областного правления, председателем которого являлся его помощник. Областные правления были перегружены разнообразными административными и хозяйственными делами, а так же судебными и полицейскими функциями. Зачастую это способствовало выработке чисто формального отношения у их чиновников к насущным хозяйственным вопросам области.

**ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.**

В своей структуре областные правления имели отделения, причём их количество постепенно возрастало[4]. Основную роль в управлении областями занимало хозяйственное отделение. Согласно Закону от 19 января 1893 года, Военному губернатору предоставлялись полномочия для обеспечения «общественного порядка, тишины и спокойствия», включая право на арест туземцев и местных административных работников на срок до одного месяца, по его личному усмотрению или по донесениям уездных начальников, а также наказание за незначительные проступки. Военному губернатору были предоставлены следующие полномочия:

**В отношении чинов уездной администрации** — право назначать и увольнять чиновников, за исключением уездных начальников, чье назначение подлежало

утверждению Генерал-губернатором. Также ему предоставлялось право рассматривать жалобы на действия уездных начальников, связанные с наложением взысканий на туземцев и лиц, подведомственных крестьянскому управлению, но не относящихся к туземному населению (ст. 65 Положения).

**В отношении городского управления** — право вводить упрощенное городское управление в малых поселениях с разрешения Генерал-губернатора, назначая городских старост. Военный губернатор осуществлял надзор за городским хозяйством в городах, где отсутствовало общественное управление, а также был председателем областного присутствия по городским делам в Сырдарье, учрежденного после введения городского управления в Ташкенте в соответствии с Городовым положением 1870 года. Он также назначал старших городских аксакалов.

**В отношении сельского управления** — право назначать места для проведения волостных съездов, как для оседлого, так и для кочевого населения, за пределами волости, а также утверждать волостных управителей или назначать их по своему усмотрению в случае отмены выборов. Военный губернатор мог удалять от должности волостных управителей за неисполнение обязанностей или злоупотребления, а также назначать арык-аксакалов и определять размеры их содержания за счет общественных средств (ст. ст. 86, 89, 90, 115, 103, 107).

**В отношении народного суда** — утверждение народных судей и кандидатов на эту должность, а также назначение новых выборов, если предыдущие кандидаты не были утверждены. Военный губернатор имел право временно отстранять народных судей до окончательного решения Генерал-губернатора, если это было необходимо, в соответствии с Положением (ст. 225, 229, 247).

**В отношении землевладения кочевого населения** — право назначать специальные съезды для распределения зимовых стоянок между волостями и утверждать решения этих съездов (ст. 273 Положения). Так, военный губернатор, обладая значительными полномочиями, играл ключевую роль в управлении различными аспектами социальной и административной жизни, обеспечивая стабильность и порядок в регионе [5].

Военный губернатор назначается по представлению Военного Министра. Военному Губернатору в управлении областью содействует Помощник, чиновники особых поручений, создана канцелярия областного правления.

Военный характер управления Туркестаном был обусловлен рядом исторических и политических факторов, включая географическое положение региона, этническое разнообразие и опасность внешних угроз. В условиях, когда соседние страны (Китай, Афганистан и Персия) представляли потенциальную угрозу, и когда внутри региона

существовали глубокие социальные и этнические напряжения, «военная власть была необходимостью».

Военные органы занимали ключевые позиции не только в управлении, но и в экономическом и социальном развитии региона. Например, военные были ответственны за организацию работы железных дорог, строительство укреплений и других инфраструктурных объектов, которые обеспечивали безопасность региона. Военные чины активно вмешивались в местные дела, обеспечивая выполнение указов генерал-губернатора.

Военные губернаторы обладали полномочиями не только по административному контролю, но и по организации военных сил в регионе, управлению внутренней безопасностью, а также контролю за местными поселениями. Военные власти в области занимались обеспечением правопорядка, подавлением возможных волнений и восстаний, а также регулированием этнических и социальных конфликтов, что особенно важно для многонационального региона, каковым был Туркестан.

Помимо вышеуказанного, на военного губернатора, возлагались такие функции, как поземельное устройство осёдлого и кочевого населения, заведывание делами по вакфам, водопользованию и податному обложению коренного населения, составление смет денежных земских повинностей и контроль над земскими расходами, наблюдение за взиманием таможенных пошлин, оформление и выдача лицензий на разработку сырьевых ресурсов края, оформление торговых сделок и подрядов. Учитывая всё многообразие этих функций, К.К.Пален в целях устранения недостатков, выявленных в процессе ревизии, предлагал отделить административные функции от чисто хозяйственных и передать их в ведение земских и городских органов. Одним из существенных недостатков организации областных учреждений края К.К. Пален считал «отсутствие особой канцелярии при губернаторе и в тоже время нахождение производства дел, разрешаемых единолично властью последнего, в канцелярии областного правления» [6]. Например, применение губернатором Ферганской области, прав и полномочий чрезвычайной охраны, выразилось [7]: 1) в высылке из области беспокойных и неблагонадежных в политическом отношении лиц; с 20 сентября 1906г. и по 6 августа 1907г. выслано 71 человек. После этого срока, распоряжением Туркестанского генерал-губернатора было выслано 19 человек, из которых 18 – по ходатайству начальника жандармского полицейского управления Среднеазиатской железной дороги и один по представлению губернатора; 2) в наложении взысканий за нарушение обязательных постановлений; всего наложено взысканий на 626 человек; 3) в закрытии разного рода торговых заведений, всего закрыто 16 заведений; 4) в

применении примечания к ст. 21 Положения об усиленной охране, причём продлен срок ареста до одного месяца в 102 случаях.

У сенатской ревизии были серьёзные замечания по качеству личного состава областных правлений. Он пополнялся главным образом строевыми офицерами или выслужившимися канцелярскими чиновниками, тогда как там «должны были бы работать люди, с высшим образованием, обладающие специальной подготовкой к административной деятельности». Кроме того, личный состав не удовлетворял комиссию не только по своему образовательному цензу, но и «по своим служебными нравственным качествам, своим не соответствием тем требованиям, которые должны предъявляться к чинам высшего правительственного учреждения в области»[8]. Низким был и уровень требований к личному составу учреждений, подведомственных областным правлениям. В составе Ферганского областного правления не было ни одного лица с высшим юридическим образованием [9], в Самаркандском же областном правлении ситуация была уже хуже, так как помощник военного губернатора имел образование полученное в гимназии и в окружном юнкерском училище [10]. Ревизия отметила их иногда до крайности снисходительное отношение даже к должностным преступлениям [11]. В ходе ревизии были проведены расследования по должностным преступлениям в крае одним из членов ревизии - С.Милициным. В результате, которого «общее число постановлений о возбуждении уголовного преследования против чинов края равняется 36-ти, из них 34-о назначении предварительных следствий, и два о предании суду [12]».

Интересны факты по Самаркандской области, в материалах ревизии, касательно представителей еврейской национальности, о признании их туземцами и выдачи удостоверений о туземном происхождении, давало широкое поле для произвола и злоупотреблений чиновникам. Эти дела решались по усмотрению администрации на основании полицейских дознаний и сообщений политического агента в Бухаре. Дознания эти проводились путем «опроса туземцев-магометан и отличались противоречивостью и пристрастием». Поэтому, чаще эти ходатайства отменялись Председательствующим Сенатом и иногда даже по представлениям самого областного правления [13].

В ходе работы выяснилось, что данные об земледелии и землепользовании, предоставленные областными статистическими комитетами, оказались недостаточно точными и не соответствовали требованиям детального анализа из-за отсутствия единой методологии их составления. По распоряжению К.К. Палена члены комиссии инициировали собственное статистическое исследование. С использованием специально разработанной «Анкеты сенатской ревизии» была проведена подворная перепись дехканских хозяйств в отобранных волостях. Эти волости подбирались таким образом,

чтобы охватить различные географические зоны, различающиеся по характеру земледелия, методам землепользования и особенностям хозяйствования. Учитывая рельеф местности и климатические условия региона, были определены следующие зоны: долинная, долинно-степная, степная, предгорная и горная. Анкетирование проводилось в 12 уездах из 15 уездов трех коренных областей края Сырдарьинской, Ферганской и Самаркандской и охватило 29 волостей [14].

Сегодня эти материалы исключительно ценны для исследователей, изучающих проблемы землепользования и землеустройства в Туркестане в начале XX в., поскольку это было единственное, официально проведенное в нем подворное обследование дехканских хозяйств с момента образования края и до 1917 г. Они содержат достоверные и достаточно репрезентативные сведения, ибо принципы и цель их составления не дают основания для сомнения в их правдивости, а охват всех климатических зон предоставляет возможность получить достаточно полную картину о землеустройстве и методах ведения хозяйства дехканами края в целом.

Не удовлетворительной была признана ревизией деятельность областных статистических комитетов. В Туркестанском крае они были созданы в Семиреченской области 1 января 1879 г., Сырдарьинской, Ферганской и Самаркандской областях - 1 октября 1887 г., в Закаспийской области - 10 марта 1908 г. [15]. Их главная задача состояла в сборе статистических сведений по всем отраслям хозяйственной деятельности населения соответствующей области и составлении на их основе отчетов или статистических обзоров в виде приложений к отчетам военных губернаторов. Проверка показала, что каждый комитет в своей деятельности был предоставлен самому себе - не было ни единой программы работы, ни единой методики сбора и обработка материалов. Кроме того, их состав был малочисленным, поэтому собирать сведения поручалось уездной администрации, которая в свою очередь вследствие сильной загруженности возлагала этот труд на волостных старшин или письмоводителей. Полученные таким образом статистические данные «далеко расходились с действительностью» [16].

Большое сомнение вызывали сведения о численности и составе кочевого населения, собираемые ежегодно через уездную администрацию, так как у местного населения не велись метрические записи, а возложенная на волостных старшин, обязанность вести подворные списки не исполнялась. Как положительную сторону работы областных статистических комитетов в Туркестанском крае ревизия отметила их просветительскую деятельность [17].

В целях улучшения работы статистических комитетов К.К.Пален предлагал упразднить областные комитеты, создать единый краевой статистический комитет, вместо

комитетов на местах организовать статистические бюро по образцу таких же бюро при губернских земских управах, которые действовали в Европейской России [18].

Таким образом, можно отметить, что повышенное внимание ревизии сенатора К.К.Палена, к проблемам административной системы управления колониальным Туркестаном не было прихотью проверяющего. Выполняя «высочайшую волю» императора Николая II, он отчётливо понимал, что от того, насколько эта власть станет собранной, жёсткой, мобильной и самостоятельной, будут зависеть её возможности быстро решать все проблемы внутренней жизни края и влиять на интенсивное развитие его экономики в интересах метрополии. Именно поэтому К.К.Пален сосредоточил усилия ревизии на выявлении болевых точек во всех ступенях власти края, в данной статье – областное управление. Их наличие было обусловлено целым рядом причин, как объективных, так и субъективных. Основными из них были несовершенство законодательства, зависимость администрации края от центральных органов, её перегруженность текущей канцелярской работой, малочисленные штаты, некомпетентность чиновников из-за их низкого образовательного уровня, процветавшие в их среде коррупция и злоупотребления служебным положением.

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

Отмечая значение материалов ревизии сенатора К.К.Палена для изучения административной системы управления, на примере областного управления в Туркестанском крае в начале XX в., надо также подчеркнуть следующее: они дают богатый материал ярко иллюстрирующий постулат, что колониальная администрация, созданная в крае после его завоевания, представляла собой единую систему органов власти, связанных между собой одной общей задачей – защищать интересы метрополии.

#### **Литература:**

1. Областное правление. Отчет по ревизии Туркестанского края, произведенной по высочайшему повелению Сенатором Гофмейстером графом К.К.Паленым.- Санкт – Петербург: Сенатская типография,1910. - С3.
2. Пален К.К. Областное правление. – С. 3, 88.
3. Пален К.К. Областное правление. – С.92-97.
4. Пален К.К. Областное правление. – С.8, 47, 71, 88.
5. Пален К.К. Областное правление. – С.4-5.
6. Пален К.К. Областное правление. Там же. – С.219.
7. Пален К.К. Областное правление. – С.41-42.
8. Пален К.К. Областное правление. – С.218.
9. Пален К.К. Областное правление. – С.47-48.

10. Пален К.К. Областное правление. – С.71-72.
11. Всеподданнейшая записка, содержащая главнейшие выводы отчёта о произведённой в 1908 – 1909 г.г. по высочайшему повелению Сенатором Гофмейстером графом К.К.Паленым ревизии Туркестанского края». 1-2 части.- Санкт – Петербург: Сенатская типография, 1910. – С.29.
12. РГИА. Ф.1396. Оп.1.Д.43.Л.27/1.
13. Пален К.К. Областное правление. – С.80-81.
14. Материалы к характеристике народного хозяйства в Туркестане. 1 часть.- Санкт – Петербург: Сенатская типография, 1911. . – С. VII, IX-X.
15. Пален К.К. Областное правление. – С.307, 312-315.
16. Пален К.К. Областное правление. – С.309.
17. Пален К.К. Областное правление. – С.314-315.
18. Пален К.К. Областное правление. – С.317.