



Taşcı, Tekin Aycan, “Rus Devlet Teşkilatında Namestniklik Kurumunun Tarihçesi”, *Karadeniz Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 5/8, ss.191-211.
DOI: 10.31765/karen.668139

RUS DEVLET TEŞKİLATINDA NAMESTNİKLIK KURUMUNUN TARİHÇESİ*

Tekin Aycan TAŞCI**

* Araştırma makalesidir.

Bu makale yazarın “Kafkasya’da Namestniklik Kurumu (1845-1854)” adlı doktora tezinden üretilmiş olup, 1-5 Ekim 2018 tarihlerinde Ankara’da gerçekleştirilen XVIII. Türk Tarih Kongresi’nde sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

** Dr., Erciyes Üniversitesi/Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü
E-Posta: aycantt@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6340-035X

Anahtar kelimeler: Rusya, Rus Taşra İdaresi, Namestnik, Genel Gubernator, Guberniya.

Keywords: Russia, Russian Provincial Administration, Namestnik, Governor-General, Guberniya

Öz: Tarihteki ilk Rus devletinin 9. yüzyılın sonlarında Kiev merkezli ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu devlet 11. yüzyılda knezlik denilen küçük beyliklere (prensliklere) bölünmüş ve Rusların tek bir devlet çatısı altında yeniden birleşmesi ancak 15. yüzyılın son çeyreğinde mümkün olmuştur. Bu devlet, 18. yüzyılın ilk çeyreğinde imparatorluğa dönüşmüş ve varlığını 1917’de gerçekleşen devrime kadar devam ettirmiştir. 9. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar ki zaman diliminde Rus devleti sınırlarını genişletip Avrupa tarzı idari reformlarla geliştikçe merkezîyetçi düzenlemeler çerçevesinde merkezî ve yerel yönetim organları değişime uğramıştır. Zaman içerisinde değişime uğrayan kurumlardan biri de namestniklik (namestnicestvo) olmuştur. Rus devlet teşkilatında 12. yüzyıldan itibaren yerel idare biçimi olarak karşımıza çıkan namestniklik kurumu, 16. yüzyıla kadar yasa ve nizamnamelerden bağımsız şekilde ilkel bir yapıda taşra yönetimini gerçekleştirmiştir. Bu yüzyılda gerçekleştirilen merkezîyetçi reformlar çerçevesinde uygulamadan kaldırılmıştır. Fakat buna rağmen namestnik kavramı, devlet teşkilatında diplomatik bir unvan olarak muhafaza olmuştur. 18. yüzyıla gelindiğinde merkezî ve yerel idarede gerçekleştirilen reformlar neticesinde namestniklik, yeniden yerel yönetim organı olarak devlet teşkilatındaki yerini almıştır. Namestniklik kurumu bundan sonra imparatorluk taşra idaresinde gerçekleştirilen reformlar neticesinde geçirdiği değişimlerle 20. yüzyılın başına kadar uygulanmıştır.

HISTORY OF NAMESTNIK INSTITUTION IN RUSSIAN STATE ORGANIZATION

Abstract: It is accepted that the first Russian state in history emerged in Kiev at the end of the 9th century. This state was divided into small principalities called kniaz-

Gönderim Tarihi: 10.09.2019

Kabul Tarihi: 26.09.2019

hestvo in the 11th century, and the reunification of the Russians under a single state was only possible in the last quarter of the 15th century. This state became an empire in the first quarter of the 18th century and continued its existence until the revolution that took place in 1917. In the period from the 9th to the 20th centuries, as the Russian state expanded its borders and developed through European-style administrative reforms, the central and local government bodies were transformed within the framework of centralized regulations. One of the institutions that changed in time was namestnichestvo. Regardless of the laws and regulations, the institution of namestnichestvo that appeared in the Russian state organization as a form of local administration since the 12th century, carried out a provincial administration in a primitive structure up to the 16th century. It was abolished within the framework of centralist reforms carried out in this century. Nevertheless, the concept of namestnik has been preserved as a diplomatic title in the state organization. As a result of the reforms carried out in the central and local administrations in the 18th century, namestnichestvo has taken its place in the state organization as the local authority again. Institution of namestnichestvo has been implemented until the beginning of the 20th century with the changes it has made as a result of the reforms carried out in the imperial provincial administration.

Giriş

9. yüzyılın ortalarına doğru Dinyeper (Özi) Nehri havzası, İlmen gölü bölgesi, Volga ve Oka nehirlerinin yukarı kesimlerini kapsayan alanda Doğu Slavlarına ait ilkel küçük siyasi yapılar varlık göstermekteydi.¹ 862 yılında Rurik adında bir Norman Knezi (prens) Novgorod'a yerleşti ve bu ilkel yapıları kendi hâkimiyeti altında birleştirdi. Bu suretle tarihteki ilk (Eski) Rus Devleti ortaya çıktı.² 879'da Rurik'ten sonra devletin başına geçen akrabası Oleg; Smolensk, Lübeç ve Kiev gibi şehirleri ele geçirerek Dinyeper (Özi) Nehri boyunca devletin topraklarını genişletti. Oleg'in Kiev'i işgal etmesi ve ardından buraya yerleşmesiyle

Kiev Rusyası dönemi başladı.³ 912 yılında öldüğü tahmin edilen Oleg'ten yaklaşık yüzyıl sonra, 1019'da başa geçen Yaroslov'un ülke topraklarını oğulları arasında pay etmesi neticesinde Kiev Rusya'sı knezliklere (prensliklere) bölündü. Onun oğullarının da paylarına düşen toprakları kendi oğulları arasında taksim etmesi neticesinde bu knezliklerin sayısı daha da arttı. Böylece Kiev Devleti tamamen parçalandı ve Rus tarihinde knezlikler dönemine geçildi. Diğer taraftan bu yeni siyasi yapıda Kiev'e hâkim olan hanedan üyesi, "Büyük Knez" unvanıyla diğer knezlikler üzerinde yüksek otoriteye sahip oldu. Bununla birlikte ortak düşmana karşı Rus knezleri arasında birlik ruhu devam etti.⁴

13. yüzyılda Rus knezlikleri Moğol-Türk istilasına uğradı ve Altın Orda Devleti'nin⁵ hâkimiyetine girdi. Altın Orda hanları, Rus knezlikleri arasındaki Büyük Knez uygulamasını devam ettirdi. Buna göre hanlar, Rus knezlikleri üzerindeki hâkimiyetlerini onların arasından seçtikleri Büyük Knez aracılığı ile gerçekleştirdiler. 14. yüzyılda Altın Orda Hanı'ndan bu unvanı alan Moskova Knezliği, 15. yüzyılın sonuna gelindiğinde III. İvan'ın iktidarında (1462-1505) diğer tüm knezlikleri kendi sınırlarına dahil etmiş vaziyette Moğol-Türk hâkimiyetinden çıktı ve egemen bir devlet haline geldi.⁶

İlk Rus Devleti'nin 9. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmasına rağmen Ruslara ait hukuki normlara dayalı ciddi bir idari teşkilatın, kurumların ve bürokrasinin oluşması ancak Moskova Büyük Knezliği'nin egemen bir devlet haline gelmesiyle 15. yüzyıl sonu - 16. yüzyıl ortalarında yaşanan merkezileşme çabaları neticesinde mümkün oldu.⁷ Bu zamana kadar ki süreçte ise merkezi ve yerel idareye dair devlet fonksiyonları herhangi bir memur kadrosundan

¹ Yeroşkin, 2010: 14.

² Bu, tarihçiler arasındaki genel görüştür. Kurat, 2010: 21.

³ Kurat, 2010: 21; Kamalov, 2009: 61.

⁴ Kurat, 2010: 37, 42; Kamalov, 2009: 62.

⁵ Merkezi Saray şehri olan Altın Orda Devleti; İrtiş boyundan Aral gölünün kuzeyindeki topraklara kadar Kama, İdil havzası, Özü boyu ve Turla bölgesini kapsamaktaydı. Bkz.: Saray, 1989: 539.

⁶ Kurat, 2010: 83, 89-116.

⁷ Yeroşkin, 2010: 5.

yoksun ya da oldukça sınırlı sayıda personele sahip ilkel yapılarca yürütüldü. Rus devlet teşkilatında yerel idare biçimi olarak karşımıza çıkan *namestniçestvo* (namestniklik) kurumunun oluşumu da bu ilkel dönemde zuhur etti.

Bu çalışmada Rus devlet teşkilatı tarihinde namestniklik kurumunun ortaya çıkışı ve 20. yüzyılın başına kadar geçirdiği değişimler incelenmektedir. Bu çerçevede 18. yüzyıldan itibaren aynı anlamda kullanılan namestniklik ve genel gubernatorluk kavramlarıyla ilgili bir asır sonra da aynı anlayışın devam edip etmediği, dolayısıyla 19. yüzyıl namestniklik idarelerine genel gubernatorluk denilip denilemeyeceği konusu aydınlatılmaya çalışılmaktadır. Çalışmada geçen Rusça “namestnik” ve “namestniklik” kelimelerini Türkçeye “nâip” ve “nâiplik” olarak çevirmek mümkündür. Fakat “nâip” kelimesi hakkındaki genel tanım, Rusça “namestnik” kavramı ile örtüşse de bunun Osmanlı ve Çarlık Rusya’sı yerel teşkilatlarındaki uygulaması farklılık arz etmektedir. Aynı durum, namestniklik kavramıyla iç içe geçmiş olan guberniya ve genel gubernatorluk kavramları için de geçerlidir. Guberniya kavramını Türkçeye vilayet, genel gubernatorluk kavramını ise genel valilik olarak çevirmek mümkündür. Fakat uygulamalardaki farklılıklar göz önünde bulundurularak çalışmada ilgili kavramların Rusçadaki orijinaline sadık kalınmıştır. Aynı düşünceyle Rus taşra teşkilatına ait diğer kavramların da Türkçe tercümesi yerine Rusçaları esas alınmıştır. Bununla birlikte çalışmada Rusça kaynaklarda Jülyen takvimine göre belirtilen tarihlerin miladi karşılıkları parantez içerisinde belirtilmiştir.

1. Namestniklik kurumunun ortaya çıkışı ve gelişimi

“Povest vremennih let” (*Geçmiş Yılların Kıssası*) isimli ilk Rus yıllıklarının verdiği

bilgiler ışığında namestniklik kurumunun tarihi kökeni 9. yüzyılda devletin diğer merkezlerine yönetici olarak atanan *posadniklere* dayandırılmaktadır. Buna göre söz konusu uygulama, 882’de Knez Oleg ve onun haleflerinin fethettikleri topraklara *drujinanın*⁸ kıdemli üyeleri olan *muşları* (*boyar*⁹) “yerleştirmeye” (*posadit*) başlamalarıyla ortaya çıktı.¹⁰ Knez Oleg döneminde (880-912) *muş*, Knez Yaropolk döneminde (972-978) *posadnik* olarak anılan bu yerel idari amirlerin yerini 1148’den itibaren *namestnikler* almaya başladı.¹¹ Namestniklik kurumu, bu suretle Rus devlet teşkilatı tarihinde yerel idare biçimi olarak ortaya çıktı.¹² Namestnik kavramı etimolojik açıdan “yerine” anlamındaki “vmesto” kelimesinden türemiştir ve “yönetimi Büyük Knez *yerine* gerçekleştiren” manasına gelmekteydi.¹³ Namestnikler, bu haliyle atandıkları şehir ya da bölgede Büyük Knez’in temsilcisi statüsüyle idareyi üstlendi.

İlk başlarda namestniklerin sorumlulukları ve faaliyetleri görevlendirildikleri bölgede knez yararına vergi ve haraç toplayarak gelir elde etmekle sınırlı tutulduğundan sadece mali nitelik taşıdı. Fakat zamanla namestnikler; yönettikleri şehri ve bölgeyi birlik komutanı olarak göçebelerin, düşman knezlerin ve komşu ülkelerin saldırılarından korumak, komşu knez ve ülkelerle ilişkileri yürütmek, huzuru ve asayişini sağlamak, hırsızlar ve yağmacılarla mücadele etmek, merkezden gelen emirleri uygulamakla görevlendirildiler.¹⁴ Bu şekilde namestniklerin sorumlulukları mali konular dışında askeri, siyasi ve güvenlik alanlarını da kapsadı. Bunun dışında *tuinler* (yargıç), hakimler, *dovodçikler* (mahkemeye çağırılan kişi, raportör) ve *pravetçiklerden* (mahkeme kararlarını uygulayan görevliler) oluşan küçük bir idari kadroya sahip olan namestnikler ayrıca suçluları

⁸ Drujina, knezin maiyetindeki kişiler olup bunlardan kıdemli olanlar yönetimde kneze danışmanlık etmekteydi. Diğerleri ise knezin daimi askeri birliğini oluşturmaktaydı. Bkz.: “Drujina”, *Bolşaya Sovetskaya Entsiklopediya*, 1952: 242.

⁹ Boyarlar, yüksek sınıfı temsil eden büyük arazi sahibi aristokratlardı. Bkz.: Kurat, 2010: 44.

¹⁰ Yeroşkin, 2010: 22.

¹¹ Andreyevskiy, 1864: 5.

¹² Andreyevskiy, 1864: 5; Gaciyeva, 2010: 22.

¹³ Yeroşkin, 2010: 30.

¹⁴ Andreyevskiy, 1864: 25; Yeroşkin, 2010: 22.

yakalama ve yargılama işlerinden de sorumlu tutuldular.¹⁵ Cinayet, soygun vb. suçların yargılanmasını halka bırakmakla birlikte bu davalardan sadece mali gelir elde etmekteydiler. İdam kararı ise knezin yetkisindeydi ya da bu konuda namestniklerini yetkilendirmekteydi.¹⁶

Merkezin mali kaynak sağlayıcısı konumundaki namestnikler, topladıkları vergi ve harçlardan elde edilen gelirin bir kısmını kneze göndermekte, geri kalan kısmını ise kendisine ve drujinasına ayırmaktaydı.¹⁷ Namestniklerin merkezden maaş almak yerine geçimlerini halktan temin ettikleri bu sisteme *kormleniye*¹⁸ denilmekteydi. Kormleniye sisteminde namestnikler, yönettikleri şehri ya da oblastı bir kazanç kapısı olarak görmekteydiler. Onların nazarında bu görev, daha evvel gösterdikleri çeşitli hizmetler karşılığında knezin onlara kazanç sağlaması için vermek zorunda olduğu hukuki bir haktı. Bir başka deyişle bir mükâfat şekliydi.¹⁹

Namestniklerin halktan elde edecekleri gelir miktarı kısmen knez tarafından belirlenirken kısmen de halkı ezme pahasına onların inisiyatifine bırakılmaktaydı. Bu sistemde halkı ağır mükellefiyetler karşısında koruyan bir mekanizma yoktu. Namestniklerin atanmasında da görevlendirildikleri bölgede yaşayan halka getirecekleri yarar değil, onların bölge halkından elde edecekleri kazanç göz önünde bulundurulmaktaydı.²⁰ Namestniklerin yerel halktan mal olarak topladıkları *korm*²¹ miktarı 15. yüzyılın son çeyreğine kadar belirsizliğini kordu.

Rus knezliklerini hâkimiyeti altına alan ve 1480 yılında Moskova Büyük Knezliği'ni Altın Orda Hanlığı'ndan bağımsız hale getirerek egemen bir devlete dönüştüren III.

İvan, buna mukabil devlet idaresinde merkeziyetçi düzenlemelere gitti. Bu düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetim sistemi önemli yere sahip oldu. Nitekim devletin taşra idaresi hala daha namestnikler gibi 12. yüzyıl knezlikler döneminden kalma yönetim organlarınca gerçekleştirilmekteydi.

III. İvan tarafından namestniklere yönelik ilk düzenleme 1488 yılında yayınlanan 23 maddelik Belozero Nizamnamesi çerçevesinde gerçekleştirildi. Bu nizamnameyle namestniklik kurumu kurallara bağlandı. Nizamnamede namestniğin görev süresi, hizmetindeki memurların sayısı ve namestnik dahil tüm memurların sorumluluk ve faaliyetler alanları belirlendi. Ayrıca namestniklerin iç-dış ticaret, nikâh, yargı, gümrük vb. konularda sağladıkları hizmetler karşılığında ve bayramlar gibi özel günlerde halktan aldıkları vergi ve *korm* miktarları da netleştirildi.²² Bu şekilde namestniklerin yetkilerinin kısıtlanması ve devlet yönetiminin merkezileştirilmesi amaçlandı.²³

Bu dönemde tüm yerel yönetimler için münferit nizamnameler hazırlanmaktaydı. Nizamnameler içerik olarak tek tip olsalar da ayrıntılar bakımından birbirleriyle önemli ölçüde farklılıklar içermekteydi. Belozero Nizamnamesi de bunlardan biriydi. Dolayısıyla bu nizamnamede belirlenen kurallar sadece Belozero namestniğini ilgilendirmekteydi. Her bölge için ayrı kulların uygulanması devletin yerel yönetimler konusunda zorluklar yaşamasına neden olmaktaydı. 15. yüzyıl sonunda tüm Kuzey Rus bölgelerini Moskova etrafında toplayan III. İvan, yerel kanunları tek bir çatı altında birleştirmeye karar verdi. Bu doğrultuda Belozero Nizamnamesi dâhil yerel yönetim nizamnameleri temel alınarak kâtip

¹⁵ Yeroşkin, 2010: 22; Vernadsky, 2007: 426-427.

¹⁶ Andreyevskiy, 1864: 24-25.

¹⁷ Gaciyeva, 2010: 23; Yeroşkin, 2010: 22.

¹⁸ *Kormleniye*, beslenme anlamına gelmekte olup erzak, besin manasındaki *korm* kökünden türemiştir. Halkın ürettiği ürün üzerinden alınan aynı vergiye karşılık gelmektedir. Bu sistemin kökenleri Kiev dönemine (862-1240) kadar dayanmaktadır. Moğol-

Türk hâkimiyeti döneminde (1240-1480) ise yaygınlaşmıştır. Bkz.: Vernadsky, 2007: 427.

¹⁹ Yeroşkin, 2010: 30; Andreyevskiy, 1864: 11; Hosking, 2011: 104-105, 137-138.

²⁰ Andreyevskiy, 1864: 13.

²¹ Besin, erzak anlamlarına gelmektedir.

²² M.F. Vladimirskiy-Budanov, 1887: 73-81; Yeroşkin, 2010: 45-46; Vernadsky, 2007: 427.

²³ Yeroşkin, 2010: 46.

Vladimir Gusev tarafından 1497 yılında Kanun Külliyyatı hazırlandı. Külliyyatın 20, 37-45, 65. maddeleri doğrudan namestnikleri konu edildi. Bu kapsamda Belozero Nizamnamesi'ndeki kurallar da artık genel yasa haline geldi. Böylece yerel yönetimler ilk kez kanuni olarak sistemleştirilmeye çalışıldı.²⁴ 1497 Kanun Külliyyatı, bu haliyle devlet genelinde yerel yönetimlerin merkezleştirilmesine yönelik atılan ilk önemli adım oldu.

2. Namestnikliğin kaldırılması ve diplomatik unvana dönüşmesi

1547 yılında Çarlık tacını giyerek Moskova Devleti'nin başına geçen IV. İvan döneminde ülke sınırları çevredeki gayri Rus siyasi teşekkülleri de içine alacak şekilde genişledi. Gerek bu durum gerekse IV. İvan'ın kişisel özellikleri nedeniyle bu dönemde devlet yönetiminin tümüyle merkezin denetimi altına alması gereksinimi güçlendi. Buna bağlı olarak merkezi ve yerel yönetimin merkezileşmesi yönünde atılan en önemli adımların başında knezlikler dönemine ait yönetim organlarının tasfiyesi oldu.²⁵ Bu kapsamda daha önce Belozero Nizamnamesi ile yetkileri kısıtlanan namestniklik müessesesi, halk ve namestniklerin söz konusu sistemden duydukları hoşnutsuzluklar ve hazineye kaynak temininde yaşanan aksaklıklar gerekçe gösterilerek 15 (25) Ağustos 1555'te IV. İvan tarafından kaldırıldı.²⁶ Yüksek yerel idarede namestniklerin yerini voyvodalar aldı.²⁷

1555 yılından sonra namestniklik anlayışı Rus devlet terminolojisinden kaybolmadı ve bir unvan olarak 18. yüzyıl başlarına kadar diplomatik ilişkilerde kullanıldı.²⁸ Diplomaside namestnik unvanının kullanımı zamanla sistemleşti ve kendisine özgü kurallara ve yasal dayanaklara sahip oldu.²⁹ Buna göre namestnik unvanları belli şehir adlarıyla derecelendirildi ve kişilerin saygınlığına uygun şekilde dağıtıldı. Örneğin 1665 yılında namestnik unvanları toplamda 21 şehir üzerinden sınıflandırıldı.³⁰ Bu göre Vladimir ve Novgorod şehirlerinin isimleri söz konusu sınıflandırmada birinci dereceden namestnik unvanlarıydı.³¹

“Vladimir Namestniği” ve “Novgorod Namestniği” unvanları, istisnaları olmakla birlikte sadece Çar'a yakın veya devletin iç ve dış politikasında önemli role ve konuma sahip sayılı kişilere verilmekteydi.³² Geri kalan namestnik unvanları ise büyük şehirlere ve sınır şehirlerine görevlendirilen veya yabancı devlet temsilcileriyle yazışmalar yürüten voyvodalara ve elçilere tevdi edilmekteydi.³³ Fakat söz konusu namestnik unvanları kişiye fazladan herhangi bir yetki ve ayrıcalık sağlamamakta, sadece fahri bir anlam taşımaktaydı.³⁴

Bu sistemde dikkat çeken bir diğer unsur da voyvodaların yerel idare amiri olarak atandıkları şehir ile kendilerine verilen namestnik unvanındaki şehir isimlerinin çoğu zaman birbirinden farklı olmasıydı.³⁵ Bunun sebebi voyvodaların 1555 öncesi yerel yönetim sisteminde geniş yetkilere sa-

²⁴ Yeroşkin, 2010: 46; Vladimirskiy-Budanov, 1887: 82-107, 222.

²⁵ Yeroşkin, 2010: 24, 31-50.

²⁶ Andreyevskiy, 1864: 34.

²⁷ Andreyevskiy, 1864: 36.

²⁸ Gacıyeva, 2010: 23.

²⁹ Talina, 2012: 86.

³⁰ Şehir isimleri üzerinden yapılan namestnik unvanlarının sayısı ve sırası yıllara farklılıklar gösterdi. Örneğin 1665'te yirmi bir namestnik unvanı kullanılırken, XVIII. yüzyıl başında bu sayı neredeyse yetmişe ulaştı. Vladimir ve Novgorod namestniği unvanları da 3. ve 4. dereceye düşerken ilk 2 sırayı Moskova ve Kiev namestniği unvanları aldı. Bkz.: Talina, 2012: 32, 35-36.

³¹ Çar Aleksey Mihayloviç döneminde 1665 yılında naiplik unvanları derecelerine göre yukarıdan aşağıya

şöyle sıralanmaktaydı: 1) Vladimir, 2) Novgorod, 3) Kazan, 4) Astrahan, 4) Pskov, 5) Smolensk, 6) Tver, 7) Velikoperm, 8) Vyatsk, 9) Nijegorod, 10) Ryazan, 11) Rostov, 12) Yaroslav, 13) Suzdal, 14) Volgodsk, 15) Kostroma, 16) Beloozero, 17) Novotorjksk, 18) Kolomensk, 19) Bryansk, 20) Riga. Bkz.: Talina, 2012: 32.

³² Talina, 2012: 88.

³³ Talina, 2012: 23-24, 32.

³⁴ Gacıyeva, 2010: 23.

³⁵ Örneğin; Novgorod Voyvodalarına 5. Derecedeki Pskov ile 19. derecedeki Kostrom arası namestnik unvanları, Pskov Voyvodalarına 9. derecedeki Vyatka ile 25. derecedeki Kolomensk arası namestnik unvanları, Kiev Voyvodalarına 7. derecedeki Tver ile 14. derecedeki Ryazan arası namestnik unvanlarından biri verilmekteydi. Bkz.: Talina, 2012: 43-46.

hip namestniklerle özdeşleşmesini önlemekte.³⁶ Bu uygulama aynı gerekçeyle I. Pyotr³⁷ döneminde de devam etti.³⁸

3. I. Pyotr'ın yerel yönetim reformu ve namestniklik

I. Pyotr, iktidara geldiğinde devlet teşkilatına yönelik reform çalışmaları kapsamında yerel idareyi yeniden düzenledi. 166 uyezd³⁹ ve volosta⁴⁰ bölünmüş durumda olan ülke, I. Pyotr tarafından 18 (29) Aralık 1708'de yayınlanan kararnameyle sekiz guberniya⁴¹ (vilayet) şeklinde taksim edildi.⁴² 9 (20) Ocak 1710'da yayınlanan bir başka kararnameyle söz konusu 8 guberniya kuruldu.⁴³ Böylece imparatorluk yerel idare sisteminde fiilen guberniyalar dönemi başladı.⁴⁴ Yeni taksimat düzeninde guberniyalar, idari olarak *provintsiya*⁴⁵ ve uyezdlere bölündü. Provintsiyalar ya birkaç uyezd ve küçük şehrin bağlı olduğu büyük bir şehirden ya da tek uyezde sahip bir şehirden oluşturuldu. Bu tarihlerden itibaren yüksek yerel idarenin başındaki voyvodaların yerini artık *gubernator*⁴⁶ olarak adlandırılan yerel yönetim amirleri aldı.⁴⁷

I. Pyotr döneminde Rus Devlet teşkilatı literatürüne giren Avrupa kökenli guberniya ve gubernator terimlerinin ilk telaffuz edildiği 1708-1710 kararnamelerinden önceye rastlamaktadır. “Guberniya” ifadesi ilk kez 25 Ekim (5 Kasım) 1701 tarihli İmparator kararnamesinde zikredildi.⁴⁸ 16 (27) Nisan 1702'de dini özgürlük vaadiyle yabancıları Rusya'ya yerleşmeye teşvik etmeye yönelik kararnamede ise ilk kez “gubernator” ifadesi kullanıldı.⁴⁹ Bu terimlerin Rus literatürüne girişi, Pyotr'ın İsveç kentlerini ele geçirdikten sonra buralardaki yerel idare kurumlarıyla tanışması ve bunları örnek alması neticesinde oldu. Fakat bu terimler Ruslara yabancıydı. Bu sebeple olsa gerek 16 (27) Nisan 1702 tarihli manifestoda gubernator ile namestnik terimleri “...sınır gubernatoruna veya namestniğine...” ve “Sınırdaki ve Kiev'den Smolensk ve Pskov'a giden yoldaki tüm namestniklerimize, gubernatorlarımıza, komutanlarımıza...” ifadelerinde olduğu gibi birbirini

³⁶ Talina, 2012: 44.

³⁷ Petro.

³⁸ Örneğin 1712'de Kiev Gubernatoru'na idari olarak hiçbir hiyerarşik bağının olmadığı “Smolensk Namestniği” unvanını verilmişti. Yine 1713 yılında Kazan Gubernatoru aynı zamanda Kazan Guberniyası'nın bir provintsiyası olan Nijegorod'un namestniği sıfatını taşımaktaydı. Bkz.: Blinov, 1905: 47.

³⁹ Ruslarda 13. yüzyıldan itibaren temel yerel idari birimler olarak ortaya çıkmıştır. Volost denilen alt idari birimlere ayrılmaktaydı. İlk başlarda namestnikler tarafından idare olunan uyezdlar, namestnikliklerin kaldırılmasının ardından voyvodaların idaresine verildi. 18. Yüzyıldan itibaren guberniyaların alt idari birimlerine dönüştürüldü. Bkz.: “Uyezd”, *Bolşoy Entsiklopediçeskiy Slovar*, 1993: 1378. Uyezd kavramını Türkçeye “kaza” olarak çevirmek mümkündür.

⁴⁰ Eski Ruslarda idari birim olarak ortaya çıkan volostlar, 14. Yüzyıldan itibaren uyezdların alt idari birimleri haline geldi. “Volost”, *Bolşoy Entsiklopediçeskiy Slovar*, 1993: 241. Volost kavramını Türkçeye “nahiye” olarak çevirmek mümkündür.

⁴¹ *Guberniya*, Rusçaya I. Petro döneminde Batı Avrupa'dan geçmiş Latince kökenli bir kelime olup Türkçeye vilayet şeklinde tercümesi mümkündür. I. Petro'dan itibaren Rus devlet teşkilat tarihinde temel yerel yönetim birimleri bu ismi almıştır. Bkz.: Baskakov, i dr. 2006: 164; Boçkarev, 1940: 295, 297; “Guberniya”, “Gubernator”, *Bolşoy Entsiklopediçeskiy Slovar*, 1993: 347.

⁴² Tarhov, 2005, 65; PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 4, No 2218, 18.12.1708, 436-438.

⁴³ 1708 ve 1710 kararnameleri çerçevesinde kurulan sekiz guberniya şunlardır: Moskova, İngermanland (1710'dan itibaren Petersburg), Kiev, Smolensk, Arhangelsk, Kazan, Azak, Sibir ve Tobol. 1713'te Riga Guberniyası kuruldu. Smolensk Guberniyası lağvedildi ve toprakları Riga ile Moskova guberniyaları arasında pay edildi. 1714'te Kazan Guberniyası topraklarının bir kısmıyla Nijegorod, 1717'de Astrahan guberniyaları kuruldu. 1714'te mevcut guberniya sayısı 9 oldu. 1727'de ise bu sayı 250 uyezdden oluşan 14 guberniyaya ulaştı. Bkz.: Tarhov, 2005: 65-66; *İstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 17, 19.

⁴⁴ Korf, 1901: 131.

⁴⁵ *Provintsiya*, Latince kökenli bir kelime olup, 1719'dan itibaren Çarlık Rusya'sında guberniyaların alt idari birimi olarak devlet teşkilat literatürüne girmiştir. Bkz.: “Provintsiya”, *Bolşoy Entsiklopediçeskiy Slovar*, 1993: 1065.

⁴⁶ Guberniyaların başına merkezden atanan yüksek hükümet memurlarına *gubernator* denilmekteydi. Bu kavramı Türkçeye “vali” olarak tercüme etmek mümkündür.

⁴⁷ Andreyevskiy, 1864: 36-37; Blinov, 1905: 39, 47.

⁴⁸ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 4, No 1882, 25.10.1701, 179-181.

⁴⁹ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 4, No 1910, 16.04.1702, 192-195.

karşılar şekilde birlikte kullanıldı.⁵⁰ Bu iki terimin birbirine alternatif değil, eşanlı şekilde kullanımı Rus toplumu için gayet yabancı olan gubernator terimine halkta bir karşılığı olan Rusça namestnik terimiyle açıklık getirilmeye çalışıldığı izlenimi vermektedir. Bu şekilde 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren diplomatik bir unvana dönüşen namestnik terimi, I. Petro'nun yerel yönetimlere dair başlattığı reform kapsamında tekrar en büyük mülki idare amiri unvanı olarak devlet taşra teşkilatındaki yerini aldı.

I. Pyotr dönemine ait kanunnamelerde ayrıca "genel gubernator" unvanına da rastlanmaktadır. Bu unvan, Pyotr tarafından İngermanland (Petersburg) ve Azak guberniyalarının başına atanan amirlere verilmişti. Fakat henüz yetki ve sorumluluk bakımından genel gubernator ile gubernator unvanları herhangi bir farklılık arz etmemekteydi. Bunlar arasındaki fark sadece onursaldı.⁵¹

Gubernatorlar, yönetimi guberniya kaçırlaryası aracılığıyla gerçekleştirmekteydi.⁵² Temel vazifeleri yerel idare üzerinde denetim kurmak ve vergilerin düzgün ve doğru şekilde toplanmasını sağlamaktı. Şehirlerin iktisadi işleri, fabrikalar, tuz ve şarap ticareti başta olmak üzere yerel mali idare de onların sorumluluğundaydı.⁵³ Bunların dışında gubernatorlar, başında buldukları bölgedeki askeri idarenin de amiri konumundaydı. Bu çerçevede komutan statüsüyle guberniyalardaki tüm garnizonlar onların emrindeydi. Kendilerine bağlı birliklere komutan atamaları onlar tarafından yapılmaktaydı. Askeri birliklerin konuşlandırılması ve sorumlu olduğu bölgeye gelen birliklerin ihtiyaçlarını karşılama gibi yükümlülükleri sahipti. Mali ve askeri idare dışında halkın yaşam koşullarının iyileştirilmesi, sağlık hizmetlerinin sağlanması,

ihtiyaç sahiplerinin gözetilmesi gibi konular yine onların görevleri arasındaydı. Gubernatorların yargıdaki etkinlikleri de oldukça fazlaydı. Mahkemeleri ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesini denetlemektedirlerdi. Suçu engellemek için tedbirler almakla mükelleflerdi.⁵⁴ Bu haliyle gubernatorlar; idari, mali, adli, asayiş ve birliklerin komutanlığı gibi işlevlerle donatılmıştı.⁵⁵

Merkezi idari teşkilatta da reformlar yapan Pyotr, *kollegya* olarak adlandırılan bakanlıklar kurdu. Devlete dair tüm işlerin çözümünü kollegyaların yetki alanına verildi. Dolayısıyla yerel idareye dair gubernatorların yetkisindeki birçok iş ilgi alanına göre bu yeni merkezi kurumların yetki ve sorumluluğuna devredildi. Buna bağlı olarak gubernatorlar ve voyvodalar, yönetime dair her bir meselede ilgili kollegyanın emrine girdi.⁵⁶ Bu suretle yetkileri sınırlandırılan gubernatorların temel vazifesi, yerel idari kurumların faaliyetlerini ve kollegya emirlerinin bölgede uygulanışını denetlemek oldu.⁵⁷

I. Pyotr döneminde yapılan reformlar neticesinde Senato, gubernatorlar üzerinde yüksek siyasi denetim mercii haline geldi. Bu denetim, senatör revizyonları ile gerçekleştirilmekteydi. Denetim dışında Senato; gubernatorları atama, cezalandırma, yerlerini değiştirme ve onlara direktif verme yetkilerine sahipti. Daha sonraları Pyotr, gubernatorlar üzerindeki tüm yetkiyi kollegyalara devretti. Fakat gubernatorları denetleme yetkisi yine Senato'da kaldı. Bununla birlikte savaş, barış ve askeri müdahaleler hakkında karar mercii kollegyalar değil, Senato kabul edildi. Bakanlar ile gubernatorlar arasında çıkan anlaşmazlıkları çözme yetkisi de Senato'da idi. Diğer taraftan bu dönemde kurulan gerek merkezi gerekse yerel idari kurumların

⁵⁰ Bkz.: PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 4, No 1910, 16.04.1702, 193.

⁵¹ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 18, 42-43.

⁵² Korf, 1901: 131-132.

⁵³ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 18-19; Korf, 1901: 132-133.

⁵⁴ Korf, 1901: 133.

⁵⁵ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 19.

⁵⁶ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 88.

⁵⁷ Korf, 1901: 134.

yetki ve sorumluluk alanları net bir şekilde ortaya konulamadı.⁵⁸

Pyotr'ın ölümü ardından onun kurduğu pek çok kurum kapatılırken gubernatorların idare ve yargıdaki yetki ve sorumlulukları genişletildi.⁵⁹ Buna paralel şekilde şehir belediyeleri özerkliğini kaybederek gubernatorların emrine verildi. II. Pyotr⁶⁰ döneminde (1727-1730) ise yerelde tüm mali, idari ve adli yetkiler gubernatorların elinde toplandı. Diğer taraftan yetkilerinin çoğu elinden alınan Senato'nun eski anlamını yitirmesi neticesinde gubernatorlar üzerindeki denetim de zayıfladı. Gubernatorların denetlenmesi görevi kollegyalara verildi. Bunlar arasında özellikle mali işlerden sorumlu *Kamer-Kollegya*, gubernatorların denetiminde ön plana çıkan kurum oldu. Bu şekilde denetim işlevi guberniyaların gelir-giderlerinin kontrolü şeklinde maliye ile sınırlı kaldı.⁶¹

İmparatoriçe Anna İvanovna⁶² döneminde (1730-1740) gubernatorların yerel idare üzerindeki yetkileri tamamen genişledi. Sorumlu oldukları bölgenin "efendisi" haline gelen gubernatorlar, yereldeki bütün işleri çözmeye, tüm yerel hükümet organlarına memur atama, hatta kendilerine bağlı alt idari birimlere voyvodalar tayin etme gibi yetkilere sahip oldular. Gubernator yetkilerinin bu derece genişlemesine karşın onların üzerindeki kollegya kontrolünün oldukça zayıf kalması, taşralarda görevi kötüye kullanma vakalarının artmasına neden oldu. Gubernatorlar, bir nevi I. Pyotr öncesi yerel yönetimlerin başındaki

kontROLSÜZ VOYVODALARA DÖNÜŞTÜLER. Bu durum I. Yelizaveta⁶³ dönemine (1741-1762) kadar devam etti. I. Yelizaveta'nın Senato'ya eski yetkilerini vermesiyle gubernatorların konumu zayıfladı ve yetkileri kısıtlandı. Bu kapsamda voyvodaları atama yetkisi tekrar Senato'ya geçti. Böylece Pyotr sonrası bozulan yerel yönetim sistemi Yelizaveta tarafından yeniden düzene konulmaya çalışıldı.⁶⁴

4. II. YEKATERINA DÖNEMİ YEREL YÖNETİM REFORMU VE NAMESTNIKLIK

I. Pyotr'ın reformlarını örnek alan İmparatoriçe II. Yekaterina⁶⁵ döneminde (1762-1796) yerel yönetimlere dair ciddi düzenlemeler gerçekleştirildi. İmparatoriçe, ilk olarak 1764'te gubernatorlar üzerindeki kollegya denetimini kaldırdı.⁶⁶ Yekaterina tahta geçtiğinde ülke genelinde 16 guberniya vardı. 1764-1766 yılları arasında guberniya sayısı 20'ye çıkartıldı. 1772'de ilhak edilen Polonya toprakları üzerinde ayrıca iki guberniya daha kuruldu. 1775'e gelindiğinde imparatorluk toprakları toplamda 23 guberniya, 65 provintsiya ve 276 uyezde bölünmüş vaziyetteydi.⁶⁷ İhtiyaç doğrultusunda ülke genelindeki idari birimlerin sayısı peyderpey arttırılmaya devam ederken imparatorluk idari taksimat düzeni ve taşra yönetim sistemine dair reform çalışmaları devam ettirildi.

II. Yekaterina'nın gerçekleştireceği reform; yerel yönetimlerde denetim sorununu, kanun ve mevzuat eksikliklerini ve provintsiyaların yapısal bozukluklarını gi-

⁵⁸ Korf, 1901: 134, 135.

⁵⁹ Pyotr'ın ölümü ardından tahta çıkan eşi I. Yekaterina döneminde gubernatorlara mahkeme yetki ve görevleri verildi.

⁶⁰ I. Pyotr'ın torunu Pyotr Alekseyeviç.

⁶¹ Korf, 1901: 136.

⁶² Anna İvanovna, Pyotr'ın kardeşi V. İvan'ın Praskovya'dan doğan kızıdır.

⁶³ I. Pyotr'ın kızı Yelizaveta Petrovna.

⁶⁴ Korf, 1901: 137.

⁶⁵ II. Yekaterina, aslen bir Alman prensesiydi ve ismi Sophia Augusta idi. 1745'te veliaht III. Pyotr ile evlendirilmesi vesilesiyle Ortodoksluğa geçirildi ve kendisine Yekaterina Alekseyevna ismi verildi. 1761'de tahta geçen III. Pyotr'ın Alman hayranlığı ve Rusları

hor gören tavrının aksine, aslen Alman olan Yekaterina'nın kısa zamanda Rusçayı öğrenmesi ve gerçek bir Rus prenses karakterine bürünmesi devlet erkânının gönlünü kazanmasını sağladı. Nitekim tahta geçişinden bir yıl sonra, 28-29 Haziran (9-10 Temmuz) 1762'de III. Pyotr tahtan indirilip öldürüldü ve yerine Yekaterina imparatoriçe ilan edildi. 1725-1727 yılları arası hüküm süren I. Pyotr'ın eşi ile adaş olması sebebiyle kendisine "ikinci" sıfatı verildi. Bkz.: Kurat, 2010: 281-296.

⁶⁶ Korf, 1901: 137.

⁶⁷ Tarhov, 2005: 66. Bu veriler A.S. Korf'un eserinde farklılık göstermektedir. Korf'un verdiği bilgiye göre 1764'te toplam guberniya sayısı 10'dan 15'e çıkarılmıştı. Bu 15 guberniya ise 44 provintsiya ve 178 uyezdden oluşmaktaydı. Bkz.: Korf, 1901: 138

dermeliydi. Bunlara ilaveten guberniyaların genişliği de önemli bir sorun teşkil etmekteydi. Nitekim genişlemeye devam eden imparatorluk toprakları çok az sayıda guberniyaya taksim edilmiş vaziyetteydi. Buna bağlı olarak söz konusu guberniyalar oldukça büyük alanları kapsamaktaydı. Bu durum ise yerel yönetimleri zor duruma düşürmekteydi. Dolayısıyla idari taksimat yapısının da yeniden düzenlenmesi gerekmekteydi. Yekaterina'nın yerel yönetim reformunda ayrıca gerekli gördüğü üç husus vardı. Bunlardan biri yönetimin kanuni hale getirilmesiydi. Diğerleri ise Pyotr'ın da arzu ettiği gibi idare, yargı ve denetimin birbirinden ayrılmasıydı.⁶⁸

Zamanla yargı organına dönüşen Senato'nun bu dönemde yerel yönetimler üzerindeki denetimi de zayıflamıştı. Bu durum, Senato'nun yerine yerelde denetimi gerçekleştirecek başka bir kuruma ihtiyaç doğurdu. Buna istinaden yerelde gubernatorların üstünde bir yüksek makamının ihdasına karar verildi. Guberniyaların başında bulunacak bu yüksek dereceli memur sadece denetimden sorumlu olacaktı. Onlara bağlı gubernatorlar da yönetimi üstleneceklerdi. Bu suretle idare ve denetim birbirinden ayrılacaktı.⁶⁹

Bahsi geçen ihtiyaçlar temelinde hazırlanan reform tasarısı II. Yekaterina tarafından onaylandı ve 7 (18) Kasım 1775'te "Bütün Rusya İmparatorluğu Guberniyalarının Yönetimi için Yasalar"⁷⁰ başlığıyla yayın-

landı. Yasaya göre imparatorluk topraklarının 300-400 bin nüfuslu guberniyalara, guberniyaların da aynı prensiple ortalama 20-30 bin nüfuslu uyezdlere bölünmesi öngörüldü.⁷¹ Yasada, başında yönetici olarak gubernatorların bulunduğu guberniyalar aynı zamanda "namestniklik" (namestniçestvo), onların denetimi için atanacak yüksek memurlar ise "genel gubernator" veya "namestnik" olarak adlandırıldı. Böylece I. Pyotr'dan sonra devlet teşkilatında yerel idare amiri ve birimi olarak namestnik ve namestniklik kavramlarına tekrar yer verildi.⁷²

1775 Yasası'nda namestnik ve namestniklik kavramlarının kullanım şekli 1702 Manifestosu'ndaki ile benzerlik gösterdi. Öyle ki 1775 Yasası'nda geçen "guberniya veya namestniklik"⁷³ ve "namestnik veya genel gubernator" ifadeleriyle namestniklik ile guberniya, namestnik ile genel gubernator kavramları birbirine karşılık gelecek şekilde kullanıldı. Bununla birlikte idari birim olarak namestniklik (namestniçestvo) ifadesinin yanında her seferinde "guberniya" ifadesi, namestnik ve genel gubernator adının yanında ise çoğu yerde parantez içinde "başkomutan" unvanı verildi.⁷⁴ Dolayısıyla II. Yekaterina'nın ortaya koyduğu yerel yönetim sisteminde guberniya ifadesi namestniklik ifadesiyle, yerel idarenin baş amiri konumundaki genel gubernator unvanı ise namestnik unvanıyla eşanlamda kullanıldı.⁷⁵

⁶⁸ Korf, 1901: 138.

⁶⁹ Korf, 1901: 138.

⁷⁰ Bundan sonra "1775 Guberniyalar Yasası" ve cümle akışına göre "1775 Yasası" kısaltmaları kullanılacaktır.

⁷¹ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No 14392, 07.11.1775, 231-233.

⁷² PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No 14392, 07.11.1775.

⁷³ Kanunlarda özellikle guberniya ile namestniklik (namestniçestvo) kavramlarının birlikte ya da birbirinin yerine kullanmış olması, çağdaş araştırmacılar da kavram karmaşası yaratmaktadır. Bu sorunla ilgili olarak bkz.: L.F. Pisarkova, 2007: 403-405.

⁷⁴ I. Nikolay dönemine kadar namestnik ve genel gubernator kavramları kanunlar, resmi yazışmalar ve o dönemlere ait telif eserlerde kavramsal ve işlevsel olarak birbirini karşılayacak şekilde kullanılmıştır. Buna en önemli örneklerden birini, 24 Temmuz 1783

tarihinde Gürcü Çarı II. Erekle ile imzalanan Georgiyevsk Antlaşması ve ardından bu konu hakkında II. Yekaterina ile Knez Grigoriy Aleksandroviç Potemkin arasında geçen yazışma oluşturmaktadır. Nitekim G.A. Potemkin'in unvanı söz konusu antlaşma metninde "namestnik" olarak zikredilirken, 23.08.1783'te bu antlaşma hakkında imparatoriçenin ona yazdığı teşekkür mektubunda unvanı "genel gubernator" olarak belirtilmektedir. Bkz.: PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 21, No 15835, 29.09.1783, 1014; Rossiyskiy Gosudarstvenniy Voenno-İstoriçeskiy Arhiv (RGVIA), F. 52, Op. 2, D. 29, L. 23a-b.

⁷⁵ Bu çalışmanın I. Nikolay dönemine kadarki kısmında yazı akışının bozulmaması için "namestnik" ve "genel gubernator", "namestniklik" ve "guberniya" kelimeleri birlikte kullanılmayacaktır. Bunun yerine

II. Yekaterina, ilk başta her guberniyanın başına yönetim için gubernator, denetim için ise onun üzerine namestnik (genel gubernator) atamayı planlamıştı. Dolayısıyla her guberniya bir namestniklik olarak tasarlanmıştı. Yasada guberniyalara aynı zamanda namestniklik denmesinin sebebi de buydu. Fakat namestnik makamına atanacak memur kadrosunun yetersiz olması dolayısıyla iki ya da daha fazla guberniyanın bir namestniğin yönetimi altında birleştirilmesi gerekti. Bu haliyle 1775 Guberniyalar Yasası, 13 (24) Haziran 1781 tarihli kararnameyle uygulamaya konuldu.⁷⁶ Yasanın uygulamada kaldığı süre zarfında oluşturulan 50 guberniya 20 namestniklik altında birleştirildi.⁷⁷ Böylece İmparatorluk topraklarının tamamı namestnikliklere bölündü. Bunların sınırları sabit olmadı ve her yeni namestnik döneminde değişikliğe uğradı.⁷⁸

1775 Guberniyalar Yasası'na göre namestnikliklerin (genel gubernatorlukların) yönetim teşkilatı; Namestnik (Genel Gubernator, Başkomutan), Gubernator, Guberniya (Namestniklik) İdaresi⁷⁹, Hazine Kamarası, Ceza Mahkemesi Kamarası, Hukuk Mahkemesi Kamarası, Yüksek Zemskiy Mahkemesi ve diğer alt idari birimlerden oluşturuldu.⁸⁰ Yüksek Zemskiy Mahkemesi, her guberniyada (namestniklikte) kurulmaktaydı. İdari birimin büyüklüğüne göre bazı yerlerde birden fazla da Yüksek Zemskiy Mahkemesi kurulabilmekteydi. Üyeleri uyezdlerdeki soylular tarafından kendi içlerinden seçilmekteydi. Uyezd mahkemeleri ve alt zemskiy mahkemeleri

Yüksek Zemskiy Mahkemesi'ne ona bağlıydı. Bu mahkemelerden istinaf için bütün ceza ve hukuk davaları ona gönderilmekteydi. Soylular hakkındaki meseleler de buraya gönderilmekteydi. Mahkeme başkanı ve diğer alt birim daire başkanları imparatorluğun yüksek mahkemesi konumundaki Senato'nun teklifi ve İmparator onayıyla atanmaktaydı.⁸¹

Kollegya departmanları ile eş tutulan namestniklik bünyesindeki kamaralar sadece İmparator ile Senato'dan yasa ve kararname alıp, sadece onlara rapor sunmaktaydı. Kamaralar kendileriyle eş statüdeki mercilerle ilişki kurma yetkisine sahipti. Suçlular hakkında ölüm ya da itibarsızlaştırma cezalarında Yüksek Zemskiy Mahkemesi, davayı Ceza Mahkemesi Kamarası'na göndermekteydi. Hukuk Mahkemesi Kamarası da yine Yüksek Zemskiy Mahkemesi'nden gönderilen hukuk davalarının istinaf merciiydi. Hazine Kamarası, namestniklikteki devlet veya kamu inşaat işleri, hesap revizyonları, vergi işleri, gelir-gider ve bütçe hesabı gibi devlet hazinesini ilgilendiren meselelerden sorumluydu. Uyezd defterdarlıkları guberniyalardaki Hazine Kamarası'na bağlıydı. Hazine Kamarası, guberniya ve ona bağlı tüm uyezdlere gelir-gider ve bütçe hesapları çıkarıp rapor halinde Devlet Hazinesi'ne sunmaktaydı.⁸²

Namestnik başkanlığında gubernator ve Senato'nun atadığı iki danışmandan oluşan Guberniya (Namestniklik) İdaresi, yürütme organı vazifesi görmekteydi. İdare,

“genel gubernator” unvanının karşılığı olan “namestnik” kelimesi, “guberniya” ifadesinin karşılığı olan “namestniklik” kelimesi kullanılacaktır.

⁷⁶ 13 (24) Haziran 1781 tarihli kararnameyle 40 guberniyadan 39'u (biri gubernator idaresinde bırakıldı) 19 genel gubernator (namestnik) sorumluluğuna verildi. Bkz.: PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 22, No 15171, 13.06.1781.

⁷⁷ 1775-1785 yılları arası bu ölçütler temelinde ülke 40 guberniyaya ve iki oblasta bölündü. Onlar da toplamda 483 uyezdde taksim edildi. 1793-1796 yılları arasında ele geçirilen yeni topraklar üzerinde sekiz yeni guberniya daha kuruldu. Yasanın uygulamadan kaldırıldığı 1796 yılına gelindiğinde imparatorluk idari taksimatı toplamda 50 guberniya ve bir oblast-

tan oluşmaktaydı. 1775'ten itibaren II. Yekaterina dönemi kurulan guberniyaların çoğu 1920'li yıllara kadar sınırlarını korudu. Bkz.: Tarhov, 2005: 66.

⁷⁸ Pisarkova, 2007: 405.

⁷⁹ İfadenin orijinali “Namestniçeskoye Pravleniye” olup “pravleniye” kelimesi idare, yönetim, yönetim kurulu ve müdürlük gibi anlamlara gelmektedir. Çalışmada söz konusu kelime “İdare” şeklinde tercüme edilmiştir.

⁸⁰ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 231-232.

⁸¹ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 234, 243-244.

⁸² PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 239-240, 287.

kollegiyalar⁸³ ile eşit statüye sahipti. Buna bağlı olarak sadece İmparator ile Senato'dan yasa ve kararname almakta ve sadece onlara rapor sunmaktaydı. Ayrıca kendisi ile eşit statüdeki mercilerle ilişki kurma yetkisine de sahipti. Onunla ilgili şikayetler doğrudan Senato'ya iletilmekteydi.⁸⁴

Gubernatorlar, namestniklerin yokluğunda onun yerine genel yasalar çerçevesinde vekillik etmekteydi. Sınır işleriyle ilgili konuları namestnikler gibi Dışişleri Kollegyası'na bildirmekle yükümlülerdi. Gubernatorların yokluğunda onların görevini gubernator vekilleri üstlenmekteydi. Gubernator ve gubernator vekilleri, imparator tarafından atanmaktaydı. Gubernatorlara yardımcı olması için ayrıca Namestniklik İdaresi'ne iki danışman görevlendirilmekteydi. Senato tarafından görevlendirilen bu danışmanlar, gubernatorun direktiflerini yerine getirmekte mükellefti. Danışmanlar, gubernator emirlerinin kanunla çeliştiği kantine vardıklarında bu durumu Namestniklik İdaresi'ne yazılı şekilde bildirme hakkında sahiplerdi. Fakat gubernator emirlerini iptal yetkileri yoktu ve bu emirlere uymak zorundalardı.⁸⁵

1775 Yasası ile kurulan bu idari yapının başı namestnik (genel gubernator) idi. Namestnikler, gubernator ve gubernator vekilleri gibi doğrudan imparator tarafından atanmaktaydı. Yasada namestniklerin atandıkları bölgeyi imparator adına yönettikleri ve doğrudan ona bağlı oldukları belirtilmişti. Namestnikler, Petersburg'da buldukları vakit oy kullanma hakkıyla Senato Genel Meclisi toplantılarına katılma hakkında sahiplerdi. Bu hak, onları bakanlar gibi Senato üyesi yapmaktaydı.⁸⁶

Atanır atanmaz namestniklere tevdi edilen iki öncelikli görev vardı. Bunlardan birincisi, sorumluluklarına verilen guberniyaların sınırlarını ve iç taksimatını 1775 yasasında belirtilen nüfus oranlarına göre belirlemektir.⁸⁷ Bu görevi yerine getirdikten sonra namestniklerin ikinci öncelikli görevi, guberniyanın yönetimi için gerekli kurumları oluşturup açmaktır. Bu iki görev, 1780'lere kadar iki ayrı kararname ile namestniklere tebliğ edilmekteydi. 1780'lerden itibaren söz konusu görevlerin tebliği tek bir kararnamede toplanmaya başlandı.⁸⁸

Namestnikler genel olarak suiistimalleri, ölçsüz ihtişamı, zalimliği engellemek; adil olmayan kararları Senato'ya bildirmek şartıyla durdurmak; kıtlık ve iase sıkıntısına karşı tedbirler almak; sınır bölgelerinde devletin güvelliğini korumak gibi yükümlülüklerle sahiplerdi.⁸⁹ Tüm yerel polis idaresi ve imparatorun aksi emri olmadığı müddetçe namestniklik topraklarında bulunan tüm askeri birlikler namestniklere bağlıydı.⁹⁰ Namestnikler ayrıca sorumlu oldukları guberniyalarda yeni yasaların uygulanması konusunda söz hakkına sahiplerdi. Öyle ki kendilerine iletilen yeni yasalar hakkında ceza mahkemesi, hukuk mahkemesi ve hazine kamaraları başkanlarıyla istişarede bulunup, bu yasaların guberniya için uygun olup olmadığına karar vermekteydiler. Bu istişareler neticesinde söz konusu yasaların oybirliği ile guberniya için uygun bulunmaması halinde bu durumu Senato'ya iletmekteydiler. Konuyla ilgili nihai karar yetkisi ise imparatora aitti.⁹¹

II. Yekaterina'nın idare ile yargıyı birbirinden ayırma niyetine istinaden 1775 Guber-

⁸³ Heyet, kurul anlamlarına gelen kollegiyalar dönemin bakanlıkları konumundaydı.

⁸⁴ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 232, 234, 237-238, 287.

⁸⁵ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 234, 238-239.

⁸⁶ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 231, 234, 237.

⁸⁷ Namestnikliklerin (guberniyaların) ve oblastların 300-400 bin, onlara ait uyezd ve okrugların ise 20-30

bin nüfusa sahip olması kaidesi kastedilmektedir. Bu taksimat prensibinde nüfus oranları esas alınırken, bölgelerin etnik yapıları ve ekonomik durumlarına dikkat edilmemiştir.

⁸⁸ Pisarkova, 2007: 404, 405, 406.

⁸⁹ *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899: 307.

⁹⁰ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No 14392, 07.11.1775, 236-237.

⁹¹ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 238.

niyalar Yasası'nda namestniğin "guberniyanın efendisi" olduğu, buna karşın "hakim" statüsünde olmadığı özellikle vurgulandı. Bu ifadeyle namestniklerin guberniyalardaki dava süreçlerine müdahalesini önlemek ve dolayısıyla idarenin yargı üzerindeki tahakkümünü kırmak amaçlanmıştı. Fakat diğer taraftan namestniklere Senato'yu bilgilendirmek şartıyla dava sürecini hızlandırma ya da ağır ceza davalarında kararların yürütülmesini durdurma yetkisi verildi.⁹² Bu durumun yarattığı çelişki, namestniklere yargı işlerine müdahil olma imkânı tanıdı.

1775 Yasası'na göre namestniklerin temel vazifesi, günlük yönetim işlerine müdahale etmeden kendilerine bağlı guberniyalardaki tüm idari-adli teşkilatın ve memurların faaliyetleri üzerinde genel denetimi gerçekleştirmek ve kanunların harfiyen uygulanmasını sağlamaktı.⁹³ Bu haliyle namestnik makamı, guberniya teşkilatı üzerinde genel denetim organı niteliği taşı-maktaydı.⁹⁴ Fakat 1775 Yasası, yürütmeye dair namestniğe verdiği görev ve yetkilerle bu makamın sadece denetim organı olarak kalmasını imkansızlaştırırken onun denetim işlevi hakkında da önemli boşluklar bırakmaktaydı. Nitekim yasada namestniklerin polis, yargı ve hazine üzerindeki denetim türüne⁹⁵; müdahale yetkisine; denetim ile yönetimdeki rolünü ayıran hususlara;

yönetime ne derece dâhil olabileceğine açıklık getirilmemişti.⁹⁶

Genel olarak 1775 Yasası, namestniklerin görev ve yetkileri konusunda çok sayıda belirsizlikle doluydu. Mihail Mihayloviç Speranskiy'e göre bu durum, II. Yekaterina dönemi namestniklerinin kimi yerde denetimden ziyade doğrudan guberniya yönetimini üstlenmelerine, kimi yerde ise eylemsiz kalmalarına yol açmıştı.⁹⁷ Namestniklerin görev ve yetkilerinin netleştirilemesi, onlar üzerinde denetim yetkisine sahip olan Senato ve Genel Savcı'nın bu vazifelerini yerine getirmesine de mani olmuştu.⁹⁸

II. Yekaterina'nın ölümünün ardından 6 (17) Kasım 1796'da tahta geçen oğlu I. Pavel⁹⁹ (1796-1801), devlet teşkilatında merkezileşmeye gitti. I. Pavel'in ilk icraatlarından biri annesi döneminde kurulan yerel yönetim teşkilatını merkezileştirme amacıyla değiştirmek oldu.¹⁰⁰ Bu doğrultuda 12 (23) Aralık 1796 tarihinde yayınladığı "Devletin Gubernatorluklara Yeni Tak-simatı Hakkında Kararname" ile namestniklik kurumunu ilga etti.¹⁰¹ Yerel idarede onların yerini Senato'ya ve kollegyalara bağlı guberniya idareleri aldı.¹⁰² Böylece II. Yekaterina dönemine ait namestnikliklerin varlığı İmparatoriçe'nin ömrü ile birlikte son buldu. Diğer taraftan sınır bölgele-

⁹² PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 20, No14392, 07.11.1775, 236-237.

⁹³ Pisarkova, 2007: 411; Gaciyeva, 2010: 24; *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899: 306.

⁹⁴ Rossiyskiy Gosudarstvenny İstoricheskiy Arhiv (RGIA), F. 1167, Op. 1, D. 141, L. 2a, 3b-5b; *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899: 307.

⁹⁵ Denetimin türü geçici ya da devamlı, genel ya da yerel olabileceği gibi denetim görevi ıslah yetkisiyle birlikte de verilebilir. İslah ise işlerin gidişatına, gerçekleştiriliş şekline ya da karara yönelik olabilir. Bkz.: RGIA, F. 1167, Op. 1, D. 141, L. 58b-59b.

⁹⁶ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 104.

⁹⁷ RGIA, F. 1167, Op. 1, D. 141, L. 58b-61a.

⁹⁸ Pisarkova, 2007: 412.

⁹⁹ I. Pavel, II. Yekaterina'nın III. Pyotr'dan olan oğluydu. I. Pavel'in tahta geçişi hakkında bkz.: PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 24, No 17530, 06.11.1796, 1.

¹⁰⁰ I. Pavel'e karşı mesafeli duruş sergileyen Yekaterina, kendisinden sonra onun değil de torunu Aleksandr'ı tahta geçmesini arzu etmişse de bunu gerçek-

leştirilmeden öldü. Böylece 42 yıl nezaret altında yaşadığıktan sonra 1796'da tahta çıkan Pavel, annesinin ortaya koyduğu devlet düzenine karşı tepkili bir siyaset tercih etti. Devlet teşkilatında da annesi döneminde uygulamaya konulan bazı düzenlemeleri kaldırdı, yerel teşkilatlanmayı yeniden tanzim etti. Bkz.: Kurat, 2010: 294-295, 299.

¹⁰¹ 12 (23) Aralık 1796 tarihli kararnameyle (ukaz) imparatorluk genelindeki namestnikliklere (genel gubernatorluklara) son verilmesine rağmen ne söz konusu kararnamede, ne de I. Pavel tarafından yeni yerel idari düzenlemelere dair yayınlanan diğer kararnamelerde genel gubernatorluk ya da namestniklik görevinin tasfiyesine değinilmemiştir. Gubernatorlar için başta "guberniya amiri" olmak üzere yeni görev adları kullanılmıştır. Namestnikler için ise ilk başta "namestniklik yöneticileri", daha sonraları ise "genel gubernator" adları kullanılmıştır. Bkz.: *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 77-78; PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 24, No17634, 12.12.1796, 229-230; RGIA, F. 1167, Op. 1, D. 141, L. 61b.

¹⁰² Yeroşkin, 2010: 141.

rinde ve yeni hakimiyet kurulan topraklarda birkaç guberniyanın bağlı bulunduğu genel gubernatorluk idarelerine dokunulmadı. Bu şekilde imparatorluk genelindeki namestnikliklerden 13'ü guberniyalar çatısı altında birleştirildi. Toplam guberniya sayısı 51'den 42'ye düşürüldü.¹⁰³

Pavel döneminde yerel idareye yönelik bir diğer önemli gelişme ise askeri gubernatorluk görevinin ortaya çıkmasıydı. Askeri gubernatorlar, komutanlık vazifesinin yanı sıra sivil (mülki) kurumların idaresiyle de görevlendirildiler.¹⁰⁴ Dolayısıyla başındaki kişilerin asker olmasına rağmen daha çok sivil kabul edilen gubernatorluk görevi, bu yeni unvanla askeri bir nitelik kazandı.

5. I. Aleksandr ve I. Nikolay dönemlerinde yerel idareye dair reform çalışmaları ve namestniklik

1801'de saray darbesiyle I. Pavel'in yerine tahta çıkarılan oğlu I. Aleksandr (1801-1825), merkezi ve yerel teşkilatta yeni düzenlemelere gitti. Yeni imparator, babasının aksine ülke yönetiminde babaannesi II. Yekaterina'nın prensiplerini ve onun kurduğu teşkilat yapısını esas aldı. Bununla birlikte merkezde I. Pyotr döneminden kalma kollegyalari 8 (20) Eylül 1802'de bakanlıklara dönüştürdü.¹⁰⁵ Bununla birlikte devlet meseleleri bakanlıklara paralel kurulan Bakanlar Komitesi'nde görüşülmeye başlandı.¹⁰⁶ Ayrıca II. Yekaterina'nın aksine yetki ve görevlerini yeniden belirlediği Senato'nun konumunu güçlendirdi.¹⁰⁷ 1 (13) Ocak 1810 tarihli manifestoyla Danıştay'a karşılık gelen Devlet Konseyi'ni kurdu.¹⁰⁸

1802 reformuyla kollegyaların bakanlıklara dönüştürülmesi, bu merkezi kurumlar

ile taşra idareleri arasındaki ilişkiler düzenini de değiştirdi. Öyle ki önceden yerel yönetime dair her meselede gubernatorlar ilgili bakanlığa bağlı kabul edilirken artık guberniyalardaki her bir yerel idari birim, sorumluluk alanına göre doğrudan ilgili bakanlığın emrine girdi. Örneğin; hazine kamarası doğrudan Maliye Bakanlığı'nın, yargı kamarası ise Adalet Bakanlığı'nın idaresine verildi.¹⁰⁹ Yüksek yürütme erki olarak ortaya çıkan bakanlıklar, bu suretle taşrada onlara bağlı birimler aracılığıyla daha önce gubernatorlar tarafından halledilen birçok işi kendi üzerlerine aldılar. Bu durum bakanlıkları yerel yönetime daha müdahil hale getirdi ve gubernatorların nüfuzunu kırdı.¹¹⁰ Fakat bakanların yerel yönetimler üzerinde bu kadar güçlenmesi İmparator tarafından rahatsız edici bulundu.

I. Aleksandr, bakanların artan gücünü dengelemek için yerelde onlarla eşit yetkilere sahip yeni yapılar kurmayı düşündü.¹¹¹ Bakanların yerel yönetim işlerini önemli ölçüde üstlenmiş olması, hükümet nezdinde de olumsuz karşılandı. Nitekim merkezden onlarca guberniyanın yönetilmesi güçtü. Bu durum karşısında hükümet çevrelerinde söz konusu zorluğun ancak imparatorluk topraklarının büyük idari birimlere taksim edilmesi ve bunların başına yüksek dereceli güvenilir memurların atanmasıyla aşılabileceği kanısı oluştu.¹¹² Bu çözüm önerisinin ortaya çıkışında II. Yekaterina dönemi namestniklik (genel gubernatorluk) tecrübesi önemli rol oynadı.

I. Aleksandr döneminde Polonya Çarlığı (1815) ve Besarabya (1816-1823) şeklinde iki namestniklik ve 1802-1825 yılları arasında 13 yeni genel gubernatorluk kuruldu.¹¹³ Fakat İmparator, namestniklik

¹⁰³ Tarhov, 2005: 66-67.

¹⁰⁴ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 78, 82; Yeroşkin, 2010: 197.

¹⁰⁵ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 27, No 20406, 08.09.1802.

¹⁰⁶ Bkz.: Kurat, 2010: 297-315.

¹⁰⁷ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 27, No 20405, 08.09.1802.

¹⁰⁸ PSZRİ, Sobraniye 1, Tom 31, No 24064, 01.01.1810.

¹⁰⁹ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 88.

¹¹⁰ Zlobin, 2014: 124.

¹¹¹ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 88; V.V. Yefimova, 2012: 147.

¹¹² *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 102; Yefimova, 2012: 145-146.

¹¹³ 1782'de kurulan Pribaltık ve 1794'te kurulan Litvanya-Belorus genel gubernatorluklarına ek 1802'de Novorossiya, Malorossiya, 1804'te Perm, Vyatka

(genel gubernatorluk) idarelerinin II. Yekaterina dönemindeki gibi tüm imparatorluk topraklarını kaplamasından yanaydı. Bunun başlıca iki sebebi vardı. Bunlardan birinci, Aleksandr'ın 1802 Bakanlıklar Reformu sonrası ortaya çıkan imparator - bakanlıklar - gubernatorlar şeklindeki hiyerarşik yapıyı imparator - genel gubernatorlar - gubernatorlar şeklinde değiştirmek istemesiydi.¹¹⁴ Bu suretle bakanlıkların nüfuzunun zayıflayacağı taşra idareleri doğrudan imparatora bağlanacaktı. İkinci sebep ise yerel yönetimlerin denetimsiz kalmasıydı. Öyle ki II. Yekaterina'nın taşra idaresini teslim ettiği namestnikler, yetki ve görev tanımlarındaki belirsizliklere rağmen sorumlulukları altındaki yerel yönetimler üzerinde bir denetim mekanizması oluşturmuşlardı. Fakat 1796'da namestnikliklerin lağvedilmesiyle yerel yönetimler üzerindeki bu denetim mekanizması da yıkılmıştı. Yeni düzende yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu tek mercii haline gelen savcılıklar ise bu görevi yerine getirmekte oldukça zayıf kalmıştı.¹¹⁵ I. Aleksandr, bahsi geçen iki sebepten ötürü nihayet yerel yönetim teşkilatında namestniklikler meselesini gündeme aldı ve bununla ilgili proje çalışmalarını başlattı.

I. Aleksandr'ın arzu ettiği yerel yönetim sistemine uygun ilk teklif 28 Mart (9 Nisan) 1806'da İçişleri Bakanı Graf¹¹⁶ Viktor

Pavloviç Koçubey'den¹¹⁷ geldi. Koçubey, hazırladığı raporda ülke sınırlarının genişliğini göz önünde bulundurarak başta merkezden uzak bölgelerde olmak üzere imparatorluk topraklarında her birine birkaç guberniyayı içine alacak şekilde genel gubernatorlukların oluşturulmasını önerdi. Koçubey, genel gubernatorların kendilerine bağlı guberniyaların genel denetimden sorumlu tutulmalarını önerirken, bir taraftan da onlara verilecek yetkiler sayesinde birçok meselenin yerinde çözülebileceğini ve bu şekilde merkezin yükünün hafifletilebileceğini ileri sürdü.¹¹⁸ Koçubey'in tasarısı uygulamaya geçirilmediyse de yerel yönetim sistemine dair ilerideki proje çalışmaları için ilk adım oldu.

Yerel yönetim reformuna dair çalışmalarda hükümetin gündemini meşgul eden başlıca konu, yerel yönetimin başına atanacak amirlerin yetkileri ve alt-üst kurumlarla ilişki düzeni meselesiydi. Bununla ilgili temel çalışmalardan biri, ülke genelinde namestnikliklerin kurulması hakkında 1816'da imparatorun emriyle hazırlanan proje oldu. 1816 projesi, imparatorluk topraklarının bütününe kapsayacak şekilde her biri birkaç guberniyadan oluşan 12 okrug kurulmasını ve bu okrugların başına namestniklerin atanmasını önermekteydi.¹¹⁹ Buna göre taşrada yönetimi na-

(1811'de ilga edildiler), 1808'de Finlandiya, 1816'da Moskova, St. Petersburg, 1819'da Tula, Voronej, Orlov, Ryazan, Tambol, 1820'de Arhangelsk, Vologoda, Olonets, 1822'de Doğu Sibirya, Batı Sibirya, 1823'te Mogilev, Smolensk, 1825'te Nijegorod, Kazan, Simbir, Penzen genel gubernatorlukları kuruldu. Bkz.: Zlobin, 2014: 125; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 379.

¹¹⁴ Zlobin, 2014: 124-125.

¹¹⁵ RGIA, F. 1167, Op. 1, D. 141, L. 62b-63a.

¹¹⁶ Graf: Kökeni Batı Avrupa tarihinde feodal döneme dayanan ve devlet hiyerarşisinde onunla bağlantılı bir soyluluk unvanıdır. Rusya'ya bu unvan I. Pyotr döneminde Almandan geçmiştir. Rus tarihinde ilk graf unvanı 1706'da I. Pyotr tarafından Boris Petroviç Şeremetev'e verilmiştir. 1917'de kadar varlığını koruyan unvan babadan oğula geçmekte olup ekselans, hazret sıfatlarıyla birlikte kullanılmıştır. Bkz.: "Graf", *Bolşoy Entsiklopedičeskiy Slovar*, 1993: 336; "Graf", *Voyennyy Entsiklopedičeskiy Leksikon İzdavaemuy Obşestvom Voyennih i Literatovov*, 1840: 447-448; "Graf", *Entsiklopedičeskiy Slovar*, 1893: 577.

¹¹⁷ Rusya tarihindeki önemli devlet adamlarından biri olan Viktor Pavloviç Koçubey (1768-1834), Poltava Guberniyası'nda doğdu. 1802-1807 ve 1819-1823 yılları arasında İçişleri Bakanlığı yaptı. 1827-1834 arasında ise Devlet Senatosu Başkanıydı. XVIII. yüzyılın son yıllarında Olağanüstü elçi olarak İstanbul'da bulundu. Potyomkin, 2017: 170.

¹¹⁸ *Sbornik russkogo istoričeskogo obşestva*, 1894: 210.

¹¹⁹ 1. Okrug: Merkezi Riga olmak üzere Ostzee (*Pribaltık*) ve Pskov guberniyaları. 2. Okrug: Merkezi Vitebsk olmak üzere Smolensk ve Kaluga, Vitebsk ve Mogilev guberniyaları. 3. Okrug: Merkezi Kiev olmak üzere Malorossiya, Kiev, Harkov, Kursk guberniyaları. 4. Okrug: Merkezi Odessa olmak üzere Novorossiya guberniyaları ve Besarabya Oblastı. 5. Okrug: Merkezi Arhangelsk olmak üzere üç kuzey guberniyası. 6. Okrug: Merkezi Tver olmak üzere Novgorod, Tver, Yaroslav, Vladimir ve Kostrom guberniyaları. 7. Okrug: Tula merkezli orta Rusya (*srednorusskiye*) guberniyaları. 8. Okrug: Orenburg merkezli Vyatka-Ural bölgesi guberniyaları. 9. Okrug: Kazan merkezli Povolga guberniyaları. 10. Okrug: Tiflis merkezli Kafkasya ve

mestnik - namestniklik kurulu - gubernatorlar - guberniya idaresi şeklinde oluşturulacaktı.

Projeye göre namestnikler, doğrudan imparatora bağlıydı ve taşra teşkilatının en yüksek amiriydi. Temel görevleri; kendilerine bağlı guberniyalardaki kurum ve görevlilerin faaliyetlerini denetlemek, kanunların ve merkezden gelen emirlerin buralarda doğru şekilde uygulanmasını sağlamaktı. Bunun dışında yetki bakımından bakanlarla eş tutulan namestnikler, idare ve yargı üzerinde de söz sahibiydi.¹²⁰ Gubernatorlar doğrudan namestniğe bağlıydı. Onunla birlikte ordu ve donanma hariç guberniyalar bünyesindeki okruğlara ait kurum ve görevliler de namestniğin emri altındaydı. Namestnik, bunlar üzerinde bakan yetkilerine sahipti. Her namestnik, kendisine bağlı tüm kurumları teftiş edip gubernatorlar, gubernator vekilleri, kamara başkanları, savcılar, gümrük amirleri ve askeri memurlar hariç diğer bütün görevliler hakkında tahkikat başlatabilir ve onları geçici olarak görevden uzaklaştırabilirdi. Toplumun alt sınıfına mensup insanların refahından sorumlu tutulan namestnikler, soylu ve şehir seçimlerini kendi denetiminde düzenlemekte ve çıkan sonucu onaylamaktaydı. Yargı üzerinde ise namestniğe verilen yetkiler; mahkemelelerin karar sürecini hızlandırma, savcı ve gubernator tarafından onaylanmış olsa dahi ölüm ve itibarsızlaştırma gibi kararların uygulamasını durdurma şeklindeydi.¹²¹

1816 tarihli projeye göre her namestniklikte bir namestniklik kurulu oluşturulacaktı. Hareket ordusu ve donanma hariç yargı, polis, ekonomi, din, eğitim, posta ve diğer sivil yönetim alanlarındaki tüm birimler bu kurulun sorumluluğundaydı. Başkanlığını namestniğin üstleneceği bu

kurul, namestnik haricinde altı üyeden oluşmaktaydı. Namestniklik kurulunun üyeleri, ilgili bakanlıkların teklifi ve imparator kararnamesiyle atanmaktaydı. Kurulun sorumluluğuna verilen yönetim alanlarının idaresi, uzmanlıklarına göre daireler şeklinde söz konusu altı üye arasında pay edilecekti. Kurul toplantılarında söz konusu altı üye istişari oy hakkına sahipti. Nihai kararlar yetkisi ise namestniğe aitti. Dolayısıyla kurul, danışma mercii niteliğindeydi.¹²² Kurulda kaçıllara teşkilatı mevcuttu.¹²³

Projede belirlenen ilişki düzenine göre namestnik, imparatora Bakanlar Komitesi aracılığıyla arzda bulunmakta ve yine Bakanlar Komitesi aracılığıyla imparatorundan cevap almaktaydı. Bakanlar, namestnik ile sadece olağanüstü durumlarda doğrudan iletişim kurabilirdi. Senato'nun namestnik ile ilişkisi de bakanlar ile olan ilişkisi gibi olmalıydı.¹²⁴ Bunun dışında Senato'nun, kararnameleri doğrudan namestniğe göndermesi, bakanlıkların ise gubernatorlara emirlerini namestnikler üzerinden iletmesi gerekmektedir. Namestniğe bağlı kurumlar, hükümet organlarına ancak namestnik üzerinden arzda bulunmalıydı. Namestnik, mahkeme kararları ve guberniya idaresine dair tüm şikayetleri incelemekle yetkiliydi ve bu şikayetler ancak onun incelemesinden geçtikten sonra bakanlıklara iletilmeliydi. Namestniklere tanınan bir diğer önemli ayrıcalık da bölge şartlarını gözetererek halka ve hazineye za-

Astrahan guberniyaları. 11. Okrug: Tomsk merkezli Sibiryaya. 12. Okrug: Vilnius merkezli Vilnius, Grodno, Minsk, Volın, Podolsk guberniyaları ve Belostok Oblastı. Söz konusu okruğların başına düşünülen genel gubernatorlar (namestnik) listesinde A.P. Yermolov'un Kafkasyaya, F.O. Pauluççi'nin Riga'ya, graf M.S. Vorontsov'un ise Odessa'ya atanması öngörülmüştü. Bkz.: *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 94, 97-98.

¹²⁰ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 95, 97.

¹²¹ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 95-96.

¹²² *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899:316.

¹²³ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 96.

¹²⁴ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 96.

rar vereceğini düşündüğü Senato kararnamelelerinin ve bakan emirlerinin uygulamasını durdurma yetkisiydi.¹²⁵

1816 projesi, okruglarda ordu ve donanma birlikleri hariç tüm kurum ve memurlar üzerinde namestniği baş amir kılarken diğer taraftan Bakanlıklar Genel Yasası çerçevesinde bakanların guberniyalarda kendileriyle ilgili kurum ve makamlar üzerindeki yetkilerini korumuştur. Bu durum, namestniğin yetki ve sorumluluklarında denetim işlevini, her ne kadar idari ve adli işlemlerle karışsa da öncelikli hale getirmişti.¹²⁶

Bakanların görüşüne sunulan 1816 tarihli proje hakkında bir tek Maliye Bakanı Graf Dmitriy Aleksandroviç Guryev'in eleştirileri günümüze ulaşmıştır. Namestniklik kurumuna karşı olan Guryev'in I. Aleksandr'ın bu konudaki ısrarcı tavrı karşısında eleştirilerini dikkatli şekilde ifade ettiği gözükmektedir. Guryev, konuyla ilgili raporunda namestniklik kurumunun ihdasına doğrudan karşı çıkmak yerine namestniklerin yetki ve sorumluluklarının ağırlıklı olarak denetim işlevi üzerinden belirlenmesi gerektiği yönünde tavır sergilemişti. Buna bağlı olarak da namestniklerin idari yetkilerinin kısıtlanmasını ve taşra idareleri üzerinde bakanların yetkilerinin muhafaza edilmesini savunmuştu.¹²⁷ Guryev'in görüşleri muhafazakâr merkezi bürokrasi tarafından paylaşılmış olacak ki, 1816 projesi ülke genelinde uygulamaya konulmadı. Diğer taraftan 1816 projesi

esas alınarak başka projeler üzerinde çalışmalar devam ettirildi.¹²⁸

1816 projesinin ortaya koyduğu ilkeler temelinde yerel yönetimler meselesiyle ilgili ilk çalışma, 1818'de imparatorun emriyle ülke topraklarının genel gubernatorluk okruglarına taksimatına dair proje çalışmalarında yer alan General Yaver Aleksandr Dmitrieviç Balaşov (Balaşev) tarafından kalem alındı. Balaşov'un hazırladığı projenin deneme amaçlı uygulanması için 4 (16) Kasım 1819 yılında Orlov, Tula, Rязan, Tambov ve Voronej guberniyalarından bir okrug oluşturuldu.¹²⁹ Bu pilot bölgenin başına da Balaşov'un kendisi atandı.¹³⁰

Aleksandr'ın direktifiyle 1816 tarihli projeden faydalanılan bir diğer önemli çalışma, 1820 tarihli Anayasa taslağıydı. Bu haliyle söz konu Anayasa taslağı, yerel yönetimler meselesinde önemli bir yere sahipti. Taslakta Rusya'nın namestnikliklere, namestnikliklerin guberniyalara, guberniyaların uyezdlere ve uyezdlere de okruglara bölünmesi öngörülmekteydi. Bununla birlikte her namestniklik bünyesinde namestniklik kurulunun oluşturulması, bu kuruldan çıkan kararların da onun bağlı olduğu namestnik tarafından onaylanması önerilmişti.¹³¹

1821'de Petersburg'a dönen Sibirya Genel Gubernatoru Mihail M. Speranskiy, İmparator emriyle namestnikliklerin kurulması ve onların hukuki statüsü hakkındaki teorik çalışmalara dahil oldu.¹³² Namestnik ve namestniklik yerine "genel gubernator" ve "oblast" isimlerini¹³³ kullanmayı tercih

¹²⁵ *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899: 316; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 96.

¹²⁶ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 96-97.

¹²⁷ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 99-109.

¹²⁸ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 98.

¹²⁹ Yefimova, 2012: 145; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 103, 109.

¹³⁰ Balaşov, bu görevi 1828 yılına kadar devam ettirdi. Bkz.: "Balaşev, Aleksandr Dmitriyeviç", *Russkiy Biograficeskiy Slovar*, 1900: 442-444.

¹³¹ Yefimova, 2012: 150; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 100-101;

¹³² M.M. Speranskiy, 1800'lü yılların başında Koçubey ile neredeyse eş zamanlı reform çalışmalarına dâhil edilmişti. Hazırladığı projede genel gubernatorluk kurumunun sadece Sibirya, Kafkasya, Orenburg, Novorossiya ve Don Kazakları toprakları gibi özel yerel şartlarla imparatorluğun geri kalan kısmından ayrılan kenar bölgelerde kurulmasını savunmuştu. Buna göre söz konusu bölgelerde imparatorluk kanunlarının bölge şartlarına göre değişiklik göstermeliydi. Muhafazakâr bürokrasiye gerek yerel gerekse merkezi devlet yönetimine dair sunduğu fikirleri kabul et-tiremeyen Speranskiy, 1812'de Petersburg'dan uzaklaştırılıp Sibirya'ya görevlendirildi. Bkz.: *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 89-91.

¹³³ Speranskiy'in tasarısında geçen kavramlara sadık kalınmıştır.

eden Speranskiy, hazırladığı projede oblast yönetimlerini bakanlıklarla eşitleyip onları aynı kurallar, yetkiler ve hiyerarşi düzeyiyle birlikte bakanlıklar sistemine dahil etmeyi önerdi. Buna göre oblast yönetimleri yerelde Senato'ya bağlı bakanlıklar niteliği kazanacaktı. Böylece bakanlık teşkilatı; biri genel (ilgi alanına göre), diğeri ise yerel (oblastlara göre) olmak üzere iki çeşide ayrılacaktı. Dolayısıyla bakanlarla aynı statüye sahip genel gubernatorlar, hem Senato üyesi hem de Bakanlar Komitesi üyesi olacaktı.¹³⁴

Speranskiy'nin projesine göre oblast yönetimi, genel gubernator ve onun başkanlığındaki oblast kurulundan oluşmaktaydı. Genel gubernatorların göreve atanıp görevden alınmaları doğrudan imparator takdirine bağlıydı. Gubernatorlar, gubernator yardımcıları ve guberniya kamara başkanlarının tayini ise genel gubernatorların fikri alınarak ilgili bakanların teklifi doğrultusunda çıkan imparator kararnamesiyle gerçekleşmekteydi. Danışma niteliğindeki oblast kurulunun üyeleri, ilgili bakanlara fikirlerini iletme yetkisine sahipti. Projede oblast yönetiminin denetim bakımından Senato'ya, oblast içindeki tüm guberniya kurumlarının (yargı hariç eğitim, ulaşım yolları, gümrük, maden, sağlık vd.) ise oblast yönetimine bağlı olması öngörüldü. Fakat memurların göreve tayini, görevden azli ve uzaklaştırılması ilgili bakanlıkların yetkisine bırakıldı. Bunların yanı sıra iç güvenliği sağlayan birlikler, iç işlerine karışılmaması kaydıyla genel gubernatorlara bağlandı. Kara ve deniz kuvvetleri ise genel gubernatorlardan bağımsız kılındı.¹³⁵

Speranskiy'nin projesinde genel gubernatorlar, yerel idare organlarının kararlarını

iptal etme ya da düzeltme yetkisine sahipti. Sivil gubernatorlar ile adalet kameraları arasındaki görüş ayrılıklarında nihai karar genel gubernatorlara aitti. Speranskiy, her ne kadar oblastlarda denetim ile yönetim işlevlerinin birbirinden ayrı tutulması gerektiğini savunmuşsa da projesinde genel gubernatorların yargı ve guberniya yönetimine aktif şekilde müdahil olmasına imkan tanımış oldu. Bu prensipler temelinde Speranskiy, 1822 yılında "Oblast Yönetimi Kuruluşu Projesi" adıyla çalışmasını imparatora sundu. Genel itibarıyla proje, 1816'da sunulan namestnikliklerin kuruluş projesine getirilmiş eleştirel bir düzenleme olup aynı zamanda onun temel ilkeleri üzerine inşa edilmişti.¹³⁶

I. Aleksandr'ın ömrü başlattığı proje çalışmalarını nihayete erdirmeye yetmedi. 6 (18) Aralık 1825'te tahta geçen I. Nikolay, abisinin döneminden kalma devlet yönetimine dair projeleri incelemek üzere 6 (18) Aralık 1826'da gizli komite kurdu.¹³⁷ Komite, imparatorluk topraklarının genel gubernatorluklara taksimi ve genel gubernatorun yetki ve sorumlulukları meselesini tekrar ele aldı. Bu konuda komitenin görüşü, genel gubernatorluk idarelerinin sadece Petersburg ve Moskova ile genel düzen dışında tutulan gayri Rus nüfusun yoğun olarak yaşadığı Sibirya, Orenburg, Kafkasya, Novorossiysk, Baltık gibi kenar bölgelerde korunması yönünde oldu.¹³⁸ 6 (18) Haziran 1827'de komitenin bu görüşü imparator tarafından onaylandı. Buna bağlı olarak 1820'li ve 1830'lu yıllarda ülke genelindeki genel gubernatorluk idarelerinin ilgasına gidildi.¹³⁹ Böylece genel gubernatorluklar kenar bölge yönetim organlarına dönüştürüldü. Bu düzen 1917'ye kadar devam etti.

¹³⁴ Yefimova, 2012: 147-148; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 102-103;

¹³⁵ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 107-109.

¹³⁶ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 106, 108-109.

¹³⁷ Başında Koçubey'in bulunduğu komitenin üyeleri D.N. Bludov, Knez İ.V. Vasilçikov, Knez A.N. Golitsın, D.V. Daşkov, Baron İ.İ. Dibiç, M.M. Speranskiy, Graf

P.A. Tolstoy idi. Bkz.: *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 117.

¹³⁸ *Sobraniye Soçineniy A.D. Gradovskogo*, 1899: 328; *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 117-119, 122-123; Yefimova, 2012: 156-157.

¹³⁹ Bu yıllar arasında Arhangelsk, Vologoda, Olonets, Ryazan, Tula, Voronej, Orlov, Tambol, Nijegorod, Kazan, Simbir, Pezen genel gubernatorlukları ilga edildi. Bkz.: Zlobin, 2014: 125.

I. Nikolay döneminde kurulan beş yeni genel gubernatorluk ile birlikte imparatorluğun belli bölgelerinde toplam 13 genel gubernatorluk muhafaza edildi. Bunlardan ayrı olarak hâkimiyetin tam olarak tesis edilemediği iki bölgede namestniklik idaresi varlık gösterdi. Bunlardan biri 1815'te I. Aleksandr tarafından kurulan Polonya Çarlığı Namestnikliği, diğeri 1844'te Nikolay tarafından kurulan Kafkasya Namestnikliği idi.¹⁴⁰ Bu idari taksimat düzeni, 18. yüzyılda eş anlamlı kullanılan namestniklik-generel gubernatorluk idarelerinin bir asır sonra birbirinden ayrıldığına işaret etmekteydi. Bu ayırım sadece kavramsal değil, sistemsel ve yapısalı. Öyle ki 19. yüzyılda ortaya çıkan yerel yönetim sisteminde genel gubernatorlukların Rusya idari teşkilatındaki yeri ve yönetim şekli, yerel yönetimlere dair imparatorluk mevzuatında mevcut olan yasalarda yerel şartlara göre münferit konularda yapılan yeni düzenleme ve eklemelerle belirlenmiş vaziyetteydi. Fakat bunlar kendi aralarında yerel şartlara göre farklı iktidar özellikleri göstermekteydi. Bu farklılıklar yasalar çerçevesinde değil, söz konusu idari birimlerin başına atanan üst düzey memurların kişisel özellikleri ve imparatora yakınlıklarıyla kendini göstermekteydi.¹⁴¹ Namestnikliklerde ise durum daha farklıydı. Çünkü namestniklik idarelerine dair genel bir mevzuat mevcut değildi. Onun için münferit konular dışında ayrıca namestniklik umumi yönetimine dair özel yasa ve nizamnameler hazırlanması gerekmekteydi. Buna göre devletin hâkimiyet altına almakta güçlük çektiği bölgelerde kurduğu namestnikliklerin yönetim şekli, teşkilatı ve başındaki amirin merkez ve yerel yönetim organlarıyla ilişki düzeni, o bölgenin sahip olduğu özel şartlara göre istisnai şekilde belirlenmekteydi.

Bu dönemde namestniklik ve genel gubernatorluk idarelerinin teoride ve uygulamada birbirinden ayrıldığına bir diğer göstergesi Kafkasya'da karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1845'te kurulan Kafkasya Namestnikliği bünyesinde 1856'da Kutaisi Genel Gubernatorluğu¹⁴², 1860'ta ise Tiflis Genel Gubernatorluğu¹⁴³ oluşturulmuş, diğer taraftan namestniğe bağlı bazı idari amirlere genel gubernator yetkileri verilmiştir.¹⁴⁴ Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda I. Petro döneminden itibaren Rus devlet teşkilatı tarihinde kavramsal, işlevsel ve hukuki bakımdan birbirine karşılık gelen namestniklik ve genel gubernatorluk kavramlarının 19. yüzyılın ilk yarısında yapılan düzenlemelerle birbirinden ayrıldığı anlaşılmaktadır.

Sonuç

Rus devlet teşkilatının ve bürokrasisinin kanunlar temelinde düzenlenmesi, ilk Rus devletinin ortaya çıkışından yaklaşık altı asır sonra gerçekleşmiştir. 15. yüzyılda Moskova Büyük Knezliği'nin egemen bir Rus devleti haline gelmesiyle başlayan merkezîyetçi düzenlemeler neticesinde ilkel yapıdaki eski yönetim organları terk edilmiş, devlet teşkilatı kurumsal hale getirilmeye çalışılmıştır. Kökeni 9. yüzyılın sonuna dayanan ve yerel yönetim organı olarak 12. yüzyıldan itibaren Rusça kaynaklarda ismi zikredilmeye başlayan namestniklik kurumunun 20. yüzyılın başına kadar sürecek olan değişim süreci de bu merkezîyetçi düzenlemelerle başlamıştır.

Rus devlet teşkilatı tarihinde namestniklik kurumunun gelişim sürecinde 12. yüzyıl ile 16. yüzyılın ilk yarısını kapsayan zaman dilimini birinci dönem olarak kabul etmek mümkündür. Bu dönemde namestniklik kurumu ortaya çıkmış ve gayet ilkel bir ya-

¹⁴⁰ Zlobin, 2014: 126.

¹⁴¹ *İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva*, 2003: 128.

¹⁴² RGIA, F. 1268, Op. 8 (1856 g.), D. 286, L. 1a-3b. *Voenno-Statistiçeskoje Obozrenie Rossiyskoy İmperii*, 1858: VII-VIII.

¹⁴³ RGIA, F. 1268, Op. 10 (1860 g.), D. 39, L. 1a-b.

¹⁴⁴ 1860'ta oluşturulan Dağıstan Oblastı ve 1862'de oluşturulan Terek Oblastı amirlerine, 1862-1864 yıllarında kurulan askeri okruğlardan bazılarında birlik komutanlarına genel gubernator yetkileri verilmiştir. Bkz.: AKAK (1904), Tom 12, No 377, Tiflis, 434; RGIA, F. 1268, Op. 15, D. 15, L. 3a; PSZRİ, Sobraniye 2, Tom 37, Çast 1, No 38326, 29.05.1862, 499; Yeroşkin, 2010: 251

pıda knezler adına yerelde idareyi gerçekleştirmiştir. Bu dönem namestniklik kurumunun öne çıkan özelliği, ilkel teşkilat yapısının yanı sıra herhangi bir genel yasa ve nizamnameye dayalı hukuki dayanağının olmayışıdır. Dolayısıyla knez adına yönetmek üzere gönderildikleri bölgede namestnikleri sınırlandıran ya da denetim altında tutan hiçbir mekanizma yoktur. Böyle bir düzende namestnik olarak atanan kişilerin bu makama bakış açıları da ilk dönem namestniklik kurumunun özelliğini yansıtmaya açıktır. Öyle ki bu dönemde herhangi bir bölgeye namestnik olarak atanan boyarlar için söz konusu makam, bir görevden ziyade daha önce yaptıkları hizmetler karşılığında knezin onlara vermek zorunda oldukları bir mükâfattı. Böylesine bir sistemde merkezin yerel idare üzerindeki otoritesi de anlaşılacağı üzere oldukça zayıf kalmaktaydı. Moskova merkezli egemen Rus Devleti'nin ortaya çıkışı sonrası namestniklik kurumunun ilk başta merkezî politikalar çerçevesinde yeni düzenlemelere maruz kalması ve ardından da 16. yüzyılın ikinci yarısında ilga edilmesinin sebebi de buydu. Bundan sonra diplomatik bir unvan olarak varlığını sürdüren namestnik kavramının yeniden yerel yönetim teşkilatına dönmesi ise ancak 18. yüzyılda mümkün olmuştur.

18. yüzyılda I. Petro ve II. Yekaterina'nın uyguladığı yerel yönetim reformları çerçevesinde yeniden yerel yönetim teşkilatında ismi zikredilmeye başlayan namestniklik kavramının bu yüzyılda geçirdiği değişimler, kurum tarihinde ikinci dönem olarak kabul edilebilir. I. Petro döneminde namestnik ve namestniklik kavramları, Rus Devlet teşkilatına giren Avrupa kökenli gubernator ve guberniya kavramlarıyla birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Kanunnamelerde geçen bu kullanım şekli incelendiğinde, söz konusu kavramların birbirinin eş anlamlısı olarak kabul edildiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu haliyle Rus toplumuna yabancı olan gubernator ve guberniya kavramlarına namestnik ve namestniklik kavramları ile açıklama getirilmeye çalışılmıştır. Aynı kullanıma başvuru II.

Yekaterina döneminde bu durum biraz karışık bir hal almıştır. Nitekim II. Yekaterina, ilk başta ülkeyi aynı zamanda namestniklik olarak adlandırdığı guberniyalara taksim etmeyi ve her guberniyanın başına gubernator haricinde bir de namestnik atamayı planlamıştır. Buna göre namestniklerin gubernatorlar amirliğindeki guberniya yönetimlerini denetlemekle mesul tutulması öngörülmüştür. Fakat daha sonra kadro yetersizliğinden dolayı her guberniyaya değil de birkaç guberniyanın başına bir namestnik atanmasına karar verilmiştir. Buna bağlı olarak namestniklere aynı zamanda genel gubernator, birkaç guberniyayı kendisine bağlayan namestnikliklere de genel gubernatorluk denilmiştir. Bu suretle imparatorluk toprakları birkaç guberniyadan oluşan namestnikliklere, yani genel gubernatorluklara taksim edilmiştir. Bu durum II. Yekaterina'dan sonra tahta geçen oğlu I. Pavel'in namestniklikleri ilga etmesiyle son bulmuştur.

I. Pavel sonrası 1801'de Çarlık tacını giyen I. Aleksandr ve ardından 1825'te tahta çıkan I. Nikolay dönemleri, namestniklik kurumu tarihinde üçüncü dönem olarak kabul edilebilir. Bu dönemde imparatorluk yerel idari taksimatı ve yönetim sistemine dair reform çalışmaları devam ettirilmiş ve neticelendirilmeye çalışılmıştır. I. Aleksandr'ın başlattığı bu reform sürecinde imparatorluk topraklarının II. Yekaterina dönemindeki gibi namestnikliklere taksim edilmesi ve bu idari birimlerin başına bakanların yetkilerine sahip yüksek memurların atanması fikirleri etrafında tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmalarda söz konusu idari birimlerin namestniklik mi, genel gubernatorluk mu, yoksa başka ifadelerle mi isimlendirileceği ve bunların başındaki kişilerin yetkileri ve ilişkiler düzeninin nasıl olması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmaların kaynağı I. Aleksandr'ın yerel yönetimler üzerinde bakanların değil, kendisi tarafından atanan ve doğrudan kendisine bağlı yüksek memurların yetkili olmasını istemesinden kaynaklanmıştır.

İmparator, bu suretle bakanları aradan çıkararak yerel yönetimleri doğrudan kendisine bağlamayı arzu etmiştir.

I. Aleksandr'ın başlattığı reformlar, onun ölümü ardından tahta geçen I. Nikolay döneminde tamamlanmıştır. Sonuçta ortaya çıkan idari taksimat düzeninde imparatorluk topraklarının tümünde namestniklik ya da genel gubernatorluk gibi merkezle ilişkilerde ayrıcalıklara sahip özel idarelerin kurulması gereksiz görülmüştür. Bununla birlikte söz konusu yapıların sadece imparatorluk genel kanunlarının uygulanmasında zorluk yaşanan özel şartlara sahip bölgelerde muhafaza edilmesine karar verilmiştir. Bu bölgeleri imparatorluğun geri kalan kısmından ayıran en önemli özellik ise buralarda hâkim nüfusun gayri Rus olmasıdır. 19. yüzyılın ilk yarısında söz konusu bölgelerde oluşturulan idari birimlere genel gubernatorluk denilirken bir tek hâkimiyetin kurulmasında ciddi sorunlarla karşılaşılan Polonya ve Kafkasya'da namestniklik idarelerine başvurulduğu görülmektedir. Bununla birlikte Kafkasya'daki namestniklik idaresi bünyesinde genel gubernatorluklar kurulmuştur. Dolayısıyla 19. yüzyılın ilk yarısında kurulan yerel yönetim ve idari taksimat düzeninin namestniklik tarihi açısından iki önemli sonucu olmuştur. Bunlardan ilki, namestniklik veya genel gubernatorluk idarelerinin II. Yekaterina dönemindeki gibi imparatorluk genelinde değil, özel şartlara sahip kenar bölgelerde uygulamaya konulması, dolayısıyla da bu idari yapının artık belli bölgelere has bir yönetim şekline dönüşmesidir. Diğer önemli sonuç ise 18. yüzyıldan itibaren eş anlamlı kabul edilen namestniklik ile genel gubernatorluk idaresinin birbirinden ayrılması ve namestniklik idaresinin statü bakımından genel gubernatorlukların üzerinde kabul edilmesi olmuştur. Bütün bu hususlar dikkate alındığında 19. yüzyıldan itibaren namestniklik idarelerinin her ne kadar önemli benzerliklere sahip olsa da "genel gubernatorluk" olarak adlandırılmasının hatalı olacağını ve karışıklığa yol açacağını ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

Arşivler

Rossiyskiy Gosudarstvennyy İstoriçeskiy Arhiv (RGİA) (*Rusya Devlet Tarih Arşivi*)

Rossiyskiy Gosudarstvennyy Voyenno-İstoriçeskiy Arhiv (RGVİA) (*Rusya Devlet Askeri Tarih Arşivi*)

Kaynak Eserler – Yayımlanmış Belgeler

Akti, Sobranniye Kavkazskoy Arheografiçeskiy Komissiyey (AKAK) (*Kafkasya Arkeografi Komisyonu Tarafından Derlenen Belgeler*)

Polnoye Sobraniye Zakonov Rossiyskiy İmperii (PSZRİ) (*Rusya İmparatorluğu Bütün Kanunlar Külliyyatı*)

Tetkik Eserler

Andreyevskiy, İ. Ye., (1864), *O Namestnikah, Voevodah i Gubernatorah*, S.Peterburg.

Baskakov, A. N.-Golubeva, N. P.-Kyamileva, A. A. i dr., *Bolşoy Turetsko-Russkiy Slovar: 200 Tıs. Slov i Slovoçetaniy*, Moskva: Jivoy Yazık.

Blinov, İ. A., (1905), *Gubernatori. İstoriko-Yuridiçeskiy Oçerk*, S.Peterburg.

Boçkarev, P. S. (1940), *Voyenniy Turetsko-Russkiy Slovar*, Moskva: Gosudarstvennoye İzdatelstvo İnostrannih i Natsionalnih Slovarey.

Bolşaya Sovetskaya Entsiklopediya, Tom 15, (1952), (Gl. Red. B.A. Vvedenskiy), Moskva: Gosudarstvennoye Nauçnoye İzdatelstvo.

Bolşoy Entsiklopediçeskiy Slovar, (1993), (Gl. Red. A.M. Prohorov), Moskva: Sovetskaya Entsiklopediya.

Entsiklopediçeskiy Slovar, (1893), (Red. İ. Ye. Anreyevskiy), Tom IX A, S.Peterburg: F.A. Brokgauz, İ.A. Yefron.

Gaciyeva, Ya. R., (2005), "K Voprosu ob İnstıtute Namestniçestva v Rossii", *Vestnik Dagestanskogo Gosudarstvennogo Universtiteta*, Seriya 2: Obşestvennie Nauki, No 2, 23-26.

- Hosking, Geoffrey, (2011), *Rusya ve Ruslar. Erken Dönemden 21. Yüzyıla*, (Çev. Kezban Acar), İstanbul: İletişim Yayınları.
- İnstitut General-Gubernatorstva i Namestniçestva v Rossiyskoy İmperii*, (2003), (Red. V.V. Çerkesov), Tom 1, S.Peterburg: Yuridiçeskiy Tsentr Press.
- Kamalov, İlyas, (2009), *Altın Orda ve Rusya (Rusya Üzerindeki Türk-Tatar Et-kisi)*, İstanbul: Ötüken.
- Korf, A. S., (1901), “Oçerk İstoriçeskogo Razvitiya Gubernatorskoy Doljnosti v Ros-sii”, *Vestnik Prava. Jurnal Yuridiçeskogo Obşestva pri İmperatorskom S.Peterburgskom Universiteta*, 31/9, 130-147.
- Kurat, Akdes Nimet, (2010), *Rusya Tarihi: Başlangıçtan 1917’ye Kadar*, Ankara: TTK.
- Pisarkova, L. F., (2007), *Gosudarstvennoye Upravleniye Rossii S Kontsa XVII Do Kontsa XVIII Veka. Evolyutsiya Byurokratiçeskoy Sistemi*, Moskva: ROSSPEN.
- Potyomkin, E.L., (2017), *Biografiçeskiy Slovar: Vişşıye Çini Rossiyskoy İmperii*, Tom II, Moskva.
- Russkiy Biografiçeskiy Slovar*, (1900), Tom II, S. Peterburg.
- Saray, Mehmet, (1989), “Altın Orda Han-lığı”, *TDV İslam Ansiklopedisi*, 2, Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, 538-540.
- Sbornik Russkogo İstoriçeskogo Obşestva*, (1894), Tom 10, S.Peterburg.
- Sobraniye Soçineniy A. D. Gradovskogo*, (1899), Tom 1, S.Peterburg.
- Talina, G. V., (2012), *Namestniki i Namestniçestva v Kontse XVI-Naçale XVIII Veka*, Moskva: Prometey.
- Tarhov, S., (2005), “İzmeneniye Administrativno-Territorialnogo Deleniya Rossii v XIII-XX. vv.”, *Logos*, 1/46, s.65-101.
- Vernadsky, George, (2007), *Moğollar ve Ruslar*, (Çev. Eşref Bengi Özbilen), İstanbul: Selenge Yayınları.
- Vladimirskiy-Budanov, M. F., (1887), *Hrestomatiya po İstorii Russkogo Prava*, Kiev-S.Peterburg.
- Voyenniy Entsiklopediçeskiy Leksikon İzda-vaemiy Obşestvom Voyennih i Literatorov*, (1840), Çast 4, S.Peterburg.
- Voenno-Statistiçeskoye Obozrenie Rossiyskoy İmperii*, (1858), Tom 16, Çast 5, S.Peterburg.
- Yefimova, V. V., (2012), “Priçini Vvedeniya i Otmenı General-Gubernatorstv Pri Aleksandra I”, *Trudi İstoriçeskogo Fakulteta Sankt-Peterburgskogo Universiteta*, No 11, 145-162.
- Yeroşkin, N. P., (1968), *İstoriya Gosudarsvennih Uçrejdeniy Dorevolyuetsionnoy Rossii*, Moskva: Vişşaya şkola.
- Zlobin, Yu. P., (2014), “General-Gubernatorstva v Sisteme Rossiyskogo Regionalnogo Upravleniya v XIX-Naçale XX Veka”, *Vestnik OGU*, 7/168, 124-129.