

**Başlık/ Title:** Türkistan İdaresi Hakkında Yeni Nizamname Çalışmaları (1886-1908)

**Yazar/ Author**  
Hatice Karımov

**ORCID ID**  
0000-0002-3503-5962

**Bu makaleye atıf için:** Hatice Karımov, Türkistan İdaresi Hakkında Yeni Nizamname Çalışmaları (1886-1908), *KARE*, no. 8 (2019): 65-80.

**To cite this article:** Hatice Karımov, Türkistan İdaresi Hakkında Yeni Nizamname Çalışmaları (1886-1908), *KARE*, no. 8 (2019): 65-80.

**Makale Türü / Type of Article:** Araştırma Makalesi / Research Article  
**Yayın Geliş Tarihi / Submission Date:** 5 Aralık / December 2019  
**Yayına Kabul Tarihi / Acceptance Date:** 30 Aralık / December 2019  
**Yayın Tarihi / Date Published:** 20 Ocak / January 2020

**Web Sitesi:** <https://karedergi.erciyes.edu.tr/>

**Makale göndermek için / Submit an Article:** <http://dergipark.gov.tr/kare>



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Yazar: Hatice KARIMOV \*

### Türkistan İdaresi Hakkında Yeni Nizamname Çalışmaları (1886-1908)\*\*

**Özet:** 1867 yılında Sır Derya ve Yedisu oblastlarından mütevellit Türkistan Genel Valiliği'nin kuruluşuyla birlikte buradaki Rus idaresinin faaliyetlerini düzenlemek amacıyla üç yıllığına geçici bir nizamname yayınlandı. Üç yıllık sürenin ardından Taşkent'teki bölgesel yönetim tarafından 1871, 1873, 1881 ve 1883 yıllarında yeni nizamname tasarıları hazırlandı. Ancak bunların hiçbiri Petersburg tarafından kabul edilmedi. Neticede 1867 yılında yayınlanan geçici nizamnamenin eksik yanları tamamlanarak kalıcı hale dönüştürülmesine karar verildi. Bunun için Petersburg'un ileri gelen diplomatlardan N. P. İgnatyev başkanlığında bir komisyon kuruldu. Komisyonun çalışmaları doğrultusunda 12 Haziran 1886 tarihinde "Türkistan Krayı'nın İdaresi Hakkındaki Nizamname" kabul edildi. Ancak bu nizamname de bölge idaresi hakkındaki sorunları nihai olarak sonlandıramadı. Bunun en önemli sebebi ise Bakanlar Kurulu'nun 26 Aralık 1897 tarihinde Yedisu ve Hazar Ötesi oblastlarının Türkistan Krayı'na dahil edilmesine dair aldığı karar oldu. Öyle ki bu karara göre Türkistan Krayı bünyesine alınmalarına rağmen Yedisu ve Hazar Ötesi oblastlarının kendilerine ait mevcut nizamnamelerle yönetilmeye devam edilmesi öngörülmekteydi. Dolayısıyla Türkistan'ın idaresine dair aynı anda üç nizamname yürürlüğe girmiş oldu. Bu durum XIX. yüzyıl sonuna kadar bölge idaresinde birçok karışıklığa ve soruna neden oldu. Artan şikayetler neticesinde XX. yüzyılın başlarında Türkistan Genel Valiliği'nin tüm oblastlarını kapsayan bir nizamname tasarısının hazırlanması için çeşitli komisyonlar kuruldu. Fakat söz konusu komisyonlar da bölgenin ihtiyacı olan nizamnamenin hazırlanmasında muvaffak olamadı. Bu hususları ile makalemizde öncelikli olarak 1886 nizamnamesi tanıtılarak, bu nizamname ve 1897'de kabul edilen kanunun ortaya çıkardığı sorunlar, ardından 1908 senesine kadar yeni nizamnamenin hazırlanması için kurulan komisyonların faaliyetlerine yer verilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Türkistan Krayı, Hazar Ötesi Oblastı, Genel Vali, Nizamname.

### Workings on a New Statute on the Administration of Turkestan (1886-1908)

**Abstract:** In 1867, with the founding of the General Governorate of Turkestan comprised of the Sir Derya and Yedisu oblasts, a temporary statute valid for 3 years was published in order to regulate the activities of the Russian administration therein. After the three- year period, new statute proposals were composed by the regional administration in Tashkent in 1871, 1873, 1881 and 1883. Yet none of those were approved by St. Petersburg. Consequently it was decided that the deficiencies of the temporary statute of 1867 would be emended and it would be made permanent. For this purpose, a commission was assembled under the chairmanship of one of the notable diplomats in St. Petersburg, N.P. Ignatiev. In accordance with the activities of this commission, "The Statute Regarding the Administration of the Turkestan Krai" was approved in June 12, 1886. However, this statute could also not finalize the problems about regional administration. The foremost reason was the ruling of the cabinet in June 11, 1899 that Yedisu and Trans-Caspian Oblasts were to be included within the Turkestan Krai. According to that ruling, Yedisu and Trans-Caspian Oblasts were to continue to be administered according to their current statutes despite having been included within the Turkestan Krai. Thus, three separate statutes had come into force regarding the administration of Turkestan. This situation caused numerous complications and problems regarding the administration of the region to the

\* Dr. [esenbikem@hotmail.com](mailto:esenbikem@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-3503-5962>.

\*\* Bu makale yazarın "Türkistan Genel Valiliği'nde İdari Sistemin Oluşumu ve Gelişim Süreci (1865-1897)" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

end of the XIX. century. Resulting from increasing complaints, various commissions were formed by the beginning of the XX. century in order to compose a statute proposal comprising all Oblasts of the Governorate General of Turkestan. But those commissions didn't also manage to compose a statute that the region required. In the paper, the 1886 statute will be primarily examined; the problems it and the act of 1897 caused will be analyzed; and finally the activities of the commissions formed until 1908 in order to compose a new statute will be discussed.

**Key Words:** Governorate General of Turkestan, Turkestan Krai, Trans-Caspian Oblast, Governor General, Statute.

## Giriş

1867 yılında Türkistan Genel Valiliği'nin kurulmasıyla birlikte valiliğin idaresi için bozkır komisyonu tarafından hazırlanan Sır Derya ve Yedisu oblastlarının<sup>1</sup> idaresi hakkında geçici nizamname üç yıllığına yürürlüğe kondu. Geçici hükmünde yürürlüğe giren tasarının üç yıllık sürenin sonunda Taşkent'teki bölgesel yönetim ve bakanlıkların mutabık olduğu bir nizamnameye dönüşmesi planlanıyordu. Ancak bölgesel yönetimin tüm çabalarına rağmen 1871, 1873, 1881 ve 1883 yıllarında hazırlanan dört nizamname de tasarı olarak kaldı. Bu sebeple Türkistan Genel Valiliği, 1886 senesine kadar işgallerle eş zamanlı olarak kabul edilen birbirinden farklı dört geçici nizamname ile idare edildi. Öyle ki Türkistan Genel Valiliği; Sır Derya ve Yedisu Oblastları'nın idaresi hakkındaki geçici nizamname, Zereşan Okrugu;<sup>2</sup> 1868 senesinde Genel Vali K. P. Von Kaufmann (1867-1882) tarafından hazırlanan geçici nizamname, Amurderya Otdeli; 1874 senesinde kabul edilen geçici hükümler ve 1876 senesinde kurulan Fergana Oblastı ise idari, toprak ve vergi düzeni açısından 1873 senesinde bölgesel yönetim tarafından hazırlanan nizamname tasarısı, yargı sistemi bakımından ise 1867 yılı geçici nizamnamesine göre idare olundu.<sup>3</sup>

1883 senesinde bölgesel yönetim tarafından hazırlanan nizamname de tasarı olarak kalınca, Türkistan Genel Valiliğinde hüküm süren bu karmaşıklığa son vermek maksadıyla buradaki tüm idari birimleri kapsayan yeni bir nizamnamenin hazırlıklarına başlandı. 1880'li yıllara gelindiğinde Rus hükümeti, siyasi hedefleri doğrultusunda aul ve köy (kışlak) aksakallığı (yönetici) ve kadılık<sup>4</sup> gibi geleneksel kurumları mümkün olduğunca

---

<sup>1</sup> Guberniyaya eş değer idari-toprak birimleri olan oblastlar, Osmanlı İmparatorluğu'nda 1590 senesinden sonra beylerbeyilik (vilayet) yerine kullanılan Eyalet terimine karşılık gelmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. H. Kerimov, *Türkistan Genel Valiliği'nde İdari Sistemin Oluşum ve Gelişim Süreci (1865-1897)*, (İstanbul Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2019, 3-4.

<sup>2</sup> Rus İmparatorluğu'nda devlet topraklarının idari, siyasi, askeri ve ekonomik bölümlerine verilen isimdir. Kerimov, *Türkistan Genel Valiliği'nde İdari Sistemin Oluşum ve Gelişim Süreci (1865-1897)*, 3.

<sup>3</sup> Y. N. Krupenkin, *Turkestan v sostave Rossiyskoy İmperii (1865-1917 gg.): Ot voyenno-administrativnogo upravleniya k grajdansko-administrativnomu*, (Dissertatsiya na soiskaniye uçenoy stepeni kandidata istoričeskih nauk, Natsionalny issledovatel'skiy Tomskiy gosudarstvennyy universitet), 2018, 141.

<sup>4</sup> 1867 Sır Derya ve Yedisu Oblastları'nın idaresi hakkındaki geçici nizamname tasarısının yürürlüğe girmesinden sonra çok sayıda Sultan, Biy, Manap ve diğer temsilciler, Volost yöneticiliği, Aksakal ve Kadı gibi görevler yapmaya başladılar. V. V. Sokolov, *Turkestanskiy kray v sostave Rossiyskoy imperii: problemu sotsionalno-ekonomičeskogo i obşestvenno-političeskogo razvitiya (Vtoraya polovina XIX v.-Fevral 1917 g.)*, (Dissertatsiya na soiskaniye

koruyarak Türkistan bölgesinin yönetim sistemini ortak bir imparatorluk idari modeli ile birleştirme yollarını arıyordu. Aynı zamanda hükümet, Rusya'nın iç guberniyalarında kullanılan yönetim modellerinin, Türkistan'da test edilme olasılığını da sorguluyordu. 20 Ocak 1884 tarihinde Müfettiş F. Girs'in teftiş sonuçlarının incelenmesi ve Türkistan Genel Valiliği'nin idaresi hakkında nizamname tasarısının nihai olarak hazırlanması için devlet adamı N. P. İgnatyev başkanlığında bir komisyon kuruldu.<sup>5</sup> Komisyonun çalışmaları neticesinde hazırlanan "Türkistan Krayı'nın<sup>6</sup> İdaresi Hakkında Nizamname", 12 Haziran 1886 tarihinde III. Aleksandr tarafından onaylandı.<sup>7</sup>

### **1886 Yılı Nizamnamesine Göre İdari Sistem ve Nizamname Hakkında Tartışmalar**

12 Haziran 1886 tarihinde onaylanan nizamnameye göre Türkistan Krayı'nda idare; ana idare, farklı departmanlara ait özel bölümlerin idaresi, yerel idare (oblast, uyezd<sup>8</sup>, şehir ve aksakallık-kırsal ile yargı düzeninden oluşuyordu.<sup>9</sup> Yeni ismiyle Kray; Sır Derya, Fergana ve Semerkant olmak üzere üç oblasttan oluştu.<sup>10</sup> Oblastların başında genel valiye tabi askeri valiler olup, askeri valiler Harbiye Bakanı'nun ibrazı, İçişleri Bakanı ve Türkistan Genel Valisi ile ön mutabakattan sonra Bakanlar Kurulu'nun üst düzey emirnamesi ile göreve getiriliyor ve görevden alınıyorlardı.<sup>11</sup> Oblastlar ise kendi içinde uyezlere<sup>12</sup>, uyezdler de göçebe ya da yerleşik

---

uçenoy stepeni doktora istoričeskih nauk, Rossiskaya Ekonomičeskaya Akademiya im. G. V. Plehanova, Moskva, 2002), 16.

<sup>5</sup> M. Y. Şuşkova, *Organizatsiya upravleniye Turkestanom v načale XX veka*, (Dissertatsiya na soiskaniye uçenoy stepeni kandidata istoričeskiy nauk, Rossiyskiy gosudarstvennyy gumaniterniy universitet), Moskva, 2015.

<sup>6</sup> 12 Haziran 1886 tarihinde Türkistan Genel Valiliği, eski temel idari prensiplerini muhafaza ederek "Türkistan Krayı" ismini aldı.

<sup>7</sup> *PSZRÍ*, T. 6 (1886), Sob. 3, No: 3814.

<sup>8</sup> Türkçe'de ilçe (kaza) anlamına gelen uyezd, Rusya'da 1929 senesinde rayon (ilçe) sistemine geçilene kadar idari birimlere verilen isimdir. Kerimov, *Türkistan Genel Valiliği'nde İdari Sistemin Oluşum ve Gelişim Süreci (1865-1897)*, 4.

<sup>9</sup> *PSZRÍ*, T. 6, No: 3814, Madde 6.

<sup>10</sup> 18 Mayıs 1882 tarihinde Yedisu Oblastı, Türkistan Genel Valiliği'nden ayrılarak Bozkır Genel Valiliği ve Omsk Askeri Okruğu terkibine dahil edildi ve bu durum 1897 senesine kadar devam etti. *PSZRÍ*, T. 2 (1882), Sob. 3, No: 886.

<sup>11</sup> *PSZRÍ*, T. 6, No: 3814, Madde 45.

<sup>12</sup> Genel Vali Kaufmann tarafından hazırlanan 1871 yılı nizamname tasarısında yerli halk üzerinde kontrolü sağlamak amacıyla Uyezdlerin kendi içinde Uçastoklara ayrılmasına karar verilmişti. Ancak 1873 yılı nizamname tasarısında bu, yüksek maliyeti sebebiyle reddedildi.

olmak üzere volostlara<sup>13</sup> ayrıldı. Sır Derya Oblastı; Kazalinsk, Kızılorda, Çimkent, Evliya-ata ve Taşkent uyezdleri ile Amuderya Otdeli, Fergana Oblastı; Hokand, Fergana, Andican, Namangan ve Oş uyezdlerinden, Semerkant Oblastı ise Semerkant, Kattakurgan, Hocent ve Cizzak uyezdlerinden meydana geliyordu.<sup>14</sup> İdari birimlerin yönetim merkezleri; ana idare ve Sır Derya Oblastı'nda Taşkent, Fergana Oblastı'nda Fergana, Semerkant Oblastı'nda Semerkant şehri, Amuderya Otdeli'nde ise Petro-Aleksandrovska tahtımatıydı. Uyezd idarelerinin merkezleri ise ikamet yerinin Kluçev tahtımatı olduğu Cizzak Uyezdi hariç, uyezdlerle aynı ismi taşıyan uyezd şehirlerinde bulunuyordu.<sup>15</sup>

1886 yılı nizamnamesinde Türkistan Genel Valiliği, Türkistan Krayı adını alsa da XX. yüzyılın başında Türkistan'da "genel valilik" yönetim sistemi çalışmaya devam ediyordu. Nizamnameye göre Türkistan Krayı'nda ana idare, imparatorun seçimi ve senato'nun emriyle göreve getirilen ve görevden alınan genel valiye emanet edildi.<sup>16</sup> Aynı zamanda genel valiye bağlı; kurul, özel yetkili memurlar, tercüman ve kalem odası görev yapıyordu.<sup>17</sup> 1867 yılında kabul edilen geçici nizamnamede genel vali doğrudan imparator tarafından göreve getiriliyor ve görevden azlediliyordu.<sup>18</sup> Yeni nizamnamede araya senatonun girmesiyle ana idarenin emanet edildiği genel valinin statüsünün düşürüldüğü göze çarpıyordu.

1886 yılı nizamnamesi Rus hükümeti açısından Türkistan'da birleşik bir yönetim sisteminin kurulmasına katkıda bulunsa da bakanlıklar ve şubelerinin Türkistan idaresine müdahale etme imkanı sağladı. Çünkü yeni nizamnameyle adli, mali, denetim, eğitim, posta ve telgraf daireleri Türkistan Genel Valisi'nin kontrolünden çıkarıldı ve bakanlıklara tabi kılındı. Bu, Petersburg tarafından işgal altındaki topraklarda güçlü bir idari

---

1886 senesinde ise bölgesel yönetimin uzun süredir arzu ettiği şekilde Uyezdler, Rayonlara ayrıldı. Rayonlar ise guberniyalardaki Stan Pristavlarının haklarına sahip ve onların görevlerini yerine getirecek olan Uçastok Pristavları tarafından idare edildiler. *PSZRİ*, T. 6, No: 3814, Madde 61.

<sup>13</sup> Türkiye'nin idari yapısı ile karşılaştırıldığında ise Volost, bir kazaya ve sancağa bağlı idari birimleri teşkil eden ve çok sayıda köy ve mezraası bulunan Nahiye (Bucak) anlamına gelmektedir.

<sup>14</sup> *PSZRİ*, T. 6, No: 3814, Madde 1-4.

<sup>15</sup> *PSZRİ*, T. 6, No: 3814, Madde 7.

<sup>16</sup> *PSZRİ*, T. 6, No: 3814, Madde 10.

<sup>17</sup> *PSZRİ*, T. 6, No: 3814, Madde 17.

<sup>18</sup> "Proyekt polojeniya ob upravlenii Semireçenskoy i Sırdarinskoy Oblastey" (Madde 3), 282, *Materialı po istorii političeskogo stroya Kazahstan*, Sbornik sostavlen kandidatom yuridičeskikh nauk M. G. Maseviç, T. 1, Alma-ata, 1960.

otoritenin oluşturulması ile bölgenin Rus idari mevzuatına hızlı bir şekilde entegre edilmesi ihtiyacıyla gerçekleştiriliyordu. 1886 yılında yayınlanan nizamnameyle genel valinin hak ve yetkilerinin sınırlandırılması, bu dönemde genişlemenin tamamlanması ve devlet politikasını genel valinin şahsında değil, merkezi aygıtın geniş cephesinde yürütme amacıyla da doğrudan bağlantılıydı. Bu doğrultuda XIX. yüzyılın sonunda Rus İmparatorluğu, yönetimde merkezileşme eğilimlerini güçlendirmek amacıyla birçok yerel idari birim ve kurumun bağımsızlığını ortadan kaldırdı veya sınırladı. Ancak kurulan bakanlık birimleri Türkistan yönetimini daha da karmaşık hale getirdi ve bunların faaliyetleri genellikle Türkistan genel valilerinin talimatlarıyla çelişiyordu.<sup>19</sup> Diğer taraftan 1886 tasarısının onaylanmasından sonra kurulan şubelerin amirlerinin, ilgili bakanlıkla doğrudan ilişki kurmaları ve genel valiyi atlayarak başkentten direktif almalarına da izin verilmişti. Bunun yanı sıra amirler, genel validen bağımsız olarak ilgili bakanlıkların talimatlarıyla hareket ederek kendi yerel kurumlarını çıkarları doğrultusunda kullanıyor ve genel valinin faaliyetlerine müdahale ediyorlardı. Bu durum da Türkistan Genel Valisi'nin itibarını olumsuz yönde etkiliyordu.<sup>20</sup> Bu dönemde aynı zamanda Rus Hükümeti tarafından Türkistan ile birlikte, Naiplik idaresinin ilga edildiği Kafkasya idaresindeki yetkiler de önemli ölçüde kısıtlandı. Ancak bölgesel yönetimler açısından bu durum iktidarı güçlendirmede ve sonuç olarak bu durum, 1898 senesinde Türkistan Genel Valiliği'nde patlak veren Andican ayaklanması gibi ulusal ayaklanmaların en önemli nedenlerinden biri olarak görüldü.<sup>21</sup>

Türkistan toprakları, Rus İmparatorluğu'nun merkez guberniyalarında olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'na değil, Harbiye Bakanlığı'na tabiydi. 1886 nizamnamesinde de bu tabiiyet devam ettirildi ancak idari görevlere sivil yetkililer de tayin edilmeye başlandı. Daha önce bütün pozisyonlara sadece ordu mensupları getirilirken şimdi ise bu şart sadece Türkistan Askeri Okruğu'nun ordu komutanı olan genel vali ve oblastlarda birlikleri komuta eden askeri valiler için uygulandı. Ancak uyezd düzeyinde sivil memurların da göreve getirilmesi, Rus yetkililerin Türkistan'da prestijlerinin düşüşüne neden oldu. Türkistan Genel Valisi'nin otoritesini sarsan bir başka durum da

<sup>19</sup> Şuşkova, *Organizatsiya upravleniye Turkestanom v načale XX veka*, 184.

<sup>20</sup> M. Y. Şuşkova, "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v načale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", *Noviy istoričeskiy vestnik* No: 32 (2), 2012, 7.

<sup>21</sup> V. V. Korneyev, "Upravleniye Turkestanom: realnost i 'pravoviy meçtaniya' (60-ye godi XIX v. – fevral 1917 goda)", *Vopros İstorii* No: 7, 2001, 67.

Genel Vali Kurulu'nda arazi vergisi düzenlemesi ve *Zemstvo*<sup>22</sup> yükümlülükleri ile ilgili meseleler haricinde kararların basit çoğunluk oyu ile alınması ve kurulun tüm yönetim konularına ilişkin meselelerde danışma işlevi görevi görmesiydi. Kurulun bu yetkisi, genel valiyi görüşünü savunmak maksadıyla daha yüksek mercilere itiraz etmeye zorluyordu.<sup>23</sup>

Tüm bu durumlar neticesinde Genel Vali N. P. Von Rozenbah (1884-1889) Türkistan'daki altı yıllık idare sürecinde St. Petersburg ile sürekli mücadele halinde olduğunu yazacaktı. Aşırı merkezleşmenin bölgesel yönetimin verimliliğini sekteye uğrattığını söylüyor ve buna engel olmak için imparatorluk sınırlarındaki tüm şeflerin (genel vali-naip) yetkilerinin genişlemesini gerekli görüyordu. 1886 senesinde yayınlanan nizamname, bölgesel yönetimi merkezin kontrolü altına almak ve uzak bölgeyi Rus idari mevzuatına olabildiğince yaklaştırma eğilimi gösteriyordu. Bu da doğal olarak genel valinin kendisine emanet edilen toprakları, etkili bir şekilde yönetmesini engelliyordu. Bunun farkına varan Rozenbah'ın inisiyatifiyle Kaufmann döneminde faaliyete geçen (deneysel pamuk ekimi, halk kütüphanesi, Fergana'da sulama tesislerinin kurulması) ve Genel Vali M. G. Çernyayev'in (1882-1884) iki yıllık görev döneminde ilga edilen bir takım faaliyetlerin bir kısmı yeniden canlandırıldı. Rozenbah'ın iktidarda kaldığı dönemde Türkistan'da oblast mahkemeleri ve hastaneler görev yapmaya, aynı zamanda Rus-yerli okulların sistemi de şekillenmeye başladı. Ayrıca Özbek dilinin öğrenilmesi, Rus yönetiminin safları tarafından organize edildi. Tüm bu faaliyetler neticesinde yeni genel vali, Kaufman'ın İslam'ı görmezden gelme politikasının takipçisi olduğunu kanıtlamıştı.<sup>24</sup>

Rozenbah komşular ile ilişkilerde ise Rusya'nın komşularının işlerine karışmamayı savunarak, kötü tasarlanmış ve hırslı politikaların uluslararası arenada imparatorluğun otoritesine zarar verebileceğine inanıyordu. Ancak bir süre sonra istifa eden Rozenbah yerine, A. S. Vrevskiy (1889-1898) genel vali olarak atandı. 1 Ocak 1887'de yürürlüğe giren yeni Türkistan nizamnamesi, Taşkent ile Petersburg ve başkentteki bakanlar arasında ateşli

---

<sup>22</sup> 1864 yılı kanunuyla guberniya ve Uyezdlerde Zemstvo meclisleri ile onların yürütme organı olan zemskaya upravaları kuruldu. Zemstvoler yerel ekonomi, sağlık hizmetleri, yol yapımı ve eğitimle ilgilendiler. Ancak valiler idari yetkilerini paylaşmak istemediği için siyasi güçleri bulunmuyordu ve Zemstvoler onların kontrolleri altındaydılar. Hükümet tarafından aktif bir şekilde desteklenmediği ve yetkileri sınırlandırıldığı için kısa bir süre içinde popülerliğini kaybettiler. Kerimov, *Türkistan Genel Valiliği'nde İdari Sistemin Oluşum ve Gelişim Süreci (1865-1897)*, 47.

<sup>23</sup> Şuşkova, "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v načale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", 9.

<sup>24</sup> *Tsentrálnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii*, Pod. Red. S. N. Abaşın, D. Y. Arapov, N. Y. Bekmahanova, *Novoye Literaturnoye Obozreniye*, Moskva, 2008, 113-114.



tartışmalara konu olmaya devam ediyordu. 1894 senesinde bakanlık pozisyonlarını koordine ve nizamname maddelerini gözden geçirmek amacıyla Maliye Bakanlığı Konseyi üyesi D. F. Kobeko başkanlığında kurumlar arası bir komisyon kuruldu. Komisyonunda öncelikli olarak bu görevdeki beş yılını özetleyen Türkistan'ın genel valisinin raporu değerlendirildi ve genel vali yine iktidar sınırlarındaki azalmadan şikayet ediyordu. Ancak en sert eleştiri yargı organlarının bağımsızlığı hakkındaydı. Genel vali yargı işlevlerinin bölgesel yönetimin yetkisinden ayrılmasının, genel valinin otoritesinde bir düşüşe ve bir bütün olarak bölgesel yönetime olan saygınlığın azalmasına yol açacağından şikayet etti.<sup>25</sup> Çünkü Türkistan yönetimindeki ilave sorunlar, Şeri mahkemelerin Genel Valilerin yetki alanından çıkarılmasıyla da başlamıştı. Genel Vali Kaufmann'dan sonra tüm Türkistan Genel Valileri, 1886 nizamnamesiyle belirlenen yasal normlara uygun olarak mahkemede ortaya çıkan tartışmalı durumların çözümüne özellikle su kullanımı konusundaki anlaşmazlıklara müdahale edemiyorlardı. Bu durum sebebiyle ortaya çıkan meselelerle halk mahkemeleri ilgilendiği için 1886 yılında yayınlanan nizamnamenin 256. maddesi uyarınca Rus idaresinin mahkeme kararlarına müdahale etme hakkı bulunmuyordu.<sup>26</sup> Vreskiy komisyonunda aynı zamanda merkezi hükümeti, bazı bölgelerin özellikle de Fergana oblastının son derece huzursuz nüfusunun, tüm gücün Genel Vali'nin eline geçene kadar tehdit oluşturmaya devam edeceği konusunda uyardı. Ancak bölgesel yönetimin önerilerine rağmen, komisyonun çalışmalarının önemli bir yasal sonuçları olmadı.<sup>27</sup>

### **1897 Yılı Kanunıyla Ortaya Çıkan Sorunlar**

1886 senesinde "Türkistan Krayı'nın İdaresi Hakkında Nizamname" kabul edildiği andan itibaren, bölgedeki mekanizmayı ve yönetim kurumlarını iyileştirmenin yollarını arayan ve bunun neticesinde de sürekli olarak düzeltmeler yapılan bir çalışma belgesi haline gelmişti. Özellikle 26 Aralık 1897 tarihinde Sibiry ve Orta Asya oblastlarının askeri okruğlara bölünmesi hakkındaki Bakanlar Kurulu'nun kararıyla Yedisu ve Hazar Ötesi oblastlarının Türkistan Krayı'na dahil edilmesi, bölgedeki idari meseleleri

---

<sup>25</sup> *Tsentralnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii*, 114.

<sup>26</sup> Şuşkova, "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v načale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", 8-9.

<sup>27</sup> *Tsentralnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii*, 114.

önemli ölçüde karmaşık hale getirdi.<sup>28</sup> Çünkü bu tarihten itibaren Yedisu Oblastı, 1891 yılı “Akmolla, Semipalatinsk, Yedisu, Ural ve Turgay Oblastları’nın idaresi hakkındaki nizamname”<sup>29</sup>, Hazar Ötesi ise 1890 yılı “Hazar Ötesi Oblastı’nın idaresi hakkındaki geçici nizamname”ye<sup>30</sup> göre yönetilmeye devam etti. Bu, bölgede 1886 yılı nizamnamesinin de dahil olduğu üç nizamnamenin yürürlükte olduğu anlamına geliyordu.

Aynı şekilde nizamnamelerde yöneticilere verilen yetkiler de birbirinden farklılık gösteriyordu. Örneğin Hazar Ötesi Oblastı’nın idaresi hakkındaki geçici nizamnamenin kendine has özelliklere sahip olduğu görülüyordu. Öyle ki bu nizamnameye göre oblast yöneticisine oldukça geniş haklar verilmiş, yöneticiye yerel halkın her bakımdan idaresi emanet edilmişti. Türkistan’da ise bunun aksine adli, mali, denetim, eğitim, posta ve telgraf daireleri Türkistan Genel Valisi’nin kontrolünden çıkarılmıştı.<sup>31</sup> Aynı zamanda Hazar Ötesi Oblastı yöneticisinin yerli halkın yöneticilerini (volost yöneticileri) seçme, onaylama, görevden alma ve değiştirme yetkisi de bulunuyordu. Ayrıca yöneticiye disiplin ve en fazla üç ay süre ile hapis cezası ile yerli halkın idarecilerini mahkemeye verme yetkisi verilmişti.<sup>32</sup> Tüm bu yetkilerle birlikte Hazar Ötesi Oblast yöneticisine yerel nüfusa ilişkin olarak Türkistan Genel Valisi’nin sahip olmadığı disiplin yetkilerinin verildiği görülüyordu.<sup>33</sup>

Rus hükümeti, 1899 senesinde bölgesel reformun uygulanması için personel değişikliğini gerekli gördü ve bunun neticesinde S. M. Duhovskiy (1898-1901) Genel Vali olarak tayin edildi. Ancak yeni genel vali, 1898 senesinde baş gösteren Andican ayaklanmasıyla göreve başladı. Rus yönetimi, bölgede ayaklanmaların bastırılmasından sonra Fergana şehirlerindeki Volost yöneticileri ve kadınların seçim usulüyle göreve getirilme prosedürünün yürürlükten kaldırılması, yerel yönetimin yetkilerinin genişletilmesi ve askeri garnizonlarındaki personelinin arttırılması gibi sıkı Kaufmann kurallarını uygulamaya koymanın gerekli olduğu sonucuna vardı.<sup>34</sup> Aynı zamanda Andican ayaklanmasının nedenleri ve sonuçlarını araştıran Genelkurmay, bölgenin Ruslaştırılmasını hızlandırmak için bir teklifte bulundu ve Savaş Bakanı Kuropatkin özellikle

---

<sup>28</sup> PSZRİ, T. 17 (1897), Sob. 3, No: 14818.

<sup>29</sup> PSZRİ, T. 11 (1891), Sob. 3, No: 7574.

<sup>30</sup> PSZRİ, T. 10 (1890), Sob. 3, No: 6576.

<sup>31</sup> Şuşkova, “Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v načale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom”, 10.

<sup>32</sup> PSZRİ, T. 10, No: 6576, Madde 7.

<sup>33</sup> Şuşkova, Organizatsiya upravleniya Turkestanom v načale XX veka, s. 81.

<sup>34</sup> Tsentralnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii, 120.

Müslüman din adamlarının eylemleri üzerindeki kontrolü arttırmanın gerekliliğinden bahsediyordu.<sup>35</sup>

1886 yılında yayınlanan nizamnamenin Türkistan'ın yerel şartlarına ayak uyduramamasının en önemli sebeplerinden biri de Türkistan Genel Valiliği'nin terkindeki Fergana, Sır Derya ve Semerkant Oblastları için hazırlanmış olması ve nizamnamenin bölgede meydana gelen ekonomik ve politik değişiklikleri yansıtmamasıydı. Örneğin 1888 senesinde Hazar Ötesi Askeri Demiryolu, Türkistan'a ulaşmış aynı zamanda Türkistan Rus İmparatorluğu'nun ana pamuk üssü haline gelmişti.<sup>36</sup> Tüm bu siyasi ve ekonomik koşulları dikkate alan bölgesel yönetim, yerli halk arasında Rus Hükümeti'nin otoritesini arttırmak ve genişleyen işgal topraklarını yönetmek için yeni bir nizamnamenin hazırlanması gerekliliğinin farkına vardı.

### **Yeni Nizamname Çalışmaları (1902-1908)**

1900'lü yılların başından itibaren Türkistan Krayı'nda genel valilerin değişimi hızlanmıştı. 23 Ocak 1901 tarihinde General N. A. İvanov (1901-1904) genel vali oldu.<sup>37</sup> İvanov'un en önemli vazifesi, 1897 senesinden sonra Türkistan Genel Valiliği bünyesindeki oblastların (Sır Derya, Fergana, Semerkant, Yedisu ve Hazar Ötesi) idaresi hakkında genel bir nizamname tasarısı hazırlamaktı. Yeni genel vali, 27 Nisan 1902 tarihinde Taşkent'te K. A. Nestorovskiy<sup>38</sup> başkanlığında yeni bir nizamname tasarısının hazırlanması için özel bir komisyonun kurulması emrini verdi. Komisyonunda genel vali kalem odası müdürünün yardımcısı Albay S. A. Koişevskiy, özel yetkili memur Yüzbaşı S. A. Geppener ve kalem odası kâtibi B. N. Kaplun olmak üzere üç kişi görev yapıyordu. Komisyon bölgesel yönetimin gelişimine paralel olarak değişiklikler ve eklemeler yapmak amacıyla 1886 yılı nizamname maddelerini inceledi. Aynı zamanda 1891 yılında yayınlanan Bozkır Nizamnamesini analiz etmeye ve 1886 yılı nizamnamesi ile ilişkilendirmeye çalıştı.<sup>39</sup>

1903 senesinin Eylül ayında komisyon, özel konumunu muhafaza eden Hazar Ötesi Oblastı'nın dahil edilmediği yeni nizamname çalışmalarını

---

<sup>35</sup> A.e., 121.

<sup>36</sup> Şuşkova, "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v naçale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", 10-11.

<sup>37</sup> K. K. Palen, *Krayevoye upravleniye. Otçet po revizii Turkestanskogo kraya proizvedennoy po visoçayşemu poveleniyu Senatorom Gofmeysterom grafom K. K. Palenom*, SPB, 1910, 68

<sup>38</sup> 1883-1899 yılları arasında Türkistan Genel Valisi kalem odasının müdürlüğünü yaptı. A. İ. Dobromuslov, *Taşkent v prošlom i nastoyaşçem: istoričeskij oçerok*, Taşkent, 1912, 449.

<sup>39</sup> Şuşkova, *Organizatsiya upravleniye Turkestanom v naçale XX veka*, 187-189.

tamamladı. Hazar Ötesi Oblastı'nın yeni nizamnameye dahil edilmemesinin sebebi, kendine has şartlara sahip toprakların yeterince tanınmamış olmasıydı. Aynı zamanda 1901 senesinde Harbiye Bakanı'nun imparatorudan 1890 yılında yayınlanan Hazar Ötesi Oblastı'nın İdaresi Hakkındaki Geçici Nizamname'nin yürürlükte kalma süresini uzatmasını istemesi ve bunun sonucunda nizamnamenin 1 Ocak 1908 tarihine kadar uzatılması da bunun sebepleri arasındaydı.<sup>40</sup> Komisyon, Türkistan Krayı'nın tüm oblastlarını kapsayan genel bir nizamname için çalışmalara başlasa da bunda başarılı olamamıştı. Özellikle idari yapı bölümü incelenirken komisyon, Türkistan Genel Valisi'ne bağlı kurulun çalışmalarına özel önem verdi. Çünkü 1886 nizamnamesine göre kurula Genel Vali başkanlık ederken, 1900 senesindeki kanunla kurula Genel Vali yardımcısı başkanlık yapmaya başladı.<sup>41</sup> Bu sebeple komisyona göre otoritesini kaybeden genel valinin kurulda alınan kararları onaylamasının zorunlu olduğu öne sürüldü.<sup>42</sup>

Komisyonunda aynı zamanda volost yöneticileri, köy aksakalları ve kadıların seçimle göreve getirilmeleri hakkında da bir tartışma yer aldı. Komisyon üyeleri her bakımdan zararlı olduğunu hesaba katarak seçim sisteminin kaldırılması gerekliliği konusunda ortak fikir belirttiler ve bu idarecilerin bölgesel yönetim tarafından göreve getirilmesi gerekliliğini vurguladılar. Ancak Türkistan Krayı'nın idaresi hakkındaki yeni nizamname tasarısı, Genel Vali Kurulu'nun onayından geçmek zorundaydı. A. N. Kuropatkin'in 1904 yılında Harbiye Bakanlığı vazifesinden istifa etmesi ve 1904 yılının Mayıs ayında Genel Vali N. A. İvanov'un vefatı sebebiyle bu mesele ertelendi.<sup>43</sup> 1904 senesinde Genel Vali olan General N. N. Tevyaşev (1904-1905), Nestorovskiy komisyonunun çalışmalarının incelendiği Genel Vali Kurulu'na başkanlık yaptı. 18-19 Şubat 1905 tarihinde Türkistan Krayı'nın idaresi hakkındaki nizamname tasarısı, açıklama notuyla birlikte Harbiye Bakanı V. V. Saharov'a sunuldu. Tevyaşev, komisyonun sonuçlarına katılmamakla birlikte yeni nizamname tasarısı hakkında bir dizi eleştiride de bulundu. Yeni genel vali özellikle yerel

---

<sup>40</sup> Krupenkin, *Turkestan v sostave Rossiyskoy İmperii (1865-1917 gg.): Ot voyenno-administrativnogo upravleniya k grajdansko-administrativnomu*, 149.

<sup>41</sup> Hazar Ötesi ve Yedisu Oblastları'nın Türkistan Genel Valiliğine dahil edilmesiyle birlikte, 1899 senesinde Türkistan Genel Valisi yardımcılığı pozisyonu oluşturuldu. *PSZRİ*, T. 19 (1899), Sob. 3, No: 17177; Türkistan Genel Valisine tabi Genel Vali yardımcısı da doğrudan imparator tarafından göreve getirildi ve görevden azledildi. Bu pozisyonun oluşturulmasından sonra Türkistan Genel Valisine bağlı Genel Vali Kurulu, Genel Vali yardımcısı başkanlığında toplanmaya başladı. *PSZRİ*, T. 20 (1900), Sob. 3, No: 17974.

<sup>42</sup> Şuşkova, *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v načale XX veka*, 191.

<sup>43</sup> A.t., 191.

idarededeki yönetici pozisyonlarının seçim usulüyle göreve getirilmesi taraftarıydı.<sup>44</sup>

1905 yılının Kasım ayında Genel Vali Tevyaşev vefat edince, yerine General D. İ. Subbotiç (1905-1906) geçti.<sup>45</sup> 1905 senesinde Bakanlar Kurulu, Türkistan Krayı'nın Harbiye Bakanlığı'nın yetki alanından İçişleri Bakanlığı'nın yetki alanına verilmesi hakkında bir tartışma başlattı. 17 Nisan 1906 tarihinde bu mesele Bakanlar Kurulu'nda bir kez daha ele alındı.<sup>46</sup> Ancak Rus hükümeti açısından ilk Rus devriminin yaşandığı günlerde uzaktaki Türkistan'ı yönetme konusu öncelikli görünmüyordu ve bu yüzden de karar ertelendi.<sup>47</sup> Aslında Harbiye Bakanı işgal döneminde orada hizmet eden subaylar için eski düzen ve ayrıcalıkların maksimum derecede korunmasını sağlamaya çalışıyordu.<sup>48</sup>

15 Aralık 1906 tarihinde N. İ. Grodekov (1906-1908) genel vali olarak atandı ve 30 Temmuz 1907 tarihinde ise K. A. Nestorovskiy başkanlığında Türkistan Krayı'nın idaresi hakkında yeni nizamname tasarısını hazırlamak amacıyla Petersburg'da özel bir komisyon kuruldu.<sup>49</sup> Komisyonun çalışma süresi iki yıl olarak belirlendi. Komisyonda Türkistan'ın idaresi hakkında yeni bir tasarının hazırlanması ve bölgenin İçişleri Bakanlığı'na devredilmesi için gerekli şartlar ve prosedür görüşülecekti.<sup>50</sup> Ancak katılımcıların bölgenin durumu hakkında güncel bilgilere sahip olmaması sebebiyle komisyonun ilk yılında bir sonuç elde edilemedi. Bunun üzerine 8 Mart 1908 tarihinde II. Nikolay, Senatör K. K. Palen'i Türkistan'ın teftişi ile görevlendirdi. 24 Mart 1908 tarihinde de teftiş raporunun hazırlanmasına kadar komisyonun çalışmalarının durdurulması kararı alındı.<sup>51</sup> Palen'den başta oldukça az bilgi sahibi olunan Hazar Ötesi Oblastı olmak üzere Türkistan'ın tüm oblastları hakkında elde edilen veriler özel komisyona sunması isteniyordu. 18 Haziran 1908 tarihli talimatnamede Senatör Palen'e revizyonun temel amacı bildirildi. Buna göre; Palen, Türkistan idaresinin İçişleri Bakanlığı'nın yetki alanına aktarılmasından önce bölgenin durumunu kapsamlı bir şekilde açıklığa kavuşturmak ve Türkistan'ın

---

<sup>44</sup> Palen, *Krayevoye upravleniye*, 79.

<sup>45</sup> A.e., 80.

<sup>46</sup> Şuşkova, "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v naçale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", 12.

<sup>47</sup> Krupenkin, *Turkestan v sostave Rossiyskoy İmperii (1865-1917 gg.): Ot voyenno-administrativnogo upravleniya k grajdansko-administrativnomu*, 149.

<sup>48</sup> Şuşkova, *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v naçale XX veka*, 194.

<sup>49</sup> *Tsentralnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii*, 123.

<sup>50</sup> Şuşkova, *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v naçale XX veka*, 196.

<sup>51</sup> Palen, *Krayevoye upravleniye*, 37.

idaresi hakkında yeni bir nizamname hazırlamak maksadıyla malzeme toplayacaktı.<sup>52</sup> Ancak Palen'in Türkistan'ın teftişi hakkında sunduğu 15 rapora rağmen, 1902-1916 yılları arasında devam eden Türkistan Krayı'nın idaresi yeni nizamname çalışmalarından bir sonuç elde edilemedi.

---

<sup>52</sup> *PSZRĬ*, T. 28 (1908), Sob. 3, No: 30500.

## **Sonuç**

1867 senesinde Türkistan Genel Valiliği'nin kurulmasından itibaren Taşkent'te bulunan bölgesel yönetim ile Petersburg arasında Türkistan'ın idaresi hakkındaki görüş farklılıkları, Türkistan'da tam teşekküllü bir Rus idari mevzuatının gelişmesine engel oldu. 1871-1873-1881 ve 1883 yıllarında Taşkent yönetimi tarafından hazırlanan nizamname tasarılarının Petersburg tarafından reddedilmesi, Petersburg ve bölgesel yönetim arasında Türkistan Genel Valiliği'nin idari yapısı hakkında fikir anlaşmazlıklarının olduğunu gösteriyordu. 1886 senesinde yayınlanan nizamname birleşik bir yönetim sisteminin kurulmasına hizmet etse de bölgenin idaresi hakkındaki problemleri çözmekte başarılı olamadı. Özellikle 1897 senesinde kabul edilen kanun, kendi içindeki idari meseleleri halledemeyen Türkistan'daki Rus idaresi için sınırların genişlemesiyle birlikte yeni sorunlar anlamına geliyordu.

XX. yüzyılın başlarında Türkistan Krayı'nın idaresi hakkındaki yeni nizamname tasarısı hazırlamak amacıyla, öncelikli olarak bilgi toplamak ve yeni nizamname maddeleri için öneriler geliştirmek için çok sayıda komisyon kuruldu. Ancak Rus hükümeti açısından muazzam genişlikteki tüm toprakların ekonomik, politik ve sosyo-kültürel özelliklerini hesaba katmak çok zordu. Diğer taraftan Türkistan'ın yönetimi ile ilgili çeşitli idari konular, Petersburg ve Taşkent arasındaki iletişimden eksikliğinden de etkilendi. Genel valilerin sık değişimi, yeni nizamname tasarısının hazırlanma sürecini daha da karmaşık hale getirdi ve göreve yeni tayin genel valilerin oblastların vaziyeti hakkında bilgi sahibi olmaması da komisyonların çalışmalarını yavaşlattı. Tüm bunların neticesinde de 1916 senesine kadar kurulan çeşitli komisyonlar tarafından hazırlanan tasarılar, bakanlıklar tarafından eleştiri yağmuruna tutuldu ve yalnızca tasarı olarak kaldı.

## Kaynakça

### Kanunlar

*Polnoye Sobraniye Zakonov Rossiyskoy İmperii (PSZRI)*

T. 2 (1882), No: 886.

T. 6 (1886), No: 3814.

T. 10, (1890), No: 6576.

T. 11 (1891), No: 7574.

T. 17 (1897), No: 14818.

T. 19 (1899), No: 17177.

T. 20 (1902), No: 17974.

T. 28 (1908), No: 30500.

### Kitaplar ve Süreli Yayınlar

Dobromislov, A. İ., Taşkent v prošlom i nastoyaşçem: istoričeskiy očerk, Taşkent, 1912.

Korneyev, V. V., "Upravleniye Turkestanskim krayem: realnost i 'pravoviye meçtaniya' (60-e godı XIX v. – fevral 1917 goda)", *Vopros İstorii*, No: 7, 2001: 56-70.

Krupenkin, Y. N., *Turkestan v sostave Rossiyskoy İmperii (1865-1917 gg.): Ot voyenno-administrativnogo upravleniya k grajdansko-administrativnomu*, Dissertatsiya na soiskaniye uçenoy stepeni kandidata istoričeskih nauk, Natsionalniy issledovatel'skiy Tomskiy gosudarstvennyy universitet, Tomsk, 2018.

*Materialı po istorii politiçeskogo stroya Kazahstana*, Sbornik sostavlennyy kandidatom yuridiçeskih nauk M. G. Maseviç, T. 1, Alma-ata, 1960. T. 1, Alma-ata, 1960.

Palen, K. K., *Krayevoye upravleniye. Otçet po revizii Turkestanskogo kraya proizvedennoy po visoçayşemu poveleniyu Senatorom Gofmeysterom grafom K. K. Palenom*, SPB, 1910.

Sokolov, V.V., *Turkestanskiy kray v sostave Rossiyskoy imperii: problemi sotsionalno-ekonomiçeskogo i obşestvenno-politiçeskogo razvitiya (Vtoraya polovina XIX v.-Fevral 1917 g.)*, Dissertatsiya na soiskaniye uçenoy stepeni doktora istoričeskih nauk, Rossiskaya Ekonomiçeskaya Akademiya im. G. V. Plehanova, Moskva, 2002.

Şuşkova, M. Y., *Organizatsiya upravleniya Turkestanom v naçale XX veka*, Dissertatsiya na soiskaniye uçenoy stepeni kandidata istoričeskiy nauk, Rossiyskiy gosudarstvennyy gumaniterniy universitet, Moskva, 2015.



Şuşkova, M. Y., "Reforma Upravleniya Turkistanskim krayem v načale XX v.: Raznoglasiya mejdu C.-Peterburgom i Taşkentom", *Noviy istoričeskiy vestnik*, No: 32 (2), 2012: 6-17.

*Tsentrálnaya aziya v sostave Rossiyskoy imperii*, Pod. Red. S. N. Abaşın, D. Y. Arapov, N. Y. Bekmahanova, *Novoye Literaturnoye Obozreniye*, Moskva, 2008.