

Гирс, 1884 г.
П. Р.

ОТЧЕТЪ

ревизующаго, по Высочайшему повелѣнію, Туркестанскій край, Тайнаго Совѣтника Гирса.

По ходатайству Туркестанскаго Генераль-Губернатора, Генераль-Лейтенанта Черняева, въ 1882 г. Высочайше повелѣно было назначить Ревизію Туркестанскаго края.

Цѣль означенной Ревизіи заключалась въ представленіи Правительству настоящаго состоянія Туркестанскаго края въ административномъ, судебномъ и финансовомъ отношеніи, какъ результата управленія краемъ на основаніи Высочайше одобренныхъ, временныхъ, положеній, въ немъ дѣйствующихъ, и особыхъ распоряженій бывшаго Туркестанскаго Генераль-Губернатора, въ силу предоставленной ему Высочайшимъ повелѣніемъ 11-го Іюля 1867 г. власти. При этомъ на Ревизію возлагалось преслѣдованіе злоупотребленій, если бы таковыя оказались. Ревизія обязана была представить также данныя для окончательной выработки проекта Положенія объ управленіи Туркестанскимъ Генераль-Губернаторствомъ.

Производство означенной Ревизіи, съ Высочайшаго соизволенія, было возложено на меня, причемъ мои права и обязанности по исполненію сего порученія были опредѣлены особою Высочайше утвержденною 20-го Октября 1882 г., инструкцію.

Для ознакомленія съ положеніемъ края, путемъ обзора дѣлопроизводства учреждений, рассмотрѣніе просьбъ и жалобъ, а также и многочисленныхъ личныхъ распросовъ населенія о его нуждахъ и потребностяхъ, я обозрѣлъ лично, или чрезъ командированныхъ мнѣ въ помощь чиновниковъ (*), всѣ уѣзды Туркестанскаго Генераль-Губернаторства.

Главная задача возложеннаго на меня порученія состояла не столько въ преслѣдованіи злоупотребленій, сколько въ выясненіи общаго харак-

(*) Чиновникъ Особыхъ Порученій при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, Дѣйствительный татскій Совѣтникъ Галдинскій, Императорскій Россійскій Консулъ въ Кашгарѣ Статскій Совѣтникъ Петровскій, состоящій при Департаментѣ Таможенныхъ Сборовъ, Статскій Совѣтникъ Зучевскій и Прокуроръ Новгородскаго Окружнаго Суда, Коллежскій Совѣтникъ Дитловъ.

тера управления и уклонений его отъ установленныхъ и узаконенныхъ порядковъ въ остальной Имперіи. Такое направленіе ревизіонныхъ изслѣдованій представлялось мнѣ единственно возможнымъ для успѣшнаго выполненія другаго порученія, Высочайшею волею на меня возложеннаго: составленія, на основаніи добытыхъ фактовъ, проекта положенія будущей организаціи края.

Результаты Ревизіи я призналъ необходимымъ изложить въ настоящемъ отчетѣ въ томъ же порядкѣ, какъ производилась Ревизія: отдѣльно по каждой административной части, на которыя, въ настоящее время, раздѣляется Туркестанскій край, а именно: по Сыръ-Дарьинской и Ферганской Областямъ, Заравшанскому Округу и Аму-Дарьинскому Отдѣлу.

Отчетъ раздѣляется на три главныхъ отдѣла: администрація, судъ и финансы, съ подраздѣленіемъ каждаго отдѣла на главы и съ выдѣленіемъ нѣкоторыхъ, наиболѣе важныхъ, частей, ненашедшихъ себѣ мѣсто въ отдѣлахъ, въ особые рубрики.

Для болѣе полнаго уясненія дѣла и результатовъ исполненнаго мною порученія, необходимо предпослать здѣсь, въ краткомъ обзорѣ, очеркъ постепеннаго административнаго устройства края и современнаго его положенія.

Со времени завоеванія г. Ташкента (15 Іюня 1865 г.) и дальнѣйшаго движенія русской власти въглубь Средней Азіи прошло 18-ть лѣтъ. Первоначально занятія мѣстности управлялись на основаніи непосредственныхъ распоряженій командовавшего въ то время войсками Генералъ-Маіора (нынѣ Генералъ-Лейтенанта) Черняева, съ подчиненіемъ его Оренбургскому Генералъ-Губернатору. Въ 1865 г. изъ означенныхъ мѣстностей образована была Туркестанская Область, для управления которой было издано, 6-го Августа 1865 г., особое Положеніе, дѣйствовавшее менѣе двухъ лѣтъ.

Въ Положеніи этомъ, имѣвшемъ главною своею цѣлью возстановленіе спокойствія и безопасности въ завоеванныхъ мѣстностяхъ, вся власть управленія, вслѣдствіе малаго значенія въ то время края, была сосредоточена въ рукахъ военнаго начальства, а на административные органы возложенъ былъ лишь высшій надзоръ за населеніемъ, внутренній бытъ котораго оставленъ былъ, до времени, безъ измѣненій.

Въ томъ же, 1865 г., почти одновременно съ завоеваніемъ Ташкента, для ознакомленія съ бытомъ и изученія потребностей кочеваго населенія въ степяхъ оренбургскаго и западно-сибирскаго вѣдомствъ и туземнаго осѣдлаго населенія вновь пріобрѣтенныхъ мѣстностей, командирована была на мѣсто по Высочайшему повелѣнію, Степная Комиссія, которая, по исполненіи возложеннаго на нее порученія, представила, между прочимъ, и свои соображенія относительно преобразованія управленія Туркестанскою Областью.

Предположенія эти были рассмотрѣны въ особомъ комитетѣ "по устройству нашихъ средне-азиатскихъ владѣній. Журналомъ означеннаго Комитета, Высочайше утвержденнымъ 11 Апрѣля 1867 г., между прочимъ, поставлено: изъ Туркестанской и южной части Семипалатинской Областей образовать особое, Туркестанское, Генералъ-Губернаторство, принявъ въ основаніе его управленія:

1) Нераздѣльность власти военной и административной и соединеніе ея въ однѣхъ рукахъ.

и 2) Предоставленіе внутренняго управленія туземнымъ населеніемъ по всеѣмъ дѣламъ, неимѣющимъ политическаго характера, выборнымъ изъ среды самого народа, примѣняясь къ его нравамъ и обычаямъ.

Составленный, затѣмъ, въ виду изложенныхъ указаній, Степною Комиссіею проектъ управленія краемъ, въ законодательномъ порядкѣ утвержденъ не былъ; но, въ виду заявленной Военнымъ Министерствомъ необходимости безотлагательнаго подчиненія Туркестанскаго края непосредственному Главному Начальнику, облеченному достаточнымъ полномочіемъ и имѣющему, для успѣха дѣла, соотвѣтственное число административныхъ органовъ, Комитетъ Министровъ, на разсмотрѣніе котораго былъ внесенъ означенный проектъ, положилъ, не касаясь существа проекта, испросить соизволенія Государа Императора на приведеніе въ исполненіе слѣдующихъ мѣропріятій:

1) Образовать Туркестанское Генералъ-Губернаторство, въ предположенныхъ въ проектѣ Положенія границахъ, въ составѣ двухъ областей: Семирѣченской и Сыръ-Дарьинской.

2) Предоставить Генералъ-Губернатору, примѣнительно къ проектированнымъ штатамъ управленія, взять то число чиновниковъ, какое онъ признаетъ, для управленія краемъ, необходимымъ.

3) Поручить Генералъ-Губернатору разсмотрѣть на мѣстѣ означенный проектъ и, сообразивъ оный съ мѣстными условіями края и потребностями туземнаго населенія, представить таковой, въ цѣломъ видѣ или по частямъ, съ своимъ заключеніемъ, для окончательнаго разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ; до того же времени предоставить Генералъ-Губернатору, примѣняясь къ указаннымъ въ проектѣ Положенія основаніямъ, принимать все тѣ мѣры, которыя признаетъ онъ полезными и неотложно необходимыми для устройства края.

Главные основанія проекта 1867 г. были слѣдующія:

1) Туркестанскій край оставленъ въ вѣдѣніи Военнаго Министерства, и управленіе имъ ввѣрено военнымъ властямъ, которые въ то же время командуютъ и войсками, въ немъ расположенными.

2) Туземное управленіе предоставлено выборнымъ изъ среды населенія, примѣняясь къ его нравамъ и обычаямъ.

и 3) Административному управленію края дано такое устройство, которое, согласуясь, по возможности, съ устройствомъ административныхъ органовъ Имперіи, способствовало бы къ постепенному введенію въ край общаго строя управленія.

На этихъ главныхъ началахъ совершилась организація края и, по удостовѣренію Генералъ-Губернатора, покойнаго Генералъ-Адъютанта Фонъ-Кауфмана, прошла вполнѣ удачно, безъ всякихъ потрясеній; большинство населенія открыто выразило свое сочувствіе новому порядку и довѣрчиво отнеслось къ дѣйствіямъ администраціи.

Въ 1868 г., при разсмотрѣніи проекта Положенія объ управленіи въ степныхъ областяхъ оренбургскаго и сибирскаго вѣдомствъ, Комитетъ Министровъ, Высочайше утвержденнымъ 21-го Октября 1868 г. мѣнѣемъ, назначилъ Туркестанскому Генералъ-Губернатору двухлѣтній срокъ для представленія на окончательное утвержденіе проекта управле-

нія во ввѣренномъ ему краѣ, въ видахъ одновременнаго обсужденія обоихъ проектовъ.

Вслѣдствіе сего въ 1871 г. Генераль-Адъютантъ Фонъ-Кауфманъ представилъ выработанный имъ проектъ Положенія для управленія Туркестанскимъ краемъ.

Означенный проектъ, которымъ, между прочимъ, предполагалось значительно расширить права Генераль-Губернатора и ввести порядки, мало согласные съ управленіемъ въ прочихъ частяхъ Имперіи, встрѣтилъ такія существенныя возраженія и замѣчанія со стороны Министерствъ, что былъ взятъ обратно для исправленій.

Затѣмъ въ 1873 г., пересмотрѣнный и во многомъ измѣненный, проектъ этотъ былъ вновь представленъ на разсмотрѣніе Министерствъ, но и на сей разъ, не смотря на переработку его, въ особой, при Военномъ Министерствѣ, комисіи, онъ подвергся весьма многимъ и важнымъ замѣчаніямъ, особенно со стороны Министерствъ: Финансовъ, Иностранныхъ Дѣлъ и Государственнаго Контроля, признававшихъ основныя начала его неудовлетворительными, а по поземельному устройству— даже опасными въ политическомъ отношеніи. Проектъ былъ возвращенъ въ 1874 г. для пересоставленія.

При введеніи временнаго Положенія 1867 г. въ Сыръ-Дарьинской области Генераль-Губернаторъ, пользуясь предоставленнымъ ему правомъ измѣнять управленіе краемъ по мѣстнымъ условіямъ, значительно отступилъ отъ преподанныхъ ему къ руководству основаній проекта.

Впослѣдствіи, при организаціи управленія въ Заравшанскомъ округѣ и Аму-Дарьинскомъ Отдѣлѣ, въ особенности въ послѣднемъ, уклоненія отъ временныхъ правилъ 1867 г. во многомъ измѣнили самыя основныя начала, указанные въ 1867 г. для управленія средне-азиатскою окраиною.

Затѣмъ, по присоединеніи къ территоріи Имперіи бывшаго Коканскаго Ханства и образованіи изъ него Ферганской области, организація сей послѣдней, въ силу Высочайшаго повелѣнія 19-го Февраля 1876 г., предоставившаго Генераль-Губернатору право устроить управленіе этою Областью примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ, была произведена, по распоряженію Генераль-Адъютанта Фонъ-Кауфмана, на основаніи неодобреннаго Министерствами проекта Положенія 1873 г., за исключеніемъ судебной части, въ отношеніи которой сохранилъ силу дѣйствующій въ Семирѣченской и Сыръ-Дарьинской Областяхъ проектъ временнаго положенія 1867 года.

Такимъ образомъ, не смотря на возраженія Министерствъ противъ проекта 1873 г., онъ тѣмъ не менѣе былъ введенъ въ дѣйствіе, и именно въ только что покоренной мѣстности, устройство которой, казалось бы, должно было требовать особой осторожности и осмотрительности.

Послѣдствія такой организаціи не замедлили, въ скоромъ времени, обнаружиться, въ особенности по поземельно-податному переустройству, о чемъ подробно изложено въ особомъ отдѣлѣ настоящаго отчета.

Столь неопредѣленное, относительно административнаго устройства, положеніе края не могло не обратить на себя вниманія Правительства.

При разсмотрѣніи въ Военномъ Министерствѣ смѣтъ Туркестан-

скаго Генераль-Губернаторства на 1881 г. было, между прочимъ, указано на необходимость сокращенія расходовъ по управленію краемъ и увеличенія его доходовъ.

Вслѣдствіе сего, въ Январѣ 1881 г., Военный Министръ испросилъ Высочайшее повелѣніе о непремѣнномъ представленіи, въ томъ же году, окончательныхъ предположеній объ устройствѣ края. Во исполненіе Высочайшей воли, исправлявшій должность Туркестанскаго Генераль-Губернатора, Генераль-Лейтенантъ Колпаковскій, представилъ, въ концѣ 1881 г. и началѣ 1882 г., на разсмотрѣніе, новый, третій по счету, составленный администраціею края, проектъ, который, въ главныхъ своихъ основаніяхъ, удержалъ начала проекта 1873 г. Недостатки проекта 1873 г. были такъ очевидны, что, при разсмотрѣніи его въ подлежащихъ Министерствахъ, каждое изъ нихъ указывало на цѣлый рядъ различныхъ несообразностей, которыя и послужили причиной неутвержденія сего проекта. Нѣкоторые Министры, а въ особенности Иностранныхъ Дѣлъ и Финансовъ, признали, какъ выше сказано, проектъ 1873 г. даже опаснымъ въ политическомъ отношеніи, въ виду неудовлетворительнаго разрѣшенія имъ поземельнаго вопроса. Такимъ образомъ, новый проектъ 1881 г. повторялъ недостатки предшествующаго проекта, имѣя за собою одно только преимущество—значительное уменьшеніе расходовъ по управленію краемъ.

Для обсужденія послѣдняго проекта была назначена особая коммисія изъ представителей Министерствъ, подъ предсѣдательствомъ покойнаго Генераль-Адъютанта Скобелева, но, въ виду предстоявшаго назначенія въ край новаго Генераль-Губернатора, занятія этой коммисіи были приостановлены, а вмѣстѣ съ тѣмъ мнѣ поручена была ревизія всѣхъ учреждений края и составленіе проекта его управленія и устройства.

Изъ вышеизложеннаго краткаго очерка послѣдовательно составлявшихся администраціею края проектовъ о его управленіи и настоящаго его устройства усматривается, что въ край дѣйствуютъ четыре временныхъ положенія, неутвержденныхъ въ законодательномъ порядкѣ и значительно разнствующихъ между собою.

Понятно, что при такомъ положеніи дѣла, въ дѣйствіяхъ администраціи, не можетъ быть ни единства, ни твердаго законнаго направленія, даже при самомъ искреннемъ стремленіи къ тому со стороны лицъ и учреждений какъ главнаго управленія, такъ и подчиненныхъ ему органовъ.

Назначеніе Ревизіи, какъ выше было сказано, заключается въ представленіи высшему Правительству свѣдѣній о недостаткахъ, существующихъ въ административномъ, судебномъ и финансовомъ отношеніяхъ Туркестанскаго края и въ собраніи данныхъ, могущихъ служить основаніемъ для выработки прочнаго закона, въ видѣ постоянного Положенія объ управленіи краемъ.