

Сергей Любичанковский

(Оренбургский государственный педагогический университет)

Уездный начальник как институт управления
и аккультурации (на материалах юго-восточной
окраины Российской империи
2-й половины XIX – начала XX века)

*The County Commandant as an Institution of Administration and Acculturation
(in Documents from the South-Eastern Frontiers of the Russian Empire
in the Second Half of the 19th and the Early 20th Centuries)*

РЕЗЮМЕ

В статье с позиций имперской политики аккультурации анализируется деятельность уездных начальников – специфического института власти, существовавшего в казахской степи с 1868 по 1917 гг. Показано, что с момента появления уездный начальник являлся ключевой фигурой в управлении степными областями юго-восточной окраины России. Его полномочия напрямую были связаны не только с налаживанием эффективного управления на местах, но и с реализацией политики аккультурации местного населения. Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (проект № 17-18-01008)¹.

Ключевые слова: бюрократия, казахская степь, окраина, аккультурация, уездный начальник, местное управление

Изучение исторического опыта длительного стабильного существования Российской империи заставляет обратиться к изучению механизмов превращения жителей присоединяемых территорий в лояльных подданных. Эта политика аккультурации была той самой «мягкой силой», которая обеспечивала государственную прочность.

¹ The research is executed at the expense of a grant of the Russian Science Foundation (project No 17-18-01008).

Она реализовывалась не только путем специальных образовательных программ или выстраивания особой религиозной политики, но и за счет специфической системы управления. Целью настоящей статьи является рассмотрение именно с этой точки зрения института уездного начальника, действовавшего в Казахской Степи с 1868 по 1917 г.

«Временное положение об управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторства» от 21 октября 1868 г. разделило систему управления на три звена: областные, уездные управления и местные управления. Причем во главе уездного управления учреждалась должность уездного начальника. Он должен был назначаться правительством из русских чиновников взамен окончательно ликвидируемой власти султанов-правителей. Российское правительство считало, что самым правильным в содержании «Временного положения...» является тот факт, что управление казахами перешло из рук султанов «...безгранично злоупотреблявших своей властью, в руки русских уездных начальников»². Уже только поэтому уездные исправники являлись инструментом политики аккультурации.

Первоначально права и обязанности уездных начальников равнялись правам и обязанностям полицейских исправников во внутренних губерниях России. Впоследствии, по «Степному Положению» 1891 г., эти права были расширены. Уездный начальник получил права и обязанности уездного исправника, начальника уездного полицейского управления и председателя уездного присутствия по крестьянским делам. Появление последней из названных обязанностей свидетельствует об увеличении русского крестьянского элемента в крае. Уездный начальник был наделен правом рассматривать все решения волостных, аульных и сельских съездов и сходов в пределах уезда. При несогласии с решениями органов «общественного самоуправления» уездный начальник должен был переправлять их в Областное правление. А последнее могло отменить решения съездов и сходов, на основании заключения уездного начальника, если они по каким-либо причинам не удовлетворяли Областное правление и уездного начальника. Данные постановления «Положения» 1891 г. свидетельствуют о явном ограничении прав органов «общественного самоуправления», созданных реформой 1868 г.³

Несмотря на то, что права и обязанности уездных начальников были рассмотрены во «Временном положении...» от 21 октября

² Центральный государственный архив Республики Казахстан [dalej: ЦГА РК], ф. 64, оп. 1, д. 25, к. 53.

³ ЦГА РК, ф. 25, оп. 1, д. 2749, к. 2.

1868 г., региональные власти признавали, что уездные начальники не руководствовались в своих действиях «одной общей, твердо определенной и ясно осознанной точкой зрения», поэтому военный губернатор Тургайской области Л. Баллюзек 26 июня 1870 г. потребовал от уездных начальников изложить свои замечания относительно параграфов «Временного положения...» на основании двухлетнего опыта работы в Степи. Уездные начальники обратили внимание в первую очередь на неоднозначность толкования отдельных статей «Временного положения...». Начальник Николаевского уезда А. Сипайлов поднял вопрос о важности уточнения параграфа 61, в котором описывались правила и порядок перехода казахов из аула в аул. Он считал, что прежде чем волостные правители дадут разрешение на перекочевки казахов, нужно представлять уездным начальникам письменное согласие тех обществ, куда перекочевывают казахские аулы⁴.

Обязанности уездных начальников и порядок их действий определялись и особыми инструкциями, составленными генерал-губернаторами. В связи с этим определенным интересом представляет «Мотивированная инструкция уездным начальникам Тургайской области», составленная военным губернатором Тургайской области А.К. Гейнсом (1877–1878). По сути это была первая инструкция, где были изложены функциональные обязанности уездных начальников. Об этой инструкции А.Е. Алекторов совершенно верно говорит следующее: «Необходимость такой инструкции Гейнс видит в отсутствии у уездной администрации общей твердо определенной и ясно сознательной точки зрения на свою деятельность. А. Гейнс считал, что задача русской администрации состоит не в ломке сложившихся форм жизни казахского кочевого общества, а главным образом в установлении порядка, содействия их материальному благосостоянию и знакомства казахов с русской культурой посредством русских учебных заведений. Он считал, что искусственные меры в изменении кочевого образа жизни отрицательно скажутся на их быте. По мнению А. Гейнса, уездный начальник должен обладать сильными личными качествами, которые позволили бы ему подчинить своей воле и влиянию население, подвластное ему. А с другой стороны, начальник уезда может пользоваться уважением местного населения только в том случае, если знает хорошо казахский язык, культуру и быт казахского народа»⁵. Таким образом, Алекторов видит в инструкции Гейнса, по-

⁴ ЦГА РК, ф. 25, оп. 1, д. 1857, к. 17.

⁵ *Материалы по истории политического строя Казахстана*, т. 1, сост. М.Г. Масевич, ред. С.З. Зиманов, Алма-Ата 1960, с. 142.

мимо прочего, стремление точнее очертить аккультурационную роль уездного начальника в Казахской Степи.

А. Гейнс обращает внимание на устройство местного выборного управления. Выборы должностных лиц из казахского населения, по его мнению, должны быть совершенно свободны от вмешательства уездной администрации, но при этом выборные лица должны были находиться под постоянным и бдительным контролем уездного начальника. Любопытен взгляд Гейнса на личные качества, которыми должен обладать уездный начальник: «Высшим недостатком уездного начальника нужно считать его неумение подчинить казахов своей воле и своему влиянию». Русский чиновник, не пользующийся у казахов доверием, по мнению военного губернатора, либо неизвестен им, либо не заботится об их судьбе, либо не хочет изучить особенности их жизни, либо, наконец, злоупотребляет своим положением. Гейнс, прекрасно знавший нравы казахов, отмечал, что управлять казахами надлежащим образом едва ли возможно, если они не считают своего начальника справедливым, заботливым и знающим человеком. Почему важно личное влияние уездного начальника на казахское население? Ибо только это, по мнению Гейнса, „делает его истинным хозяином уезда, упрощает административные приемы по управлению и ставит его в курс всего, что делается или чувствуется народом“. Гейнс обращает внимание уездных начальников на юридическую сторону жизни казахов. Он считает, что своеобразные формы народного суда, кажущиеся на первый взгляд «крайне нелепыми» и несколько не обеспечивающими интересов правосудия, при ближайшем анализе, оказываются наиболее приспособленными к местным условиям, так что замена их более совершенными, но при этом и более сложными формами, повела бы к фактическому уничтожению суда. Эти положения Гейнс доказывает несколькими очень любопытными примерами из юридической практики в Тургайской области. Общий вывод военного губернатора в том, что все дела, не имеющие политического характера и не затрагивающие русских интересов, следует оставить в неприкосновенности.

Уездный начальник имел право подвергать казахское население аресту до семи дней и денежному штрафу до 15 руб.⁶ Подчеркивалось, что означенные решения уездный начальник выносит сам и сам же немедленно приводит их в исполнение. Причины, могущие служить основанием для таких прав, также были неопределенны и неясны. Ими

⁶ В. Мощенский, *Исторические материалы города Актюбинска*, „Актюбинский городской вестник“ 1900, 13–14, s. 389.

могли стать: непослушание законным распоряжениям властей, непочтение и грубость в отношении к представителям власти, споры, драки в общественных местах. Такие решения уездных начальников могли быть обжалованы в течение двух недель в областное правление. Жаловаться можно было в Областное правление. На практике уездные начальники пользовались своими правами произвольно.

Объемы работы уездных начальников были достаточно большими, особенно с учетом того, что подведомственное им население проживало в степи не компактно, а рассредоточено. Так, за 1912 г. уездными начальниками было произведено 5331 дознание по различного вида преступлениям и проступкам⁷. За этот же год входящих и исходящих дел было отмечено в реестре уездных начальников Тургайской области, по нашим подсчетам – около 130 тысяч, что составляет в среднем более 350 бумаг в день.

«Положение» 1891 г. вводило существенные изменения в принципы организации низовых административно-территориальных единиц. Были учтены мнения местных властей по этому вопросу, выражавшиеся в ходе обсуждения «Временных Положений» 1868 г. Во-первых, право определения размеров волостей и аульных обществ было предоставлено Областному правлению в зависимости от местных условий. Но оговаривалось, чтобы по возможности стараться не превышать число кибиток в волости от 2000, в ауле – от 200. Во-вторых, аул как первичная административно-территориальная единица должен был состоять из кибитко-владельцев, пользующихся общей земельной площадью. Это более приближало «аул» как административно-территориальную единицу к традиционным первичным структурным элементам общественной организации казахов-кочевников. Такой подход также являлся элементом политики аккультурации, поскольку предлагал казахам новые правила управления в форме внешне приближенной к привычным, дороссийским стандартам. Кочевники-казахи определенного уезда строго подчинялись административным учреждениям данного уезда только в вопросах налогов и повинностей. А в остальных вопросах, во время кочевания вне пределов уезда, к которому они относились, подчинялись административно-полицейским учреждениям тех уездов, на территории которых кочевали. При этом волостные управители или аульные старшины обязаны были брать специальное свидетельство от своего уездного начальника с указанием количества откочевавших кибиток и представлять данное свидетельство уездному начальнику тех мест, куда перекочевывали. Чтобы больше не «терять»

⁷ Обзор Тургайской области за 1912, Оренбург 1914, s. 18.

кочующих казахов, была введена система выдачи «свидетельств» об их подчинении определенной уездной администрации. Данные законоположения в некотором роде свидетельствуют о стремлении российского правительства создать условия для развития скотоводства, ибо администраторы стали понимать, что жесткие административно-территориальные меры, ограничивающие возможность кочевания на больших пространствах, предпринимавшиеся ранее для удобства деятельности органов управления, мешают нормальному развитию скотоводства.

Уездные начальники имели двух помощников – старшего и младшего. Их состав – это также проявление имперской политики аккультурации. Должности старших помощников уездного начальника могли занять только представители русского офицерства. Младшими помощниками были, как правило, представители местного казахского населения. Например, первым младшим помощником Илецкого (Актюбинского) уезда 1 января 1869 г. был назначен потомок известного султана Арунгазы, есаул Аймухамед Арунгазиев, который прослужил на этой должности до 1873 г.⁸ Младшим помощником начальника Иргизского уезда прослужил в течение шести лет (1873–1879) и Есет Кутебаров – руководитель национально-освободительного движения казахов 1856–1858 гг.⁹ «Временное положение» не включало детальной регламентации функций и компетенций помощников уездного управления. В общих чертах оно оговаривало, что «[...] они наблюдают за сохранением спокойствия и порядка в волости, в особенности, чтобы не производилось баранты, за исполнением законов, уплатой подати и повинности и прочее».

Конечно, деятельность уездного начальника не ограничивалась пребыванием только в уездном центре. Он обязан был объезжать станы, волости, знакомится на местах с делопроизводством, исполнением указаний вышестоящих инстанций и т.д. Так, в 1912 г. начальник Актюбинского уезда объезжал свой уезд 9 раз, на это было истрачено 41 день, начальник Кустанайского уезда – 16 раз (186 дней), Иргизского уезда – 4 раза (60 дней), Тургайского уезда – 6 раз (41 день)¹⁰.

Основной обязанностью начальника уезда являлся контроль за сбором налогов с подведомственного им населения. Конечно, непосредственно сбором налогов занимались аульные старшины, но ежегодно поступало много жалоб на неправильное взыскание налогов.

⁸ ЦГА РК, ф. 25, оп. 2, д. 487, к. 57.

⁹ ЦГА РК, ф. 25, оп. 1, д. 2941.

¹⁰ *Обзор Тургайской области за 1911, Оренбург 1912, с. 18.*

Исходя из этого, уездные начальники совершенствовали свою работу по выполнению ими этой функции. Для улучшения надзора за аульными старшинами в деле сбора налогов с казахского населения им были наняты русскоязычные писцы к аульным старшинам (многие из старшин были неграмотны), которые бы записывали все поступления в особую книгу и выдавали плательщикам квитанции. С помощью этой схемы управления также реализовывалась политика аккультурации – за счет мягкой передачи стандартов русского делопроизводства казахской элите. В результате принятых мер, как отмечал начальник Иргизского уезда, за 1911 г. жалоб со стороны казахского населения на неправильное взыскание податей не поступило, а аульные старшины получили возможность строгого и правильного учета выплаты податей с подведомственного им населения. Кроме того, неоднократные ревизии организации делопроизводства аульных старшин показали, что использованная форма квитанционной книги вполне понятна для казахского населения и не вызвала никаких затруднений при ее ведении писцами. Поэтому она была эффективна и необходима¹¹.

Важным направлением деятельности уездных начальников являлась реализация контроля за выполнением служебных обязанностей со стороны подведомственных им волостных правителей и аульных старшин. Начальник Иргизского уезда даже составил им в 1910 г. Инструкцию, которая включала перечень обязанностей, и пункты по которым отчитывались эти чиновники¹². При этом начальник Иргизского уезда считал, что для эффективности контроля нужно чаще проводить ревизии их деятельности, лично контролировать их работу, дабы своим собственным примером направлять старшин в правильное русло, прививать им русское представление о законном управлении. Иными словами, речь опять идет о политике аккультурации.

Аналогичным образом уездные начальники отслеживали и деятельность так называемых «народных судов» (судов биев). Они разделялись на три категории: суд единоличного бия; суд волостного съезда биев; чрезвычайные съезды биев. Суд единоличного бия наделялся правом рассматривать дела по искам на сумму до 300 рублей, но принимать окончательные решения он мог только по делам до 30-ти рублей. Рассмотренные дела по искам свыше этой стоимости он должен был передавать на заключение волостного съезда биев, сроки созыва которого были произвольными, зависящими от волостного управителя.

¹¹ ЦГА РК, ф. 64, оп. 1, д. 1009, к. 139.

¹² ЦГА РК, ф. 64, оп. 1, д. 1009, к. 139, 1396.

Неокончателные решения единоличного суда биев передавались волостному управителю, а затем на рассмотрение съезда. Волостные съезды биев имели право рассматривать дела по искам на всякую сумму, но окончательно решать они могли только по искам на сумму до 500 рублей. Неокончателные решения волостного съезда биев должны были передаваться уездному начальнику, а тот по инстанции выше – областному правлению. Областное правление имело право утвердить решение волостного съезда биев или, в случае особой надобности, созвать так называемые чрезвычайные съезды биев¹³. При разборе дел у единоличного судьи присутствовали обычно только заинтересованные в деле лица. Чтобы устранить эти неудобства и придать суду большую гласность, уездные начальники считали, что дела, подлежащие разбору единоличных судей, должны были решаться при ставках волостных управителей. Эта мера не только упорядочивала в значительной степени все делопроизводство народного суда, которое сосредотачивалось бы в канцелярии волостных управителей, но и приучала местное население к стандартам русского управления в данной сфере.

Таким образом, со второй половины XIX в. уездный начальник являлся ключевой фигурой в управлении степными областями юго-восточной окраины России. Его полномочия напрямую были связаны не только с налаживанием эффективного управления на местах, но и с реализацией политики аккультурации местного населения.

BIBLIOGRAFIA (REFERENCES)

Źródła

Центральный государственный архив Республики Казахстан:
Fond 25, opis 1, dzieła: 1857, 2749, 2941; opis 2, dzieła: 25, 487.
Fond 64, opis 1, dzieło 1009.

Материалы по истории политического строя Казахстана, т. 1, сост. М.Г. Масевич, ред. С.З. Зиманов, Алма-Ата 1960.

Обзор Тургайской области за 1911, Оренбург 1912.

Обзор Тургайской области за 1912, Оренбург 1914.

Opracowania

Абдрахманова Б.М., *История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке*, Астана 1998.

Моценский В., *Исторические материалы города Актюбинска*, „Актюбинский городской вестник” 1900, 13–14.

¹³ Б.М. Абдрахманова, *История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке*, Астана 1998, s. 102.

ABSTRACT

The article analyses, from the vantage point of the imperial policy of acculturation, the activity of the county commandant (*uyezdnyi nachalnik*), an administrative office which functioned in the Kazakh Steppe between 1868 and 1917. The article argues that since the inception of the office, the commandant became a pivotal figure in the administration of the south-eastern frontiers of Russia. The powers of the commandant were directly connected not only with the introduction of efficient local self-government, but also with the implementation of the policy of acculturation of local populations. The research is supported by the Russian National Fund (Project No 17-18-01008).

Key words: bureaucracy, Kazakh Steppe, frontier, acculturation, county commandant, *uyezdnyi nachalnik*, self-government

Naczelnik powiatu jako instytucja zarządzania i akulturacji (na podstawie dokumentów z południowo-wschodnich peryferii Imperium Rosyjskiego drugiej połowy XIX – początku XX wieku)

STRESZCZENIE

W artykule poddano analizie, z perspektywy imperialnej polityki akulturacji, działalność naczelników powiatu, czyli specyficznej instytucji do sprawowania władzy, która istniała w Stepie Kazachskim od 1868 r. do 1917 r. Wyjaśnione zostało, iż od chwili pojawienia się naczelnik powiatu stał się kluczową figurą w zarządzaniu obwodami stepowymi południowo-wschodnich peryferii Rosji. Jego pełnomocnictwa były bezpośrednio związane nie tylko z wprowadzaniem efektywnego samorządu, ale również z realizacją polityki akulturacji miejscowej ludności. Badania zrealizowano przy wsparciu Rosyjskiego Funduszu Naukowego (projekt nr 17-18-01008).

Słowa kluczowe: biurokracja, Step Kazachski, peryferia, akulturacja, naczelnik powiatu, samorząd

NOTA O AUTORZE

Сергей Любичанковский – доктор исторических наук, профессор, научный сотрудник Исторического Факультета Оренбургского Государственного Педагогического Университета. Автор более 180 научных работ, среди которых 6 монографий: *Законодательная основа деятельности органов губернаторской власти Российской империи в период третьей ионьской монархии* (Оренбург 1998), *Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала)* (Екатеринбург 2003), *Структурно-функциональный подход к истории местного управления Российской империи (1907–1917)* (Оренбург 2005), *Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.)* (Самара–Оренбург 2007), *Ремонтируемая вертикаль: губернская реформа в планах правительства Николая II* (Оренбург 2009), *Леонид Большаков: автопортрет на фоне эпохи* (Оренбург 2012). Сфера научных интересов – история российской государственности, история бюрократии, методология истории. E-mail: svlubich@yandex.ru

