

ББК 63.3(2)5

Ю.А. Лысенко, М.В. Куликова

**Система местного самоуправления в казахской степи:
идеология реформ и проблемы реализации
(конец XVIII — середина XIX в.)***

Yu.A. Lysenko, M.V. Kulikova

**The System of Local Government in the Kazakh Steppe:
the Ideology of Reforms and Problems of Implementation
(the End of the XVIIIth — the Middle of the XIXth Centuries)**

Исследуется проблема применения идеологии цивилизационных начал в организации системы местного самоуправления в казахской степи с конца XVIII до середины XIX в. Подробно анализируются особенности реализации реформ в Младшем и Среднем жузах, дифференцированный подход Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств. Акцентируется внимание на причинах недостатков, а также степени эффективности вводимых норм.

Ключевые слова: система местного самоуправления, реформаторы, Младший и Средний жузы, трансформация традиционных отношений, ханская власть, принцип выборности.

Успешно реализованные российскими властями мероприятия по военному и экономическому закреплению позиций России в казахских кочевьях Младшего и Среднего жузов актуализировали на рубеже XVIII–XIX в. вопрос о необходимости политико-правовой интеграции региона в общеимперское пространство. Следует отметить, что концепция предстоящих преобразований в казахской степи формировалась в период так называемого «просвещенного абсолютизма». Популярность среди российской политической элиты буржуазных идей, поддержка ею североамериканских колоний в войне за независимость, развитие светского образования и науки и, наконец, оформление концепции цивилизаторской миссии России на Востоке — все это, безусловно, не могло не повлиять на конечное содержание реформ.

Проводником нового правительственного курса в отношении казахов Младшего жуза выступил генерал-губернатор Оренбургского края барон О. А. Игельстром. Центральным направлением его деятельности должно было стать формирование административно-территориальной системы управ-

The authors study the problem of ideological principles in the organization of local government in the Kazakh steppe from the end of the XVIIIth to the middle of the XIXth centuries. The features of the reforms' implementation in the Junior and Middle Hordes, differentiated approach of Orenburg and West-Siberian governor-generalship are analyzed in details. Quite attention is paid to the causes of shortcomings and the degree of efficiency of input norms.

Key words: system of local government, reformers, Junior and Middle Hordes, transformation of traditional relations, khan's power, principle of election.

ления в регионе. Идеологи реформы были уверены, что она юридически завершит присоединение Младшего жуза к Российской империи и будет способствовать приведению казахов в «гражданское состояние». В рамках последней задачи предполагалось разрешить перекочевки только в пределах созданных административных единиц. В перспективе эта тактика была рассчитана на оседание кочевников, приобщение их земледельческому труду и цивилизационным нормам, что в полном объеме соответствовало культуртрегерским настроениям российской политической элиты 80–90-х гг. XVIII в.

Реализация стратегии политического закрепления позиций России в Младшем жузе мыслилась также в контексте интеграции степной аристократии в лице султанов-чингизидов и родоправителей в имперскую управленческую систему. Таким образом, российские власти стремились заручиться их лояльностью и поддержкой, избежать сепаратизма и противодействия. Проблема нехватки профессиональных кадров — российских чиновников, готовых к работе в специфических условиях, убеждала в правильности выбранного курса.

* Статья выполнена при финансовой поддержке РГНФ. Проект 12-01-00281 «Политика России в Центрально-азиатских национальных окраинах (Степной край и Туркестанское генерал-губернаторство) в XIX – начале XX в.); проект РГНФ №12-31-09012 «Центрально-азиатский регион в системе внешних отношений России и Китая: история и современность».

Важным в предстоящих реформах являлся вопрос о положении ханской власти. По первоначальному замыслу генерал-губернатора О. А. Игельстрема, ликвидация данного политического института не предусматривалась, речь шла лишь об ограничении властных полномочий. «Через словесные, также и писанные донесения, посылаемых в Орду, отправляю я равномерно, — писал барон, — что отложившиеся от хана старшины и народ не все единогласно желают быть совсем без хана, но клонится их желание более к тому, чтобы не иметь только нынешнего, а впредь выбирать такого, который бы в Орде еще менее теперешнего власти имел по особе своей... Имеют (казахи. — *Ю. Л., М. К.*) желание учредить при нем (хане. — *Ю. Л., М. К.*) из лучших старшин трех начальных родов совет» [1, с. 137].

Однако народное движение в Младшем жузе под руководством С. Датова, совпавшее по времени с подготовкой реформы, подтолкнуло правящие круги Российской империи к принятию решения об отстранении от власти хана Нуралы. Соответствующий рескрипт был подписан Екатериной II 3 июня 1786 г., а на предложение О. А. Игельстрема о выборе нового хана с учреждением при нем совета старшин императрица ответила, что выбор нового хана находит ненужным, и советовала иметь «для доброго порядка» правление из старшин главнейших родов [2, с. 521].

Таким образом, был ликвидирован центральный политический институт казахского общества — ханская власть. Верховные функции управления передавались российской администрации — Пограничному суду, созданному в Оренбурге в 1786 г. Второй уровень данной модели административного управления был представлен системой местного самоуправления. В каждом из трех родовых подразделений Младшего жуза — аламулы, байулы и жетыру — учреждались расправы. Специальные «Правила для наблюдения и исполнения расправой» определяли их компетенции: им передавалась судебная, полицейская и исполнительная функции власти. Кроме этого, они обязывались следить за «спокойствием в степи», пресекать барымту и набеги кочевников на приграничные с Россией территории, захват людей [2, с. 522].

Для формирования расправ в степи вводились выборные начала. Каждую из трех расправ должен был возглавить председатель (из султанов) и два заседателя из родовых старшин, которые избирались народом и утверждались Пограничным судом. Введением выборной системы правительство попыталось заложить в традиционном кочевом обществе европейские идеи «гражданского общества». Оно сознательно предоставило ряд административных и судебных полномочий местным органам власти, полагая, что идеи просвещения будут усвоены носителями кочевой традиции. Однако цивилизационные различия были настолько сильны, что в краткосрочной перспективе реализация

этих идей являлась, на наш взгляд, маловероятной. Вместе с тем правовой прецедент создавал условия для усиления социальной мобильности внутри казахского общества и возможности достижения высших социальных слоев (элиты) представителями кара-суек.

Создание системы местного самоуправления вносило неясность в дальнейшее существование традиционных институтов казахского общества. Например, в связи с передачей расправам судебных функций в неопределенном состоянии оказался суд биев. Не готовыми к ликвидации ханской власти оказались и рядовые кочевники. Все это привело к росту движения С. Датова и требованиям повстанцев восстановить ханскую власть и традиционные нормы общежития. Генерал-губернатор О. А. Игельстром в письме императрице писал, что «не может быть оно (ханское звание. — *Ю. Л., М. К.*) противно моему предложению об установлении судебных мест в Орде из старшин», и что «хана и совет при нем можно было бы использовать как исполнительный орган при Пограничном суде» (см., например: [3; 4, с. 45]). Однако Екатерина II, обеспокоенная событиями «пугачевского бунта» и участием в нем казахов Младшего жуза, признала содержание реформ «не нужным искательством». Ханская власть была восстановлена, а расправы как «чуждые духу народа» вместе с Пограничным судом были упразднены в 1799 г.

Таким образом, рубеж XVIII–XIX в. стал периодом первых попыток со стороны Российской империи создания системы административно-территориального управления в казахской степи. Несомненными достоинствами первого этапа стали предоставление населению возможности самоуправления и выборные принципы формирования органов местной власти. Последующие реформаторы, безусловно, учитывали опыт первых преобразований и заимствовали наиболее удачные сюжеты.

В 20-х гг. XIX в. Россия вновь приступила к ликвидации политической автономии казахов Младшего и Среднего жузов. В историографии подробно представлен анализ внешне- и внутривластной ситуации в регионе, объясняющей успешность реформы и отсутствие негативной реакции со стороны казахского населения (см., например: [5; 6]). Отметим лишь, что степная элита к этому периоду оказалась не в состоянии адекватно реагировать на объективные процессы колониального закрепления позиций Российской империи в регионе и продуктивно решать возникающие в связи с этим проблемы. Речь в данном случае идет прежде всего о начавшемся изъятии земельных массивов у кочевников, сокращении родовых пастбищ и нарушении традиционных маршрутов кочевания.

Важно отметить, что на тактику и ход преобразований непосредственно влияла ведомственная принадлежность казахов Младшего и Среднего жузов,

к 20-м гг. XIX в. относившихся к Оренбургскому и Западно-Сибирскому генерал-губернаторствам. Разработка проекта реформ по ликвидации ханской власти осуществлялась Оренбургским и Западно-Сибирским генерал-губернаторами автономно, с опорой на личный опыт администрирования и особенности экономической и этнокультурной ситуации в регионе. В результате для казахов Младшего и Среднего жузов были разработаны два проекта «Устав об оренбургских киргизах» и «Устав о сибирских киргизах», кардинально отличающиеся друг от друга по многим положениям, в том числе в вопросах организации системы местного самоуправления.

В Оренбургском крае в позиции региональной власти была очевидной преемственность с курсом О. А. Игельстрома. Идеолог Устава об оренбургских киргизах генерал-губернатор Т. К. Эссен выступил сторонником предоставления местному населению самоуправления. Его основные принципы были изложены в подписанном 31 января 1824 г. императором Александром I «Утвержденном мнении Комитета Азиатских дел относительно преобразования управления Оренбургским краем» [7, с. 207–208].

Главной дискуссионной проблемой центральной и региональных властей в период подготовки реформы оставался вопрос о судьбе главного политического института Младшего жуза — ханской власти. В итоге хана Младшего жуза Ширгазы Айчувакова определили «первоприсутствующим» в Оренбургской пограничной комиссии и тем самым лишили его власти в степи. Все взаимоотношения пограничной администрации с казахами теперь должны были осуществляться непосредственно через старших султанов (из дома Абулхаир-хана), назначаемых в три административно-территориальные единицы. Таким образом, в отличие от О. А. Игельстрома, Т. К. Эссен сделал ставку на традиционную казахскую элиту — султанов-чингизидов. И хотя юридически была закреплена выборность занятия должностей, на практике здесь сложилась система назначения на должность [8, с. 27].

Существенной особенностью реформы местного управления являлось то, что власть султанов-правителей не была ограничена, хотя первоначально планировалось введение принципа коллегиальности. Кроме того, реформа не охватила правовым регулированием аульные и родовые звенья управления. Данный факт дает основание говорить о незавершенности реформы 1824 г. по введению местного самоуправления в Младшем жузе и, как следствие, — ее низкой эффективности.

Это обстоятельство вынуждало центральные и региональные власти искать пути совершенствования системы местного самоуправления. Главные вопросы, которые достаточно активно обсуждались в Азиатском департаменте МИД в 30-е гг. XIX в. — создание многоуровневой структуры местного самоуправления и введение выборных начал в Степи.

Инновационные взгляды российской администрации нашли отражение в новом Положении об управлении оренбургскими киргизами, принятом в 1844 г. [7, с. 137–142].

На территории Младшего жуза вводилась трехступенчатая модель управления. Высший ее уровень представляла Оренбургская пограничная комиссия, подчинявшаяся Азиатскому департаменту МИД. Пограничной комиссии были представлены права и обязанности губернского правления и палат: казенной, государственных имуществ и гражданского и уголовного суда.

Система местного самоуправления была представлена двумя ступенями административно-территориального устройства. На первом уровне сохранялся принцип разделения кочевий казахов на три части — Западную, Центральную, Восточную — во главе с султанами-правителями. За ними закреплялись полицейская и исполнительная функции. При этом каждая из трех частей делится на дистанции во главе с дистаночными начальниками и аулы с аульными правителями, составляя второй уровень этой системы.

Дистаночная форма организации административно-территориальных единиц была заимствована у казахов Оренбургского казачьего войска, пограничная зона заселения которых со Степью с 20-х гг. XIX в. делилась на дистанции. Введение дистанций, по мнению реформаторов, должно было охватить сферой российского администрирования (а значит, и влияния) все казахское население Младшего жуза и обеспечить поступление налоговых сборов в государственную казну, введенных Положением 1844 г.

Но важно отметить, что Положение 1844 г. не устраняло тот круг проблем, которые обозначились в системе местного самоуправления в 40-х гг. XIX в. Во-первых, данная система порождала значительную степень автономии как султанов-правителей, так дистаночных и аульных начальников. Во-вторых, неограниченный срок единоличного руководства вверенными административными единицами превращал султанов-правителей в региональных лидеров и позволял совершать различные злоупотребления. В-третьих, дистаночная модель административно-территориального устройства препятствовала разложению родовых начал в степи, что противоречило общеимперскому курсу, направленному на превращение аульных родовых общин в общины соседские (по примеру крестьянской общины).

Несовершенство системы местного самоуправления в Младшем жузе на протяжении последующих лет стало предметом острой дискуссии центральных и региональных властей. Совершивший в 1846 г. поездку по Оренбургской линии чиновник Оренбургской пограничной комиссии Н. С. Любимов докладывал управляющему МИДОМ Л. Г. Сенявину

о том, что большинство дистанчных и аульных начальников «уклоняются от исполнения возлагаемых на них должностей или же исправляют их без всякого рвения». Решение данной проблемы чиновник видел в необходимости назначать на эти должности только представителей родовой аристократии и ввести для них фиксированную зарплату, так как «неопределение им доселе жалования сего и никакого возмездия за их труды производит на них не совсем выгодное для нас впечатление» [9, л. 3–15].

Управляющий МИДом Л. Г. Сенявин обратился к председателю Оренбургской пограничной комиссии М. В. Ладыженскому с просьбой представить свои соображения на предложенные Н. С. Любимовым меры. М. В. Ладыженский считал более приемлемым назначение «вместо денежных наград какие-либо другого рода лестные по их пониманию преимущества, как например, чины. Это было бы более надежным средством для привлечения на должности степных киргизских начальников и возбуждало бы в них усердие» [9, л. 39–74].

Более категоричным был М. В. Ладыженский в вопросе о назначении на должность дистанчных начальников представителей родовой аристократии — султанов, биев, баев. По наблюдениям чиновника, новые реалии общественно-политической ситуации в Младшем жузе, связанные с ликвидацией ханской власти, введением административно-территориальной системы управления и началом трансформации традиционных социальных отношений казахского общества, выдвигали новые требования к кандидатам на административные должности. Аристократизм перестал играть роль регулятора общественных отношений. Это приводило к нивелировке казахского общества, размыванию социальных барьеров, усиливало вертикальную мобильность рядовых кочевников. Все это способствовало избиранию родовыми начальниками «таких, которые были им (казахам. — Ю. Л., М. К.) необходимы, как люди умные и или богатые». Таким образом, «потомственные родоначальники — писал М. В. Ладыженский, — перевелись и теперь доискаться их совершенно невозможно» [9, л. 39–74].

По вопросу о целесообразности введения в степи выборных начал показательной является позиция МИДа. В 1851 г. в письме оренбургскому и самарскому генерал-губернатору В. А. Перовскому управляющий МИДом Л. Г. Сенявин отмечал: «Главное наше желание, что бы не отделять, а по возможности более и более привязывать киргизов к правительству, и для этого, а равно для удобнейшего вообще управления сим народом, необходимо, чтобы все приноровлено было к кочевому его быту и к степени его нравственного состояния». Следовательно, и система административно-территориального управления, по мнению Л. Г. Сенявина, должна быть организована как можно проще, необходимо было «отменить

всякого рода излишние формальности, которые ведут только к проволочке дел и излишней переписке». Задача региональной администрации, как отмечал Л. Г. Сенявин, — «наблюдать за их действиями, смотреть, чтобы не было каких-нибудь важных злоупотреблений, пресекать всякие в степи беспорядки, вселять в киргизах повиновение и покорность» [7, с. 251]. Таким образом, МИД было не только против введения выборных начал среди казахов, но и глубоких трансформаций традиционного образа жизни кочевников.

Либерально настроенная группа чиновников Оренбургской пограничной администрации считала, что возврат к «старым обычаям» был уже невозможен. Оптимизация системы местного самоуправления казахов оренбургского ведомства виделась ею в ведении выборных начал. Но у этой группы имелись оппоненты с более весомыми аргументами «против».

Так, М. В. Ладыженский исходил из того, что дистанчная система препятствовала искоренению родового деления у кочевников и не могла стать «опорой для выборов родовых начальников». Он также был убежден, что предоставленное казахам Младшего жуза местное самоуправление способствовало появлению деления общества на «партии» и росту междоусобиц. В конечном итоге, М. В. Ладыженский высказывался против введения выборных начал в жузе, настаивая на сохранении за Оренбургской пограничной администрацией права назначать на должность старших султанов и дистанчных начальников.

Таким образом, российские власти, пытаясь выработать оптимальные варианты дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления казахов оренбургского ведомства, принципиально отказались от введения выборных начал в степи. Данное обстоятельство нашло отражение в новом Положении об управлении оренбургскими киргизами, принятом в 1859 г.

По новому Положению Оренбургская пограничная комиссия была переименована в Областное правление оренбургскими киргизами. Порядок делопроизводства в нем сохранялся на прежнем основании. Положение также оставляло без изменений основные принципы формирования органов местного самоуправления: двухступенчатую модель (султаны-правители — дистанчные и аульные начальники); назначение на должность областным правлением султанов-правителей и по их рекомендации дистанчных и аульных начальников (что ставило последних в абсолютную зависимость от султанов); сохранением за ними административных, исполнительных и, в некоторых случаях, судебных функций.

Выборная модель формирования органов местного самоуправления не была введена. Но при этом произошли серьезные изменения в положении султанов-правителей. При них вводился институт попечительства, формировавшийся из нескольких российских

чиновников. Им были переданы судебная и полицейская функции, ранее принадлежавшие султанам-правителям. Создание попечительства, безусловно, нужно рассматривать как первый шаг российской администрации по ограничению власти султанов-правителей и замене среднего звена управления чиновниками российского происхождения [10, л. 112].

Необходимо обратить внимание, что новым Положением 1859 г. не были введены и временные ограничения пребывания в должности султанов-правителей, дистаночных и аульных начальников. Данная ситуация объясняется, на наш взгляд, стремлением региональных властей избегать дополнительных социальных перегрузок казахского общества, объективно возникших бы в случае частой периодичности смены местных лидеров. Причиной могла выступить и нехватка надежных и проверенных, лояльных российской власти кандидатов на должности в системе местного самоуправления.

Принципиально иная ситуация имела место в Среднем жузе. Автором проекта Устава о сибирских киргизах, утвержденного в 1822 г., выступил великий реформатор эпохи М. М. Сперанский. В его «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», представленной Александру I, нашли отражение буржуазно-демократические идеи. М. М. Сперанский являлся сторонником конституционно-монархического режима, создания гражданского и уголовного права, предоставления населению гражданских прав, в том числе избирательного, введения публичности судебных процессов и т. д. Общественно-политические взгляды и убеждения политика в полной мере нашли отражение в период его нахождения в Сибири в должности генерал-губернатора.

Созданию Устава о сибирских киргизах предшествовал длительный период подготовки, в ходе которого М. М. Сперанский неоднократно посещал кочевья казахов, знакомился на месте с особенностями системы жизнеобеспечения общества кочевников, определял ее потенциал в контексте предстоящего кардинального переустройства традиционных институтов, ликвидации ханской власти и введения административно-территориальной, судебной и налоговой систем в Степи.

Центральное место в реформе управления Средним жузом принадлежало системе местного самоуправления. Она представляла собой трехступенчатую модель: округ — волость — аул. При этом следует подчеркнуть, что формирование округов не являлось единовременным процессом, они открывались как по инициативе российской администрации, так и по ходатайству султанов Среднего жуза [11, с. 263]. К 1838 г. было образовано семь округов, состоящих из 98 волостей и 1042 аулов. К середине XIX в. численность округов увеличилась до десяти.

Важно подчеркнуть, что в структуру управления округом вводился принцип коллегиальности.

Округной приказ состоял из пяти человек: султана-правителя, «почетных киргизов» и двух российских чиновников. Последнее обстоятельство, безусловно, позволяло контролировать деятельность окружного приказа российской администрацией и реализовывать необходимые ей мероприятия в казахской степи. Окружное правление подчинялось администрации Омской области, входившей в состав Западно-Сибирского генерал-губернаторства.

Во главе волости как составной части округа стоял волостной управитель — султан. Эта должность являлась наследственной и предоставляла право на управление волостью по прямой нисходящей линии и по первородству. Аульные старшины, подчиняясь волостному правителю, руководили низовыми звеньями системы административно-территориального управления.

Несомненным достоинством Устава 1822 г. являлось введение выборности должностных лиц. Так, старший султан избирался из султанского сословия сроком на три года, но за ним сохранялось право переизбрания на второй и другие сроки. Выборы производились по большинству голосов, причем отсутствующий по каким-либо причинам избиратель мог прислать доверенное лицо и изложить свое мнение в письменном виде. Избранный на должность мог приступить к исполнению обязанностей — полицейских, надзирательных и судебных — только после прохождения процедуры утверждения в должности Омским областным начальством, что позволяло российской администрации контролировать избирательный процесс и проводить на должности лояльно настроенных к ней казахских лидеров.

Султанам-правителям окружных приказов по Уставу 1822 г. назначалось фиксированное жалование из государственной казны, что, безусловно, кардинально меняло их социальный статус, интегрировало в среду чиновников Российской империи.

Однако уже в 30–40-е гг. XIX в. обозначились новые тенденции в политике государства по отношению к правящей степной элите Среднего жуза. Принятый ранее курс на ее интеграцию в управленческую структуру России был признан нецелесообразным. На первые план вышли задачи размыывания сословных границ традиционной системы казахского общества и снижение роли султанов-правителей и султанов — волостных правителей в общественно-политической жизни степи. Сделать это возможно было посредством привлечения в систему местного самоуправления выходцев из социальных низов казахского общества.

Следуя логике реформаторов, в 1855 г. в Устав о сибирских киргизах была внесена поправка в порядок избрания старших султанов окружных приказов. Утвержденное императором положение Сибирского комитета теперь допускало избирать в старшие султаны лиц не только султанского происхождения,

но и лиц, «милостивейши пожалованных офицерскими чинами... всех вообще, имеющих офицерские чины, а равно и тех из почетных киргизов, кои прослужили в классных должностях по выборам десять лет, хотя бы и не имел офицерских чинов» [7, с. 186–187].

В 1859 г. в Омском областном управлении сибирскими казахами по инициативе генерал-губернатора Западной Сибири Г. Х. Гасфорда состоялась дискуссия по вопросу о необходимости внесения поправок в порядок выборов волостных султанов. В рамках действующего законодательства волостное управление мог возглавить только султан-чингизид, «звание которых есть наследственное и право которых на управление волостями должно переходить по одной прямой нисходящей линии и по первородству». Если же султан не имел прямых наследников, то согласно Уставу 1822 г. должность волостного правителя наследовал его брат или ближайший родственник «но не иначе как по действительному выбору целой волости».

Однако к середине XIX в. реализация данного положения становилась все более затруднительной. Главной причиной являлось отсутствие должного количества султанов в области сибирских киргизов. Как отмечал в своем письме Совету общего областного управления сибирскими казахами генерал-губернатор Г. Х. Гасфорд, «очень часто случается, что в некоторых волостях вовсе нет султанов, в других же хоть и есть, но лица эти оказываются или неспособными к управлению волостями, или по неблагонадежности не соответствующими видам правительства, или, наконец, неприобретшим доверия своего сообщества, которое пользуется правом избрания себе волостного управителя, в то же время стесняется предписание сего закона о непрременном избрании в должность эту султана и потому поставляется в естественную невозможность избрать себе управителем того, кого оно считает к тому способным и достойным» [12, л. 5–8].

К этому моменту уже была достаточно распространена практика привлечения на должность волостных управителей представителей несултанского происхождения. Так, например, в 20–30-е гг. XIX в. в шести округах Среднего жуза из 87 чел., занимавших эту должность, 43 были султанами. К середине XIX в. волостных правителей-султанов осталось 11, не султанского происхождения — 62 чел. [12, л. 5–8].

Решение ситуации виделось в предоставлении возможности избрания волостными правителями выходцев из других социальных слоев казахского общества. В результате Совет общего Омского областного управления принял постановление о внесении поправок в систему избрания волостных правителей, которые сводились к следующему.

Во-первых, к управлению волостями было предложено допускать лиц не султанского происхождения. Приоритет при этом делался казахам, имеющим офицерские чины, медали и «почетные от началь-

ства кафтаны». Во-вторых, сохранялся принцип избрания на эту должность местными сообществами. В-третьих, Совет настаивал на внесении изменений в процедуру избрания. Теперь выборы предлагалось производить не в окружном приказе, а в самой волости, так как «отдаленность территориальная препятствовала сбору выборщиков». В-четвертых, голосование становилось тайным («вести баллотировку шарами») для устранения давления на избирателей. Таким образом, наследственное право волостных султанов на занятие должности отменялось. При этом не был ограничен по времени срок пребывания в должности. Лишить занимаемой должности могли суд или областная администрация [12, л. 5–8].

МВД после процедуры согласования и консультаций с Сибирским комитетом по вопросу об изменениях «по местным обстоятельствам, существующих правил о порядке выбора волостных управителей в киргизской степи» и в Семипалатинской области в 1861 г. утвердило проект закона о порядке выбора волостных управителей [13].

Существенным недостатком новой избирательной системы в Среднем жузе, утвержденной в 1861 г., было сохранение неограниченного по времени срока пребывания в должности волостных правителей. В противовес данному принципу председатель областного правления сибирских казахов полковник К. К. Гутковский предлагал ограничить срок службы волостных управителей до трех лет, после чего награждать офицерским чином сотника [7, с. 193–194]. Однако соответствующие поправки так и не были внесены в систему местного самоуправления казахов Среднего жуза. В начале 60-х гг. XIX в., в связи с завершением процесса присоединения территорий Старшего жуза к Российской империи, на повестку дня вставал вопрос о необходимости унификации системы административного управления в масштабах всей территории проживания казахского населения.

Таким образом, в 20–50-е гг. XIX в. были созданы две модели административно-территориального управления казахами Младшего и Среднего жузов, имевшие, наряду с прочими, принципиальные различия в системе местного самоуправления.

Для казахов Младшего жуза, входивших в ведомость Оренбургской пограничной администрации, была апробирована система пограничного управления. Органы местного самоуправления — части и дистанции — починались Оренбургскому пограничному правлению. Рекрутирование управленческой элиты осуществлялось из местной аристократической среды — султанов.

По оценке российских региональных властей данная модель обладала рядом существенных недостатков, которые проявлялись на протяжении 30–50-х гг. XIX в. и в целом значительно снижали ее эффективность. В первую очередь к их числу чинов-

ники относили отсутствие жесткой вертикали в системе управления, значительную степень автономности и бесконтрольности деятельности местных органов власти. Институт попечительства с назначением в его состав российских чиновников, введенный Положением 1844 г., создавал лишь систему посредничества между казахами, линейными жителями и российской администрацией.

Значительная степень самостоятельности султанов — правителей трех административных частей и султанов — дистанчных начальников порождала, по мнению российских чиновников, еще одну проблему — халатное отношение к должностным обязанностям и отсутствие достаточной лояльности к имперской власти [14, л. 10–14об.].

Существенным недостатком модели местного самоуправления казахов Младшего жуза признавалось отсутствие в ней выборных начал и ограниченности по времени занятия должностей. Подобная система, по мнению Оренбургского пограничного правления, фактически сохраняла прежние традиции, а султаны-правители, по сути, походили на ханов. Разница заключалась лишь в том, что их легитимность подтверждалась не народом, а российской администрацией, и в результате Степью управляли не один, как раньше, а три хана.

Злоупотребления со стороны султанов-правителей и дистанчных начальников принимали крайние формы, что приводило к потере их авторитета у казахского населения. Ситуация была настолько серьезной, что во время «летних передвижений по степи найдено необходимым иметь при них конвой, а иногда целые казачьи отряды» для защиты от нападений местного населения [14, л. 10–14об.].

Несовершенство системы местного самоуправления проявлялось и в неспособности в полной мере охватить все кочевья казахов Младшего жуза. Так, в Западную часть жуза, одну из административных единиц, большая часть распоряжений Оренбургского пограничного правления и генерал-губернатора Оренбургского края доставлялась через Уральское войско, на линии которого располагалась и ставка султана-правителя. Казахи, кочующие на юге этой части, являлись подданными Российской империи фактически номинально. В случае давления со стороны администрации или с целью уклонения от уплаты кибиточного сбора, введенного российскими властями, они откочевывали на Усть-Урт и оттуда в пределы Хивинского ханства.

Кроме всего прочего, казахи Младшего жуза, кочующие на землях Уральского казачьего войска, в административном плане подчинялись Главному войсковому управлению, что еще больше затрудняло создание здесь единой системы административно-территориального устройства. Достаточно сложный характер межэтнических казахско-казачьих отношений в вопросах землепользования «не сближал жи-

вущих на одной территории народов, а скорее разъединял их» [14, л. 10–14об.].

Вся совокупность перечисленных недостатков модели местного самоуправления, созданной в Младшем жузе, делала ее крайне неэффективной. Тот потенциал, который был в ней заложен, к середине XIX в. оказался исчерпан. Новые реалии политической и экономической ситуации, сложившейся к этому периоду в регионе, безусловно, требовали комплексного подхода к решению проблемы и кардинального переустройства всей системы управления жузом, в том числе системы местного самоуправления.

Вторая модель местного самоуправления, созданная на территории Среднего жуза, безусловно, имела ряд преимуществ. Ее существенным отличием от оренбургской пограничной модели было поэтапно введенное и охватившее фактически всю территорию жуза административно-территориальное устройство, состоявшее из трех ступеней: округ — волость — аул. Достаточно детально установленные полномочия и обязанности окружных приказов, волостных и аульных правителей, их подотчетность вышестоящим органам власти позволяют говорить о созданной в жузе жесткой вертикали власти и возможности российских властей контролировать ситуацию на местах.

В системе местного самоуправления присутствовала выборность должностных лиц. При этом круг допущенных к избранию на протяжении 30–50-х гг. XIX в. был значительно расширен, а заселение административных центров приказов казаками Сибирского казачьего войска и крестьянами из внутренних губерний с зачислением их в казачье сословие способствовало более глубокому и продуктивному межэтническому диалогу, порождавшему самые разнообразные практики межэтнической коммуникации [14, л. 16–16об.].

В то же время, по мнению региональной администрации, у данной модели имелись свои недостатки. Нерациональным считалось прежде всего параллельное существование двух системы управления в области сибирских киргизов: для казаков Сибирского казачьего войска и казахов Среднего жуза, что значительно осложняло делопроизводство и «служило причиной разъединения народностей».

Устаревшей к середине XIX в. была признана сама идеология Устава 1822 г. Округа в рамках этой идеологии создавались как «внешние» на территории Среднего жуза, являвшегося в 20–30-е гг. этого столетия окраиной Российской империи. К середине XIX в. границы империи значительно продвинулись в южном направлении, в сферу российского администрирования попали казахи Старшего жуза и народы Центральной Азии. Область сибирских казахов стала внутренней частью империи. Поэтому, по мнению чиновников, целесообразно было отменить систему округов и «придерживаться принятого в России деления на уезды и области» [14, л. 37]. Не отвечаю-

шим требованиям времени также признавался факт неразделенности судебной и административной власти у окружного приказа.

Существенным недостатком являлось и то, что во главе окружных приказов должность «главного представителя российской власти — председателя приказа» занимал старший султан, избираемый казаками. С точки зрения укрепления имперской власти в регионе, подобное «посредничество» казалось совершенно нелогичным. Следовательно, уездную полицейскую власть предлагалось сосредоточить в руках правительственных чиновников — русских по этническому происхождению.

Признавалась несовершенной и система выборов в казахской степи. Во-первых, существовал имущественный ценз для выборщиков и особый социальный статус, лиц, допущенных к выборам. Во-вторых, выборы аульных старшин производились в присутствии волостного управителя казаками того аула, к которому принадлежал избираемый, причем словесно по большинству голосов. Это, по мнению властей, нарушало демократичность процедуры голосования, которую необходимо было сделать тайной. Существующая ситуация вела к тому, что выборы старшин происходили, в большинстве случаев, по указанию волостного управителя и взаимному соглашению между собой родоначальников, т. е. фактически исключался народный выбор. В-третьих, претенденты на должность аульного

старшины, не имевшие сторонников в лице волостных правителей и народа, для приобретения поддержки использовали подкуп и «всевозможные послабления». Критиковалось и отсутствие оплаты труда низовым звеньям сибирской системы местного самоуправления [14, л. 38–38об.].

Итак, подчиненное имперской логике дальнейшее, вслед за военным и экономическим, закрепление в казахском степном регионе осуществлялось на уровне преобразования управленческих структур Младшего и Среднего жузов. Идейной основой являлось приобщение к цивилизационным нормам, а сферой-посредником — система местного самоуправления, претерпевавшая изменения с конца XVIII до середины XIX в. Побуждающим к адаптации вводимых норм фактором становились проблемы реализации проводимых реформ. Дифференцированный подход к организации системы местного самоуправления в Младшем и Среднем жузах, опыт Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств — не предотвратили появления «погрешностей» дальнейшего функционирования систем. Совокупность недостатков систем местного самоуправления, созданных в первой половине XIX в. среди казахов Младшего и Среднего жузов, предстояло устранить будущим реформаторам в процессе разработки проектов Временных положений об управлении казахской степью.

Библиографический список

1. Политический кризис и хозяйственный упадок в Малой орде в конце XVIII — начале XIX века (Из материалов по истории КазССР (1785–1826 гг.)) // Из истории казахов. — Алматы, 1999. — Т. IV.
2. Юдин П. Л., Барон О. А. Игельсторф в Оренбургском крае (1784–1798 гг.) // Русский архив. — 1897. — № 4. — Кн. I.
3. Вяткин М. П. Батыр Срым. — М., 1960.
4. История КазССР. — Алма-Ата, 1979. — Т. 3.
5. Бекмаханов И. Казахстан в 20–40 гг. XIX в. — Алма-Ата, 1960.
6. Зиманов С. З. Общественный строй казахов первой половины XIX в. — Алма-Ата, 1958.
7. Материалы по истории политического строя Казахстана / под ред. М. Г. Масевич. — Алма-Ата, 1960. — Т. I.
8. Быков А. Ю. Истоки модернизации Казахстана. — Барнаул, 2003.
9. Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 2833.
10. ЦГА РК. — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 3277.
11. Казахско-русские отношения в XVIII–XIX вв.: сборник документов. — Алма-Ата, 1964.
12. ЦГА РК. — Ф. 345. — Оп. 1. — Д. 707.
13. Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — Т. 36. — Отделение первое. — № 36816.
14. ЦГА РК. — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 490.