

Copyright © 2024 by Cherkas Global University



Published in the USA
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 E-ISSN: 2310-0028
 2024. 19(4): 1877-1887
 DOI: 10.13187/bg.2024.4.1877

Journal homepage:
<https://bg.cherkasgu.press>



Practices of Adapting the Russian model of Administrative Management on the Territory of the Kazakh Steppe in the second half of the 19th century (based on materials from the Turgai Region)

Aigul Bimoldanova ^a, Maisara Bekmagambetova ^{b,*}, Ruslan Bekmagambetov ^b, Elmira Nauryzbayeva ^b

^a Abai Kazakh National Pedagogical University, Almaty, Republic of Kazakhstan

^b A. Baitursynov Kostanai Regional University, Kostanai, Republic of Kazakhstan

Abstract

The adoption of the “Steppe Regulation” in 1891 contributed to the completion of the formation of the Russian model of administrative management in the Kazakh steppe, but did not solve many problems with the practical implementation of local governance. The article attempts to consider the decisions of the Turgai region administration taken to organize the effective work of public institutions of the Kazakh nomadic volosts. The source base of the study was formed by regulatory and legal documents regulating the activities of local government bodies in the Kazakh steppe and office materials from the funds of the Central State Archive of the Republic of Kazakhstan. The mechanisms for implementing the administrative policy of the Russian Empire in the national outskirts, in particular on the territory of the Turgai region in the second half of the 19th century are considered based on the methodological guidelines of the new social history and the new imperial history. The introduction of collegial bodies of volost and aul governance in the Kazakh steppe, in its content, extended the model of public administration carried out in the central provinces of the Russian Empire to Kazakh society, but problems arose that required local authorities to make decisions based on the specifics of local conditions. At the local level, there were difficulties in relations with Kazakh public officials, due to their lack of knowledge of the Russian language. Another problematic issue that required a solution, according to Russian officials, was the dominance of family ties in the formation of the apparatus for governing Kazakh nomadic volosts. Through a comparative analysis of the articles of the “Steppe Regulations” of March 25, 1891 and the Instructions to volost governors, aul elders, volost and aul congresses of the Turgai region of 1894, it is examined how these and other issues are resolved, how the model of Russian administrative management is adapted to local characteristics.

Keywords: Russian Empire, Kazakh steppe, Turgai region, local government, volost’s congress, aul’s congress, second half of the 19th century.

1. Введение

С принятием в 1891 году «Положения об управлении в Степных областях» (далее Положение 1891 г.) процесс внедрения общегосударственных административных институтов в Казахской степи подошел к практическому завершению. Он способствовал унификации системы местного управления. Как мы знаем, внедрение данной модели административного управления началось еще в 1867–1868 гг., но даже более чем 20-летний период апробирования нововведений и принятие Положения 1891 г. не решили существовавшие проблемы с практической реализацией административного управления в Казахской степи. Как отмечается в материалах протоколов заседания Тургайского Областного

* Corresponding author

E-mail addresses: aigul.bimoldanova@gmail.com (A. Bimoldanova), maisara75@mail.ru (M. Bekmagambetova), ruslan69_07@mail.ru (R. Bekmagambetov), elmira_kn@mail.ru (E. Nauryzbayeva)

присутствия, «неуверенность и неустойчивость в распоряжениях, происходящие от незнакомства с новыми порядками» вызвало сложности со стороны уездной администрации, особенно в таких важных вопросах, как, например, выборы общественных должностных лиц и проведение податной переписи кочевого населения ([Вопросы управления..., 1894: 1](#)).

В связи с этим 25 января 1894 года для обсуждения наболевших вопросов, а также с целью объединения действий уездной власти по возложенным на нее новым Положением 1891 г. обязанностям, устранения встречных затруднений и обмена практическими сведениями по управлению казахами областным губернатором был назначен съезд уездных начальников в Оренбурге, куда также были приглашены и сведущие, по мнению местной администрации, лица из казахов. При этом в протоколах заседания Областного присутствия отмечалось следующее: «как показал опыт, разъяснения затруднений по отдельным случаям, не вполне достигают цели по невозможности предусмотреть случаи, требующие руководящих указаний, а между тем по управлению областью настоят необходимость в разрешении разных существенных вопросов, требующих компетентных мнений со стороны представителей уездной власти» ([Вопросы управления..., 1894: 1](#)).

2. Материалы и методы

Материалами послужили протоколы заседаний Общего присутствия Тургайского Областного Правления 1894 года и Инструкция волостным управителям, аульным старшинам, волостным и аульным съездам Тургайской области (далее Инструкция 1894 г.). Нами привлечены неопубликованные делопроизводственные документы из фонда №25 «Тургайское областное правление» Центрального государственного архива Республики Казахстан (Республики Казахстан). Делопроизводственная документация Тургайского областного правления, содержащая подробные сведения о взаимодействиях чиновников различного ранга, дает возможность отследить административные практики управления на местах.

Вопросы, затронутые в данной работе, рассматриваются через такие методологические подходы, как новая социальная история и новая имперская история. Как отмечает Л. Репина, «изучение индивидуального поведения действующих лиц истории в «микроисторическом масштабе» позволяет лучше понять и макросоциальные процессы» ([Репина 2011: 88](#)). Через рассмотрение адаптивных практик местной администрации в конкретном регионе мы пытаемся понять механизмы функционирования имперского управления в целом. При этом мы считаем, что история империй – это не только история завоеваний, противостояния и насилия, это еще и история взаимодействия и сотрудничества. Исходя из этих методологических установок, мы сделали попытку изучить механизмы реализации административной политики Российской империи в национальных окраинах, в частности, на территории Тургайской области во второй половине XIX века, через конкретные практики адаптации системы управления к особенностям местных условий.

3. Обсуждение

Изучение системы местного управления в Российской империи в XIX – начале XX вв. вызывает большой интерес у исследователей. Увеличилось не только количество работ по данной проблематике, но и произошла смена методологических подходов. В региональном контексте интерес представляют работы Б.И. Борубашова ([Борубашев, 2008](#)), Г.Т. Бакиевой ([Бакиева, 2010](#)), Б. Жалсановой ([Жалсанова, 2012](#)), К.Н. Максимова ([Maximov, 2021](#)). В них рассматриваются проблемы развития и реформирования системы местного управления у кыргызов, татар, бурятов, калмыков.

В работах С.Н. Абашина ([Абашин, 2014](#)), Н.Г. Суворовой ([Суворова, 2006](#)), С.В. Любичанковского ([Любичанский, 2018](#)), Е.В. Безвиконной ([Безвиконная, 2005](#)), В.В. Гермизеевой ([Гермизеева, 2019](#)) фокус исследований по вопросам местного управления направлен на регионы, где в XIX – начале XX вв. также проживало казахское население. Например, Н.Г. Суворова описывает «различные административные практики, используемые местными властями в целях интеграции и унификации сельского населения Сибири в единое административно-правовое пространство Российской империи» ([Суворова, 2006: 160](#)). Исследования А.Ю. Быкова ([Быков, 2006](#)), Д.В. Васильева ([Васильев, 2016](#)), Ю.А. Лысенко ([Лысенко, Куликова, 2013](#)), Н.М. Емельяновой ([Емельянова, 2005](#)), К.Л. Васина ([Васин, 2008](#)) конкретно ориентированы на рассмотрение вопросов административного управления Казахской степью в XVIII – начале XX вв.

В работах казахстанских авторов, К.А. Жиренчина ([Жиренчин, 1996](#)), Б.М. Абдрахмановой ([Абдрахманова, 2010](#)), Ж.М. Джампеисовой ([Джампеисова, 2006](#)) Г.С. Султангалиевой ([Султангалиева, 2016](#)), Т.Т. Далаевой ([Далаева, 2015](#)), исследуется государственно-административная политика Российской империи в Казахской степи, и анализируются процессы реформирования местной административно-политической системы в целом. Однако большинство этих работ направлено на исследование общих характеристик административной унификации системы управления. В представленной же работе рассматриваются местные практики управления в конкретном регионе. Опора на методологию «новой социальной истории» и «новой имперской истории» ведет нас к смещению исследовательского взгляда при изучении местного управления на

процессы взаимодействия администрации и местного населения. Еще бы хотелось отметить, что Тургайская область практически не рассматривалась исследователями как отдельный объект исследования.

4. Результаты

Все важные административные вопросы местного управления в Российской империи рассматривались на заседаниях Общего Присутствия областного или губернского правления, которое являлось коллегиальным органом для решения текущих дел в как области, так и в губернии. Всего в период с 25 января по 12 февраля 1894 г. было проведено 12 заседаний, на которых подробно обсуждался вопрос об административном управлении в казахских кочевых волостях, и, в первую очередь, все, что касалось общественного управления: организация и проведение аульных и волостных съездов. В результате обсуждения была принята подробная инструкция применительно к Положению 1891 г., которая предназначалась волостным управителям, аульным старшинам, а также волостным и аульным съездам. Инструкция состояла из двух отделов: первый отдел – «Наказ волостным управителям и аульным старшинам»; второй отдел – Наказ аульным съездам кибитковладельцев (*Прим.* кибитковладельцем считается каждый кочевник, имеющий отдельное жилище – кибитку, юрту, землянку, саклю или дом).

Цель нашей статьи – рассмотреть, какие решения предлагала местная администрация Тургайской области исходя из опыта управления на местах для организации работы общественных установлений казахских кочевых волостей. Поэтому мы подробно остановимся на анализе второго отдела данной Инструкции 1894 г.

В Положении 1891 г. указывалось, каким образом должен происходить отбор участников волостного и аульного съездов, и описывались их основные полномочия, но сама процедура организации и проведения аульных и волостных съездов подробно не была прописана (*Материалы по истории..., 1960: 391-392*). В данном документе прослеживается, что принятие решений по жизнедеятельности казахских кочевых общин должно было опираться на коллегиальные решения самих обществ. Однако каким образом эти процессы должны были осуществляться, не указано, поэтому решать эти вопросы приходилось областной администрации. В Инструкции 1894 г. авторы подробно расписали, как должен был формироваться состав участников аульного и волостного съездов, а также был определен круг лиц, которые не имели права участвовать в работе аульных и волостных съездов.

Аульный съезд состоял из кибитковладельцев аула. Для участия в аульных съездах ограничение устанавливалось для казахов, не имеющих собственных жилищ и, соответственно, не внесенных в списки налогоплательщиков. Еще одно ограничение было связано с возрастом. Те, кто не достиг совершеннолетия, т. е. 21-го года, не имели права участвовать в работе аульного съезда. «Также не имели права участвовать лица, состоящие под следствием или судом, по обвинению в преступлениях, влекущих за собою потерю всех особенных прав и преимуществ, или ограничение в них, или утратившие эти права и отданные под надзор полиции или общества по судебным приговорам, а также лишенные, по приговору аульного съезда, права голоса в течение времени до 3 лет» (*Вопросы управления..., 1894: 66*).

В Положении 1891 года права и обязанности волостных и аульных съездов были прописаны лишь в общем виде, и в статье 78 было лишь указано следующее: «Права, обязанности и круг действий.....волостного и аульного съездов определяются соответствующими постановлениями учреждений, общественного управления сельских обывателей в империи, с дополнениями, изложенными в нижеследующих статьях (79-85)» (*Материалы по истории..., 1960: 392-393*).

Поэтому в Инструкции 1894 г. эти аспекты проработаны более детально, отдельно прописаны права и обязанности аульных и волостных съездов. Дела, которые, подлежали введению и разрешению на аульных съездах, показаны в [Таблице 1](#).

Таблица 1. Права и обязанности аульного съезда

А	Выборы аульного старшины, кандидата к нему, выборных на волостной съезд и смотрителей сенных складов в тех случаях, когда склады учреждены по одному на аул
Б	Об удалении из общества вредных и порочных членов его
В	О временном устранении киргизов от участия в сходах не более, как на три года
Г	Об увольнении из общества кибитковладельцев и о прием новых
Д	О назначении опекунов и попечителей и о поверке их действий
Е	Земельные распределение между кибитковладельцами аула различных угодий, разрешение возникающих при этом и во всякое другое время споров и предположений о сдаче свободных земель аула в аренду
Ж	О разделе аула на два или несколько аулов

З	О назначении: 1) жалования аульному старшине и другим должностным лицам и 2) сборов на общественные нужды.
И	О раскладке кибиточной подати, областных и частных земских повинностей и сборов на общественные нужды
й	О распределении натуральных повинностей между населением аула и о способе исполнения сих повинностей наймом или по наряду
К	Об учете аульного старшины и, в подлежащих случаях, смотрителей сенных складов
Л	О принятии мере, согласно народных обычаев, к предупреждению и взысканию недоимок
М	Об употреблении принадлежащих аульному обществу сумм и капиталов
Н	Об обеспечении народного продовольствия: образовании хлебных и сенных запасов, распоряжение ими, распределение ссуд и пособий действительно нуждающимся и определении размера бедствия в неурожайные годы.
О	О призрении принадлежащих к аулу неимущих. Престарелых, увечных, вдов и сирот.
П	О ходатайствах об общественных нуждах, благоустройстве, призрении и обучении грамоте, а также принесении куда следует жалоб и просьбе по делам общества, чрез особых выборных, с выдачею им доверенностей, в форме приговоров
Р	О выдаче круговых ручательств по казенным, земским и частным подрядам
С	Все те дела, которые начальством будут переданы на обсуждение аульного общества

Часть вопросов, которые подлежали ведению аульного съезда, имеется в статьях Положения 1891 г., но в Инструкции 1894 г. дается информация о том, какие дополнительные вопросы может рассматривать аульный съезд, и также более подробно расписаны моменты, касающиеся окончательного принятия решений аульным съездом. Отдельно отмечено, в каком случае принимается решение, то есть какое количество голосов участников необходимо набрать для принятия решения. Для решения всех остальных дел необходимо было, чтобы на аульном съезде находилось не менее половины всех кибитковладельцев аула, причем приговоры принимались большинством голосов участвовавших на съезде лиц, а при разделении на две равные половины – по мнению той стороны, с которой согласится аульный старшина ([Вопросы управления..., 1894: 69-70](#)).

Уездная администрация при проведении аульных съездов часто сталкивалась с такими проблемами, как отсутствие части жителей аула по разным причинам. В примечании к §210 Инструкции 1894 г. указывалось, чтобы при подсчете голосов учитывались только прибывшие на съезд кибитковладельцы или заменяющие их совершеннолетние члены их семейств. Отлучающиеся на полгода и более кибитковладельцы и не имеющие в своей семье лиц, которые могли бы заменить их, имели право передавать свой голос на съезде кому-либо из своих одноаульцев, но с условием, чтобы было не более двух голосов – одного за себя и одного по уполномочию. О передаче голоса должно было быть объявлено волостному управителю и записано в особую книгу ([Вопросы управления..., 1894: 70](#)).

Ситуация, которая рассматривалась 22 апреля 1900 года на заседании Присутствия Тургайского областного правления, прекрасно иллюстрирует, что данные уточнения были важными для местных практик управления. На заседании рассматривался приговор общества №3 Кайдаульской волости Тургайского уезда по земельному спору между киргизами Кожабаевым и Алтынбековым, с одной стороны, и Конуспаевым, – с другой. Уездный начальник, не касаясь сущности приговора, опротестовывает его на том основании, что большинство подписавших приговор составляет не 2/3 всех кибитковладельцев, имевших право голоса, а 2/3 присутствовавших на съезде, что не соответствует §210 Инструкции ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 274. Л. 294-295](#)). И Тургайская областная администрация, поддерживая уездного начальника, принимает следующее решение: «отменить настоящий приговор, передать дело вновь на обсуждение аульного съезда, о чем дать знать Тургайскому уездному начальнику» ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 274. Л. 295](#)). На заседании Присутствия Тургайского областного правления от 30 октября 1900 г. также был отменен приговор аульного съезда №5 аула Сарыкопинской волости Тургайского уезда от 15 ноября 1899 г. о наделении киргизов Доспанова, Конакбаева и др. земель в связи с нарушением §210 Инструкции 1894 г. Приговор был постановлен числом голосов менее 2/3 членов всех кибитковладельцев ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 274. Л. 537-537об.](#)).

Главными вопросами для аульного съезда были вопросы избрания аульного старшины, кандидата к нему и выборных на волостной съезд. §212 Инструкции 1894 г. по выборам аульных старшин дублировал статью 64 Положения 1891 года, но было интересное дополнение, важное с точки зрения характеристики личных качеств служащих, чтобы это «были люди заслуживающие доверия, толковые, исполнительные и, по возможности, знающие русский язык» ([Вопросы управления..., 1894: 70-71](#)). Что касается волостных выборных от аулов, то в Положении 1891 года информации по этим лицам не было, кроме той, что они должны быть избраны «простым

большинством голосов, при условии, чтобы на аульных съездах участвовало не менее половины всех кибитковладельцев общества» ([Материалы по истории..., 1960: 391](#)). В Инструкции 1894 г. уточняется, что при выдвижении волостных выборных необходимо руководствоваться тем же общим правилом, чтобы избираемые «имели от роду не менее 25 лет» ([Вопросы управления..., 1894: 70](#)).

Одним из проблемных вопросов для областной и уездной администрации Тургайской области был вопрос о разделении казахских аулов. В Положении 1891 года об этом не упоминалось, а такие ситуации в Казахской степи возникали достаточно часто. Мы наблюдаем, что процедура разделения аулов подробно расписана в Инструкции 1894 г. в §220: «Когда в среде аульного общества возникнет желание разделиться на два или несколько аулов, то аульный съезд обсуждает основательность причин, побуждающих к разделу, обращая особенное внимание на то, не делается ли это для достижения каких-либо личных целей отдельных влиятельных лиц общества, не будет-ли обременительно для населения нести новые расходы по содержанию должностных лиц и не произойдет-ли чрезполосного пользования землею между новыми аулами». Только убедившись в том, что разделение будет полезно для населения, аульный съезд допускает такое разделение. ([Вопросы управления..., 1894: 73-74](#)). 14 января 1899 г. на заседании Общего Присутствия Тургайского Областного Правления рассматривался вопрос о разделении №6 аула Чубарской волости Кустанайского уезда на два самостоятельных аула. Необходимым условием для рассмотрения и утверждения аульных и волостных приговоров было предоставление оригиналов приговоров уездным начальником. При обсуждении этого вопроса областное правление обратило внимание на то, что решение должно быть принято 2/3 правоспособных кибитковладельцев из общего числа 281 ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 273. Л. 12-120б.](#)). Также областное правление обращало особое внимание на мотивы разделения аула: «разбросанность его на значительном пространстве, значительным числом кибиток, входящих в его состав и вытекающее отсюда затруднительном управлении этим обществом одному аульному старшине. Со стороны уездного начальника препятствий для разделения этого аульного общества не имеется». В связи с этим данное решение было утверждено Тургайским Областным Правлением ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 273. Л. 12-120б.](#)).

Если приговор аульного съезда, по мнению областной администрации, был составлен с нарушениями, то решение не утверждалось: «Рассмотрев вышеозначенный рапорт и приложенный при нем приговор постановлен с нарушением §204 и 210 Инструкции волостным управителям и аульным старшинам, а именно в ауле №1 числится всех кибитковладельцев 166, на сходе из было 108, но в этом числе было 19 малолетних, кои не имеют право по закону участвовать на сходах и таким образом на сходе при постановке приговора, не было законного числа лиц то есть 2/3 и кроме того в приговоре нет указания о размерах земельного отвода и об общем пользовании им, а потому руководствуясь статьей 36 Степного положения Областное Правление определяет: приговор от 28 мая 1897 года аульного схода №1 аула Аманкульской волости отменить согласно ст. 26 Степного положения, о чем с возвращением приговора дать знать Иргизскому уездному начальнику, предписав ему дело это вновь передать на обсуждение схода, с тем, чтобы при рассмотрении его был бы соблюден порядок, указанный в Инструкции» ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 272. Л. 94-940б.](#)).

В другом случае Актюбинский уездный начальник, прося Присутствие Тургайского областного правления об отмене приговора общества киргиз №3 аула Уйсылкаринской волости от 20 декабря 1899 года, постановленный по просьбе однообщественника их Иманбая Амалдыкова о водворении в их среду сына его Ирмагамбета, преданного Оренбургскому Окружному суду и еще не осужденного, апеллирует к тому, что приговор составлен вопреки §209 Инструкции волостных управителей и аульных старшин, волостным и аульным съездам. И Областное Присутствие своим решением от 25 февраля 1890 г отменяет аульный приговор ([ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 274. Л. 103-1030б.](#)).

Следующей ступенью коллегиальных органов местного управления были волостные съезды выборных. В Положении 1891 г. описывалась процедура выбора участников волостного съездов и были указаны их основные полномочия, но так же, как и в случае с аульными съездами, процедура организации и проведения волостных съездов подробно не была прописана ([Материалы по истории..., 1960: 392](#)).

В Инструкции 1894 г. отдельно были указаны дела, которые подлежали введению и решению на волостных съездах (см. [Таблица 2](#)).

Таблица 2. Права и обязанности волостного съезда

А	Избрание в должности волостного управителя, кандидата по нем, народных судей и волостного муллы
Б	Разделение волости на две
В	Сдача в аренду участков земли, состоящей в распоряжении волостного или аульных обществ
Г	Распределение земельных угодий между аулами волости и разрешение земельных споров между ними

Д	Избрание представителей на особые съезды для решения земельных споров между волостями и для распределения общих летовочных мест
Е	Учреждение волостных хлебозапасных магазинов и установление порядка заведывания ими
Ж	Назначение жалованья волостному управителю, суммы на наем писарей и рассыльных и всяких других сборов на общественные нужды волости
З	Раскладка кибиточной подати, земских и частных повинностей и сборов на общественные нужды между аулами волости, по благосостоянию их
И	Распределение натуральных повинностей между аулами волости
Й	Поверка действий и учет волостных должностных лиц
К	Дача доверенностей на хождение по общественным делам и принесение по таковым делам жалоб и просьбе через особых поверенных

Как видно из таблицы 2, первоочередной задачей в деятельности волостного съезда выборных, согласно Инструкции 1894 г., были дела по избранию в должности волостного управителя, кандидата по нем и народных судей, что полностью соответствовало статьям 69 и 80 Положения 1891 года.

Параграфы Инструкции 1894 г. по выборам волостного управителя, кандидата по нем дублировали статью 64 Положения 1891 года: «На все общественные должности избираются только кибитковладельцы, не лишённые права голоса на съездах и имеющие от роду не менее 25 лет» (*Материалы по истории...*, 1960: 291). Однако было важное дополнение, которое касалось необходимости знания должностными лицами русского языка: «При избрании же на должность волостного управителя, волостной съезд заботится, чтобы во главе управления волостью стояло лицо самое достойное, знакомое с нуждами и интересами населения и способное к управлению народом. Люди, получившие образование в русских учебных заведениях, или знающие русский язык, при одинаковых достоинствах, должны быть предпочтительнее неграмотным по-русски, или незнающим разговорного русского языка» (*Вопросы управления...*, 1894: 80). Практики местного управления показывают важность данного момента для местной администрации.

Аппарат волостного управления, помимо волостного управителя, включал должность кандидата по управителю, который также избирался на волостном съезде. В Инструкции 1894 г. имеется интересное дополнение относительно выборов кандидата к волостному управителю, которое отражает сложившуюся к этому времени ситуацию в аппарате волостного управления казахскими кочевыми волостями: «... часто должности волостного управителя и кандидата к нему занимали отец и сын, сын и отец, родные братья». (*Bimoldanova et al.*, 2018: 313). Тургайская областная администрация пытается ограничить тенденцию, когда обе должности в аппарате волостного управления занимают ближайшие родственники: «На должности кандидатов управителей избираются лица с такими же качествами, как и сами управители, но не допускаются ближайшие до 3 колена родственники лиц, избранных в управители» (*Вопросы управления...*, 1894: 81).

Следующий круг вопросов, решаемых выборными на волостном съезде, связан с деятельностью волостного правления (назначение жалованья волостному управителю, определение суммы на наем писарей, рассыльных и др.). Обсуждение размера жалованья волостному управителю и суммы на наем писарей и рассыльных производилось обычно один раз в три года, перед выборами. Волостной съезд при этом соотносится с величиной волости и благосостоянием населения и определяет управителю жалованье не менее 300 руб. и не более 500 руб. и сумму на наем писарей и рассыльных – от 300 до 400 рублей. Этот пункт полностью соответствовал статье 71 Положения 1891 г. Все эти расходы выясняются и назначаются к сбору по приговорам волостного съезда на каждый год особо. (*Вопросы управления...*, 1894: 84). Окончательное утверждение жалования должностных лиц происходило на заседании Присутствия Тургайского областного правления. Например, 30 октября 1899 года были утверждены приговоры волостных съездов выборных по Иргизскому уезду о назначении содержания должностным лицам общественного управления на трехлетие с 1899 года (*ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 273. Л. 340-341*).

Как видно из таблицы 2, волостной съезд рассматривал также вопросы о разделении волостей. Как таковой вопрос разделения волостей в Положении 1891 г. не ставился, и были указаны лишь рекомендательные количественные показатели волостей: «число кибитковладельцев, входящих в состав волостей и аульных обществ, определяется Областным Правлением, но рекомендовано, чтобы число не превышало для волостей 2000, для аульных обществ 200 кибитковладельцев» (*Материалы по истории...*, 1960: 391).

Как показывают практики местного управления, этот вопрос достаточно часто возникал перед областными властями, и проблема разделения казахских кочевых волостей была связана не только с ростом численности населения. Фактическая власть в казахских волостях находилась обычно в руках одной или двух влиятельных и богатых семей. Если доминирующие в волости семьи имели равные позиции и не могли поделить власть, то они часто инициировали разделение существующих волостей и создание новых. В связи с этим в Инструкции 1894 г. подробно прописали, при каких условиях

возможно разделение волости на две, и каким образом это процесс должен осуществляться: «Когда большинство населения изъявит желание для общей пользы разделить волость на две, или об этом последует предложение со стороны начальства, то волостной съезд может возбудить об этом ходатайство при соблюдении следующих условий: в 1-х, чтобы в каждой, отделяемой в особую волость, части было, по возможности, не менее 1000 кибиток; во 2-х, чтобы при проведении новой волостной границы не было через полосного пользования землею и в 3-х, чтобы новые расходы по содержанию должностных лиц не были обременительны для той или другой отделяемой части, сообразно благосостоянию населения» (*Вопросы управления...*, 1894: 82). Несмотря на то что разделение волостей экономически было невыгодно для казахского населения, так как влекло за собой увеличение расходов на содержание местного управления, областная администрация для прекращения «партийной» вражды в большинстве случаев поддерживала эту инициативу. Например, Актюбинский уездный начальник поддерживает решение волостного съезда выборных Каратугайской волости о разделении этой волости на две. В приговоре волостного съезда от 17 февраля 1895 года подробно описывается, как принимается это решение «...будучи сего числа на волостном сходе более двух третей, в присутствии волостного управителя Калмана Жанабаева, где имели суждение, вследствие изъявления большинства населения желания для общей пользы разделить волость Каратугайскую на две; по обсуждению этого вопроса, мы вполне находим полезным принимая во внимание §241 Инструкции Волостным управителям и аульным старшинам разделить Каратугайскую волость на две...» (*ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 515а. Л. 12*). Необходимым условием для разделения волости на две в Инструкции 1894 года прописано, чтобы в каждой отделяемой в особую волость части было не менее 1 000 кибиток. В приговоре по разделению Каратугайской волости было указано, что в одной части остается 1 127 кибиток, а в другой – 1451 кибитка (*ЦГА РК. Ф. 25. Оп. 1. Д. 515а. Л. 12*).

5. Заключение

С принятием Положения 1891 года процесс внедрения общероссийских административных институтов в Казахской степи подошел к практическому завершению и способствовал унификации системы местного управления. Но практики управления казахскими кочевыми волостями на местах требовали от областной администрации «простейшие и удобнейшие способы применения как Положения 1891 г., так и общих законов, для однообразного руководства по всей области». Сравнительный анализ статей Положения 1891 г и Инструкции 1894 года демонстрируют нам эти «простейшие и удобнейшие способы» управления, предложенные местными властями для адаптации данных документов к местным особенностям. В Положениях 1868 г. и 1891 г. в списке требований к кандидатам в волостные управители необходимость знания русского языка и русской грамоты не указывалась. Однако в условиях бюрократизации управленческого аппарата во второй половине XIX века это было большой проблемой для областной администрации, которую она пытается решить пока только на рекомендательном уровне. То, что местные власти не прибегают к жестким требованиям знания русского языка казахскими должностными лицами, объясняется тем, что это привело бы к нехватке служащих. Эти практики демонстрируют нам процессы приспособления к местным условиям. Еще один вопрос, который волновал областную администрацию, – это доминирование родственных связей при формировании аппарата управления казахскими кочевыми волостями. Областное правление пытается решить эту проблему путем запрета. В данном случае оно действует более категорично, так как влиятельные родовые группировки в казахских волостях препятствовали процессам администрирования.

Внедрение коллегиальных органов волостного и аульного управления распространяло модель общественного самоуправления, осуществляемую в центральных губерниях Российской империи, на Казахскую степь. Основными звеньями низового управления являлись волостной съезд, волостной управитель, аульный съезд и аульный старшина. Это были те уровни системы местного управления, на которые могли претендовать представители казахского населения. В ведении аульных и волостных съездов находился достаточно широкий круг вопросов, касающихся жизнедеятельности казахского общества. В первую очередь, это выборы должностных лиц, раскладка податей и общественных сумм на содержание аппарата местного управления, разделение аулов и волостей; во-вторых, вопросы, связанные с повседневной жизнедеятельностью казахских кочевых волостей. Окончательное утверждение решения этих вопросов находилось в компетенции областного правления, задача которого состояла в том, чтобы следить, не было ли нарушений при принятии коллегиальных решений. Осуществление контроля за деятельностью коллегиальных органов волостного и аульного управления в Казахской степи осложнялось кочевым образом жизни казахского населения и большими размерами территории волостей в Тургайской области, а в Положении 1891 года права и обязанности волостных и аульных съездов были прописаны лишь в общем виде, в связи с чем в Инструкции 1894 года Тургайское областное правление более детально прописало их права и обязанности, а также процедуру проведения этих собраний, что облегчало местным властям осуществление контроля за кочевым населением.

6. Благодарности

Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта АР19679853 «Российские имперские институты и органы местного управления на территории Тургайской области (1868–

1917 гг.): адаптивные практики колониальной системы» при финансовой поддержке Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан.

Литература

- Абашин, 2014** – *Абашин С.Н.* Империя и местное самоуправление. Идеология реформ в русском Туркестане в конце XIX начале XX веков // *Мой Ташкент*. 2014. 29 янв.
- Абдрахманова, 2010** – *Абдрахманова Б.М.* История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке. Караганда, 2010. 242 с.
- Бакиева, 2010** – *Бакиева Г.Т.* Волостное управление у сибирских татар во второй половине XIX-начале XX в. // *Вестник археологии, антропологии и этнографии*. Тюмень: 2010. №1 (12). С. 156-164.
- Безвиконая, 2005** – *Безвиконая Е.В.* Административно-правовая политика Российской империи в степных областях Западной Сибири в 20-60-х гг. XIX в. Омск, 2005. 240 с.
- Борубашев, 2008** – *Борубашев Б.И.* Местное управление в Кыргызстане во второй половине XIX век. // *Вестник КазНУ им. Аль-Фараби. Серия Юридическая*. 2008. №3 (47). Алматы. С. 163-168.
- Быков, 2006** – *Быков А.Ю.* Российская правительственная политика в степных областях и трансформация традиционного казахского общества: 1731-1917 гг.: автореферат дис. ... доктора исторических наук: 07.00.02 / С.-Петербург. Гос. Ун-т. Санкт-Петербург, 2006. 42 с.
- Васильев, 2016** – *Васильев Д.В.* Организация административного управления в Казахской степи: государственная политика и региональные практики: XVIII – первая половина XIX в.: диссертация ... доктора исторических наук: 07.00.02 / Самара, 2016. 655 с.
- Васин, 2008** – *Васин К.Л.* Административные и судебные реформы 60-90-х гг. XIX в. в степных областях Западной Сибири: Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской: автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Омск, 2008. 26 с.
- Вопросы управления..., 1894** – Вопросы управления, хозяйства, суда и народного образования в Тургайской области, разрешенные в общем присутствии Тургайского областного правления с участием уездных начальников и сведущих лиц из киргизов в заседаниях с 25 января по 12-е февраля 1894 года: протоколы заседания по применению нового Степного положения Высочайше утвержденного 25-го Марта 1891 г. и Инструкция волостным управителям, аульным старшинам, волостным и аульным съездам Тургайской области. Оренбург: Типография П. Жаринова, 1894. VI, V, 142, 36, V, 154, [1] с.
- Далаева, 2016** – *Далаева Т.Т.* (Волостные съезды в Степном крае (кон. XIX – нач. XX вв.): практика проведения, участники и основные решения // *Вестник КазНПУ им. Абая. Серия «Исторические и социально-политические науки»*. 2016. №3 (50). С. 32-40.
- Джампеисова, 2006** – *Джампеисова Ж.М.* Казахское общество и право в пореформенной степи. – Алма-Ата, 2006. 269 с.
- Емельянова, 2005** – *Емельянова Н.М.* Интеграция казахского населения степных областей Западно-Сибирского генерал-губернаторства в состав Российской империи: автореферат дис. ... канд. Ист. Наук: 07.00.02. Омск, 2005. 25 с.
- Жалсанова, 2012** – *Жалсанова Б.Ц.* История формирования и развития органов местного самоуправления бурят в XIX – начале XX в. Иркутск, 2012. 364 с.
- Жиренчин, 1996** – *Жиренчин К.А.* Политическое развитие Казахстана в XIX – нач. XX веков. Алматы, 1996. 352 с.
- Лысенко, Куликова, 2013** – *Лысенко Ю.А., Куликова М.В.* Система местного самоуправления в казахской. Степи: идеология реформ и проблемы реализации (конец XVIII-середина XIX в.) // *Известия Алтайского государственного университета. Издательство: Алтайский государственный университет (Барнаул)*. 2013. № 4-1 (80). С.181-188.
- Материалы по истории..., 1960** – Материалы по истории политического строя Казахстана / Отв. ред. С.З. Зиманов. Т. 1. Алма-Ата, 1960. 441 с.
- Репина, 2011** – *Репина Л.П.* Историческая наука на рубеже XX-XXI вв.: социальные теории и историографическая практика. М.: Кругъ, 2011. 559 с.
- Суворова, 2006** – *Суворова Н.Г.* Волость как инструмент интеграции русского и инородческого населения Сибири в конце XVIII – первой половине XIX в. // *Вестник Тюменского государственного университета*. 2006. № 2. С. 160-173.
- Султангалиева, 2019** – *Султангалиева Г.С.* Волость, волостные управители Казахской степи в XIX в.: особенности функционирования / Институты общинного самоуправления в социальной жизни многонационального крестьянства Волго-Уральского региона (XVIII в. – 20-е гг. XX в.): материалы Всероссийской научной конференции. Казань: Институт истории им. Ш.Марджани АН РТ, 2019. С. 160-176.
- ЦГА РК** – Центральный Государственный архив Республики Казахстан.
- Bimoldanova et al., 2018** – *Bimoldanova A.A., Dalayeva T.T., Bekmagambetova M.G.* Socio-Historical Portrait of the Kazakh Volost Rulers of the Steppe Region, the Russian Empire (second half of the 19th – early 20th centuries) // *Bylye Gody*. 2018. 47(1): 310-318.

Maximov, 2021 – *Maximov K.M.* The Modernization of Russian Statehood: National Outskirts in the Modernization Model of Russia at the beginning of the 20th century (on the Example of Kalmykia) // *Bylye Gody*. 2021. 16(2): 960-968.

References

- Abashin, 2014** – *Abashin, S.N.* (2014). Imperiya i mestnoe samoupravlenie. Ideologiya reform v russkom Turkestane v konce XIX nachale XX vekov. [Empire and local self-government. The ideology of reforms in Russian Turkestan at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries]. *Moj Tashkent*. 2014. 29 yanv. [in Russian]
- Abdrahmanova, 2010** – *Abdrahmanova, B.M.* (2010). Istoriya Kazahstana: vlast', sistema upravleniya, territorial'noe ustrojstvo v XIX veke. [History of Kazakhstan: power, management system, territorial structure in the 19th century]. Karaganda, 242 p. [in Russian]
- Bakieva, 2010** – *Bakieva, G.T.* (2010). Volostnoe upravlenie u sibirskih tatar vo vtoroj polovine XIX-nachale XX v. [Volost administration among the Siberian Tatars in the second half of the 19th – early 20th centuries]. *Vestnik arheologii, antropologii i etnografii*. Tyumen'. 1(12): 156-164. [in Russian]
- Bezvikonnaya, 2005** – *Bezvikonnaya, E.V.* (2005). Administrativno-pravovaya politika Rossijskoj imperii v stepnyh oblastyah Zapadnoj Sibiri v 20-60-h gg XIX v. [Administrative and legal policy of the Russian Empire in the steppe regions of Western Siberia in the 20-60s of the 19th century]. Omsk, 240 p. [in Russian]
- Bimoldanova et al., 2018** – *Bimoldanova, A.A., Dalayeva, T.T., Bekmagambetova, M.G.* (2018). Socio-Historical Portrait of the Kazakh Volost Rulers of the Steppe Region, the Russian Empire (second half of the 19th – early 20th centuries). *Bylye Gody*. 47(1): 310-318.
- Borubashov, 2008** – *Borubashov, B.I.* (2008). Mestnoe upravlenie v Kyrgyzstane vo vtoroj polovine XIX veka [Local government in Kyrgyzstan in the second half of the 19th century]. *Vestnik KazNU im. Al'-Farabi. Seriya Yuridicheskaya*. 3(47). Almaty. Pp. 163-168. [In Russian]
- Bykov, 2006** – *Bykov, A.Yu.* (2006). Rossijskaya pravitel'stvennaya politika v stepnyh oblastyah i transformaciya tradicionnogo kazahskogo obshchestva: 1731-1917 gg. [Russian government policy in the steppe regions and the transformation of traditional Kazakh society: 1731-1917]: avtoreferat dis. ... doktora istorich. nauk: 07.00.02. S.-Peterb. Gos. Un-t. Sankt-Peterburg, 42 p. [in Russian]
- Dalaeva, 2016** – *Dalaeva, T.T.* (2016). Volostnye s'ezdy v Stepnom krae (kon. XIX – nach. XX vv.: praktika provedeniya, uchastniki i osnovnye resheniya [Volost congresses in the Steppe region (late 19th – early 20th centuries): practice, participants and main decisions]. *Vestnik KazNPU im. Abaya. Seriya «Istoricheskie i social'no-politicheskie nauki»*. 3(50): 32-40. [in Russian]
- Dzhampeisova, 2006** – *Dzhampeisova, Zh.M.* (2006). Kazahskoe obshchestvo i pravo v poreformennoj stepi [Kazakh society and law in the post-reform steppe]. Alma-Ata, 269 p. [in Russian]
- Emel'yanova, 2005** – *Emel'yanova, N.M.* (2005). Integraciya kazahskogo naseleniya stepnyh oblastej Zapadno-Sibirskogo general-gubernatorstva v sostav Rossijskoj imperii [Integration of the Kazakh population of the steppe regions of the West Siberian General Government into the Russian Empire]: avtoreferat dis. ... kand. Ist. Nauk: 07.00.02. Omsk, 25 p. [in Russian]
- Lysenko, Kulikova, 2013** – *Lysenko, Yu.A., Kulikova, M.V.* (2013). Sistema mestnogo samoupravleniya v kazahskoj. Step'i: ideologiya reform i problemy realizacii (konec XVIII – sredina XIX v.) [The system of local self-government in the Kazakh. Steppes: ideology of reforms and problems of implementation (late 18th-mid 19th centuries)]. *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. Izdatel'stvo: Altajskij gosudarstvennyj universitet (Barnaul). 4-1 (80): 181-188.
- Materialy po istorii..., 1960** – *Materialy po istorii politicheskogo stroja Kazahstana* [Materials on the history of the political system of Kazakhstan]. Otv.red. S.Z. Zimanov. T. 1. Alma-Ata, 1960. 441 p. [in Russian]
- Maximov, 2021** – *Maximov, K.M.* (2021). The Modernization of Russian Statehood: National Outskirts in the Modernization Model of Russia at the beginning of the 20th century (on the Example of Kalmykia). *Bylye Gody*. 6(2): 960-968.
- Repina, 2011** – *Repina, L.P.* (2011). Istoricheskaya nauka na rubezhe XX-XXI vv.: social'nye teorii i istoriograficheskaya praktika. [Historical science at the turn of the XX-XXI centuries: social theories and historiographic practice.] M.: Krug", 2011. 559 p. [In Russian]
- Sultangaliev, 2019** – *Sultangaliev, G.S.* (2019). Volost', volostnye upraviteli Kazahskoj stepi v XIX v.: osobennosti funkcionirovaniya [Volost, volost rulers of the Kazakh steppe in the 19th century: features of functioning.] *Instituty obshchinnogo samoupravleniya v social'noj zhizni mnogonacional'nogo krest'yanstva Volgo-Ural'skogo regiona (XVIII v. – 20-e gg. XX v.): materialy Vserossijskoj nauchnoj konferencii*. Kazan': Institut istorii im. Sh. Mardzhani AN RT. Pp. 160-176. [in Russian]
- Suvorova, 2006** – *Suvorova, N.G.* (2006). Volost' kak instrument integracii russkogo i inorodcheskogo naseleniya Sibiri v konce XVIII – pervoj polovine XIX v. [Volost as a tool for the integration of the Russian and non-Russian population of Siberia at the end of the 18th – first half of the 19th centuries]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2: 160-173. [in Russian]
- TsGA RK** – Tsentral'nyj Gosudarstvennyj arhiv Respubliki Kazahstan [Central State Archives of the Republic of Kazakhstan].

Vasil'ev, 2016 – *Vasil'ev, D.V.* (2016). Organizaciya administrativnogo upravleniya v Kazahskoj stepi: gosudarstvennaya politika i regional'nye praktiki: XVIII – pervaya polovina XIX v. [Organization of administrative management in the Kazakh steppe: state policy and regional practices: XVIII – first half of the XIX century]: diss. ... doktora istorich. nauk: 07.00.02. Samara, 655 p. [in Russian]

Vasin, 2008 – *Vasin, K.L.* (2008). Administrativnye i sudebnye reformy 60-90-h gg. XIX v. v stepnyh oblastyah Zapadnoj Sibiri: Akmolinskoj, Semipalatinskoj i Semirechenskoj [Administrative and judicial reforms of the 60-90s. XIX century in the steppe regions of Western Siberia: Akmola, Semipalatinsk and Semirechensk]: avtoreferat dis. ... kand. Ist. Nauk: 07.00.02. Omsk, 26 p. [in Russian]

Voprosy upravleniya..., 1894 – Voprosy upravleniya, hozyajstva, suda i narodnogo obrazovaniya v Turgajskoj oblasti, razreshennye v obshchem prisutstvii Turgajskogo oblastnogo pravleniya s uchastiem uezdnyh nachal'nikov i svedushchih lic iz kirgizov v zasedaniyah s 25 yanvarya po 12-e fevralya 1894 goda: protokoly zasedaniya po primeneniyu novogo Stepnogo polozheniya Vysochajshe utverzhdenogo 25-go Marta 1891 g. i Instrukciya volostnym upravityelam, aul'nyim starshinam, volostnym i aul'nyim s"ezdnam Turgajskoj oblasti. [Issues of administration, economy, court and public education in the Turgai region, resolved in the general presence of the Turgai regional government with the participation of district commanders and knowledgeable persons from the Kyrgyz in meetings from January 25 to February 12, 1894]. Orenburg: Tipografiya P. Zharinova, 1894. VI, V, 142, 36, V, 154 p. [in Russian]

Zhalsanova, 2012 – *Zhalsanova, B.C.* (2012). Istoriya formirovaniya i razvitiya organov mestnogo samoupravleniya buryat v XIX – nachale XX v. [History of the formation and development of local self-government bodies of the Buryats in the 19th – early 20th centuries]. Irkutsk, 364 p. [in Russian]

Zhirenchin, 1996 – *Zhirenchin, K.A.* (1996). Politicheskoe razvitie Kazahstana v XIX – nach. XX vekov. [Political development of Kazakhstan in the nineteenth century - beginning XX centuries]. Almaty, 352 p. [in Russian]

Практики адаптации российской модели административного управления на территории Казахской степи во второй половине XIX в. (на материалах Тургайской области)

Айгуль Бимолданова ^a, Майсара Бекмагамбетова ^{b, *}, Руслан Бекмагамбетов ^b, Эльмира Наурызбаева ^b

^a Казахский Национальный Педагогический Университет имени Абая, Алматы, Республика Казахстан

^b Костанайский региональный университет им. А. Байтурсынулы, Костанай, Республика Казахстан

Аннотация. Принятие «Степного положения» в 1891 г. способствовало завершению формирования российской модели административного управления в Казахской степи, но не решало многие проблемы с практической реализацией управления на местах. В статье осуществлена попытка рассмотреть решения администрации Тургайской области, предпринимаемые для организации эффективной работы общественных установлений казахских кочевых волостей. Источниковую базу исследования составили нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность органов местного управления в Казахской степи и делопроизводственные материалы из фондов Центрального Государственного архива Республики Казахстан. Механизмы реализации административной политики Российской империи в национальных окраинах, в частности на территории Тургайской области, во второй половине XIX века рассматриваются исходя из методологических установок новой социальной истории и новой имперской истории. Внедрение коллегиальных органов волостного и аульного управления в Казахской степи по своему содержанию распространяло модель общественного управления, осуществляемую в центральных губерниях Российской империи на казахское общество. Однако возникали проблемы, которые требовали от местных властей решений. На местах существовали трудности во взаимоотношениях с казахскими общественными должностными лицами, в связи с незнанием ими русского языка. Еще одним из проблемных вопросов, требующим своего решения, по мнению российских чиновников, было доминирование родственных связей при формировании аппарата управления казахскими кочевыми волостями. Через сравнительный анализ статей «Степного положения» от 25 марта 1891 г. и Инструкции волостным управителям, аульным старшинам, волостным и аульным съездам Тургайской области 1894 года рассматривается, как решаются эти и другие вопросы, как адаптируется модель российского административного управления к местным особенностям.

Ключевые слова: Российская империя, Казахская степь, Тургайская область, местное управление, волостной съезд, аульный съезд, вторая половина XIX века.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: aigul.bimoldanova@gmail.com (А. Бимолданова), maisara75@mail.ru (М. Бекмагамбетова), ruslan69_07@mail.ru (Р. Бекмагамбетов), elmira_kn@mail.ru (Э. Наурызбаева)