

*На правах рукописи*

**Васин Константин Львович**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ 60–90-х гг. XIX в.  
В СТЕПНЫХ ОБЛАСТЯХ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ  
(АКМОЛИНСКОЙ, СЕМИПАЛАТИНСКОЙ И СЕМИРЕЧЕНСКОЙ)**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук**

Омск  
2008

Работа выполнена на кафедре отечественной истории ГОУ ВПО «Омский государственный педагогический университет».

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент  
Волох Олег Владимирович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
Ермекбаев Жарас Акишевич

кандидат исторических наук, доцент  
Суворова Наталья Геннадьевна

Ведущая организация: Курганский государственный университет

Защита состоится 24 октября 2008 года в 14 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.177.04 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Омском государственном педагогическом университете по адресу: 644099, г. Омск, ул. Партизанская, 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Омского государственного педагогического университета (644099 г. Омск, Набережная Тухачевского, 14, библиографический отдел).

Автореферат разослан 22 сентября 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор исторических наук, доцент

Т.А. Сабурова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Российская империя представляла собой крупное многонациональное государство, объединявшее народы со значительными социально-экономическими, культурными и конфессиональными отличиями. Эта ситуация определяла дифференцированный подход российских властей к интеграции различных территорий и народов, их населяющих, в состав империи. Проблема выработки оптимальной модели управления субъектами занимает ведущие позиции в полиэтничной и громадной в территориальном отношении Российской Федерации. Ее решение невозможно без использования многовекового опыта административно-правовой политики Российской империи в национальных окраинах.

Степные области представляли собой особую территорию Российской империи, находящуюся в статусе приграничной окраины и обладающую административно-правовой и социокультурной спецификой. Административные реформы второй половины XIX в. были направлены на последовательное включение данной территории в состав имперского пространства, изменение ее статуса, управленческих институтов и принципов суда и судопроизводства. Целостный анализ основных направлений, принципов и содержания преобразований позволит переосмыслить российскую модель управления восточными окраинами.

**Степень изученности темы.** Выявление основных направлений и этапов административно-правового реформирования степных областей Западной Сибири во второй половине XIX в. потребовало вовлечения в исследовательскую канву обширного круга работ дореволюционного, советского и современного периодов и отражающих основные тенденции в исследовании заявленной проблемы<sup>1</sup>.

Первые попытки исследовательского, научного осмысления проблемы административного реформирования степных областей в 60–90-х гг. XIX в. относятся к рубежу XIX – XX вв. Тогда вопросы реформирования казахской степи в составе Российской империи считались вопросами государственной важности, потому в качестве авторов преимущественно выступали военные, являвшиеся офицерами Генерального штаба и членами Императорского Русского географического общества, а также чиновники. Как официальные проводники политики империи, они стремились обосновать прогрессивность колониальной политики России и оценивали происходящее с позиции цивилизаторского пре-

---

<sup>1</sup> Вопросы историографии Казахстана. Алма-Ата, 1983; Вопросы историографии Казахстана в русской дворянско-буржуазной и современной историографии советологов. Алма-Ата, 1985; Абилов А.К. Русская историография истории Казахстана XVIII – начала XX вв. Караганда, 1988.

восходства оседлого земледельческого общества над кочевым, скотоводческим<sup>2</sup>.

Одновременно делались попытки сформулировать собственное видение оптимальной модели административной практики. Например, офицер Генерального штаба М.И. Венюков сравнивал три модели управления: кавказскую, оренбургскую и сибирскую. Свое предпочтение Венюков отдавал сибирской модели управления, сочетавшей действия казачьих отрядов с крестьянской колонизацией, политику централизации и деконцентрации власти. Он считал, что та или иная территория только тогда станет частью России, когда будет колонизована русскими<sup>3</sup>.

В целом, соглашаясь с политикой правительства в казахской степи, современники предлагали свое видение отдельных сюжетов окраинной политики России в казахской степи. Так, В.В. Радлов констатировал упадок благосостояния казахского народа в результате административных реформ XIX в., объясняя это тем, что «порядок, навязанный извне и основанный на пустом теоретизировании, может лишь помешать истинному прогрессу»<sup>4</sup>. Исследования В.В. Радлова предопределили возникновение либеральной традиции в дореволюционной историографии, выразителями которой стали как представители казахской интеллигенции, так и российские просветители. В частности, А.Н. Букейханов и П.П. Румянцев, опираясь на статистические данные, отмечали сильное разрушающее влияние административных реформ XIX в. на традиционную этносоциальную структуру казахов. Вместе с тем определенную роль в этом процессе они отводили фактору проникновения в казахскую степь капиталистических отношений<sup>5</sup>.

Оценивая дореволюционный этап изучения проблемы административного реформирования степных областей, следует отметить его несомненное значение для дальнейшего развития историографии вопроса, поскольку были затронуты основные его аспекты: административно-территориальное деление степи, управление и судопроизводство.

В 1920–1930-е гг. советская историческая наука находилась под влиянием революционного максимализма и занималась в первую очередь разоблачением «царизма». Поэтому присоединение окраин и все мероприятия Российской империи оценивались в русле концепции «абсолютного зла»<sup>6</sup>. Исследования

<sup>2</sup> Балкашин Н.Н. О киргизах и вообще подвластных России мусульманах. СПб., 1887; Бродовский М. Колониальное значение наших среднеазиатских владений для внутренних губерний. М., 1891; Румянцев П.П. Киргизский народ в прошлом и настоящем. СПб., 1910.

<sup>3</sup> См.: Венюков М.И. Опыт военного обозрения русских границ в Азии. СПб., 1873; Он же. Международные вопросы в Азии // Русский вестник. 1877. № 6. С. 473–503.

<sup>4</sup> Радлов В.В. Из Сибири. М., 1989. С. 345.

<sup>5</sup> Букейханов А.Н. Киргизы // Формы национального движения в современных государствах. СПб., 1910. С. 477–600; Румянцев П.П. Киргизский народ в прошлом и настоящем. СПб., 1910.

<sup>6</sup> Сулейменов Б.С. Проблемы истории дореволюционного Казахстана в советской историографии // Вестник АН Казахской ССР. 1968. № 1. С. 46–53.

М.Н. Покровского, П.Г. Галузо, А.Ф. Рязанова проникнуты идеей «колониального завоевания» степи российским империализмом посредством проведения военно-административных мероприятий<sup>7</sup>. Единственной попыткой концептуального осмысления политики России в степи стали работы С.Д. Асфендиярова, который дал оценку реформам 1867–1868 гг. с точки зрения сословной политики российского самодержавия в отношении султанской аристократии, сделав вывод о последовательном вытеснении последней с политической арены<sup>8</sup>.

В 40–50-х гг. XX в. процесс развития советской историографической традиции активизировался под влиянием политического заказа правительства на изучение истории советских республик<sup>9</sup>. На этой волне появляются первые академические издания по истории казахской степи, охватывающие значительный период с древности и до современности. В 1943 г. выходит «История Казахской ССР», продолжающая традицию, заложенную П.Г. Галузо, М. Тынышпаевым и их единомышленниками, но основанную на новой формуле «относительного зла»<sup>10</sup>.

Публикация нового издания «Истории Казахской ССР» способствовала возникновению дискуссии по вопросу оценки характера вхождения казахской степи в состав российского государства на страницах журнала «Вопросы истории», которая окончательно закрепила позицию о прогрессивном значении присоединения степного края к Российскому государству. Официальное утверждение единого подхода к оценке отношений самодержавия с кочевым сообществом в XIX – XX вв. способствовало появлению совершенно однотипных исследований, которые характеризовались всеохватностью и достаточно выборочным отношением к источниковому материалу, который должен был укладываться в единую мировоззренческую установку<sup>11</sup>.

Несмотря на наличие подобных тенденций, 40–50-е гг. были отмечены становлением новой плеяды историков, которые в качестве предмета своего изучения избрали политико-правовые отношения в кочевом сообществе и их эволюцию под влиянием реформ российской власти. Работы Б.С. Сулейменова, посвященные административным реформам 1867–1868 гг., позволили дать всестороннюю оценку военному режиму, созданному в степных областях во вто-

<sup>7</sup> Галузо П.Г. Туркестан – колония (Очерк истории Туркестана от завоевания русскими до революции 1917 г.). М., 1929; Покровский М.Н. Дипломатия и войны царской России в XIX столетии. М., 1991; Рязанов А.Ф. 40 лет борьбы за национальную независимость казакского народа (1797–1838). Кзыл-Орда, 1926; Тынышпаев М. Материалы по истории киргиз-казакского народа. Ташкент, 1925.

<sup>8</sup> Асфендияров С.Д. История Казакстана (с древнейших времен). Т. 1. Алма-Ата, 1935.

<sup>9</sup> Ерофеева И. Присоединение Казахстана к России как историографическая проблема // Историческая наука Советского Казахстана (1917–1960 гг.). Очерки становления и развития. Алма-Ата, 1990. С. 154–182.

<sup>10</sup> История Казахской ССР с древнейших времен до наших дней. Каз. ОГИЗ., 1943.

<sup>11</sup> Ибраев А. Присоединение казахов Старшего жуза к России и его прогрессивное значение: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Алма-Ата, 1954; Якунин А.Ф. Народы Средней Азии и Казахстана во второй половине XIX в. Присоединение Средней Азии к России. М., 1954 и т.д.

рой половине XIX в.<sup>12</sup> Впервые после дореволюционных авторов Т.М. Культелеев предпринял попытку изучения обычного права в среде казахского населения<sup>13</sup>.

Период 40–50-х гг. XX в. характеризовался появлением специальных исследований, посвященных административным и правовым аспектам окраинной политики России в степи во второй половине XIX в. С.З. Зиманов и Б.С. Сулейменов заложили традицию системного изучения принципов организации управления населением края, законодательных инициатив имперской власти и условий модернизации обычно-правовых отношений в кочевом сообществе.

Заключительным периодом в изучении степных областей в рамках советской историографии стали 60–80-е гг. XX в., характеризующиеся появлением узкоспециальных исследований при сохранении значительного объема обобщающих работ. Особого внимания заслуживают работы, посвященные социально-политическим отношениям в кочевом сообществе, так как позволяют выявить предпосылки административных преобразований в степи<sup>14</sup>. Формируется устойчивый интерес к законодательству, вырабатываются текстологический, постатейный и структурно-функциональный методы анализа законодательных актов. К.А. Жиренчину удалось проследить процесс подготовки положения 1868 г. с момента возникновения идеи и выработки проекта до его обсуждения в министерствах и утверждения императором.

Оценивая работы советских исследователей, следует указать на их идеологизированность и декларативность. В центре внимания оказывается социально-экономический аспект политики России в ущерб административно-правовому. Но именно в этот период впервые была поставлена проблема изучения административных, судебных реформ самодержавной власти в степных областях, сформулированы отдельные специальные подходы и методы рассмотрения законодательных актов.

Распад Советского Союза способствовал разрыву научных связей между республиками, породил вакуум в изучении отдельных аспектов их истории. Но несмотря на это, 80–90-е гг. XX в. отмечены всплеском интереса к имперской проблематике, ее смысловому значению, формам проявления на российском пространстве. Исследователи стремятся расширить понятие *империи* как особого типа политической организации, «приложить» универсальные имперские характеристики к российской исторической реальности. Большую популярность в научной среде приобретает регионально ориентированный подход к проблеме империи, совмещающий анализ имперских унифицирующих механизмов с разнообразием реальной действительности. Среди исследователей, занимающихся

<sup>12</sup> Сулейменов Б.С. Об административном устройстве казахской степи по реформе 1867–1868 гг. // Вестник АН Казахской ССР. 1951. № 2. С. 118–126.

<sup>13</sup> Культелеев Т.М. Уголовное и обычное право казахов. Алма-Ата, 1955.

<sup>14</sup> Артыкбаев Ж.О. Этносоциальная структура казахов Северного и Центрального Казахстана во второй половине XIX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Алма-Ата, 1989; Марков Г.Е. Кочевники Азии: структура хозяйства и общественной организации. М., 1976 и т.д.

данной проблематикой, следует отметить В.С. Дякина, С.И. Каспэ, С.В. Лурье, А.В. Ремнева, Б.Н. Миронова и др.<sup>15</sup>

Спецификой современного подхода изучения политики Российской империи на окраинах является использование в качестве общеметодологического подхода понятие «новая история империи», предполагающего реконструкцию сложной ткани взаимодействия имперских властей и местных сообществ во всем ее многообразии<sup>16</sup>. В этой связи закономерно появление общих работ, посвященных политике российского самодержавия в отношении национальных окраин<sup>17</sup>. Их отличительным свойством является попытка дать анализ систем управления, их институтов, механизма взаимодействия центральных и местных органов власти с учетом традиций, особенностей образа жизни отдельных народов<sup>18</sup>.

Перечисленные тенденции применимы и к изучению административной политики самодержавия в степи в современной российской исторической науке. Следует отметить достаточно продуктивную научную деятельность в сфере изучения преобразовательных инициатив самодержавия в крае Н.Е. Бекмахановой и Н.Б. Нарбаева<sup>19</sup>. Последний попытался дать развернутую оценку административной политики Российской империи в 60–90-е гг. XIX в. в ее неразрывной связи с внутривластными событиями в государстве, в частности либерально-буржуазными реформами 60-х гг. XIX в.

<sup>15</sup> Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX в.) // Вопросы истории. 1995. № 9. С. 130–142; Ерофеева И.В. Русская имперская идея в истории (К проблеме западно-восточного культурно-идеологического синтеза) // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. Т. 2. М., 1993; Каспэ С.И. Империя и модернизация. Общая модель и российская специфика. М., 2001; Лурье С.В. Русские в Средней Азии: доминанты имперского сознания и способы их реализации // Цивилизации и культуры. Вып. 2. М., 1995; Ремнев А.В. Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук. Омск, 1997. С. 79–85; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). СПб., 1999. Т. 1.

<sup>16</sup> См.: Миллер А.И. Российская империя, ориентализм и процессы формирования наций в Поволжье // *Ab Imperio*. 2003. № 4; Миллер А.И. Империя Романовых и национализм. Эссе по методологии исторического исследования. М., 2006. С. 7–11.

<sup>17</sup> Национальная политика России: история и современность / ред. В.А. Михайлов и др. М., 1997; Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления / ред. С.Г. Агаджанов, В.В. Трепавлов. М., 1998; Российская империя в сравнительной перспективе / под ред. А.И. Миллера. М., 2004 и т.д.

<sup>18</sup> Дамешек И.Л. Имперская концепция власти на российских окраинах (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Вестник НГУ. Серия: История, филология / Новосиб. гос. ун-т; Новосибирск, 2005. Т. 4. Вып. 2: История. С. 40–44; Дамешек И.Л. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало XIX – начало XX вв.). Иркутск, 2005. 246 с.

<sup>19</sup> Бекмаханова Н.Е. Казахстан и Средняя Азия // Национальные окраины Российской империи... С. 323–350; Нарбаев Н.Б. Государственный Совет России и Казахстан (60–90 гг. XIX в.). М., 1993; Он же. Россия и Евразия: проблемы государственности (вторая половина XIX – начало XX в.). М., 1997.

Весомый вклад в разработку проблем функционирования высшей администрации Сибири внесли современные исследователи Н.П. Матханова и А.В. Ремнев. В своих многочисленных статьях и исследованиях они раскрывают сложный механизм взаимовлияния и соподчинения институтов и учреждений российской администрации, неизменно акцентируя расхождение реальных и формальных статусов<sup>20</sup>. Следует отметить работы Е.В. Безвиконной, посвященные административной политике российской администрации в степных областях в 20–60-е гг. XIX в.<sup>21</sup>

Состояние современной отечественной историографии проблемы политики Российского государства в степных областях свидетельствует о начале нового этапа ее развития, когда происходит переосмысление традиционных советских концепций, выход на глобальный уровень исследований в русле имперской проблематики.

Переосмысление сложившихся в рамках советской историографии концепций исторического развития населения окраин Российской империи становится ключевой задачей и в казахстанской науке. В течение последнего десятилетия появилось множество исследований, посвященных как отдельным сюжетам истории казахского народа, так и концептуальному анализу тенденций развития исторического процесса на территории степных областей<sup>22</sup>.

Наиболее очевидным проявлением политической ангажированности значительной части казахстанской исторической науки стало появление так называемого «официального направления», сформированного в 90-е гг. XIX в., в основе которого лежала новая концепция национальной истории Казахстана. Автором последней является академик Национальной академии наук, профессор М.К. Козыбаев<sup>23</sup>. Одной из ключевых позиций данного направления является подтверждение факта существования достаточно развитого государства на территории степи в XVII – XVIII вв., у истоков которого стояла монгольская госу-

<sup>20</sup> Матханова Н.П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX века: проблемы социальной стратификации. Новосибирск, 2002; Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика первой половины XIX века. Омск, 1995. Он же. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX века – начало XX века. Омск, 1997. Он же. Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Вестник Омского отделения Академии гуманитарных наук. 1997. № 2. С. 79–86.

<sup>21</sup> Безвиконная Е.В. Административное пространство «азиатского пограничья» Российской империи в XIX в. / Азиатская Россия: люди и структуры империи: сборник научных статей. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. С. 128–142; Она же. Административно-правовая политика Российской империи в степных областях Западной Сибири в 20–60-х гг. XIX в.: монография. Омск: Изд-во ОГИ, 2005.

<sup>22</sup> Козыбаев М.К. Казахстан на рубеже веков: размышления и поиски. Т. 1–2. Алматы: Ылым, 2000; Оразбаева А.И. Цивилизация кочевников евразийских степей. Алматы: Дайк-Пресс, 2005. 310 с.

<sup>23</sup> Критические замечания в отношении работ М.К. Козыбаева см.: Моисеев В.А. Джунгаро-казахские отношения в XVII – XVIII вв. и политика России // Вестник Евразии. 2000. № 2. С. 22–43.



дарственность («улус Джучи»). Отсюда появляется идея «золотого века» казахских ханств на евразийском пространстве как основа для воссоздания «великой евразийской державы» – Казахстана<sup>24</sup>. Подавляющее большинство казахстанских исследователей 1990-х гг. придерживались данной концепции.

В начале XXI в. наблюдается существенное изменение оценок казахстанских исследователей, которые пытаются выйти за рамки концепции национальной истории М.К. Козыбаева, сконцентрироваться на отдельных проблемах истории Казахстана, российско-казахских отношений, выявить основные обстоятельства, повлиявшие на политику Российской империи в степи, и дать им оценку. Используется традиционное понятие «присоединение» применительно к характеристике российско-казахских отношений в XVIII – XIX вв.<sup>25</sup>

Среди работ, касающихся проблемы административного реформирования степных областей, необходимо специально остановиться на работе К.А. Жиренчина. В ней обстоятельно излагаются все коллизии подготовки и введения административных реформ в казахской степи, делается попытка взвесить все плюсы и минусы российского управления, поэтому автор не ограничивается перечнем фактов и дат, а, вскрывая мотивы, руководившие деятельностью российских властей, приходит к выводу о поэтапности реформ и о постепенности их введения, о постоянном учете местной специфики от ключевых вопросов управления до, например, тонкостей проведения торжественной части выборов представителей казахской администрации<sup>26</sup>.

В отличие от советской историографии, казахстанские исследователи пытаются найти новые формы отражения исторического пространства, его событий посредством реконструкции отдельных исторических сюжетов. Расширяются горизонты научного познания исторической реальности через внедрение новых принципов и методов исследования.

Особое место в изучении истории взаимоотношений Российской империи с кочевым казахским обществом занимает западная историография. Ее теоретической основой стала возникшая в 60-х гг. XX в. теория модернизации. Современные подходы западных исследователей продолжают традиции своих предшественников. Основу их взглядов составляет измененная теория модернизации, которая постулирует сознательное саморазвитие традиционных обществ под определенным влиянием внешних обстоятельств. В рамках новой историографической традиции получают развитие следующие установки:

<sup>24</sup> Данияров К. Альтернативная история Казахстана. Алматы, 1998; Козыбаев М.К. Казахстан на рубеже веков: размышления и оценки. Т. 1. Алматы, 2000; Кузембайулы А., Абилев Е. Казахстан в XVII – начале XX в. Костанай, 1995.

<sup>25</sup> Абайдельдинов Е.М. Политико-правовая история Республики Казахстан. Ч. 1. Алматы, 2002; Артыкбаев Ж.А. Указ. соч.; Сарсембаев М.А. Международное право в истории Казахстана и Средней Азии. Алма-Ата, 1991; Шаймерденова М.Д. История Казахстана с древнейших времен до середины XX в. Алматы, 1999.

<sup>26</sup> Жиренчин К.А. Политическое развитие Казахстана в XIX – начале XX веков. Алматы, 1996.

- переосмысление истории отношений России с национальными окраинами в русле имперской идеологии как отношений между метрополией и колониями. Признается наличие региональной специфики при условии существования единых унификаторских тенденций<sup>27</sup>;
- рассмотрение колониальной политики Российской империи в сравнительной ретроспективе с аналогичными процессами в других европейских государствах, особенно Британской империи<sup>28</sup>;
- оценка политико-правовых, социально-экономических процессов в степных областях в XVIII – XIX вв. в русле развития ситуации в Центрально-Азиатском регионе в целом<sup>29</sup>;
- исследование этнополитических процессов (прежде всего обычного права) в степи в рамках науки «юридической антропологии», изучающей правовое бытие народов в различные исторические эпохи<sup>30</sup>.

Оценивая вклад западной исторической науки в изучение окраинной политики Российской империи, в том числе и в отношении степных областей, необходимо отметить неординарность подходов, глубокий теоретический анализ происходящих процессов, стремление выйти за узкогеографические рамки, выработать четкие концептуальные установки, которые эволюционируют в соответствии с требованиями ситуации.

Накопленный объем научных исследований свидетельствует об устойчивом внимании историков к проблеме изучения административно-судебных аспектов преобразований в степных областях в 60–90-х гг. XIX в. на протяжении последних двух столетий. Исходя из вышеизложенного, выработаны основные составляющие данного диссертационного исследования.

**Объектом** диссертации выступает политика Российской империи в степных областях Западной Сибири во второй половине XIX в.

**Предметом** исследования являются основные административные и судебные преобразования в степных областях Западной Сибири в 60–90-е гг. XIX в.

**Цель** работы состоит в выявлении содержания, основных направлений и этапов административного и судебного реформирования в степных областях в 60–90-х гг. XIX в.

Указанная цель предполагает разрешение следующих исследовательских **задач**:

<sup>27</sup> Le Donne J. The Russian empire and the world, 1700 - 1917. N.Y., 1997; Yaroshevski D. Empire and Citizenship // Russia's Orient. Imperial Borderlands and peoples, 1700–1917. Bloomington - Indianapolis, 1997. P. 58–79.

<sup>28</sup> Soucek S. A history of Inner Asia. Cambridge, 2000.

<sup>29</sup> Olcott M. Kazakhstan. Unfulfilled Promise. Washington, 2002.

<sup>30</sup> Martin V. Barimta: Nomadic Custom, Imperial Crime // Russia's Orient... P. 249–270; Она же. Law and custom in the steppe. The kazakhs of the Middle Horde and Russian colonialism in the nineteenth century. Ruchmond, Surrey. 2001.

1. Выявить особенности и трансформацию территориальной организации степных областей в 60–90-е гг. XIX в.

2. Выделить и систематизировать уровни управления степными областями в 60–70-е гг. XIX в.

3. Охарактеризовать предпосылки и основные принципы реформы 1868 г. в степных областях.

4. Установить предпосылки образования Степного генерал-губернаторства.

5. Определить роль и место штатов управлений в административной системе Степного генерал-губернаторства.

6. Оценить содержание и основные направления эволюции судебной системы в степных областях во второй половине XIX в.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период 60–90-х гг. XIX в. В качестве критерия используется формально-юридический критерий принятия нормативно-правовых актов, обозначивших ключевые направления политики российской власти в степных областях – временных положений «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» (1868) и «Об управлении областями Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской» (1891).

Определение **территориальных рамок** исследования требует обращения к историческому контексту. Понятию «степные области», несмотря на его неоднозначность, обусловленную периферийностью пространства, может быть дано определение, наиболее точно отвечающее потребностям данного исследования. Степные области – это территория западносибирского генерал-губернаторства, административные границы которой были установлены положением «Об управлении областями Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской» в 1891 г. Географические рамки в данной работе ограничиваются частью степи, примыкающей к Сибирской линии, которая впоследствии вошла в состав Степного генерал-губернаторства. На современной карте – это Восточно-Казахстанская, Северо-Казахстанская, Алматинская и Павлодарская области Республики Казахстан, а также Омская область Российской Федерации.

**Методологической базой** исследования выступает отрасль исторической науки, изучающая империи (имперские пространства) – империология. Имперское измерение российской истории, противопоставившее себя национальному нарративу, предполагает формирование новых подходов и объектов исследования: признание многообразия населения империи в религиозном, социальном и других отношениях; наличие сложных систем, определяющих отношения между центром и окраинами, имперской властью и локальными сообществами;

асимметричность административно-политических и правовых структур; ресурсная устойчивость империи и др.<sup>31</sup>

В качестве методологии исследования используется одна из концепций модернизации – «многолинейная модель» модернизационных процессов (Э. Тириахьян, П. Штомпка, Р. Робертсон, У. Бек, К. Мюллер, В. Цаф, А. Турен, С. Хантингтон)<sup>32</sup>. В рамках данной модели признаются: возможность самостоятельного развития местных сообществ с учетом социально-экономических, политических, культурных особенностей (национальные модели модернизации)<sup>33</sup>; наличие переходных (кризисных) состояний, изменяющих направления развития; существенное влияние внешних (международных) факторов на внутригосударственные процессы; активная роль социальных акторов (индивидов, общественных групп) в изменении направлений развития (субъективный фактор)<sup>34</sup>; наличие исторического контекста в трансформационных процессах (историчность подхода); циклическая природа процесса развития; системный характер модернизации (взаимодействие экономической, административной, социокультурной, политической и других составляющих процесса)<sup>35</sup>. Таким образом, модернизация рассматривается в качестве саморазвивающегося процесса, зависящего не только от деятельности политических элит, органов государственной власти (внешний фактор), но и, в первую очередь, от влияния объективных обстоятельств и поведения рядовых членов общества (внутренний фактор).

Методология нового институционализма также выступила в качестве самостоятельного подхода в данном исследовании (Дж. Марч, Й. Олсен, К. Шепсл, Б. Вейнгаст, П. Холл, Р. Тейлор, С. Стейнмо и др.). Политические институты оцениваются в качестве сложных политических комплексов, включающих как формальную составляющую – организацию, так и совокупность социокультурных, символических, нормативно-процедурных аспектов функциони-

<sup>31</sup> Миллер А.И. Империя Романовых и национализм: Эссе по методологии исторического исследования. М.: Новое литературное обозрение, 2006. С. 7; Российская империя в сравнительной перспективе: сборник статей / под ред. А.И. Миллера. М.: Новое издательство, 2004. 384 с.; Хаген М. История России как история империи: перспективы федералистского подхода / Российская империя в зарубежной историографии. М.: Новое издательство, 2005. С. 18–47 и др.

<sup>32</sup> См подр.: Побережников И.В. Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретические проблемы модернизации. М.: РОССПЭН, 2006. 240 с.; Он же. Модернизация: теоретико-методологические подходы / Экономическая история. Обозрение / под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 8. М., 2002. С. 146–168.

<sup>33</sup> Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М.: Аспект-пресс, 1999. С. 14.

<sup>34</sup> Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998; Цаф В. Теория модернизации и различие путей общественного развития // Социс. 1998. № 8. С. 16–17.

<sup>35</sup> Ингельгарт Р. Модернизация и постмодернизация / Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 267–268.

рования институтов<sup>36</sup>. В центре внимания нового институционализма оказывается и проблема анализа политических институтов в контексте модернизационных процессов и цивилизационного транзита, а также диалектика институциональных изменений и стабильности<sup>37</sup>. Проблема транзитного (переходного) положения отдельных политических институтов традиционного общества и их взаимодействие с российскими учреждениями в рамках имперского пространства могла получить свое разрешение только в рамках неинституциональной методологии.

Объединяющим началом процессов модернизации, создания транзитных и сохранения традиционных институтов, принципов организации управления, судопроизводства стала идея и процессы русификации традиционного кочевого сообщества в XIX – начале XX в. Согласно классификации исследователя Э. Тадена следует выделять особый вид русификации – «административную», которая может быть оценена как часть политики абсолютистской административной централизации второй половины XIX в. По справедливому замечанию А.И. Миллера, данная классификация указывает на разнообразие форм проявлений русификаций, не только ассимиляций, аккультураций, но и различных административных практик<sup>38</sup>. В отличие от общесистемного процесса модернизации русификация оценивается в качестве практико-деятельностного компонента административной политики империи в степных областях.

Исследование основано на применении различных методов, как общенаучных, так и специальных. При изучении законодательных актов использовался системно-структурный анализ, основу которого составляет комплексное рассмотрение процесса законотворчества, включающего предысторию закона, его текстовой анализ и условия реализации. Конкретно-историческое исследование изменений административного управления и судопроизводства в степных областях в их преломлении к общегосударственной политике в отношении национальных окраин позволяет выйти на общероссийский уровень организации имперского пространства.

**Источниковую базу** диссертации составили неопубликованные и опубликованные письменные исторические источники, которые по их формальной типологии и информативным возможностям можно разделить на четыре категории:

1. Законодательные акты (положения, именные указы, указы Сената и т.д.), опубликованные в Полном собрании законов Российской империи. Они несут значительный объем информации относительно правительственной позиции и ее эволюции с течением времени. Наибольший интерес представляют

<sup>36</sup> Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М., 1995; Питерс Б.Г. Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления. М., 1999; Дегтярев А.А. Основы политической теории. М., 1998.

<sup>37</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004; Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. М., 2000.

<sup>38</sup> Миллер А.И. Империя Романовых... С. 55–56.

ключевые законодательные акты, определившие направление инициатив самодержавия в степном крае: временные положения «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» (1868) и «Об управлении областями Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской» (1891). Несмотря на необходимость критического отношения к подобным источникам, поскольку реальная ситуация зачастую была более сложной и противоречивой, именно они в комплексе с другими источниками позволяют создать целостную картину направленности административных реформ самодержавия в степных областях.

2. Делопроизводственные документы (отчеты, рапорты, проекты, прошения, докладные записки, особые мнения, материалы работы комиссий и комитетов, законодательных органов власти, отношения и т.д.) выступают наиболее обширным и многочисленным видом источникового материала. Данный вид источников содержится в фондах Российского государственного военно-исторического архива (Ф. 400 – Главный штаб и подведомственные ему учреждения), Центрального государственного архива Республики Казахстан (Ф. 64 – Фонд Степного генерал-губернатора), Государственного архива Омской области (Ф. 3 – Главное управление Западной Сибири) и др. Именно в них содержится информация о реализации основных положений законодательства (отчеты степных генерал-губернаторов, военных губернаторов Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областей, материалы ревизий, докладные записки об устройстве судебной части, управления в степи и т.д.), об отношении к правительственным инициативам местной администрации, о предложениях сибирского руководства и отдельных чиновников о путях реформирования края (особенно относительно преобразований 60-х и 90-х гг. XIX в.) и т.д. Кроме того, именно делопроизводственная документация является источником полноценной информации, связанной с разделением полномочий между центральными и местными органами власти. Совершенно особым видом источников выступают материалы работы ревизионных комиссий 1882 и 1899 гг., которые содержат огромный пласт информации по подготовке и обсуждению основных положений законодательства 1891 г.<sup>39</sup>

3. Эпистолярные источники (письма российских чиновников, генерал-губернаторов Западной Сибири, степных генерал-губернаторов, военных губернаторов областей и т.д.), в отличие от делопроизводства, имеющего официальный характер, представляют интерес с точки зрения того, что они несут на себе отпечаток мировоззренческих установок автора. Исключение составляет официальная переписка, являющаяся частью делопроизводства. Например, в частном письме известного востоковеда Н.В. Ханыкова содержится весьма рез-

---

<sup>39</sup> Отчет комиссии, ревизовавшей в 1882 г. уездное управление Степного генерал-губернаторства // ЦГА РК. Ф. 64. Оп. 1. Д. 124; Отчет капитана Давлетшина, ревизовавшего народные суды в степных областях в 1899 г. // Там же. Д. 2209.

кая критика действий Степной комиссии и подготовленного ею законопроекта, которая была бы просто недопустима в официальной документации<sup>40</sup>.

4. Воспоминания и дневники сибирских генерал-губернаторов, чиновников, военных и т.д. Данный круг источников весьма неоднороден. Если воспоминания отражают целостную жизненную позицию их автора, поскольку обычно пишутся после завершения описываемых событий, то дневники позволяют увидеть эволюцию взглядов автора и выражают его сиюминутные настроения. Наибольший интерес вызывают воспоминания генерал-губернатора Западной Сибири А.О. Дюгамеля, в которых содержится обширная информация о ситуации в степных областях накануне преобразований 60-х гг. XIX в., отношение автора к грядущим переменам в «азиатской политике» России и к отдельным представителям центральной администрации, в частности к военному министру Д.А. Милютину<sup>41</sup>. К числу подобных источников относятся воспоминания И.Ф. Бабкова, в которых представлена уникальная информация о процессе подготовки реформы 1868 г. в регионе. Автор, являясь исполняющим обязанности военного губернатора Семипалатинской области (1867–1868), выступает представителем степной администрации и выражает ее точку зрения на предстоящие преобразования<sup>42</sup>.

В ином ключе может быть рассмотрен дневник участника Степной комиссии А.К. Гейнса, охватывающий период с 1865 по 1866 г.<sup>43</sup> Достаточно подробно описывая путешествие по степному краю, автор стремится осветить не только внешнюю обстановку в регионе, позицию местного руководства, но и позиции членов комиссии по ключевым вопросам предстоящего преобразования. Комплексное использование эпистолярных источников и воспоминаний обеспечивает всесторонний взгляд на эволюцию позиций центральной и местной администрации по ключевым положениям реформ в казахской степи.

Вышеозначенный круг источников является вполне репрезентативным для решения поставленных в диссертации целей и задач.

**Научная новизна** диссертации определяется самим предметом исследования и заключается в выявлении критериев и основных этапов административной политики России в степных областях Западной Сибири во второй половине XIX в.:

- в диссертации рассмотрены взаимоотношения центрального и местного аппарата управления, выявлены общие принципы и динамика институтов и методов управления, административно-территориальной

<sup>40</sup> Извлечения из письма действительного статского советника Ханькова из Парижа (30 июня 1868 г.) // РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 120. Л. 553–555.

<sup>41</sup> Автобиография А.О. Дюгамеля // Русский архив. 1885. № 5, 7, 10.

<sup>42</sup> Бабков И.Ф. Воспоминания о моей службе в Западной Сибири, 1859–1875. СПб.: Типография В.Ф. Киршбаума, 1912. 576 с.

<sup>43</sup> Гейнс А.К. Дневник 1865 г. Путешествие по киргизским степям // Он же. Собрание литературных трудов. Т. 1. СПб., 1897. С. 179–589.

организации, судоустройства в степных областях во второй половине XIX в.;

- в исследовании выявлена взаимосвязь административных и судебных аспектов преобразований в степных областях, что подчеркивает специфику военно-народной модели организации государственной власти в степных областях Российской империи;
- результаты исследования позволяют представить окраинную политику самодержавия в русле имперской проблематики, как неотъемлемую часть общегосударственной политики;
- в научный оборот вводится значительный комплекс источников, позволяющий существенным образом расширить представления о мотивах имперской политики в регионе, выявить ее содержание и этапы.

**Практическая значимость** исследования состоит в возможности использования материалов и выводов диссертации при разработке обобщающих, базовых курсов по истории России и истории Казахстана, специальных курсов, разработке учебников и учебных пособий, в историко-краеведческой работе, при написании обобщающих трудов по русско-казахским отношениям в XIX в.

**Апробация работы:** основные выводы работы докладывались на международных и региональных конференциях (Омск, 2007, 2008), Алматы (2007) и опубликованы в пяти статьях.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Международное положение и внутренняя политика Российской империи, общественно-политическая ситуация в степных областях в 60–70-х гг. XIX в. потребовали проведения очередной административной реформы, завершающей юридическое оформление податного статуса казахского населения в составе государства. Процесс реформирования степи выступал неотъемлемой частью либерально-буржуазных реформ 60-х гг. XIX в. Региональные особенности окраин потребовали реализации различных административных моделей в Закавказье, Туркестане, Сибири, казахской степи. Степные области должны были приобрести статус внутренней окраины, сохраняющей полувоенное положение и принципы косвенного управления. Новая административная система соединяла общероссийские и местные институты власти и соответствовала особенностям управления степной окраиной.

2. Проблема объединения степных областей в единую систему управления актуализировалась в результате реализации временного положения «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» 1868 г. Унификаторские тенденции, заложенные еще «Уставом о сибирских киргизах» (1822) требовали создания единой модели управления и судопроизводства на всей территории края. Образование степного генерал-губернаторства в 1882 г. способствовало изменению административно-территориального устройства степных областей и перераспределению полномочий с областного уровня власти на уровень генерал-губернаторства.



3. Усложнение модели управления степными областями в 80-х гг. XIX в. обусловило необходимость внесения изменений в штат управления степного генерал-губернаторства. Штат управления основывался на строгой иерархии и линейности в организации управления областями. Штатная численность чиновников генерал-губернаторства, областных и уездных правлений в 80-х гг. XIX в. существенно увеличилась (в пропорции по отношению к населению составляла 1:150), что было обосновано отдаленностью и полувоенным положением степной окраины.

4. Процесс реформирования принципов судопроизводства в степных областях в конце XIX в. был направлен на последовательное вытеснение традиционных обычно-правовых институтов и замену их общероссийскими судебными инстанциями. Реформы правовой системы стали неотъемлемой частью административной политики Российской империи в степных областях в XIX в.

Тема работы, поставленные цели и задачи, определенный подход и методы обусловили следующую структуру исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обосновывается актуальность, исследуется степень изученности темы, сформулированы цель и задачи диссертационного исследования, определены объект, предмет, хронологические и территориальные рамки работы, методологическая основа и методы исследования, перечислены положения, выносимые на защиту, показаны научная новизна и практическая значимость диссертации.

**Глава первая – «Административно-территориальное и судебное устройство степных областей в 60–70-х гг. XIX в. Предпосылки создания Степного генерал-губернаторства».**

**В первом параграфе** – «Территориальная организация степных областей» – анализируются основные положения законодательства 1868 г. с учетом предложений и дополнений, высказанных высшими, центральными и местными органами власти, отдельными чиновниками и общественными деятелями. Это позволяет выявить ключевые позиции представителей российской администрации, проследить динамику процесса законотворчества.

Административно-территориальное деление степной части западносибирского генерал-губернаторства на две области – Акмолинскую и Семипалатинскую, предложенное авторами проекта временного положения «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях», не встретило существенных возражений со стороны министерств и местной администрации. Основная причина заключается в том, что в процессе работы в регионе Степная комиссия, составлявшая проект, убедилась в отсутствии возможности объединения степи Сибирского и Оренбургского ведомств в одну область в связи

с громадностью пространства и различиями в принципах и институтах управления. Несомненное влияние оказала позиция сибирской администрации, считающей стратегически неверным и даже опасным для социальной обстановки в крае проведение подобной унификации.

В итоге приобретение степными областями положения внутренней окраины империи обусловило ликвидацию переходной окружной системы и введение общероссийского разделения на уезды. Уездное управление, предусматривающее большую территориальную определенность и фиксированный количественный состав населения, способствовало созданию более четкой вертикали власти между сибирской администрацией и органами родового самоуправления. При этом аульно-волостное деление осталось неизменным и в своей основе совпадало с хозяйственно-родовой организацией кочевников.

**Во втором параграфе** – «Управление степными областями» – оценивается система управления степными областями в 60–70-х гг. XIX в. Основу управления степным краем составляло единство военно-гражданских полномочий военного губернатора и уездного начальника. Сохранение чрезвычайного характера власти руководителя области должно было обеспечить незыблемость государственной власти в регионе, подчеркнуть его особое положение в имперском пространстве – как внутренней окраины, находящейся на полувоенном положении. Первоначальная идея Степной комиссии и ведущих министерств предусматривала формирование степной администрации на гражданских принципах при условии введения элементов народного самоуправления. Дневниковые записки члена комиссии А.К. Гейнса свидетельствуют о том, что в результате посещения округов и волостей кочевников, консультаций с сибирским руководством комиссия дала переоценку стратегических планов самодержавной власти в степных областях и отказалась от введения гражданской администрации.

Процесс бюрократизации окраин predetermined ликвидацию окружных приказов и введение должности уездного начальника с соответствующим штатом управления. Усложнение делопроизводства, потребность централизации власти в руках одного лица и развитие принципа межведомственного взаимодействия обусловили появление фигуры уездного начальника. Полномочия волостных управителей и аульных старшин не подверглись существенным изменениям.

Тем самым законодательство 1868 г. закрепило бессословность выборной системы на аульно-волостном уровне власти и регламентировало сроки занятия должностей и круг избирателей. Сохранение выборных должностей на уровне родового самоуправления свидетельствует о продолжении тенденции интеграции традиционных органов власти в российские политические институты при условии их постепенной модернизации, прежде всего бюрократизации.

**Третий параграф** «Эволюция судебной системы в степных областях» посвящен анализу содержания и направлений эволюции судебной системы в степных областях в 60–70-х гг. XIX в. Наибольшее количество дискуссий в процессе обсуждения законопроекта вызвали вопросы, касающиеся судебной

системы в крае. Основной причиной актуализации данных вопросов стала глобальность поставленной цели – правовая унификация, изменение правосознания кочевого общества. Дополнительным стимулом явилось ограниченное влияние российских судебных инстанций в регионе и устойчивая популярность суда биев не только среди казахского населения, но и российского казачества. Изменить ситуацию в ближайшие несколько десятилетий кардинальным образом не представлялось возможным, было необходимо продолжить практику ограничения полномочий суда биев посредством увеличения числа преступлений, подведомственных российскому суду, введения альтернативной судебной инстанции – уездного судьи и превращения почетного звания бия в должность, зависимую от имперской администрации. Неизбежным итогом подобной практики должно было стать постепенное включение степного судопроизводства в орбиту российского права, складывание регионального компонента имперской правовой системы.

**Вторая глава – «Организация Степного генерал-губернаторства в 80–90-х гг. XIX в.».**

**Первый параграф – «Образование Степного генерал-губернаторства. Ревизионная деятельность местной администрации»** – раскрывает предпосылки и содержание процесса создания особой административной единицы – Степного генерал-губернаторства. Основная установка российской власти была направлена на превращение степи во внутреннюю провинцию российского государства, но она сталкивалась с разделенностью степи между двумя генерал-губернаторствами – Западно-Сибирским и Оренбургским. В начале 80-х гг. XIX в. вопрос изменения правового статуса степи в составе Российской империи получил официальное разрешение в рамках указа императора (18 мая 1882 г.), согласно которому в крае образовалось Степное генерал-губернаторство в составе трех областей: Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской.

Реформирование органов власти степных областей столкнулось с социально-экономическими и политическими проблемами, данные обстоятельства обусловили потребность поиска оптимальных форм реализации новой управленческой модели в рамках, прежде всего, ревизионной деятельности местной администрации. Итогом ревизий 70–80-х гг. XIX в. стало принятие ряда мер по ужесточению ответственности административного аппарата органов государственной власти в лице, прежде всего, областных и волостных управлений, за принимаемые решения. Кроме того, областное правление расширило контроль за деятельностью уездных управлений, а также за местным судопроизводством и системой выборов в степи. Степной генерал-губернатор использовал результаты проведенных ревизий для расширения круга полномочий административных органов в вопросах, связанных с организацией управления и судопроизводства в отношении местного кочевого населения.

Административное реформирование степных областей способствовало активизации законотворческой деятельности сибирской и степной администрации. В 1887 г. по инициативе степного генерал-губернатора была создана спе-

циальная, омская комиссия для рассмотрения проектов дальнейшего реформирования принципов управления и судопроизводства в степи. По итогам четырех лет работы комиссии (1887–1891) удалось выработать единый проект положения «Об управлении областями Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской», который 25 марта 1891 г. получил официальное одобрение императора.

В отличие от реформы 1868 г. положение 1891 г. существенно расширило компетенцию уездных начальников: они пользовались правами и исполняли обязанности полицейских управлений и исправников. При этом необходимо отметить, что данное положение противоречило действующему законодательству о полиции центральных районов Российской империи. Но законодатель, руководствуясь принципом сохранения особенностей управления на окраинах, для быстроты реализации административных распоряжений установил единоличную полицейскую власть уездных начальников.

Кроме того, новое положение попыталось разделить судебные и административные функции и более полно определило служебные обязанности и компетенцию всех административных органов управления. В деятельности и структуре органов «общественного самоуправления» у казахов законодатель произвел некоторые изменения в направлении большего сближения с порядками крестьянского самоуправления европейской России.

Таким образом, положение 1891 г. было направлено на дальнейшую унификацию административного и судебного устройства степных областей, на окончательное превращение степи во внутреннюю провинцию Российской империи, административное управление которой соответствовало центральным областям государства.

**Второй параграф** – «Штаты управления Степного генерал-губернаторства в 80–90-е гг. XIX в.» – посвящен анализу штатного расписания чиновников степного генерал-губернаторства. Усложненная система управления степными областями в 80–90-х гг. XIX в. потребовала определения штатного расписания чиновников созданного степного генерал-губернаторства. В 1883 г. степной генерал-губернатор Г.А. Колпаковский подготовил новое штатное расписание. Анализ последнего позволил прийти к следующему выводу.

Штатная численность чиновников степного генерал-губернаторства, областных и уездных правлений в течение 1882–1895 гг. увеличивалась в геометрической прогрессии, поскольку специфика управления окраиной, фактически находящейся на полувоенном положении, заставляла дифференцированно подходить к вопросу комплектования штатов управления. Особая роль в процессе формирования штатного расписания принадлежала степному генерал-губернатору, который самостоятельно определял необходимое для решения управленческих задач в степных областях количество чиновничьего аппарата.

**Третья глава** – «Административно-судебные преобразования 90-х гг. XIX – начала XX вв. в степи».

**Первый параграф** – «Изменение системы управления в Степном генерал-губернаторстве на рубеже XIX – XX вв.» характеризует последующие шаги

российской администрации в степных областях были направлены на реализацию принципов положения 1891 г. К началу 1896 г. были выявлены существенные недостатки в управлении степными областями, которые были представлены комиссией под руководством военного губернатора Семиреченской области генерал-майора Фриде в виде «Замечаний к Положению об управлении в областях Степного генерал-губернаторства». Смысл замечаний сводился к необходимости при комплектовании штатного состава губернской и областной администраций руководствоваться не едиными стандартами, применяемыми в Центральной России, а региональной спецификой и потребностями возникшей ситуации.

Аналогичная точка зрения содержалась в проекте, разработанном земским отделом МВД в 1899 г. Данный проект стал одним из последних проектов реорганизации управления степными областями в целом и степным генерал-губернаторством в частности, но в законодательном порядке он утвержден не был, тем самым оставив состав генерал-губернаторства и порядок управления в нем без изменений, в соответствии положением 1891 г.

Процесс организации управления в Степном генерал-губернаторстве на рубеже XIX – XX вв. отличался активной законотворческой позицией как центральных, так и губернских и областных уровней управления. Задача унификации принципов управления всем степным пространством, заявленная в предшествующих законодательных актах не могла быть решена на практике. Кочевое население, специфика управления степными областями, особенности судебного процесса обусловили невозможность введения единообразной модели управления. Степные области оказались не готовы к изменению правового статуса и переходу в разряд внутренних провинций Российской империи.

**Второй параграф** – «Судебная реформа в степных областях в 90-х гг. XIX – начале XX вв.» – исходит из установки, что процесс реформирования принципов судопроизводства в степных областях в конце XIX в. был направлен на последовательное вытеснение традиционных обычно-правовых институтов и замену их общероссийскими судебными инстанциями.

К началу 90-х гг. XIX в. в степных областях выполнение задач по осуществлению следственных действий и судопроизводства входило в обязанность уездного судьи, что в большинстве случаев приводило к затягиванию следственных действий и производства дел в мировых судах. Поэтому степной генерал-губернатор Г.А. Колпаковский в 1893 г. принимает проект учреждения в 11 уездах степных областей должностей судебных следователей, с подчинением их прокурорскому надзору, а также введения в областных городах и в Петропавловске городских мировых судей. Финансирование данных проектов предполагалось за счет «увеличения кибиточной подати и введения земского сбора».

Одним из важных недостатков судебной системы, сложившейся в степных областях, стало «отсутствие в крае близких к народу судебных органов для разбо-

ра возникающих в обыденной жизни населения маловажных судебных дел»<sup>44</sup>. Сибирской администрацией неоднократно предпринимались меры к устранению указанных недостатков в организации судебной части в степных областях, но они были направлены на вынесение частичных изменений и не касались коренных недостатков местного судебного строя. Исходя из указанных обстоятельств, в 1894 г. министр юстиции поручил специальной комиссии под руководством тайного советника Бутовского разработать проект о проведении временных мероприятий, направленных на улучшение судебной части в Сибири и степных областях. Комиссия Бутовского, изучив положение в судебной части окраинных областей Сибири и казахской степи, составила проект временных правил об устройстве судебной части в губерниях и областях Сибири. Главные из выработанных ею предложений сводятся к осуществлению в регионе судебной реформы в полном объеме по аналогии с центральными провинциями России на основаниях принципов, указанных в действующих судебных уставах 1864 г.

К сожалению, законотворческая деятельность представителей центральной и степной администраций по вопросу реформирования судебной системы в степных областях не получила должного правового оформления в связи с неготовностью населения Степного генерал-губернаторства к переходу на общероссийские принципы судопроизводства.

**В заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационной работы.

Процесс организации российского имперского пространства посредством включения окраин в состав территории единого государства в XIX в. приблизился к своему логичному завершению, потребовав от власти выработки особых принципов и методов управления окраинами. Универсальность поставленных целей и задач в отношении южных окраин России выражалась в реализации идеи превращения регионов в органическую часть государства посредством проведения прежде всего военно-административных мероприятий и правовой унификации. Предложенная усложненная модель управления окраинами по аналогии с центральными провинциями России не исключала вариативности в управлении каждой из них, с учетом региональной специфики.

Являясь составной частью окраинной политики российской власти, временное положение «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» 1868 г. зафиксировало новый статус степных областей в составе Российской империи – окраинной провинции. Предпосылками принятия нового законодательства выступили: неудачное завершение Крымской войны (1853–1856), подготовка либерально-буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX в., изменение социально-политической обстановки в казахской степи, военно-стратегическая потребность власти в окончательном изменении правового положения степных областей. Но основной причиной активизации политики рос-

---

<sup>44</sup> Объяснительная записка к устройству судебной части Степного генерал-губернаторства 1891 г. // ЦГА РК. Ф. 64. Оп. 1. Д. 1186. Л. 8.

сийской власти в степи стало ее геополитическое положение на границе стратегических интересов Британской империи, требующее обеспечения военно-политического могущества Российской империи, ее конкурентоспособности на международной арене. В связи с этим обстоятельством казахская степь на протяжении XIX в. выполняла роль плацдарма в процессе продвижения России в Центрально-Азиатский регион.

Результатом всего этого стала подготовка проекта нового комплексного законодательного акта для населения казахской степи. Единство целевых установок и задач российской власти в отношении казахского населения на протяжении 60–90-х гг. XIX в. обуславливает выделение особого периода в административном реформировании Российской империей степных областей, который подразделяется на три главных этапа. Критерием периодизации служат направления законодательных инициатив в вопросах административно-территориального деления, управления и судоустройства.

Начало *первому этапу* процесса превращения степных областей во внутреннюю окраину (провинцию) российского государства заложили преобразования 1868 г., проводившиеся в русле либерально-буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX в. Процесс подготовки предстоящего преобразования в рамках деятельности Степной комиссии, ведущих министерств, сибирской и степной администраций наглядно продемонстрировал неготовность края к внедрению всех положений военной и судебной реформ, а также к ликвидации традиционных административно-правовых институтов. Исходя из данных обстоятельств, за степью был закреплен статус внутренней окраины, сохраняющей полувоенное положение, что нашло выражение в реализации принципов деконцентрации власти и ее сосредоточения в руках военных губернаторов при сохранении контролирующих функций за центральными министерствами. Введение уездной системы вместо переходной окружной не предполагало полного уничтожения принципов аульно-волостного деления кочевников, но способствовало дальнейшему усилению территориального принципа в их разделении.

В целях приближения степи к остальным провинциям государства была введена новая искусственная единица управления – уезд во главе с уездным начальником. Коллегиальный характер окружной системы, которая обладала переходным статусом, к 60-м гг. XIX в. стал серьезным препятствием в решении задач централизации аппарата управления и его бюрократизации. Аульно-волостной уровень власти практически не подвергся изменениям, поскольку население сохраняло особенности кочевого хозяйства, потребностям которого отвечало местное кочевое самоуправление. В результате, в степных областях сформировалась административная система, соединяющая общероссийские и местные институты власти, которая соответствовала особенностям управления данной окраиной.

Наибольшей последовательностью законодательство отличалось в вопросе организации судебной системы в крае: оно было направлено на вытеснение с политической арены суда биев посредством создания альтернативной судебной

инстанции – уездного судьи и окончательного превращения звания бия в должность, зависимую от российской администрации.

*Второй этап* в реализации административной реформы в степных областях связан с периодом 70–80-х гг. XIX в. и характеризовался активной законотворческой деятельностью по поиску оптимальной системы организации власти в крае. Дискуссии по вопросу объединения степных областей в единое генерал-губернаторство, начатые еще в 50-е гг. XIX в., получили реальное воплощение в 1882 г. посредством создания в степи особого ведомства – Степного генерал-губернаторства.

В качестве ключевых предпосылок образования Степного генерал-губернаторства выступали: различия в модели административного управления степными областями западносибирского и оренбургского ведомств, что противоречило принципам унификации, реализуемым имперской властью; необходимость повысить эффективность управления территорией посредством централизации власти в руках одного должностного лица – степного генерал-губернатора; потребность решения военно-стратегической задачи установления четкой государственной границы на южных пределах государства через продвижение в Среднюю Азию, а также окончательное разрешение приграничных проблем с Китайской империей.

Образование Степного генерал-губернаторства способствовало изменению административно-территориального устройства степных областей и перераспределению полномочий с областного уровня власти на уровень генерал-губернаторства. В состав новой территориальной единицы вошли три области, расположенные в восточной части казахской степи: Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская. Последние, в свою очередь, подразделялись на пять уездов.

Спецификой организации управления в областях, вошедших в состав Степного генерал-губернаторства, явилось наличие нескольких моделей управления: военно-народной в Семиреченской и Семипалатинской областях (при условии некоторых различий в принципах принятия решений); гражданской в Акмолинской области. Результатом образования единого Степного генерал-губернаторства стало введение единой управленческой модели во всех степных областях, которая, как показали последующие ревизии, в большей степени отвечала стратегической цели изменения статуса региона в составе Российской империи.

Развитие принципов государственного управления степными областями в 80-х гг. XIX в. потребовало внесения существенных изменений и в штат управления Степного генерал-губернаторства. Штатная численность чиновников генерал-губернаторства, областных и уездных правлений в 80-х гг. XIX в. существенно увеличилась, поскольку специфика управления окраиной, фактически находящейся на полувоенном положении, заставляла избирательно подходить к вопросу комплектования штатов управления.



*Третий этап* административного реформирования степных областей приходится на период 90-х гг. XIX в. Законотворческая деятельность степной администрации в конце 80 – начале 90-х гг. XIX в. завершилась подготовкой положения 1891 г., которое было направлено на дальнейшую унификацию административного и судебного устройства степных областей, на окончательное превращение степи во внутреннюю провинцию Российской империи, административное управление которой должно соответствовать центральным областям государства.

В соответствии с положением 1891 г. изменился правовой статус степного генерал-губернатора, посредством сужения компетенции, в частности, из нее были изъяты часть военных и дипломатических функций. В степных областях полномочия высших должностных лиц – военных губернаторов также подлежали ограничению за счет лишения их функций по управлению военными казачьими частями, дислоцированными на территории области.

В отличие от административной реформы 1868 г. положение 1891 г. во многом расширило компетенцию уездных начальников: они пользовались правами и исполняли обязанности полицейских управлений и исправников. Таким образом, российская администрация добилась установления единоличной полицейской власти уездных начальников для повышения эффективности реализации административных распоряжений.

Определенные изменения коснулись и местных кочевых органов власти. Система выборов была сохранена только на уровне волостных съездов, на уровне аульного управления появляются сельские сходы типичные для крестьянского самоуправления центральных провинций Российской империи.

Процесс реформирования принципов судопроизводства в степных областях в конце XIX в. также был направлен на последовательное вытеснение традиционных обычно-правовых институтов биев и замену их общероссийскими судебными инстанциями. Предпринятые в этом направлении меры практически сразу натолкнулись на неготовность местного казахского населения и российских судебных инстанций перейти к новому порядку судопроизводства.

Основные направления административного реформирования степных областей во второй половине XIX в. отличались целостностью и последовательностью реализации генеральной линии, при наличии определенных противоречий на центральном и местном уровнях власти, и составили органическую часть правительственной стратегии в отношении окраинных территорий. Однако полная политико-правовая интеграция и управленческая унификация, к которым российская власть, несомненно, стремилась, достигнуты не были. Сохранялись индивидуальные различия в формах управления и суда на территории казахской степи по сравнению с центральными провинциями Российского государства. Реальная действительность оказалась значительно сложнее стратегических планов властных институтов, и потребовался гораздо более продолжительный срок для окончательного достижения поставленной еще в начале XIX в. цели.

**Список публикаций автора по теме диссертационного исследования:  
Статьи, опубликованные в журналах, рекомендованные ВАК:**

1. *Васин К.Л.* Российская империя и Сибирь : эволюция административной стратегии на рубеже конца XIX – начала XX вв. // **Омский научный вестник.** Серия «Общество. История. Современность». – Омск : Изд-во ОмГТУ, № 5 (59). 2007. С. 20–26.
2. *Васин К.Л.* Ревизия уездных управлений Степного генерал-губернаторства 1882 г.: содержание и последствия // **Вестник Томского государственного университета** : Общенаучный периодический журнал. Бюллетень оперативной научной информации. Томск : Издательство ТГУ, 2007. № 125 (октябрь). С. 29-36.

**Статьи:**

3. *Васин К.Л.* Общие принципы административной политики в Сибири на рубеже XIX – XX вв. // Кадровое обеспечение региональной экономики и управления : правовое поле, проблемы и перспективы : материалы Второй международной научно-практической конференции. – Омск : Изд-во СИБИТ, 2007. С. 253–259.
4. *Васин К.Л.* Переселенческая политика в Сибири на рубеже XIX – XX вв.: проблемы периодизации // Актуальные проблемы образования и воспитания: международный опыт и перспективы сотрудничества. Сборник научных статей № 1. – Омск : Изд-во НОУ ВПО «Омский гуманитарный институт», 2008. С. 81–86.
5. *Васин К.Л.* К вопросу реформирования штатов управления Степным генерал-губернаторством в 80–90-х гг. XIX вв. // Вопросы методологии и истории : сборник научных статей. – Омск : Изд-во ОмГПУ, 2008. Вып. 12. С.105–116.

Подписано в печать \_\_\_\_\_08.

Печать на ризографе. Бумага офсетная. Формат 60×80 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Уч.-изд. л. 2,25. Печ. л. 1,5. Тираж \_\_ экз. Заказ \_\_\_\_\_ .

---

Отпечатано в \_\_\_\_\_.