Административные реформы в Казахстане (1867–1868, 1886, 1891 гг.)

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ 60-Х, 80–90-Х ГОДОВ XIX ВЕКА

Административные реформы 60-х годов XIX века

В 1867–68 гг. на территории Казахстана царское правительство провело административную реформу. Основная ее цель была направлена на окончательное устранение от власти султанского сословия и введение общеимперского управления. Нововведения должны были способствовать хозяйственной колонизации края и подготовить почву для массового переселения крестьян из европейской части России.

К 60-м годам XIX века реформы, проведенные в 1822 и 1824 годах, постепенно теряли свою значимость. Назрела острая необходимость в проведении новых реформ. Во-первых, в Степи по-прежнему сохранялась власть султанов. Она мешала активной колонизации региона царским правительством. Во-вторых, административно-территориальное деление, которое было принято согласно уставам, вследствие присоединения новых территорий, также не соответствовало изменившимся условиям. В-третьих, развивающаяся промышленность европейской части империи все больше нуждалась в дешевых источниках сырья и рабочей силе. В-четвертых, огромные территории Казахстана, населенные преимущественно казахами, требовали введения единых налогов. В-пятых, появилась необходимость организованного переселения безземельных крестьян из европейской части России в Казахстан. Именно эти причины стали основополагающими для проведения новых административно-территориальных и социально-экономических реформ в Казахстане.

Для изучения края и подготовки проекта положения об его управлении под руководством министра внутренних дел Н.К. Гирса была образована «степная комиссия» из числа российских чиновников и офицеров. Казахская знать была отстранена от разработки нового положения. В 1867 году Александр II подписал «Временное положение об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями». В 1868 году был подписан проект «Временного положения об управлении Тургайской, Уральской, Акмолинской и Семипалатинской областями».

Впервые эти реформы охватили практически весь Казахстан. Были образованы три генерал-губернаторства, в каждое из которых вошли по две области. В Оренбургское генерал-губернаторство вошли Уральская и Тургайская области, в Западно-Сибирское – Акмолинская и Семипалатинская, в Туркестанское – Семиреченская и Сырдарьинская.

Области состояли из уездов, уезды – из волостей, а последние из административных аулов.

Административное управление по новой реформе в большей степени носило военный характер. Генерал-губернатор соединял в себе военную и гражданскую власть. Туркестанский генерал-губернатор получил право ведения прямых дипломатических переговоров с соседними государствами – Китаем и Ираном.

Во главе областей были поставлены военные губернаторы, которые также являлись наказными атаманами казачьих войск. Они назначались царским правительством. Главой уезда стал уездный начальник, назначаемый военным губернатором из числа российских чиновников.

На двух нижних ступенях административного управления находились волостные управители и аульные старшины. Последние избирались исключительно из представителей местного населения.

Султаны были освобождены от налогов и обеспечивались пожизненной пенсией. Царское правительство было вынуждено сделать подобный упреждающий ход: в Степи все еще сохранялось некоторое уважение к султанскому сословию. Все еще существовала угроза организации ими выступлений против царского правительства.

Нововведения коснулись и системы налогообложения. Отныне на всей территории Казахстана был введен единый налог – кибиточная подать. Она взималась ежегодно с каждой кибитки в денежной форме.

Вместо билетного сбора был введен единый паспортный сбор. Казахи, отправляясь на заработки в другие области и губернии, получали паспорта от волостных управителей.

Земли, занимаемые казахами, объявлялись государственными. Отныне они предоставлялись казахам на правах общественного пользования. Согласно нововведениям леса также были объявлены казенными.

В целом реформы имели колониальный характер. Они подчеркивали полную завершенность процесса присоединения Казахстана к России. Земля Казахстана стала государственной. Отныне царское правительство под разными предлогами могло свободно отбирать ее у казахов. Позднее так и произошло: степняки начали массами вытесняться с исконных земель на малоплодородные и солончаковые пространства в пользу переселенческого крестьянства и казачества. Свободное распоряжение властями природными ресурсами превращало Казахстан в сырьевой придаток экономики России.

Административные реформы 80–90-х годов XIX века

Восстания 1869–1873 гг. в Младшем жузе доказали незаконченный характер реформ, проведенных царским правительством. Необходимость продолжения реформ диктовалась и другими причинами. Разделение Казахстана на три генерал-губернаторства не позволяло оперативно и системно решать вопросы, связанные с массовым переселением крестьян из европейской части России. Также произошло военное присоединение Средней Азии к Российской империи, что потребовало использования единого подхода и экономии средств в управлении обширным регионом. Царское правительство планировало решить задачу постепенного слияния края с остальной частью России. И, наконец, существующие положения изначально носили временный характер.

В 1882 году Западно-Сибирское генерал-губернаторство было упразднено и создано Степное генерал-губернаторство, в состав которого вошли Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская области.

После многолетних обсуждений 2 июня 1886 года российский император Александр III подписал указ об управлении Туркестанским краем. По новому положению в состав Туркестанского генерал-губернаторства вошли Сырдарьинская, Ферганская и Самаркандская области. В 1897 году в его состав также вошла Семиреченская область. Центром Туркестанского генерал-губернаторства по-прежнему оставался город Ташкент.

В феврале 1890 года было утверждено «Временное положение об управлении Закаспийской областью». В состав этого административного образования вошли пять уездов: Красноводский, Ашхабадский, Теджeнский, Мервский, населенные преимущественно туркменами, и Мангышлакский. Последний уезд был населен в основном казахами Младшего жуза (род адай).

Третий документ – «Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями» был подписан 25 марта 1891 года. Было образовано Степное генерал-губернаторство, в состав которого вошли Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская области. Центр нового территориального образования находился в городе Омске. Уральская и Тургайская области были подчинены напрямую министру внутренних дел. Вопросы поощрения казахов, выдачи им разрешения на строительство мечетей находились в юрисдикции министра внутренних дел.

Таким образом, вместо трех генерал-губернаторств осталось два. Мангышлакский уезд не вошел ни в одно из генерал-губернаторств. В этом проявился имперский принцип «разделяй и властвуй», т. к. единый некогда Младший жуз был поделен на три части. В результате реформы одна часть жуза осталась в составе Внутренней Орды, вторая – в Закаспийской области, а третья – в структуре Степного генерал-губернаторства. Царское правительство было вынуждено пойти на этот шаг из-за многочисленных восстаний на территории Младшего жуза.

По новому положению за ряд преступлений местное население привлекали к уголовной ответственности на основе общеимперских законов. Так, дела, связанные с деятельностью, направленной против христианства, выступлениями против нового порядка управления и выражением недовольства по поводу сбора налогов и несения повинностей, изымались из ведения суда биев.

Народные судьи избирались сроком до 3 лет. Они находились под контролем и давлением уездных начальников. Ситуация усугублялась борьбой «партий», старавшихся протаскивать на эти должности своих представителей. Не случайно народными судьями становились случайные и неавторитетные в обществе люди. Все это приводило к тому, что авторитет биев падал.

Изменения носили не только территориальный, но и административный характер. Генерал-губернаторов наделили практически неограниченной властью. Степной генерал-губернатор получил право осуществления административной высылки неблагонадежных в политическом отношении граждан.

Военный губернатор был наделен правом утверждения в должности волостных управителей. Были существенно расширены административные функции уездных начальников. В их ведение перешло утверждение аульных старшин. В крупных городах были учреждены полицейские управления. А в ряде уездных центров стали появляться полицейские приставства. В то же время были значительно ослаблены позиции суда биев.
Продолжение административных реформ в 80–90-х годах XIX века окончательно превратило Казахстан в колониальную окраину Российской империи. Произошла централизация управления краем. Завершение реформ позволило царскому правительству усилить поток крестьянского переселения. Край был подготовлен к массовым крестьянским переселениям из европейской части России.

ТЕЗИСЫ

- Уставы 1822 года (о сибирских киргизах) и 1824 года (об оренбургских киргизах) во второй половине XIX века перестали отвечать интересам колониальной администрации. Российская империя переходила к развитию капитализма, что требовало создания новых форм управления в казахской степи.
- Для проведения новой административной реформы в 1865 году была создана «Степная комиссия». Ее возглавил член совета Министерства внутренних дел Гирс.
- Реформа совпала с отменой крепостного права.
- Положения реформы 1867–1868 годов были утверждены императором Александром II.
- Согласно реформе 1867–1868 годов, в Казахстане была создана 5-ступенчатая территориально-административная система.
- Шокан Уалиханов предложил перестроить управление Казахстаном на началах народного самоуправления.
- Абай Кунанбаев и Ибрай Алтынсарин подвергли критике отрицательные последствия реформы.

<table>
<tr><th colspan="5">Территория Казахстана была разделена на 3 генерал-губернаторства</th></tr>
<tr><td colspan="2">11 июля 1867 года было утверждено «Временное положение об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями».</td><td colspan="3">21 октября 1868 года было утверждено «Временное
управлении Уральской, Тургайской, Акмолинской и
областями.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Туркестанское генерал губернаторство с центром в Ташкенте</td><td colspan="2">Западно-Сибирское генерал-губернаторство с центром в Омске</td><td>Оренбур
губернат
в Оренбу</td></tr>
<tr><td>Семиреченская область</td><td>Сырдарьинская область</td><td>Акмолинская область</td><td>Семипалатинская область</td><td>Уральска
область</td></tr>
</table>

- Территория Букеевского ханства в 1872 году вошла в состав Астраханской губернии.
- Территория Мангистау в 1870 году отошла под управление Кавказского военного округа, а позже была включена в Закаспийскую область.
- Туркестанскому генерал-губернатору предоставлялось право ведения дипломатических переговоров с Китаем и Ираном.
- Земли Казахстана по реформе 1867–1868 годов были объявлены собственностью Российской империи.