

УДК 94(574)  
ББК 63.3(5Каз)-33

**Введение института крестьянских начальников  
в Степном крае в начале XX в. и особенности  
его деятельности**

*И.В. Анисимова, Ю.А. Лысенко*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

**The Introduction of Institution of Peasant Chiefs  
in the Steppe Region at the Beginning of the XXth  
Century and the Peculiarities of its Activity**

*I.V. Anisimova, Yu.A. Lysenko*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Анализируются реформы системы управления в Степном крае начала XX в., которые заключались в учреждении в степных областях должности крестьянских начальников по аналогии с сибирскими губерниями Российской империи.

Введение института крестьянских начальников в Степном крае было направлено на улучшение управления крестьянским и казахским населением региона и интеграцию степных областей в общеимперское пространство. Крестьянские начальники должны были следить за сбором платежей и исполнением повинностей местным населением, взимать недоимки, исполнять функции судьи, а также часть обязанностей полицейских органов, отвечать за проведение санитарных и противопожарных мероприятий и т. д. Спустя несколько лет после учреждения должности деятельность крестьянских начальников подверглась критике со стороны как местного населения, так и администрации Степного генерал-губернаторства. Крестьянские начальники не выполняли возложенные на них обязанности, не всегда соответствовали своим полномочиям, злоупотребляли властью. Существовали и объективные факторы, препятствовавшие крестьянским начальникам эффективно выполнять свои обязанности. Это прежде всего огромные территории подведомственных им участков, а также несогласованность действий крестьянских начальников и уездных властей.

**Ключевые слова:** административные реформы, Степной край, крестьянские начальники, управление, казахи, судебная система.

The article analyzes the reforms of the management system the Steppe Region in early XXth century aimed at establishing in the steppe region the post of the peasant chief similar to those existing in the Siberian provinces of the Russian Empire.

The institution of peasant chiefs in the Steppe region was directed at improving the management of the peasant and the Kazakh population in the region and integration of steppe regions into Russian Empire space. Peasant chiefs were supposed to monitor the collection of fees and the execution of duties by the local population, to collect the arrears, serve as a judge, to perform the duties of the police, be responsible for conducting sanitary and fire-prevention measures, etc. Several years after the establishment of the post activity, peasant chiefs were criticized by both the local population and the administration of the Steppe general-governorship. Peasant chiefs did not fulfill their duties, were not always consistent with their powers, and abused their power. There are objective factors that prevented the peasant chiefs from effectively performing their duties. These were, above all, huge territory under their jurisdiction areas, as well as the lack of coordination between the peasant chiefs and district authorities.

**Key words:** administrative reform, the Steppe Region, peasant chiefs, management, the Kazakhs, the judicial system.

DOI 10.14258/izvasu(2015)4.1-02

В современной отечественной историографии уделено достаточное внимание вопросам управления Степным краем во второй половине XIX — начале XX в. [1]. Реформы центрального и регионального управления казахской степью были направлены на интеграцию региона в общеимперскую управленческую модель, при этом, несмотря на стремление к унификации системы управления в границах всей Российской империи, административно-территориальное устройство в казахской степи имело кардинальные отличия [1, с. 84].

Одним из последних мероприятий в реформировании системы управления стало введение в степных областях института крестьянских начальников. Должности крестьянских начальников были учреждены императором Николаем II в 1898 г. «Временным положением о крестьянских начальниках», согласно которому институт крестьянских начальников вводился в Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губерниях. В начале XX в. действие Положения было распространено на Забайкальскую, Амурскую и Приморскую области [2–4]. Крестьянские начальники являлись царскими чиновниками и выполняли широкий круг функций: выступали администраторами, судьями, следили за сбором платежей и исполнением крестьянами натуральных повинностей, отвечали за проведение санитарных и противопожарных мероприятий, выполняли часть обязанностей полицейских органов. Положительный опыт введения института крестьянских начальников в четырех сибирских губерниях привел к рассмотрению вопроса об учреждении данной должности в Степном генерал-губернаторстве. Впервые этот вопрос был инициирован в 1897 г. в Высочайшей резолюции на отчете генерал-губернатора Степного края М.А. Таубе. Целесообразность введения института крестьянских начальников в Степном крае объяснялась комплексом факторов. В первую очередь подчеркивалось, что «близко соприкасаясь со всеми сторонами хозяйственно-бытовой и общественной жизни кочевников и имея в своем заведывании сравнительно небольшие районы, крестьянские начальники легко освоятся с населением, узнают его нужды, поймут интересы, ознакомятся с родовыми подразделениями и, отправляя правосудие между туземцами, будут иметь полную возможность применять в затруднительных случаях присягу, как единственно надежное средство для обнаружения истины, когда нельзя положиться на свидетелей и нет других доказательств» [5, с. 103–104].

В правительственных кругах развернулось широкое обсуждение механизма введения института крестьянских начальников в Степном крае, в котором приняли участие министерства внутренних дел, юстиции, финансов, генерал-губернатор Степного края, военные губернаторы степных областей [6]. За введение института крестьянских начальников выступало

и Министерство юстиции, которое ратовало за наделение будущих крестьянских начальников широкими судебными компетенциями. Мнение данного министерства поддерживал и губернатор Степного генерал-губернаторства М.А. Таубе, который считал, что крестьянский начальник должен иметь широкие судебные права в степи до тех пор, пока государство не найдет средств поставить судебную и следственную части в соответствующее положение, и не только в качественном, но и в количественном отношении.

Эти мнения соответствовали убежденности чиновников Степного края в необходимости реформирования судебной системы в регионе. В частности, по мнению И.И. Крафта, старшего советника Тургайского областного правления, который в 1898 г. проводил исследование судебной части в Туркестанском крае и степных областях, необходимо было «ограничить до нормальных пределов компетенцию народного суда и подчинить суду по общим законам многие гражданские и уголовные правонарушения, ныне изъятые из ведения русского суда» [5, с. 103]. По мнению чиновника, необходимо было не только изменить порядок судопроизводства, но и вверить функции правосудия «органам, близко знакомым с местными условиями и особенностями». Именно институт крестьянских начальников выделялся Крафту таким органом. Чиновник отмечал, что важнейшей функцией будущих крестьянских начальников в степных областях должно было быть исполнение судебных обязанностей, превышающих права крестьянских волостных судов.

Позиция барона М.А. Таубе была поддержана и его преемником на посту генерал-губернатора Н.Н. Сухотиным, который занял эту должность в 1901 г. Новый генерал-губернатор был убежден в необходимости введения института крестьянских начальников в степи как единственной меры, отвечающей местным потребностям. 30 сентября 1902 г. Н.Н. Сухотиным был подписан приказ о введении в Акмолинской области Положения о крестьянских начальниках, а с 1 января 1903 г. Это положение вводилось и в Семипалатинской области.

Согласно положению обязанности крестьянских начальников были достаточно широкими: «Попечение о нуждах, забота и представительство об удовлетворении потребностей крестьянского и киргизского (казахского. — *И.А., Ю.Л.*) населения, руководство экономической, а отчасти и духовной жизнью населения, поддержание внутреннего порядка в селениях и аулах, обеспечение каждому обывателю в крестьянском участке возможности спокойно, по вере и обычаям отцов, жить, работать и пользоваться плодами своего труда» [7, л. 1]. Важное значение имели судебные полномочия крестьянских начальников и функции посредника «во взаимных отношениях обывателей».

В своем приказе генерал-губернатор Н.Н. Сухотин подчеркивал, что введение института крестьянских

начальников в степных областях, помимо унификации и оптимизации системы управления регионом, будет иметь важное общественное значение. «По отношению киргизов (казахов. — *И.А., Ю.Л.*), — говорилось в приказе, — прошу Крестьянских начальников обратить особое внимание на искоренение сильно развитой в степи страсти к сутяжничеству и клевете, к партийным раздорам, к коно- и скотокрадству. Уважая обычаи и порядки отцов и дедов, поскольку они устраивают благополучие частной жизни и отвечают общественной жизни кочевого населения, установленной существующими законоположениями, Крестьянские начальники должны энергично противодействовать всяким попыткам к изменению этих порядков и обычаев в духе противоположном упомянутым законам. Следует также позаботиться о сближении русского и киргизского населения на почве признания ими друг друга добрыми соседями, готовыми взаимно оказывать помощь в случае беды и услуги в случаях надобности» [7, л. 2].

Не менее важная задача, которая, по мнению генерал-губернатора Степного края, возлагается на крестьянских начальников, это организация и развитие просвещения, образования и школьного дела в Степном крае, как в русских поселениях, так и в казахских аулах. По этому вопросу Н.Н. Сухотин сделал заключение, что крестьянский начальник должен наблюдать о соответствии обучения в школах установленным программам, а также «должен при каждом посещении поселения не миновать школы и там лично убеждаться, насколько воспитываются в детях понимание и сознание обязанностей к семье, к России, к Царю» [7, л. 2].

Спустя несколько лет после введения должности крестьянских начальников, в 1905 г. канцелярия Степного генерал-губернатора провела ревизию в Акмолинской и Семипалатинской областях, в ходе которой большое внимание было уделено результатам проведенной реформы.

Проводившим ревизию управляющим канцелярией Степного генерал-губернатора были детально рассмотрены все аспекты деятельности крестьянских начальников. Важное замечание вызвало неисполнение крестьянскими начальниками своих обязанностей по сбору недоимок с населения. В частности, в Акмолинском уезде к 1905 г. было выявлено значительное количество недоимок как с крестьянского (русского), так и казахского населения, сбор которых является прямой обязанностью крестьянских начальников. В связи с этим, как отмечал в своем отчете ревизирующий, «необъяснимо равнодушие к этому делу Крестьянских начальников, которые ни разу не применяли действие 148 ст. Степного положения, забыли о ее существовании и по отношению к волостным властям ограничиваются в большинстве случаев лишь предписаниями, а не принимают энергичных

мер» [8, л. 73об.–74об.]. Кроме того, что крестьянским начальникам не удалось упорядочить взыскание податей и недоимок, были установлены и новые обременительные для казахского населения сборы, в частности, сборы на карачагын, который по Акмолинскому уезду составил более 19 тыс. руб., при этом, по мнению производящего ревизию управляющего канцелярией Степного генерал-губернатора, крестьянские начальники не имели ясного представления о предметах расхода.

Одной из важных проблем в степных областях оставалось конокрадство. В связи с этим управляющий канцелярией Степного генерал-губернатора неоднократно в своем отчете обращал внимание на то, что крестьянские начальники не предпринимают никаких мер по ограничению приобретшего широкий размах конокрадства в Акмолинской области. «Почти во всех попутных селениях были принесены жалобы на коно- и скотокрадство. Урядники бессильны, необходимо, чтобы Крестьянские начальники со своей стороны принимали всевозможные меры и чтобы Мировые судьи отказались от усвоенной практики почти поголовного оправдания привлекаемых к ответственности киргиз (казахов. — *И.А., Ю.Л.*)» [8, л. 76].

Возрастало конокрадство и в уездах Семипалатинской области. Жители Каркаралинского уезда неоднократно жаловались в канцелярию Степного генерал-губернатора на кражу почтовых лошадей, подчеркивая, что «почтосодержатели не могут добиться никаких результатов ни от Крестьянского начальника Рогалевича, в участке которого живут, ни от Уездного начальника» [8, л. 94]. Причина усиления краж и бездействия чиновников, по мнению управляющего канцелярией Степного генерал-губернатора, заключалась в том, что с введением института крестьянских начальников уездный начальник не имел права заниматься данными делами, так как был лишен власти над волостными управителями, а крестьянские начальники не считали рассмотрение дел о конокрадстве своей обязанностью. В связи с этим данные дела оставались неразрешенными. С жалобами в канцелярию Степного генерал-губернатора обращались и жители Павлодарского уезда Семипалатинской области, которые отмечали, что «за последнее время конокрадство в Павлодарском уезде сильно развилось. На каждой почтовой станции почтосодержатели жаловались, что житья нет и что крестьянские начальники не оказывают никакого содействия» [8, л. 101]. В результате ревизии управляющий канцелярией Степного генерал-губернатора пришел к выводу, что увеличение в степных областях коно- и скотокрадства связано именно с бездейтельностью крестьянских начальников, которые не считают пресечение этого зла своей обязанностью, в то время как уездные начальники, лишённые всякой власти по отношению к должностным лицам, ничего сделать не могут.

Зачастую неэффективность деятельности крестьянских начальников была связана с огромными территориями, входившими в сферу их подотчетности. Для объезда своих участков крестьянским начальникам требовалось совершать длительные поездки, обеспечение которых дополнительными повинностями ложилось на казахское население. Безусловно, значительные территории не позволяли обеспечить достаточный контроль со стороны крестьянских начальников, а обеспечение поездок вызывало недовольство со стороны казахского населения.

Так, в своем отчете управляющий канцелярией привел описание поездки крестьянского начальника по своему участку. «Поездки по участку, ближайшая граница которого отстоит от города Акмолинска на 300 верст, сопряжены с большими неудобствами: приходится набирать лошадей верст за сорок и более в стороне от проезда, собранные лошади дикие, сбруя рвется, хомуты ломаются, повозка разбивается..., а исправить в степи негде; это неудобство усугубляется отсутствием дорог и малосильностью лошадей, приходится запрягать по пяти лошадей... Сплошь и рядом приходится Крестьянскому Начальнику оставлять повозку на дороге и совершать дальнейшее путешествие верхом... Выставка лошадей для проезда, — писал управляющий далее, — ложится тяжелым бременем на киргиз. Под проезд одного лица... приходится вместо тройки лошадей набирать 6, 10, 15 и до 25 лошадей. Вследствие такого способа передвижения, прогонные деньги попадают сопровождающим киргизам, а не хозяевам» [8, л. 86об.]

Недовольство деятельностью крестьянских начальников наблюдалось во всех без исключения уездах степных областей. Так, жители Каркаралинского уезда Семипалатинской области обсуждали вопрос о подаче петиции на имя Николая II с требованием уменьшения податей и упразднения института крестьянских начальников.

Ответственность за такие настроения среди казахского населения была возложена на крестьянских начальников, которые должны были «проникнуться сознанием, что и политические и нравственные убеждения населения также подлежат их наблюдению, к сожалению выяснилось они (крестьянские начальники. — *И.А., Ю.Л.*) нисколько этим вопросом не интересуются и не считают, чтобы такого рода дела входили в круг их обязанностей» [8, л. 91об.–92].

В 1904 г. из Павлодара в Петербург к председателю Комитета министров С.Ю. Витте ездил казахская делегация в составе 11 человек. Наряду с основной петицией, где казахи выражали желание об открытии у них мечети и медресе, они подали и так называемую дополнительную, содержащую целый ряд жалоб. Казахи выражали недовольство вынужденной арендой земли в десятиверстной полосе, изъятием лучших угодий и пресноводных источников

под крестьянские участки, ведением в волостных канцеляриях делопроизводства на русском языке, что, по их мнению, приводит к злоупотреблениями со стороны писарей, повсеместным замещением должности переводчиков при местной администрации русскими чиновниками, не знающими казахского языка. Отдельным пунктом в петиции звучали жалобы на деятельность крестьянских начальников, в том числе: «7) Крестьянские начальники не принимают прошений на туземном языке. 8) Крестьянские начальники не приносят пользу, а лишь деморализацию. 9) С введением крестьянских начальников в Степи растет беззаконие». С.Ю. Витте направил просителей к члену Государственного совета графу А.П. Игнатьеву, который заверил, что дело будет рассматриваться в сентябре [8, л. 107–108].

В результате исследования двухлетней деятельности крестьянских начальников управляющий канцелярией Степного генерал-губернатора пришел к заключению о неэффективности деятельности данного института. Одной из проблем стало недостаточно ясное представление о разделении обязанностей и полномочий между крестьянскими и уездными начальниками.

Значительные замечания вызвало и увеличение делопроизводства. По мнению управляющего канцелярией, крестьянские начальники не облегчили, а усложнили систему управления, привели к увеличению делопроизводства. В итоге, «канцелярщина увеличилась, отчасти вследствие запросов извне, отчасти благодаря самим Крестьянским начальникам, вместо постоянного личного общения с населением, Крестьянские начальники, или вернее их писцы, ведут обширную переписку; в некоторых же участках справиться с канцелярией одному крестьянскому начальнику невозможно» [8, л. 115]. К тому же крестьянские начальники совершенно не проводили ревизий делопроизводства волостей либо производили ее поверхностно. Управляющий канцелярией отмечал, что «медленность в производстве дел во многих областях, как киргизских, так и крестьянских, поражающая; причем решение многих дел, даже в высших учреждениях края, зависит от сельского писаря, за которым со стороны крестьянских начальников нет надзора» [8, л. 115]. Отмечал управляющий канцелярией и произвольное расходование канцелярских средств казахских волостей, которое «во многих участках доходит до неприличия» [8, л. 115об.], безосновательно выдаются награды писцам, покупаются пишущие машины и т. д.

Не уменьшили крестьянские начальники и партийной борьбы в казахских волостях. По мнению управляющего канцелярией, который проводил ревизию, «партийная борьба развилась еще больше, благодаря незнанию обычаев и неопытности многих крестьянских начальников» [8, л. 115об.].

Несмотря на негативную в целом оценку двух-летней деятельности крестьянских начальников в Степном генерал-губернаторстве, управляющий канцелярией отмечал, что «это, однако, не доказывает еще, чтобы из Института Крестьянских начальников нельзя было сделать полезного для населения и Государства установления» [8, л. 115об.]. Для эффективной работы крестьянских начальников необходимо законодательно привести их положение в соответствие с особенностями самого региона. Единственным средством для упорядочения системы управления в регионе, для достижения единства власти, «близости ее к народу и продуктивной ее деятельности» может стать увеличение числа уездов в крае, соответственно числу крестьянских начальников, преобразование крестьянских начальников в уездных, предоставление последним всех прав и обязанностей крестьянских начальников, упорядочение штата, назначение помощников, письмоводителей и т. д. Обеспечение нового аппарата необходимо осуществлять за счет сумм,

выделенных на содержание уездных управлений, существование которых, по мнению управляющего канцелярией, в настоящем виде совершенно не соответствует местным условиям. Также на крестьянских начальников необходимо возложить полностью полицейские функции. В результате преобразований деятельность крестьянских начальников в новом статусе уездных начальников будет более эффективной. Из-за сокращения территорий уездов начальники смогут без особых финансовых затрат на длительные поездки своевременно совершать объезд вверенной территории, производить ревизии, принимать жалобы от населения и участвовать в судопроизводстве.

Проведенная канцелярией Степного генерал-губернатора ревизия степных областей обозначила основные проблемы действующей управленческой модели и предложила проекты ее модернизации. Однако институт крестьянских начальников продолжал действовать в этих областях без изменений вплоть до упразднения этой должности в 1917 г.

### Библиографический список

1. Традиционное казахское общество в национальной политике Российской империи: концептуальные основы и механизмы реализации (XIX — начало XX в.) : монография / Ю.А. Лысенко, И.В. Анисимова, Е.В. Тарасова, М.В. Стурова. — Барнаул, 2014.
2. Гермизеева В.В. Крестьянские начальники Западной Сибири: численность и состав (1898–1917 гг.) // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — №4.
3. Дамешек Л.М., Оглезнева Г.В. Крестьянские начальники Иркутской губернии (1898–1917) // Политика самодержавия в Сибири XIX — начала XX в. — Иркутск, 1988.
4. Дамешек Л.М. Закон 1898 г. о крестьянских начальниках в советской исторической литературе // Актуаль-

- ные проблемы истории Восточной Сибири. — Иркутск, 1983.
5. Крафт И.И. Судебная часть в Туркестанском крае и степных областях. Оренбург, 1898.
6. Ганибаева Ж.А. Образование института крестьянских начальников в Степном крае в начале XX в. // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России : материалы Всерос. науч. конф. с международ. участием / отв. ред. В.В. Карпова. — Вып. 5. — СПб., 2014.
7. Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). — Ф. 64. — Оп. 1. — Д. 2241.
8. ЦГА РК. — Ф. 64. — Оп. 1. — Д. 2322.