

DOI: 10.15372/HSS20180102
УДК 94(574) "1917/1919"

Г.Т. КАЖЕНОВА

ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТЕПНОМ КРАЕ (1917–1919 гг.)

Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева,
Казахстан, 010000, г. Астана, ул. Пушкина, 11

В статье рассматривается процесс формирования земских учреждений в казахских волостях Степного края, который пришелся на 1917–1919 гг. Анализируется позиция казахской либеральной интеллигенции по поводу введения земства в крае. Прослежено отношение сменявших друг друга правительств к организации земских учреждений. На основе архивных источников рассматривается работа уездных и волостных избирательных комиссий. Трудности организации земств в казахских волостях были обусловлены такими объективными факторами, как тяжелое экономическое положение казахского населения, «джут», эпидемия тифа в отдельных районах, а также субъективными факторами – нехваткой кадров в земских учреждениях. Образованные на местах Советы Алаш-Орды фактически выполняли многие функции земских управ.

Ключевые слова: Степной край, казахское население, органы местного самоуправления, волостные земства, Алаш-Орда, гражданская война.

G.T. KAZHENOVA

ORGANIZATION OF ZEMSTVO INSTITUTIONS IN STEPPE REGION (1917–1919)

L.N. Gumilyov Eurasian National University,
11, Pushkin str., Astana, 010000, Kazakhstan

Zemstvo reform was carried out in the territory of Kazakhstan during the period of Revolutions and Civil War in 1917–1919. Kazakh liberal intelligentsia, which considered zemstvo as the first step towards self-administration on the national level and as a way of transfer to the territorial national autonomy, were interested in creating territorial institutions. The majority of the Kazakh population showed their interest in zemstvo. Changing governments were also interested in spreading the national self-administration system. Despite this, zemstvos were not created in a majority of Kazakh regions. It was due to a low activity of regional committees organizing zemstvo's self-administration. The regional election commission activity was complicated by the Kazakh population's nomadic way of life.

The launched work on introducing zemstvo was interrupted by the Soviet system's establishment, and after its overthrow, the elections of public persons (glasnyi) to zemstvo, appointed for the winter of 1918–1919, were slowed down by the difficulties of communication in winter, snowstorms and severe weather conditions. The zemstvo elections stopped due to the cold winter, loss of livestock, typhus epidemic in some regions and a difficult economic situation of the Kazakh population. In the summer the military operations began.

The government of Alash-Orda, which had a great influence on the Kazakh population, played a contradictory role related to zemstvo. It was supposed that it closely cooperated with zemstvos. Zemstvos were often headed by its supporters. The councils of Alash-Orda created in districts, trying not to interfere in the competence of territorial justices, performed lots of their functions de facto. Representatives of the Kazakh population working as a part of district territorial zemstvo justices got familiar with the experience of local government. Involving the Kazakh population in zemstvo's elections was a great achievement in their political rights development.

Key words: Ak-mola region, Kazakh population, local government, zemstvos, Alash-Orda, Civil War.

Основы самоуправления на территории Казахстана зародились еще в эпоху возникновения родовых и племенных общин, когда складывался кочевой уклад

жизни. Родовые старшины и племенные вожди выбирались на курултаях и сходах кочевников. Они наделялись полномочиями разбирать споры, формировать

Гульнар Тулегеновна Каженова – канд. ист. наук, и.о. доцента кафедры, Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, e-mail: gkazhenova@mail.ru.

Gulnar T. Kazhenova – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, L.N. Gumilyov Eurasian National University.

подразделения воинов и командовать ими. При этом родовые общины обладали широкой автономией и значительным авторитетом. Традиции степной демократии были юридически закреплены в XVII в. в знаменитом своде законов «Жеты Жаргы» («Семь правил», «Семь установлений»), который, по словам академика С. Зиманова, «в имманентном его понимании», формировался и достиг развития в Кипчакской степи «в условиях большой свободы кочевников и самоопределения кочевых сообществ» [1, с. 156].

После распада в 1718 г. Казахского ханства на три жуза и поэтапного вхождения казахских земель в состав Российской империи насущные проблемы жизнеобеспечения населения требовали сохранения элементов самоуправления в виде выборов из представителей знати ага-султанов (старших султанов), окружных приказов и управителей областей, аульных старшин, а также судов биев с ограниченной юрисдикцией. Для решения некоторых местных вопросов созывались аульные и волостные сходы.

В дальнейшем формирование системы местного самоуправления в Казахстане было связано с административными реформами Временного правительства 1917 г. Как известно, первые местные органы самоуправления в России – земства – были введены Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. В Сибири и Степном крае, как и в некоторых других губерниях и областях Российской империи, земские учреждения были введены только в 1917 г.

Степной край, имевший официальное название Степное генерал-губернаторство, включал территорию Северного, Восточного и Центрального Казахстана и делился на Акмолинскую и Семипалатинскую области (входившая в его состав Семиреченская область в 1899 г. была передана в состав Туркестанского генерал-губернаторства). Центром края и одновременно центром Акмолинской области был г. Омск, центром Семипалатинской области – г. Семипалатинск.

Вопрос о введении земства на территории Казахстана поднимался казахской интеллигенцией еще в период революционных событий 1905–1907 гг. О распространении земских учреждений на области Степного края говорилось и во время летней сессии 1916 г. на заседаниях Государственной думы [2, с. 240–241].

Земства, занимавшиеся исключительно местными, «безвредными» для правительства делами, не представляли для правящего режима опасности. Казахская либеральная интеллигенция, не имея возможности добиться каких-либо уступок со стороны царского правительства в других областях политической жизни, сосредоточила свои усилия на требовании открытия земства на территориях проживания казахского населения. Представители интеллигенции пытались теоретически обосновать необходимость и полезность земств, рассматривая их как первую ступеньку в достижении самоуправления и перехода к территориальной национальной автономии.

В цикле статей, объединенных под названием «Что такое земство?» («Земство не нарсе?»), газета

«Казах» пыталась доказать, что земство означает добровольную передачу со стороны государства части своих функций в руки населения. Издатели газеты называли это «частной свободой». По мнению авторов статей (большинство статей написано М. Дулатовым), тенденция исторического развития такова, что рано или поздно народ должен стать хозяином положения в стране. Газета выступала за установление новых порядков, подразумевая под ними строй, при котором власть служит интересам народа. Под новыми порядками газета подразумевала буржуазную демократию в европейских странах¹. Лидер будущей партии «Алаш» А. Букейханов писал, что введение земства поможет грамотному ведению общественных дел². В этом вопросе казахская интеллигенция возлагала большие надежды на Государственную думу, полагая, что через нее сможет добиться открытия земства в казахской степи. Газета «Казах» подробно описывала различные стороны деятельности земских учреждений, доказывая, что от введения земства казахи получают большие выгоды. Стремясь вызвать интерес к земству, эта газета подчеркивала, что земство будет разумно распределять средства, поступающие с населения по земскому сбору, определять назначение этих расходов с учетом нужд и запросов местного населения, что средства будут расходоваться на открытие школ и медресе, на улучшение здравоохранения, борьбу с эпизоотией и другие мероприятия.

Проблема введения земства в крае обострилась после февральских событий 1917 г., которые усилили политическую активность населения бывшей империи и способствовали общей демократизации жизни. Пришедшее к власти Временное правительство фактически заложило новую форму земского самоуправления. Во-первых, был изменен выборный закон, согласно которому все граждане, независимо от имущественного ценза, сословной принадлежности, пола и вероисповедания получали избирательные права. Во-вторых, впервые было введено волостное земство. Правительство рассчитывало, что будет опираться только на земство: в селах и деревнях – на волостное, в уездах – на уездное и в губерниях – на губернское. Поэтому вся полнота власти на местах, в том числе и такие функции, которые всегда принадлежали государству – полицейские, мобилизации и другие, передавалась земским учреждениям. Предусматривалось, что расходы на содержание органов земского самоуправления будут нести местное население [3, с. 76–89, 325].

17 июня 1917 г. Временное правительство утвердило Временное положение о введении земства в Архангельской губернии, Сибири и Степном крае. 1 июля 1917 г. вышел Наказ по выборам земств в Сибири и Степном крае³. Однако уже до этого времени на ме-

¹ Дулатов М.Д. Земство не нарсе // Дулатұлы М. Шығармалары: Мақалалар мен зерттеулер. 2 т. Алматы: Ғылым, 1997 (на казах. яз.).

² Букейханов А.Н. Земство и казачьи депутаты // Степной пионер. 1906. № 37. С. 10–13.

³ Об утверждении Наказа о производстве выборов земских гласных в губернии Архангельской, в Сибири и в областях Акмо-

стах широко обсуждался вопрос о введении земства. Так, с 1 по 9 июня 1917 г. в Семипалатинске проходил Первый свободный областной крестьянский и казачий съезд, на который прибыло 367 делегатов. 5 июня был заслушан доклад о местном самоуправлении, по которому единогласно была принята резолюция, содержащая следующие пункты: 1) земство в Семипалатинской области следует ввести как можно скорее; 2) основной ячейкой местного народного самоуправления должна быть мелкая земская единица – волостное земство; 3) в состав волости входят все постоянно проживающие здесь граждане, как русские, так и киргизы, и все «инородцы», которые имеют одинаковые права и несут равные земские повинности. Указывались основные источники средств для содержания земств.

К этому времени в Акмолинской и Семипалатинской областях, как и по всей Сибири, власть была сосредоточена в руках новых органов власти – общественных исполнительных комитетов, созданных на коалиционной основе и представлявших местные организации и учреждения. Согласно принятым юридическим актам, исполнительные комитеты губернских и уездных народных собраний преобразовывались во временные земские управы, с возложением на них полномочий по сбору налогов и организации выборов земских собраний [4, с. 383–408, 415–436].

К общественной жизни стали приобщаться самые различные слои казахского общества. Уже 21–28 июля 1917 г. в г. Оренбурге прошел Первый Общеказахский съезд. На нем обсуждался вопрос о введении земства. Съездом было принято постановление, которое содержало следующие пункты: 1) ...немедленно создать земства среди кочующих, как и среди оседлого населения; 2) выборы волостных и уездных гласных должны произойти одновременно; 3) в волостных земских управах должно быть не свыше 5 членов; 4) на русские и казахские съезды должны быть посланы уездными, областными комитетами специальные инструкторы⁴. Казахи с большим интересом относились к выборам в земство и Учредительное собрание⁵.

Летом 1917 г. повсеместно стали создаваться комиссии по введению земства при уездных исполнительных комитетах. Типичным примером может служить комиссия по введению земства при Кокчетавском уездном исполкоме, которая 12 сентября 1917 г. проводила уже 16-е заседание. Было решено списки избирателей в волостное земство вывесить 20 сентября в помещениях сельских избирательных комиссий и в городской управе. Комиссия постановила – избирать по одному уездному земскому гласному от 4200

душ, уезд разделить на 12 избирательных округов, 9 русских и 3 казахских. Избирательные округа были поделены на более мелкие единицы для приема бюллетеней с целью «приближения выборов к населению». Русские округа разделились на участки в границах округов по выборам в волостное земство. Казахские округа разбили на участки в границах существующих волостей. На каждом участке с казахским населением организовали четыре пункта для приема бюллетеней. Руководство выборами в русских волостях возложили на сельские избирательные комиссии, в казахских – на окружные и волостные⁶.

Проведение уездных земских собраний гласных и создание земских управ началось только в ноябре 1917 – январе 1918 г. Так, с 27 ноября по 3 декабря 1917 г. проходила первая сессия Омского уездного земского собрания, на котором присутствовало 45 гласных из 54, в том числе 14 от казахского населения [5, с. 143–145]. 13 декабря 1917 г. начала свою работу Атбасарская уездная земская управа.

Земская реформа в основном охватила районы с проживанием русского населения. Приступить к созданию земских учреждений в казахских волостях не успели в связи с установлением советской власти.

Большевики, захватив власть в свои руки, начали упразднение и разгон всех только что образованных волостных земских собраний и управ, заменяя их волостными Советами и исполнительными комитетами. Однако, не имея возможности в короткий срок создать новые органы управления и подготовить собственные кадры, новая власть не везде распускала органы местного самоуправления, созданные на основании законодательства Временного правительства. Зачастую она пыталась использовать городские думы и земства. Сохраняя за ними хозяйственные функции, большевики преобразовывали их в советы народного хозяйства или использовали при организации других органов. Более того, работники земства продолжали выполнять свою работу в новых отделах новых учреждений [6, с. 159]. Так, в Кокчетавском уезде волостные земские управы, образованные в январе 1918 г., функционировали до марта 1918 г. «В марте большевики превратили земства в совнархоз... производя полный разгром в земском хозяйстве. В таком положении они просуществовали до 7 июня», как позднее сообщала уездная управа⁷. В Акмолинском уезде закон 17 июня 1917 г. о введении земских учреждений вообще не удалось реализовать.

На этом, собственно, и закончилась первая стадия работы по введению земства в Степном крае. Все усилия местных общественных деятелей по введению земства были проигнорированы. «Дальше среди населения, как русского, так и киргизского, началась экономическая и политическая разруха и народная жизнь, выбывшись из обычных колеи, пошла хаотичным путем. Все нормальные основы человеческого

линской, Семипалатинской, Семиреченской, Тургайской и Уральской от 1 июля 1917 г. См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. 1917. 29 июля. Ст. 175.

⁴ Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). Ф. 78. Оп. 2. Д. 4558. Л. 11.

⁵ ЦГА РК. Ф. 2300. Оп. 9. Д. 1; Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 667. Оп. 1. Д. 63. Л. 2–4 об.; Оп. 1. Д. 16. Л. 67–70.

⁶ Государственный исторический архив Омской области (ГИАОО). Ф. 1617. Оп. 1. Д. 126. Л. 40–41.

⁷ Там же. Д. 30. Л. 1–8 об.

общежития были нарушены, никакой власти население не признавало, налогов не платило, началось царство произвола и всевозможных насилий над личностью и имуществом тех граждан, которые имели гражданское мужество и смелость возвышать свой голос в пользу правопорядка и законности. В таком положении находилось дело вплоть до падения большевистской власти», – докладывала впоследствии Акмолинская уездная земская управа⁸.

Об этом периоде Э. Карр писал: «Внешние проявления, связанные с Октябрьской революцией, приводили на окраинах в ужас. Формы, которое движение большевиков приняло в центральных частях России, были им не знакомы, в то время как на окраинах оно сопровождалось повсюду насилием, грабежом, злоупотреблениями и своеобразной диктаторской властью. Короче говоря, движение на окраинах часто представляло собой не революцию (как обычно это понимается), а полнейшую анархию» [7, с. 768].

Советская власть продержалась недолго. В конце мая – начале июня 1918 г. в результате восстания Чехословацкого корпуса в ряде городов Сибири и Степной края власть большевиков была свергнута. 31 мая чехословацко-белогвардейские войска взяли Петропавловск, 2 июня – Кокчетав, 3 июня – Акмолинск, 6 июня был занят Омск, 9 июня – Павлодар, 11 июня – Семипалатинск. К власти, сменяя друг друга, приходили созданные на Востоке России антибольшевистские правительства.

Одним из первых, пришедших к власти, был Западно-Сибирский комиссариат Временного Сибирского правительства автономной Сибири, под властью которого находились Акмолинская и Семипалатинская области. В декларации к населению от 1 июня 1918 г. главной задачей местных уполномоченных Западно-Сибирский комиссариат назвал восстановление органов самоуправления, которые и должны были стать представителями высшей государственной власти на местах. Временное Сибирское правительство, пришедшее на смену Западно-Сибирскому комиссариату 30 июня 1918 г., официально не опровергало такого характера взаимоотношений губернских и уездных комиссаров и органов самоуправления [8].

Созданный в это же время в Самаре Комитет членов Всероссийского Учредительного собрания (Комуч) тоже вел политику по восстановлению досоветских учреждений, в том числе земства. Отношение к земству не изменилось и после прихода к власти Временного Всероссийского правительства (Уфимской Директории), образованного вследствие вынужденного компромисса различных антибольшевистских сил на Государственном совещании 23 сентября 1918 г. в Уфе. Самый длительный этап в организации и функционировании земских учреждений в Степном крае пришелся на период правления Российского правительства, захватившего власть в результате военного переворота 18 ноября 1918 г.

От приходивших к власти антибольшевистских правительств земства не получали какой-либо значимой помощи, но фактически им была предоставлена определенная свобода действий.

Имелась еще одна политическая сила, сыгравшая немаловажную роль в создании и функционировании органов земского самоуправления в казахских волостях. В декабре 1917 г. в Оренбурге на Втором общеказахском съезде было провозглашено казахское автономное государственное образование под управлением правительства, именовавшегося «Всекиргизский временный народный совет Алаш-Орда». Правительство Алашской автономии распространило свою власть на территорию Акмолинской, Семипалатинской, Уральской, Тургайской и других областей, где проживало казахское население. После утверждения советской власти Алаш-Орда вынуждена была пойти на контакт с советским правительством, чтобы добиться от СНК РСФСР признания созданной автономии Алаш. После безуспешных попыток Алаш-Орда перешла в антисоветский лагерь.

После свержения советской власти лидеры Алаш-Орды вступили в союзные отношения с антибольшевистскими силами России. Так, Алаш-Орда предложила Временному Сибирскому правительству проект соглашения, согласно которому оно должно было признать национально-территориальную автономию Алаш. Комиссия Сибирского правительства сняла с обсуждения пункт о взаимном признании, но зато с небольшой редакцией одобрила предложения о порядке управления и деятельности органов Алаш-Орды. Проект соглашения не был утвержден, но фактически он признавался [8, с. 233–234]. Кроме того, совещание представителей Комуча и Сибирского правительства, состоявшееся 26 августа 1918 г., признало полномочия областных и национальных правительств, среди них называлась и Алаш-Орда⁹.

Алаш-ордынцы активно подключились к работе по созданию земских учреждений в крае. Одновременно они создавали областные, уездные советы и казахские комитеты Алаш-Орды, созывали казахские съезды.

Таким образом, после антибольшевистского переворота одной из важнейших задач новых органов власти стало восстановление распущенных Советами городских дум и земских управ. Во многих местах городские и земские управы возобновили деятельность в первые же дни после падения советской власти. Часто органы местного самоуправления оказывались единственной властью на освобожденных территориях. Во многих уездах временное управление в городе и уезде переходило к объединенному собранию выборных представителей станицы и гласных городской думы. Собранием избирался Временный исполнительный комитет по управлению городом и станицей, который и принимал на себя обязанности по организации власти в уезде.

⁸ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 19.

⁹ Вестник Комитета членов Учредительного собрания. 1918. 24, 26 авг.

В Акмолинске 3 июня 1918 г. был избран Временный исполком. Уже 4 июня комитет разослал по всем волостям воззвание к населению о переизбрании волостных земских управ и об избрании двух представителей от русских и одного представителя от казахских волостей для участия на уездном съезде, созываемом для организации уездной власти. Уездный съезд был назначен на 6 июня старого стиля, к этой дате в г. Акмолинске собралось 105 делегатов от всех русских волостей, а также от ближайших к городу казахских волостей. На съезде было избрано 12 делегатов в областное земское собрание. Приняв во внимание то, что выборы земских гласных в 1917 г. в Акмолинском уезде прошли не везде, а также то, что «таковые производились под давлением большевистской пропаганды», съезд на заседании 7 июня 1918 г. постановил: «Происходившие в 1917 году выборы уездных земских гласных признать аннулированными и в текущем 1918 году произвести новые выборы. Настоящий же съезд представителей от русских и киргизского населения, избранных на основе равного и всеобщего голосования, считать заменяющим уездные земские собрания, присвоившим все права и функции таковой»¹⁰. По вопросу об исполнительном органе уездной власти съезд постановил образовать Акмолинскую уездную временную земскую управу, в состав которой на правах членов управы вошли 4 представителя от русских волостей, 4 – от киргизских, 4 – от городских, 4 – от станицы и 1 – от Спасских заводов, всего 17 чел. На организованную таким порядком уездную земскую управу было возложено дальнейшее проведение мероприятий по устройению земской жизни среди населения Акмолинского уезда¹¹.

Съезд, проходивший в Атабасаре с 5 по 9 июня 1918 г., представлял собой земское собрание. На съезд явилось 84 делегата от уезда и станицы. Съезд решил провести новые выборы уездных земских гласных из числа съехавшихся на съезд делегатов, с расчетом выбрать одного уездного гласного от 3000 чел. Участники съезда высказали пожелание о немедленном присоединении казахов к общей земской работе и «не разделения на казаков, крестьян и киргиз»¹².

Во многих уездах Степного края уже в июне удалось провести земские собрания. Из-за отсутствия достаточного количества гласных они зачастую назывались чрезвычайными. Так, 27 июня 1918 г. в г. Петропавловске проходило уже Второе чрезвычайное уездное земское собрание¹³. В Усть-Каменогорском уезде заседание 2-го чрезвычайного земского собрания состоялось только 22 декабря 1918 г.¹⁴.

На протяжении лета 1918 г. большая часть функционировавших до установления советской власти органов местного самоуправления возобновила свою деятельность. 17 июля Семипалатинская областная

земская управа уведомляла о том, что она приступила к приему от различных учреждений подлежащих ее ведению дел и к исполнению своих обязанностей¹⁵. О начале своей деятельности 20 июля сообщила в областную управу Семипалатинская уездная управа¹⁶. Началась работа по созданию новых земств. Выборы земства осложнялись тем, что население самовольно образовывало новые волости до проведения самих выборов, а количество гласных от волостей уже было определено по прежнему административному делению. Это нарушало пропорциональное представительство гласных. Кроме того, выборы земских управ происходили с отступлением от закона 1917 г., так как во всех русских волостях они были избраны не земскими собраниями, а волостными сходами. Все эти временные органы самоуправления предполагалось заменить земскими управами на предстоящих выборах, которые должны были пройти в течение января и февраля 1919 г.¹⁷.

Там, где проживало казахское население, продолжали функционировать волостные комитеты, избранные еще на сходах в 1917–1918 гг. В основном их возглавляли бывшие волостные управители, а в отдельных аулах – аульные старшины. Так, в 11 отделенных Баганалинских волостях Атбасарского уезда председателем комитета этих волостей был Касен Каскымбаев, бывший волостной управитель, которого называли эмиром или ханом. Докладывали, что Каскымбаев – боролся с большевизмом, следил за порядком и искоренял конокрадство. У него на службе состояло около 3 тыс. вооруженных джигитов. Сообщали также, что отряды Каскымбаева останавливали на дорогах людей, едущих с товаром и накладывали на них контрибуцию на содержание своих отрядов¹⁸.

Создание земств в казахских волостях происходило с большим трудом. В Акмолинской области относительно благополучным выглядел Кокчетавский уезд. В уезде было выделено три казахских избирательных округа, назначены председатели окружных комиссий. Каждый округ мог избрать 18 земских гласных¹⁹. В новом и уже законном составе в феврале 1919 г. состоялось очередное Кокчетавское уездное земское собрание, избравшее постоянную управу²⁰. В уездной управе, которая состояла из председателя и 4 членов, казахские волости представляли: медицинский фельдшер Еркосай Мукучев и волостной писарь Мухамет-Галий-Абулгазы Абулгалин. Они оба были членами партии Алаш²¹.

В соседнем Атбасарском уезде положение было куда хуже. Председатель Атбасарской уездной земской управы полагал, что казахское население «принять активное участия в земской управе едва ли сможет, в особенности в зимнее время, ввиду разбросанности его

¹⁰ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 19.

¹¹ Там же. Л. 19.

¹² Там же. Д. 133. Л. 19–24.

¹³ Там же. Д. 134. Л. 16–22 об.

¹⁴ Центр документации новейшей истории Восточно-Казахстанской области (ЦДНИ ВКО). Ф. 37. Оп. 1. Д. 94. Л. 4–4 об., 5.

¹⁵ ЦДНИ ВКО. Ф. 37. Оп. 1. Д. 6. Л. 67.

¹⁶ Там же. Д. 126. Л. 22.

¹⁷ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 19.

¹⁸ Там же. Л. 25–26 об.

¹⁹ Там же. Д. 126. Л. 39.

²⁰ Там же. Д. 140. Л. 65.

²¹ Там же. Л. 9 об.

на сотни и тысячи верст и отсутствию средств и путей сообщения»²². Кроме того, председатель управы указывал на тяжелое экономическое положение уезда. Зима 1918/19 г. действительно выдалась очень суровой. «...У киргизского населения, вследствие последних метелей, а затем гололеда, в пяти волостях явилась бескормица и связанный с ней падеж скота, так называемый „джут“. Вообще состояние уезда во всех отношениях нельзя назвать благополучным»²³, – докладывали из Атбасарской управы. В результате выборы провести не удалось. Не состоявшиеся зимой выборы гласных не начались и весной. 25 мая 1919 г. председатель Атбасарской уездной земской управы Г.В. Яценко сообщал управляющему Акмолинской областью о том, что выборы гласных в земство как русского, так и казахского населения приостановились²⁴.

В Акмолинском уезде проведение выборов гласных в казахских волостях было назначено на 2 февраля, а уездных гласных – на 9 февраля 1918 г. Однако выборы уездных гласных прошли лишь в отдельных волостях, а выборы волостных гласных вообще не состоялись, за исключением одной Еркесайской волости²⁵.

О тяжелом положении казахского населения «виду большой убыли скота, вследствие буранов и бескормицы» доносили и из Семипалатинской области²⁶. Возвратившиеся из разных мест инструкторы сообщали, что проведение выборов в означенных волостях не представляется возможным, причем не только вследствие суровой зимы, но главным образом «вследствие бездеятельности существующих ныне в киргизских волостях так называемых волостных комитетов, которые совершенно не принимают никаких мер к ознакомлению населения с сущностью земского самоуправления и проведению такового в жизнь»²⁷.

Из Петропавловского уезда информировали еще об одной проблеме: за годы советской власти многие волости разделились таким образом, что образовалась чересполосица. Этот факт, а также кочевой образ жизни казахского населения сильно затрудняли работу волостных избирательных комиссий. В конце мая 1919 г. из 23 казахских волостей выборы были проведены только в 7²⁸.

Об отношении казахского населения к земству поступала самая противоречивая информация. Из Семипалатинской области доносили, что в сентябре 1918 г. сход казахов Черно-Иртышской волости Зайсанского уезда вынес решение «без замедления внести денег по сметам уездной земской управы»²⁹. Позже из этой же волости сообщали, что «отношение населения

к земству хладнокровно, так как земство для населения никакую пользу не принесло»³⁰. Из Акмолинской области председатель Атбасарской уездной земской управы сообщал: «Казахская интеллигенция относится к земству сочувственно, но ее слишком мало, а про все остальное киргизское население положительно сказать что-либо трудно»³¹. Управляющий Петропавловским уездом докладывал в своем рапорте: «...Киргизы вводить волостное земство не желают»³². Причину неблагоприятного отношения казахского населения к земским управам он видел в существовании в уезде совета Алаш-Орды.

Касательно последнего обстоятельства следует отметить, что изначально предполагалось тесное сотрудничество советов Алаш-Орды с земствами, без вмешательства в компетенцию земских управ. Однако, как отмечает Д.А. Аманжолова, «при всей привлекательности замысла эта система затрудняла решение повседневных административных и хозяйственных задач, так как создавала своеобразное двоевластие, к тому же дополнявшееся энергичным вмешательством в местные дела эмиссаров «центральных» властей – Сибирского Временного правительства и Комуча» [9, с. 228]. Показательной в этом плане является следующая ситуация. 3 июля 1918 г. на заседании Акмолинской уездной управы выступил Т.Б. Нуралин, прибывший из Омска для организации в уезде комитета Алаш-Орды. При обсуждении постановления уездного казахского комитета от 26 июня о передаче делопроизводства казахской секции бывшего Совдепа комитету он указал, что задача комитета – «исключительно заведование чисто национальными делами и проведение в жизнь культурно-просветительных дел». Управа решила не препятствовать созданию комитета или совета Алаш-Орды. Она рассматривала его не как особый орган казахской власти, а как организацию, преследующую «цели защиты киргизских национальных и культурно-просветительных идей». Дела казахской секции Совдепа ему не были переданы, так как при управе создавался особый отдел «для заведования киргизскими делами» [9, с. 210].

Развернулась острая борьба за самостоятельность совета Алаш-Орды. Совет решил передать в распоряжение Алаш-Орды все налоги и подати, минуя земство. Обеспокоенный такими действиями алаш-ордынцев, уездный комиссар Грибанов просил на этот счет указаний от областного комиссара. В результате председатель Акмолинского уездного совета Алаш-Орды Д. Избасаров был арестован на три месяца «за непризнание Временного Сибирского правительства»³³. Такие конфликты возникали из-за того, что функции земства и советов Алаш-Орды не были четко разграничены. Об этом же в сентябре 1918 г. министр тузем-

²² ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 19. Л. 27–27 об.

²³ Там же. Д. 25. Л. 6–6 об., 7.

²⁴ Там же. Д. 140. Л. 67.

²⁵ ЦГА РК. Ф. 2300. Оп. 9. Д. 4; ГАРФ. Ф. Р-1701. Оп. 1. Д. 12. Л. 37, 38 об.

²⁶ ЦДНИ ВКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 178. Л. 61–62 об.

²⁷ ЦГА РК. Ф. 2300. Оп. 9. Д. 4; ГАРФ. Ф. Р-1701. Оп. 1. Д. 12. Л. 37, 38 об.

²⁸ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 62.

²⁹ ЦДНИ ВКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 96. Л. 20–21.

³⁰ Там же. Л. 24–25.

³¹ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 27–27 об.

³² Там же. Д. 25. Л. 13.

³³ ЦГА РК. Ф. 2300. Оп. 9. Д. 4; ГАРФ. Ф. 1701. Оп. 1. Д. 6 а. Л. 45.

ных дел Временного Сибирского правительства писал в МВД: «Облсовет Алаш-Орды имеет отчасти функции земских самоуправлений в отношении культурно-просветительской деятельности»³⁴. Создавшееся такого рода двоевластие затрудняло налаживание работы земских учреждений.

В Семипалатинской области была схожая ситуация. На февральском совещании 1919 г. управляющий Каркаралинским уездом С.А. Акаев заявил, что причина слабого поступления сборов с казахского населения, в значительной мере должна быть отнесена за счет деятельности Алаш-Орды, так как казахскому населению, в сущности, приходится платить повинности за 1917 г. вторично. В связи с этим совещание высказало пожелание, чтобы «вторжениям киргизской организации Алаш-Орды в область государственного управления, выразившимся в сборе с населения государственных повинностей, был положен предел»³⁵.

Органы местного самоуправления постоянно находились на грани банкротства. С первых же дней на повестку дня собранию гласных, земские управы регулярно ставили вопрос об изыскании средств на ее существование. Так, в Атбасарском уезде 5 июня 1918 г., т.е. сразу же после восстановления земства, собрание гласных постановило одобрить и принять программу самообложения. Управой по всему уезду были разосланы циркулярные распоряжения в надежде хотя бы отчасти собрать необходимое количество денежных средств и тем самым поддержать существование земства. Но все эти мероприятия не принесли существенной пользы. 17 сентября 1918 г. Атбасарской уездной управой было объявлено, что средств в земстве нет, и управа не может в дальнейшем существовать. Для взыскания налогов принудительными мерами не было достаточного штата милиции. Кроме того, как докладывали, она не вооружена, не имеет надлежащей ей формы и «вызывает у населения только насмешки»³⁶.

17 октября 1918 г. было принято постановление о том, чтобы для изыскания средств как к временной мере «прибегнуть к косвенному обложению населения Атбасарского уезда на мануфактуру по 10 %»³⁷. 14 марта 1919 г. провели сокращение штата управы³⁸. В конце мая 1919 г. Атбасарская земская управа была почти ликвидирована, из восьми членов управы осталось только два, один делопроизводитель, один регистратор и мальчик – рассыльный. Земская гоньба была прекращена с 13 апреля³⁹.

Трудности по сбору земских податей управы связывали и с последствиями периода большевистского правления. «Самым главным наследием большевистской политики является нежелание населения платить земские сборы. После того как население привыкло

смотреть, что все расходы по содержанию каких-либо учреждений и организаций могут покрываться из собранных контрибуций с состоятельного класса, взыскание земских сборов показалось слишком странным, якобы являющимся предзнаменованием осуществления старых дореволюционных порядков», – докладывали в Омск⁴⁰. В Семипалатинской области отмечали утрату или, во всяком случае, ослабление у населения «психики повиновения»⁴¹.

Вопрос о принудительных мерах взыскания недоимок решался примерно таким образом, как в Павлодарском уезде. Когда 25 января 1919 г. на специальном совещании управляющий Г. Серебрянский попросил принять меры к понуждению населения платить налоги, поступило предложение – командировать карательные отряды, но выяснилось, что в распоряжении управляющего уездом не имеется средств, из которых могли быть уплачены суточные солдатам. Податной инспектор предложил послать в таком случае милиционеров. Однако начальник уездной милиции заявил, что милиционеры в настоящее время почти не вооружены и совершенно не имеется конной милиции. В конечном итоге совещание постановило просить начальника гарнизона выдать, хотя бы во временное пользование, необходимое для вооружения милиции оружие и боевые припасы. Кроме того, было решено, что если эти меры к побуждению населения к уплате причитающийся с него недоимки казенных и земских сборов не будут иметь успеха, то командировать карательные отряды. Необходимые же при этом расходы должны были производиться за счет тех селений, которые отказывались платить налоги⁴².

Начавшаяся повсеместно работа по восстановлению земских учреждений крайне затруднялась из-за отсутствия «культурных работников»⁴³. В докладах с мест жаловались: «В земстве нет интеллигентных людей. Лица, исполняющие какие-либо обязанности в земстве, с делом не знакомы»⁴⁴; «в большинстве волостных управ секретари не только неопытные, но есть и малограмотные...»⁴⁵. Все эти причины тормозили налаживание работы уездных и волостных земств. Факты, имевшие локальное значение, характеризуют общее положение земских управ в крае.

Летом 1919 г. ситуация на фронтах Гражданской войны развивалась явно не в пользу белых. Постепенно произошел перелом. Началось наступление Красной армии. В ноябре – декабре 1919 г. территория Акмолинской и Семипалатинской областей была освобождена от белогвардейских войск. Но в конце 1919 г. советская власть проводила уже не такую политику, как два года назад. Большевики, пришедшие к власти в ноябре – декабре 1917 г., подвергли гонениям служащих органов земского самоуправления, но аппарат

³⁴ ЦГА РК. Ф. 2300. Оп. 9. Д. 4; ГАРФ. Ф. 1701. Оп. 1. Д. 6 а. Л. 84.

³⁵ ЦДНИ ВКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 178. 69–69 об.

³⁶ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 133. Л. 1–1 об.

³⁷ Там же. Л. 51.

³⁸ Там же. Д. 25. Л. 6–6 об.

³⁹ Там же. Д. 140. Л. 67.

⁴⁰ Там же. Л. 62.

⁴¹ ЦДНИ ВКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 178. Л. 68–68 об.

⁴² Там же. Л. 61–62 об.

⁴³ ГИАОО. Ф. 1617. Оп. 1. Д. 140. Л. 25–27 об.

⁴⁴ Там же. Д. 30. Л. 1–8 об.

⁴⁵ Там же. Д. 125. Л. 31.

земских управ использовали, передав их соответствующим подразделениям исполнительных комитетов Советов. Теперь продвигавшаяся на восток через области Степного края 59-я дивизия 5-й армии под командованием М.Н. Тухачевского по пути своего следования полностью ликвидировала земские учреждения. Повсеместно создавались уездные революционные комитеты, осуществлявшие на местах военно-гражданское управление. Волостные ревкомы, организованные проходящими частями Красной армии, нередко возникали раньше, чем возникал уездный ревком⁴⁶. С момента своего создания ревкомы работали в тесном контакте с военными организациями, что позволило им за короткий срок провести советизацию уездов. В какой бы ни была форма сохранить созданные с таким трудом органы земского самоуправления не представлялось возможным.

Местное самоуправление в Степном крае в лице земства просуществовало неполных три года. Участие различных слоев казахского общества в выборах и их представительство в земских учреждениях было большим достижением в развитии их политических прав. Появление в крае земств впервые создавало для коренного населения возможности самостоятельно решать вопросы своей повседневной жизни. Но за такой короткий период оно не успело осознать преимущества земского самоуправления.

Кочевой образ жизни казахов, отсутствие средств и путей сообщения создавали сложности при организации земских учреждений в их волостях. Неблагоприятные погодные условия, гололедица, падеж скота, ухудшившие и без того тяжелое экономическое положение кочевого населения, во многих волостях сорвали выборы в земство, запланированные на зиму 1919 г. Сохранявшиеся в казахских волостях исполнительные комитеты, которые возглавляли бывшие волостные управители или аульные старшины, не были заинтересованы в образовании земских органов и не способствовали реализации земской реформы. Серьезным препятствием в работе созданных земских учреждений явился недостаток финансовых средств.

Противоречивая позиция по отношению к земству, сложившаяся у сторонников Алаш-Орды, создавала дополнительные сложности по налаживанию работы этих органов. С одной стороны, лидеры национального движения всецело поддерживали внедрение самоуправления в крае, вели большую разъяснительную работу среди казахского населения, успешно продвигая земскую идею. Во многих казахских волостях алаш-ордынцы сами организовывали и возглавляли земства. Вместе с тем в областях и уездах края они создавали советы и казахские комитеты Алаш-Орды, которые дублировали функции земских управ и приводили к образованию двоевластия на местах. Это серьезно ослабляло земскую работу.

Сложную ситуацию, в которой создавались органы земского самоуправления в крае, усугублял еще тот

факт, что этот процесс проходил на фоне периодической смены власти антибольшевистских правительств и Советов. Это ограничивало возможности земского самоуправления. Исход Гражданской войны не дал возможности завершиться земскому строительству в крае. Окончательно установившаяся советская власть полностью ликвидировала земство.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зима́нов С. Казахский суд биев – общекультурологическая ценность. Алматы: Арыс, 2009. 408 с.
2. Жи́ренчин К.А. Политическое развитие Казахстана в XIX – начале XX веков. Алматы: Жетіжарғы, 1996. 352 с.
3. Каргалов В.И. Земства России с февраля 1917 г. до завершения их деятельности, февраль 1917 г. – июль 1918 г.: дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2000. 141 с.
4. Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. М.: РОССПЭН, 2002. Т. 2. Май–июнь 1917 г. 512 с.
5. Съезды, конференции и совещания социально-классовых, политических, религиозных, национальных организаций в Акмолинской области (март 1917 – ноябрь 1918 гг.) / сост. Т.В. Якимова, Э.И. Черняк. Томск: Том. гос. ун-т, 1992. 207 с.
6. Омские большевики в период Октябрьской революции и упрочения Советской власти (март 1917 май 1918 г.): док. и материалы. Омск, 1958. 277 с.
7. Карр Э. История Советской России. М.: Прогресс, 1990. Кн. 1, т. 1–2: Большеви́стская революция. 1917–1923. 768 с.
8. Ры́нков В.М. Органы местного самоуправления в антибольшевистском лагере на востоке России (середина 1918 – конец 1922 г.) // Политические системы и режимы на востоке России в период революции и гражданской войны: сб. науч. ст. / науч. ред. В.И. Шишкин. Новосибирск: Параллель, 2012. С. 125–158.
9. Аманжолова Д. На изломе. Алаш в этнополитической истории Казахстана. Алматы, 2009. 411 с.

REFERENCES

1. Zimanov S. Kazakh Bij court is a common culturological value. Almaty: Arys, 2009, 408 p. (In Russ.)
2. Zhirenchin K.A. Political development of Kazakhstan in the XIX – early XX centuries. Almaty: Zhetizhargy, 1996, 352 p. (In Russ.)
3. Kargalov V.I. Russian zemstvos from February 1917 till the end of their work, February 1917 – July 1918: candidate dissertation. Orenburg, 2000, 141 p. (In Russ.)
4. Journals of the Provisional Government meetings: in 4 vols. Moscow: ROSSPEN, 2002, vol. 2. May–June 1917, 512 p. (In Russ.)
5. Sessions, conferences and meetings of social-class, political, religious, national organizations in Akmola region (March 1917 – November 1918). Eds. T.V. Yakimova, E.I. Chernyak. Tomsk: Tomskiy gosuniversitet, 1992, 207 p. (In Russ.)
6. Omsk Bolsheviks during the October revolution and consolidation of Soviet power (March 1917 – May 1918): documents and materials. Omsk, 1958, 277 p. (In Russ.)
7. Karr E. The history of Soviet Russia. Moscow: Progress, 1990, bk. 1, vol. 1–2: Bolshevik Revolution. 1917–1923, 768 p. (In Russ.)
8. Rynkov V.M. Local government bodies in Antibolshevik camp at the Russian East (mid-1918 – late 1922). *Politicheskie sistemy i rezhimy na vostoке Rossii v period revolyutsii i grazhdanskoi voyny*. Novosibirsk, 2012, pp. 125–158. (In Russ.)
9. Amanzholova D. At breaking off. *Alash in the ethnic-political history of Kazakhstan*. Almaty, 2009, 411 p. (In Russ.)

Статья принята
редакцией 01.02.2018

⁴⁶ ГИАОО.Ф. Р-1. Оп.1. Д. 247. Л. 21.