

Siergiej Walentinowicz Lubiczankowski  
(Оренбургский государственный педагогический университет)

**Naczelnik powiatowy jako organ administracji i akulturacji  
(na podstawie południowo-wschodnich kresów Imperium Rosyjskiego drugiej  
połowy XIX i początku XX wieku)**

*tłumaczenie Ewelina Parafińska*

**The county commandant as an institution of administration and acculturation (in documents from the south-eastern frontiers of the Russian Empire in the second half of the 19th and the early 20th centuries).<sup>1</sup>**

**Key words:** bureaucracy, Kazakh Steppe, frontier, acculturation, county commandant, *uyezdnyi nachalnik*, self-government

**Abstract:** The article analyses, from the vantage point of the imperial policy of acculturation, the activity of the county commandant (*uyezdnyi nachalnik*), an administrative office which functioned in the Kazakh Steppe between 1868 and 1917. The article argues that since the inception of the office, the commandant became a pivotal figure in the administration of the south-eastern frontiers of Russia. The powers of the commandant were directly connected not only with the introduction of efficient local self-government, but also with the implementation of the policy of acculturation of local populations.

**Уездный начальник как институт управления и аккультурации (на материалах юго-восточной окраины Российской империи 2-й половины XIX – начала XX вв.)**

**Ключевые слова:** бюрократия, казахская степь, окраина, аккультурация, уездный начальник, местное управление

**Аннотация:** В статье с позиций имперской политики аккультурации анализируется деятельность уездных начальников – специфического института власти, существовавшего в казахской степи с 1868 по 1917 гг. Показано, что с момента появления уездный начальник являлся ключевой фигурой в управлении степными областями юго-восточной окраины России. Его полномочия напрямую были связаны не только с налаживанием эффективного управления на местах, но и с реализацией политики аккультурации местного населения.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект №17-18-01008). The research is executed at the expense of a grant of the Russian Science Foundation (project No. 17-18-01008).

Zgłębienie doświadczenia historycznego długotrwałego i stabilnego istnienia Imperium Rosyjskiego zmusza do wniknięcia w mechanizmy przekształcania mieszkańców przyłączanych obszarów w lojalnych poddanych. Ta właśnie polityka akulturacji była tą samą „łagodną siłą”, która gwarantowała trwałość państwa. Realizowano ją nie tylko poprzez specjalne programy edukacyjne czy też formowanie polityki religijnej, ale również poprzez specyficzny system zarządzania. Celem niniejszego artykułu jest analiza właśnie z tego punktu widzenia organu naczelnika powiatowego, funkcjonującego w Stepie Kazachskim w latach 1868-1917.

«Временное положение об управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторства» z 21 października 1868 r. podzieliło system zarządzania na trzy ogniwa: urzędy okręgowe, powiatowe i samorządy. Przy czym na czele urzędu powiatowego ustanowiono organ naczelnika powiatowego. Powinien on zostać wybrany przez władze spośród urzędników rosyjskich zamiast zniesionej finalnie władzy sułtanów. Zdaniem władz rosyjskich najlepsze w tym akcie prawnym było to, iż władza nad Kazachami przeszła z rąk sułtanów „... bezgranicznie nadużywających swojej władzy w ręce rosyjskich naczelników powiatowych”<sup>2</sup>. Właśnie dlatego komisarze (z ros. *исправники*) powiatowi byli narzędziem polityki akulturacyjnej.

Początkowo prawa i obowiązki naczelników powiatowych odpowiadały prawom i obowiązkowi *исправников* policyjnych w wewnętrznych rosyjskich guberniach. Następnie, zgodnie z Ustawą stepową (Степное Положение) z 1891 r. prawa te rozszerzono. Naczelnik powiatowy otrzymał prawa i obowiązki *исправника* powiatowego, naczelnika powiatowego urzędu policyjnego i przewodniczącego urzędu powiatowego ds. chłopów. Pojawienie się ostatniego z wymienionych obowiązków świadczy o większym udziale chłopów w liczebności kraju. Naczelnikowi powiatowemu przysługiwało prawo rozpatrywania wszystkich decyzji zjazdów i zebrań w wołościach (z ros. *волесть*), aulach i wsiach w granicach powiatu. W przypadku rozbieżności z decyzjami organów „samorządu społecznego” naczelnik powiatowy powinien był kierować je do zarządu obwodowego. Zarząd ten mógł anulować decyzje zjazdów i zebrań na podstawie wniosku naczelnika powiatowego, jeśli nie zadowoląły one z jakiegokolwiek powodu zarządu obwodowego ani naczelnika powiatowego. Takie regulacje Ustawy z 1891 r. świadczą o jawnym ograniczeniu praw organów „samorządu społecznego”, zaistniałych w wyniku reformy z 1868 r.<sup>3</sup>

Pomimo tego, że prawa i obowiązki naczelników powiatowych były omówione w „Ustawie tymczasowej...” z 21 października 1868 r., władze regionalne potwierdzały, że nie kierowali się oni w swoich działaniach „jednym, wspólnym, twardo określonym i jednoznacznie uświadomionym punktem widzenia”, dlatego też gubernator wojenny obwodu turgajskiego Ł. Balluzek 26 czerwca 1870 r. zażądał od naczelników

<sup>2</sup> Центральний державний архів Республіки Казахстан (ЦГА РК), zesp. 64, inw.1, sygn. 25, k.53. (Ten oraz inne cytaty przytaczane są w tłumaczeniu moim - E.P.)

<sup>3</sup> ЦГА РК zesp. 25, inw. 1, sygn. 2749, k. 2

powiatowych sformułowania swoich uwag dotyczących paragrafów „Ustawy tymczasowej...” na podstawie dwuletniego doświadczenia pracy w kraju. Naczelnicy powiatowi zwrócili uwagę przede wszystkim na niejednoznaczność objaśniania poszczególnych regulacji ustawy. Naczelnik powiatu nikołajewskiego A. Sipajłow poruszył kwestię dotyczącą tego, jak istotne jest doprecyzowanie paragrafu 61, który stanowił o zasadach i porządku przechodzenia Kazachów z aułu do aułu. Uważał on, że zanim zarządzający włościami wydadzą zgodę na przenoszenie koczowisk Kazachów, należy okazać naczelnikom powiatowym pisemną zgodę tych wspólnot, do których mają się przenieść auły kazachskie<sup>4</sup>.

Obowiązki naczelników powiatowych oraz schemat ich działań były określone przez oddzielne instrukcje sporządzone przez generał-gubernatorów. W związku z tym ciekawą wydaje się być «Мотивированная инструкция уездным начальникам Тургайской области», sporządzona przez gubernatora wojskowego obwodu turgajskiego A.K. Giejnsa (1877-1878). Zasadniczo była to pierwsza instrukcja, w której wyłożono obowiązki naczelników powiatowych. O instrukcji tej A.J. Alektorow zupełnie słusznie mówi, co następuje:

Potrzebę takiej instrukcji Giejns widzi w braku u administracji powiatowej wspólnego, twardo określonego i jednoznacznie uświadomionego punktu widzenia co do swojej działalności. A. Giejns uważał, że zadaniem rosyjskiej administracji nie jest niszczenie wykształconych form życia kazachskiego społeczeństwa koczowniczego, ale przede wszystkim wprowadzenie porządku, wsparcie jego sytuacji materialnej i zapoznanie Kazachów z rosyjską kulturą poprzez rosyjskie instytucje oświatowe. Uważał on, że sztuczne środki zmieniające koczowniczy tryb życia mogą negatywnie odbić się na ich egzystencji. Zdaniem A. Giejnsa naczelnik powiatowy powinien wyróżniać się silnymi cechami osobowości, które pozwolą mu podporządkować poddaną mu ludność swojej woli i wpływowi. Z drugiej zaś strony naczelnik powiatowy może cieszyć się szacunkiem miejscowej ludności tylko w tym wypadku, jeżeli dobrze zna język kazachski, kulturę i obyczajowość ludu kazachskiego<sup>5</sup>.

Tak więc Alektorow upatruje w instrukcji Giejnsa, między innymi, dążenie do dokładnego nakreślenia akulturacyjnego znaczenia naczelnika powiatowego w Stepie Kazachskim.

Giejns zwraca uwagę na strukturę wybieralnego samorządu. Wybory urzędników spośród ludności kazachskiej, jego zdaniem, powinny być zupełnie wolne od ingerencji administracji powiatowej, ale jednocześnie urzędnicy powinni byli znajdować się pod stałą i czujną kontrolą naczelnika powiatowego. Ciekawy jest pogląd Giejnsa na wartości osobowościowe, którymi powinien cechować się naczelnik powiatowy: „Za największą wadę naczelnika powiatowego uważać należy jego nieumiejętność podporządkowywania Kazachów swojej woli i swoim wpływom”. Rosyjski urzędnik, który nie cieszył się zaufaniem Kazachów, zdaniem gubernatora wojskowego, jest

<sup>4</sup> ЦГА РК зesp. 25 инв. 1 sygn. 1857 к. 17

<sup>5</sup> *Материалы по истории политического строя Казахстана*, Алма-Ата 1960. т.1. s. 142.

albo przez nich nieznanymi, albo nie troszczy się o ich los, albo nie chce zgłębić stylu ich życia, albo w końcu nadużywa swoich wpływów. Giejns doskonale znający upodobania Kazachów podkreślał, że zarządzanie Kazachami w sposób właściwy jest niemal niemożliwe, jeżeli nie będą oni uważali swojego naczelnika za osobę prawą, troskliwą i kompetentną. Dlaczego tak ważny jest osobisty wpływ naczelnika powiatowego na ludność kazachską? Jako że tylko to, zdaniem Giejnsa, czyni go prawdziwym gospodarzem powiatu, upraszcza zwyczaje administracyjne związane z zarządzaniem i sprawia, że wie on, co naród czyni lub czuje. Szczególną uwagę Giejns zwraca na prawną sferę życia Kazachów. Uważa on, że swoiste formy sądu ludowego, które na pierwszy rzut oka wydają się być „skrajnie niedorzecznymi” i w żaden sposób niegwarantującymi praworządności, przy głębszej analizie okazują się być najbardziej dostosowanymi do lokalnych warunków, zatem zamienienie ich na udoskonalone, ale jednocześnie bardziej złożone formy, doprowadziłoby do faktycznego zniszczenia sądu. Przesłanki te Giejns popiera kilkoma bardzo interesującymi przykładami z prawniczej praktyki w obwodzie turgajskim. Wniosek ogólny gubernatora wojskowego jest taki, iż wszystkie sprawy, które nie mają politycznego charakteru i nie dotyczą interesów rosyjskich, należy zostawić w spokoju.

Naczelnik powiatowy miał prawo poddawać ludność kazachską aresztowi do siedmiu dni lub karze pieniężnej do 15 rubli<sup>6</sup>. Podkreślano, iż rzeczone decyzje naczelnik powiatowy podejmuje sam i sam też natychmiast egzekwuje ich realizację. Przesłanki, które mogłyby stać się podstawą takich praw, również były nieokreślone i niejasne. Należać do nich mogły: nieposłuszeństwo dyspozycjom prawnym władz, brak szacunku i grubiaństwo w stosunku do przedstawicieli władzy, kłótnie, bijatyki w miejscach publicznych. Tego typu decyzje naczelników powiatowych mogły być zaskarżane do zarządu obwodowego w ciągu dwóch tygodni. W praktyce naczelnicy powiatowi korzystali ze swoich praw w sposób samowolny.

Zakres pracy naczelników powiatowych był dość duży, zwłaszcza zważywszy na to, że podwładna im ludność była rozlokowana w stopniu nie w sposób zwarty, ale rozproszony. Dla przykładu w 1912 r. naczelnicy powiatowi przeprowadzili 5331 dochodzeń dotyczących różnego rodzaju przestępstw i wykroczeń<sup>7</sup>. W tym też roku spraw wchodzących i wychodzących zanotowano w rejestrze naczelników powiatowych obwodu turgajskiego, wg naszych wyliczeń, ok. 130 tysięcy, co daje średnio ponad 350 dokumentów dziennie.

Ustawa z 1891 r. wprowadzała istotne zmiany w zasadach organizacji niższych jednostek administracyjno-terytorialnych. Wzięto pod uwagę opinie władz lokalnych w tej kwestii, które zostały wyrażone w rezultacie omówienia ustawy tymczasowej z 1868 r. Po pierwsze, prawo wyznaczania rozmiarów wołości i aulów zostało zagwarantowane zarządowi obwodowemu, w zależności od lokalnych warunków. Zastrzeżono jednak, żeby w miarę możliwości starać się nie przekraczać liczby kibitek: w wołości od 2000, w aulu od 200. Po drugie, aul jako pierwotna jednostka administra-

---

<sup>6</sup> В. Мошценский, *Исторические материалы города Актобинска*, „Актобинский городской вестник” 1900, № 13-14, s. 389.

<sup>7</sup> *Обзор Тургайской области за 1912*, Оренбург 1914, s.18.

cyjno-terytorialna powinien być składać się z właścicieli kibitek, korzystających ze wspólnej powierzchni. To najbardziej przybliżało aul jako jednostkę administracyjno-terytorialną do tradycyjnych pierwotnych elementów strukturalnych organizacji społecznej Kazachów-koczowników. Takie podejście również było częścią polityki akulturacji, ponieważ proponowało Kazachom nowe zasady zarządzania w postaci zewnętrznie przybliżonej do standardów znanych już z czasów przedrosyjskich. Kazachowie-koczownicy konkretnego powiatu byli ściśle podporządkowani instytucjom administracji danego powiatu tylko w kwestii podatków i zobowiązań. W pozostałych kwestiach natomiast, podczas koczowania poza granicami powiatu, do którego byli przyporządkowani, podlegali urzędowi administracyjno-policyjnym tych powiatów, na których terytorium przebywali. Przy czym zarządcy wołości lub głowy aulu byli zobowiązani do pobierania od swojego naczelnika powiatowego zaświadczenia, w którym określano liczbę kibitek, odjeżdżających do innego miejsca i okazania tego zaświadczenia naczelnikowi powiatowemu tych miejsc, do których się przenieśli. Aby nie „gubić” więcej koczujących Kazachów, wprowadzono system wydawania „zaświadczeń” o ich podporządkowaniu danej administracji powiatowej. Przepisy te w pewnym stopniu świadczą o dążeniu rządu rosyjskiego do stworzenia warunków dla rozwoju hodowli bydła albo też o tym, że administratorzy zaczęli rozumieć, iż srogie zabiegi administracyjno-terytorialne ograniczające możliwość koczowania na dużych obszarach, stosowane wcześniej dla wygody funkcjonowania organów władzy, utrudniają normalny rozwój tej hodowli.

Naczelnicy powiatowi mieli dwóch pomocników: starszego i młodszego. Taki skład to również oznaka imperialnej polityki akulturacji. Stanowiska starszych pomocników naczelników powiatowych mogli objąć tylko przedstawiciele rosyjskiego oficerstwa. Młodszymi pomocnikami byli z reguły przedstawiciele lokalnej ludności kazachskiej. Dla przykładu, pierwszym młodszym pomocnikiem powiatu ileckiego (aktiubinskiego) 1 stycznia 1869 r. mianowano potomka znanego sułtana Arungazy, esaula Ajmuchamieda Argungazijewa, który służył na tym stanowisku do 1873 r.<sup>8</sup> Jako młodszy pomocnik naczelnika powiatu irgizskiego służył przez okres sześciu lat (1873-1879) również Jesiet Kutiebarow – kierujący ruchem narodowo-wyzwoleńczym Kazachów w latach 1856-1858<sup>9</sup>. Ustawa tymczasowa nie zawierała dokładnego podziału funkcji i kompetencji pomocników naczelników powiatowych. W ogólnym zarysie omawiał, że „... pilnują oni zachowania spokoju i porządku w wołości, zwłaszcza by nie dochodziło do baranty<sup>10</sup>, przestrzegania przepisów, wnoszenia opłat oraz zobowiązań, itd.”.

Oczywiście, działalność naczelnika powiatowego nie ograniczała się do przebywania jedynie w centrum powiatu. Zobowiązany był on do objeżdżania stanów<sup>11</sup>, wołości, zapoznawania się z biurowością, realizacją wytycznych instancji stojących wyżej, itd. W 1912 r. na przykład, naczelnik powiatu aktiubinskiego objeżdżał swój

<sup>8</sup> ЦГА РК, зesp. 25, инв. 2, сыgn. 487. к. 57.

<sup>9</sup> ЦГА РК зesp. 25 инв. 1 сыgn. 2941.

<sup>10</sup> Samowolne zajęcie bydła lub innego majątku celem zmuszenia rodziny do wynagrodzenia poniesionych szkód (przyp. tłum.).

<sup>11</sup> Stan (z ros. стан) – jednostka administracyjno-terytorialna; część ujezdu (przyp. tłum.).

powiat 9 razy, poświęcając na to 41 dni, naczelnik powiatu kustanajskiego – 16 razy (186 dni), powiatu irgizskiego – 4 razy (60 dni), powiatu turgajskiego – 6 razy (41 dni)<sup>12</sup>.

Podstawowym obowiązkiem naczelnika powiatowego było kontrolowanie poboru podatków od podległej mu ludności. Oczywiście, bezpośrednio poborem podatków zajmowały się głowy aulów, jednak co roku wnoszono wiele skarg na niewłaściwe ich egzekwowanie. W związku z tym naczelnicy powiatowi doskonalili swoją pracę pod względem realizacji tej funkcji. Dla usprawnienia nadzoru nad głowami aulów w kwestii poboru podatków z ludności kazachskiej, przydzielali oni im rosyjskojęzycznych skrybów (wielu z głów byli niepiśmienni), którzy zapisywali by wszystkie wpływy do specjalnej księgi i wydawali płacącym pokwitowania. Przy pomocy takiego systemu zarządzania również realizowana była polityka akulturacji – drogą łagodnego przekazu standardów rosyjskiej biurowości elitom kazachskim. W rezultacie zastosowanych środków, jak zauważał naczelnik powiatu irgizskiego, w roku 1911 nie wniesiono żadnych skarg ze strony ludności kazachskiej za niewłaściwe egzekwowanie pogłównego, a głowy aulów zyskały możliwość dokładnej i poprawnej ewidencji wypłat pogłównego z podległej im ludności. Poza tym liczne rewizje organizacji biurowości głów aulów pokazały, że zastosowana forma księgi pokwitowań była zupełnie zrozumiała dla ludności kazachskiej i nie wywoływała żadnych trudności przy jej prowadzeniu przez skrybów. Dlatego też była ona efektywna i niezbędna<sup>13</sup>.

Ważnym kierunkiem działalności naczelników powiatowych była realizacja kontroli nad wypełnianiem obowiązków służbowych przez podporządkowanych im zarządców wołości i głów aulów. Naczelnik powiatu irgizskiego sporządził im nawet w roku 1910 Instrukcję zawierającą wykaz obowiązków i punkty, które regulowały zakres odpowiedzialności tych urzędników<sup>14</sup>. Jednocześnie naczelnik powiatu irgizskiego uważał, że dla efektywności kontroli należy częściej przeprowadzać rewizje ich działalności, osobiście sprawdzać ich pracę, tak by własnym przykładem kierować urzędników na właściwe tory, zaszczepiać im rosyjskie wyobrażenie o zarządzaniu zgodnym z prawem. Innymi słowy, mowa tu o polityce akulturacji.

W analogiczny sposób naczelnicy powiatowi monitorowali działalność tzw. „sądów ludowych” (sąd bijów, z ros. суд биев). Dzieliły się one na trzy kategorie: sąd jednego bija (sędziogo); sąd wołościowego zjazdu bijów; nadzwyczajne zjazdy bijów. Sąd jednego bija miał w kompetencji rozpatrywanie spraw na podstawie pozwów na kwotę do 300 rubli, ale ostateczne decyzje mógł on podejmować tylko w sprawach do 30 rubli. Sprawy rozpatrzone na podstawie pozwów powyżej tej kwoty powinien był on przekazywać na zakończenie wołościowego zjazdu bijów, którego termin miał być dowolny, uzależniony od zarządcy wołości. Nieostateczne decyzje jednoosobowego sądu bijów były przekazywane zarządcy wołości, a następnie do rozpatrzenia na zjeździe. Wołościowe zjazdy bijów miały prawo do rozpatrywania spraw na podstawie pozwów na każdą kwotę, ale ostateczne decyzje mogły podejmować w sprawie pozwów na kwotę do 500 rubli. Nieostateczne decyzje wołościowego zjazdu bijów

<sup>12</sup> *Обзор Тургайской области за 1911*, Оренбург 1912. s. 18.

<sup>13</sup> ЦГА РК зesp. 64. inw.1 sygn. 1009, k. 139.

<sup>14</sup> ЦГА РК зesp. 64. inw. 1 sygn. 1009, k. 139 v.

powinny były być przekazane naczelnikowi powiatowemu, a ów, zgodnie z hierarchią instancji – zarządowi obwodowemu. Zarząd obwodowy miał prawo do podtrzymania decyzji wołoskiego zjazdu bijów lub, w razie szczególnej konieczności, zwołania tzw. nadzwyczajnego zjazdu bijów<sup>15</sup>. Podczas rozpatrywania spraw u jednoosobowego sędziego obecne były zwykle jedynie zainteresowane sprawą osoby. Żeby wyeliminować takie niedogodności i przydać sądowi większej jawności, naczelnicy powiatowi uważali, że sprawy podległe jednoosobowemu rozpatrzeniu sędziów powinny być rozstrzygane w obecności wójtów (zarządców wołości). Takie rozwiązanie nie tylko załatwiało by w znacznym stopniu kwestię obsługi biurowej sądu ludowego, którą zapewniałaby kancelaria wójta, ale i propagowało by wśród miejscowej ludności rosyjskie procedury administracyjne w danej sferze.

W ten sposób od 2 poł. XIX w. naczelnik powiatowy był kluczową postacią w zarządzaniu obwodami stepowymi południowo-wschodnich kresów Rosji. Jego kompetencje były związane bezpośrednio nie tylko z organizacją efektywnego lokalnego zarządzania, ale też z realizacją polityki akulturacji miejscowej ludności.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **źródła archiwalne**

Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК),

- фонд 25, оп.1, д. 25, 487, 1857, 2941, 2749,

- фонд 64, оп.1, д. 1009.

### **źródła drukowane**

*Материалы по истории политического строя Казахстана*, Алма-Ата 1960, т. 1, 380с.

Обзор Тургайской области за 1911, Оренбург 1912.

Обзор Тургайской области за 1912, Оренбург 1914.

### **literatura**

Абдрахманова Б.М., *История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке*, Астана 1998, 220с.

Мощенский В., *Исторические материалы города Актюбинска*, „Актюбинский городской вестник” 1900, № 13-14.

---

<sup>15</sup> Б.М. Абдрахманова, *История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке*, Астана 1998, s. 102.