

Калиева Е.Т. Абай атындағы Қазақ Ұлттық педагогикалық университеті, Жалпы тарих кафедрасының доценті.

Ресей империясының Қазақстандағы әкімшілік – шаруашылық қайта құрулары тарихынан

Қазіргі кезеңде белсенді түрде жүріп жатқан басқару жүйесін реформалау үрдістері тарихи тәжірибелерге қайта оралу қажеттігін көрсетіп отыр. XIX ғ. Ресей империясының Қазақстандағы әкімшілік – шаруашылық қайта құруларын зерттеудің өзектілігі тек ғылыми мақсаттармен емес, сондай-ақ, таза практикалық міндеттермен де түсіндіріледі. Елбасы Н.А. Назарбаевтың мемлекеттік басқаруды реформалау жөніндегі соңғы ұсыныстары негізінде бұл мәселе одан әрі айқындала түспек. Қалыптасқан жағдай проблемалардың ұқсастығымен түсіндіріледі. Қазіргі ел басқару ісінде мемлекеттік саясаттың басымдылықтары мен басты қағидалары анықталған жағдайда, ведомстволардың әр басшылыққа бағынуы, орталық және жергілікті билік органдарының өкілеттілігі мен қызметін реттеу сияқты бұрыннан “шешімі қиын, салиқалы” проблемалар қатарына жатады.

XIX ғ. екінші жартысы- XX ғ. басындағы Қазақстандағы Ресей империясының жүргізген қайта құрулары отарлық басқарудың неғұрлым тиімді нұсқасын іздеу мақсатын көздеді. Бұл отарлық саясатты жүргізуге қажетті жағдай қалыптастырып, метрополиядағы жер мәселесін шаруаларды қоныс аудару есебінен шешу қажеттігінен туындады.

Мемлекеттік басқару тарихының өзектілігін көрсететін ғылыми семинарлар өтті. Сондай-ақ, ұлт аймақтардағы отарлық басқару тарихы Ресейлік және Отандық тарихи, сондай-ақ, ішінара құқықтық әдебиеттерде жарық көрді [1].

Ресейдің шеткері ұлттық аймақтарындағы басқару жүйесі туралы Мәскеуде шыққан монография ерекше тоқталуды қажет етеді. Алғы сөзінде ғылыми редактор С.Г. Агаджанов ұлт аймақтардағы басқару проблемаларының нашар зерттелуін атап көрсете отырып, оның себебін жалпы Ресейдің әкімшілік тарихының теориялық ұстанымдарының жасалмағандығымен байланыстырды. Қазіргі кезеңде Ресейдің Азиялық аймағын басқаруды зерттеу орталығы Сібірде қалыптасқан. Новосибирскте жыл сайын жергілікті басқару тарихы проблемаларына арналған конференциялар тұрақты өтіп тұруы тақырыптың маңыздылығын көрсетеді. Мысалы, 1996 ж. Новосибирскте өткен "Региональные процессы в имперской России" атты халықаралық семинарда осы аймақтағы патша үкіметінің әкімшілік саясатының маманы А.В.Ремнев патша үкіметінің Сібірдегі XIX ғ. екінші жартысы- XX ғ. басындағы жергілікті әкімшілік басқару жүйесіне тоқталды [2]. Оның айтуынша үкіметте XIX ғ. соңына дейін, шеткері аймақтарды басқару туралы белгілі бір қалыптасқан көзқарас болмаған. Шынында да, патша үкіметі XVIII – XIX ғ. бірінші жартысында Қазақстанда бұрынғы хандық билікті жойып, жаңа бірнеше әкімшілік реформалар жүргізумен болды.

Ресей 1861 жылғы шаруалар реформасынан кейін, капиталистік даму кезеңіне аяқ басты. Өнеркәсіпте, ауыл шаруашылығында капиталистік формалар пайда болды. Әсіресе, өнеркәсіп пен сауда ісін басқаратын үкіметтік органдар қызметі күшейтілді. Білік пен басқару органдары жүйесінде қаржы министрлігінің рөлі артты. Сол сияқты Ресей империясының қаржы Министрлігіне тікелей есеп беретін қаржылық-шаруашылық органдар құрылды. Қаржы министрлігінің жергілікті мекемелері: Омбы қазына палатасы, оған қарайтын жергілікті салық инспекторлары, губерниялық, округтық, уездік казначейліктер, кедендік басқармалар пайда болды.

Жоғарыда айтылған мәселелер жөнінде заң актілері зерттеу үшін орасан зор материалдар береді. Мысалы, олардан мемлекеттік мекемелердің ұйымдық құрылымдарының функциясы, штаты, құрылымы туралы бағалы деректер алуға болады. Дегенмен, белгілі-бір мемлекеттік мекеменің қызметі жылма-жылғы есептері мұрағат қорларындағы түп деректермен салыстыруды қажет етеді.

Сонымен, біз қарастырғалы отырған қаржы істері 1868 жылы 21 қазанда “Далалық облыстарды басқару туралы уақытша ереже” бойынша Ақмола, Семей жергілікті облыстық басқармаларда шоғырланды. Облыстық басқармалар облыс көлеміндегі ревизиялар жөнінде іс қағаздары өндірісіне, сауда мен кәсіптерге, шаруашылықты қазыналық басқаруға бақылау жүргізіп отырды. Сондай-ақ, мемлекеттік кірістердің жалпы саны бойынша, қазынаның айналымындағы арнайы қаржыларға ортақ санақ жүргізу міндетін жүзеге асырды.

Бірақ мұндай облыстық басқарма қарайтын Ішкі істер министрлігі мен Қаржы министрлігінің арасында екіге бөліну қаржылық істерді басқаруға кедергі болып келді. Сондықтан Ақмола мен Семей облыстарында қаржы істерін ұйымдастыруды неғұрлым жеңілдету үшін, Батыс – Сібір генерал-губернаторы генерал-адъютант Кознаков 1877 ж. Қаржы министріне Омбы қаласында Қазына палатасын құру туралы ұсыныс жасайды.[3] Қаржы министрлігі Ақмола мен Семей облыстарында қаржы істерін басқаруды Омбы Қазына палатасына берудің маңыздылығы мен тиімділігін мойындағанымен, тағы да сол қаржының тапшылығынан бұл істі кейінге қалдырды. Батыс – Сібір генерал-губернаторы генерал-адъютант Кознаковтың 1880 жылғы дәл осындай өтініші тағы жауапсыз қалған болатын.

1882 жылы 18 мамырда Батыс – Сібір генерал – губернаторлығы жойылып, патшаның арнайы жарлығымен орталығы Омбы қаласы болып, Дала генерал-губернаторлығы құрылды. Далалық генерал-губернаторлығы құрамына Ақмола, Семей облыстарымен қатар, Түркістан генерал – губернаторлығынан бөліп алынған Жетісу облысы енгеннен соң, 1883 жылы Далалық облыстарда жаңа казначейліктер құруға тура келді.

Енді Далалық облыстардың генерал-губернаторы Колпаковский қаржы істерін басқару құрылымы туралы Жоба даярлайды. Онда Қазыналық палатасы мен казначейліктерді ұстауға қажетті шығынды жергілікті басқару мекемелері қаржысы есебінен толтыруды ұсынды. Ол бұрынғы Түркістан қазына палатасындағы Жетісу облысының қаржы істерінің қысқарған штат есебінен, Ақмола, Семей облыстық басқармасындағы қаржылық істер бөлімі штаты

есебінен және түтін салығын жинайтын болыстан сайланғандарға берілетін 10 пайыздық сыйақыны алып тастау есебінен құруды ұсынды.

Сөйтіп, 1885 ж. 9 сәуірде әзірге Ақмола, Семей облыстарында жаңа казначейліктер құрылды.[4]

Сол екі ортада Қаржы министрлігіне ортақ мемлекеттік пайданы көздеген Сенатор Плеве төрағалық еткен ерекше комиссия жасаған бұрынғы 1867-1868 жж. “Уақытша ережені” ауыстыратын Далалық облыстарды басқару туралы жаңа ереже жобасы қарауға түсті. Онда түтін салығын Ақмола, Семей облыстарында 3 сомнан 4 сомға көтеру туралы айтылды. Енді Қаржы министрлігі өз кезегінде осы ұсыныс пен өлкенің қаржы істерін бір жерге жинақтайтын жергілікті басқару мекемесін құру туралы Мемлекеттік кеңеске ұсыныс жасайды. Себебі, Далалық генерал-губернаторлығындағы жалпы ақша айналымы көршілес Тобыл, Томск губернияларымен, тіпті Ресейдің Еуралық бөлігіндегі губерниялармен салыстырғанда асып түсті. Ал, тұрғындардың саны жағынан да 1,707,774 құрап, империяның губернияларының алдыңғы қатарынан орын алды.[5]

Сонымен, 1890 жылы 1 қаңтарда Омбы қаласында Ақмола, Семей, Жетісу облыстарындағы қаржы бөлімін басқаратын қазыналық палата құрылды. Омбы қазына палатасы құрылуымен бір мезетте Омбы уездік казначейлігін губерниялық статуска көтерілді. Омбы қазына палатасы тікелей Қаржы министрлігіне қарады. Бұл туралы заңға сол кездегі Қаржы министрі И.Вышнеградский қол қойып, оны 1889 жылы 5 қаңтарда Мемлекеттік кеңестің жалпы жиналысында екінші пунктпен бекітті. Омбы қазына палатасының штаты бекітілді. [6]

Қазына палатасы бастығының жалақысы 4,000 с., Омбы бақылау палатасының бастығы жалақысы- 4,500 с., одан кейін басқа бөлім бастықтары мен бухгалтерлер мен олардың көмекшілерінің (жалпы саны –5) жалақысы бұрынғы уездік статус кезіндегіден 100-200 с. өсті. Жалпы қазыналық палатаны ұстауға жылына 31,4 с. жұмсалады деп көзделді.

1890 ж. 24 наурызда Омбы қазына палатасы өз жұмысын бастады.[7] Бұл туралы Омбы қазына палатасының мәжіліс журналынан мәлім болып отыр. Омбы қазына палатасының басқарушысы Веретенниковтың рапортына қарағанда бұл мекеме салық мекемесі ретінде құрылғандығы айқын байқалады. Дала генерал-губернаторлығындағы казначейліктердің жағдайы мен жергілікті қазына палаталарының қызметіне тоқталады. Жалпы Омбы қазына палатасы ведомствосында 1894 жылы 11 казначейлік болды. Оның біреуі-орталықтағы губерниялық, екеуі облыстық (Семейде, Верныйда), қалған 8-і уездік казначейліктер болды. Омбы қазына палатасының қарамағында бүкіл Батыс-Сібірдегі несие операцияларымен қатар, акциздік басқарма мен мемлекеттік мүлік басқармасы болды.

Омбы Қазына палатасының штаты

Омбы Қазына Палатасының штаты	Шенеунік саны	Бір жылына жұмсалатыны					Шені мен разрядтары		
		Жалақы	Асхана	Пәтер	Бір адамға	Барлығы	Қызметі бойынша	Мундир тігуі бойынша	Зейнетақы бойынша
		С о м (ақша мөлшері)							
Басқарушы	1	2000	1200	4000	4000	4000	V	V	III бап,1
Бірінші бөлім. Бөлім бастығы	1	1200	600		1800	1800	VI	VI	III бап,2
Үстел бастықтары	3	600	300		900	2700	IX	IX	VI
Олардың көмекшісі	3	400	200		600	1800	X	X	VIII
Екінші бөлім									
Бөлім бастығы	1	1200	600		1800	1800	VI	VI	III бап,2
Үстел бастықтары	2	600	300		900	1800	IX	IX	VI
Олардың көмекшісі	2	400	200		600	1200	X	X	VIII
Үшінші бөлім									
Бөлім бастығы	1	1200	600		1800	1800	VI	VI	III бап,2
Бухгалтерлер	3	600	400		1000	3000	VIII	VIII	VI
Олардың көмекшісі	4	400	300		700	2800	X	X	VIII

Жалпы Палатадағы штаттар										
Хатшы	1	600	400		1000	1000	VII	VII	V	
Ерекше тапсырмалардың аға шенеунігі	1	600	400		1000	1000	VII	VII		
Оның жүріп-тұруы үшін						} 1600				
Архивариус					600					
Жазу жұмысын жүргізушілерге	1	400	300		700	700	X	X	VIII	
Күзетшілер						3000				
жалдау, кеңсе қажеттіліктері үшін						2400				
Барлығы	24					31400				

Омбы қазына палатасының төмендегідей бөлімдер қызметіне ерекше тоқталуды жөн көрдік. Мәселен, III бөлім қазынаның жергілікті кірістерін бақылап отырды. Жергілікті кіріс көздері салық, сауда және кісіпшіліктерден жиналатын алымдар болды. Оларды жинау мен олардың жұмысын бақылау міндеті де осы ведомствоның құзырында болды. Салық инспекторлары институтын енгізу арқылы бұл мекеменің міндеті сондай-ақ, қазақтардың салық төлеу қабілетін зерттеу болды. Мекеме басшысы бүкіл мемлекеттік салық түсімі көшпелі қазақтар есебінен жасалатындығын мойындайды. Қазақтар саудада тек мал шаруашылығының жүн, тері, еті май сияқты шикізат өнімдерін өткізіп, оның орнына темірден, ағаштан жасалған мануфактуралық тауарларды сатып алады деп көрсетеді. Сол кезең үшін тек көшпелі шаруашылықтың далалық өлке тұрғындары үшін тиімді жақтарын көрсетіп, “әзірге тек көшпенді ғана мемлекетке салық төлеп, өлкенің экономикалық өмірінде іскер элемент болып отыр” деп көрсетеді.[8]

Мекеме қарамағындағы үш облыс әскери губернаторларының Далалық облыстың жоғары басшысына жолдаған есебінде төмендегідей статистикалық мәліметтер келтілген. Бүкіл Далалық облыстарда 1,6 млн. Адам тұрса, олардың ішінде көшпелі қазақтар – 1,380 млн. немесе – 85% құрады. Ал Омбы қазына палатасының ведомстволық есебіне қарағанда 1893 ж. ауыл тұрғындарынан көлемі 1,409,005 сом салық түрінде жиналса, соның тек 1,318,480 сомы немесе 96%-ы көшпелі қазақтарға түтін салығы ретінде ауыртпалық әкелді.[9]

1837 жылы Мемлекеттік мүлік министрлігі құрылып, басында облыстық және губерниялық басқарма арқылы жергілікті жерлерде өз қызметін жүргізіп отырды.[10] Қазақстандағы Мемлекеттік мүлік басқармасы ормандар, мемлекеттік жерлер, әртүрлі кәсіптер мен пайдалы қазбаларды игеру сияқты істерге бақылау жасады.

1884 ж. Омбы қаласында Мемлекеттік мүлік министрлігіне қарасты Ақмола, Семей, Жетісу облыстарындағы Мемлекеттік мүлік басқармасы құрылды. Бұл

басқармада бұйрық беретін I - бөлім, II - алым-салық бөлімі, III - орман бөлімі, IV - межелеу бөлімі, V - сот бөлімі, VI- бухгалтерия бөлімі болды.

1885 ж. 20 желтоқсандағы Мемлекеттік кеңес қаулысымен Батыс Сібір Мемлекеттік мүлік басқармасы құрылды. Оны құзыры Ақмола мен Семей облыстарына да тарады. 1891 ж. бұл басқарманың құзырына Жетісу облыстық Мүлік басқармасы берілді. Ал бұған дейін Семей облысы территориясындағы Мемлекеттік мүлік мәселелерін облыстың әскери губернаторы Батыс-Сібір генерал-губернаторымен келісіп шешіп отырды. 1894 жылы Мемлекеттік мүлік министрлігі Жер және мемлекеттік мүлік министрлігі болып қайта құрылды. Ал, 1905 жылы Жер және мемлекеттік мүлік министрлігі Жерге орналастыру және жер шаруашылығының Бас басқармасы болып өзгерді.

1894 ж. Батыс-Сібір Мемлекеттік мүлік басқармасы жойылғаннан кейін, **1894 ж. 27 желтоқсандағы Мемлекеттік кеңес қаулысымен Омбы Мемлекеттік мүлік басқармасы** құрылды. Оның қызметі де Ақмола, Семей, Жетісу облыстарына да тарады.

1897 жылы 26 желтоқсанда Жетісу облысы Түркістан генерал – губернаторлығына қосылған кезде осы облыстағы мемлекеттік мүлікті істері Омбы Мемлекеттік мүлік басқармасынан алынып, Түркістан Жер басқармасына берілуге тиісті болды. Бірақ Жер министрлігі ведомствосы құрылғанға дейін, облыстың мемлекеттік мүлік істерін басқару уақытша Жетісу облыстық басқармасына берілді. [11]

Түркістан генерал-губернаторы бұйрығымен 1902 ж. 6 наурызда Жетісу облысындағы Мемлекеттік мүлікті басқару облыстық басқармаға берілді. Осыдан кейін Жетісу облысы әскери губернаторының бұйрығымен 1902 ж. 12 маусымда облыстың Мемлекеттік мүлігін басқару вице губернаторға жүктелді. Ол Жетісу облысына қарасты Мемлекеттік мүлікті басқарушы міндетін уақытша атқаратын болды. Сонымен Жетісу облысы Мемлекеттік мүлік басқармасы 1903 жылы 14 тамыз айынан бастап жұмыс істей бастады.[12] ҚР ОММ-ғы осыған аттас қордың жұмысы 1896 - 1918 жылдарға дейін жалғасқандығы белгілі болып отыр.

Жетісудағы Мемлекеттік мүлікті басқарушының қол астында екі губерниялық хатшы болды. Олардың біреуі қызметкерлердің жеке құрамы, жөніндегі істерді, үйлер мен басқа құрылыстарды жөндеу мен тұрғызу, чиновниктерге жер бөліп беру, сот істерін жүргізу сияқты тапсырмаларды орындады. Екіншісі орман шаруашылығы, алым –салық істері мен тағы да басқа мүлікке қатысты істерді жүргізіп отырды.[13]

Басқарма қол астында облыстың орман ревизоры, орманшылар мен тексерушілер жұмыс істеді. Жетісу облысы төрт ауданға бөлінді. Әр аудандағы кеңсе штаты аудандық Мемлекеттік мүлік меңгерушісі мен бірнеше орман шолғыншыларынан тұрды. Дегенмен, 1902 жылдың наурызы мен 1914 наурызы аралығындағы облыстың мемлекеттік мүлік басқармасы ісінде “ұйымдастырушылық жағы” басым түсіп жатты. Себебі, Мемлекеттік мүлік басқармасының функциясы, құқықтары мен міндеттері дәл анықталмаған еді.

1914 жылы 2 наурыздағы Түркістан генерал – губернаторының бұйрығымен **“Түркістан өлкесіндегі жерге орналастыру мен жер шаруашылығы бас басқармасы істерін жүргізу жөнінде нұсқау”** бекітілді. Онда әрбір облыста

мемлекеттік мүлік пен оған қатысты істер жергілікті облыстық басқармаға қарады. Жетісу облыстық басқармасына Жер және мемлекеттік мүлік басқармасы құқында **төмендегідей:** а) Өз қарамағындағы ормандарды басқару, б) мемлекеттік жерлер мен *Мемлекеттік алым – салық түрлерін жинау* (“Казенными оброчными статьями называются казенные недвижимые имущества, отдаваемые в оброчные, с публичных торгов: свободные земли, рыбные ловли, мельницы и др. Заводы, всякого рода строения и т.д.”[14] в) жерге орналастырылып, оған салық төлейтін отырықшы түземдік тұрғындарға жатпайтын бос жерлерді іздеп тауып, мемлекет мүліне айналдыру сияқты міндеттер жүктелді.

Мемлекеттік мүлікті басқарушы Облыстық басқарманың жалпы Жиналысы құрамына енді, сондай – ақ, Жетісу облысындағы қоныс аудару істеріне де басшылық етті. Сонымен, Ресей империясының Қазақстандағы әкімшілік – шаруашылық қайта құрулары отарлық қанауды одан әрі тереңдете түсті.

-
1. Национальные окраины Российской империи. М., 1998. Имперский строй России в региональном измерении (XIX - начало XX вв.). Сб. статей. М., 1997. Проблемы истории местного управления Сибири XVIII - XX вв.: Региональная научная конференция. Новосибирск, 1997. Васильев Д.В. Становление и развитие системы управления Туркестанского края 1865-1886 гг. Дисс.к.и.н. МГУ, Москва,1999. Абдрахманова Б.М. История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке. Астана, 1998.
 2. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика во второй половине XIX - начале XX века. Омск, 1997;
 3. ҚР ОММ-ы, 342-қор, 3-тізбе, 3-кітап, 1-іс, 1-б.
 4. Бұл да сонда. 2-б.
 5. Бұл да сонда. 4-б.
 6. Бұл да сонда. 8-9 бб.
 7. Бұл да сонда. 19-б.
 8. Бұл да сонда. 54-55 бб.
 9. ҚР ОММ-ы, 784 -қор, 1-тізбе, 24-іс, 1-2 б.
 10. Ерошкин Н.П. Очерки истории госучреждений дореволюционной России. М., 1960, 198-б.
 11. ҚР ОММ-ы, 784-қ., 1-т., 24-іс, 1-2 бб.
 12. Бұл да сонда. 12-б.
 13. Свод законов Российской империи. Т. VIII, 1876г. 1-б.
 14. Абрамов И.Д. Положение об управлении Туркестанского края. Св. Законов. Т. II. Изд. 1892 г., с разъяснениями по прод. 1912, 1913 и 1914г. Прав. Сената. Ташкент, 1916.

Резюме

В статье освещается проблемы истории административно- хозяйственных управления Казахстане во второй половине XIX - начале XX вв. На примере Казахстана анализируется история формирования и деятельность Омской Казенной палаты, областного правления госимущества.

Resume

This article considers the problems of the history of administrative – economic management in Kazakhstan in the second part of the XIX century – at the beginning of the XX century. On the example of Kazakhstan the history of formation and activity of Omzk Kazen palatе regional management of state property is analyzed.