

Dmitrij V. Vasilev

(Instytut Zarządzania Państwowego, Prawa i Innowacyjnych Technologii w Moskwie)

## Динамика российского законодательства о Казахской степи в XIX в.<sup>1</sup>

*Dynamika rosyjskiego prawodawstwa  
w zarządzaniu Stepem Kazachskim w XIX w.*

### STRESZCZENIE:

Imperium Rosyjskie po opanowaniu stepów kazachskich podjęło kroki prawne umożliwiające sprawne zarządzanie tymi terenami. Stąd też wydano odpowiednie zarządzenia ustanawiające struktury administracyjne. Autor analizuje w swojej pracy akty prawne regulujące aparat zarządzania Stepem Kazachskim w XIX w. Omawia system administracyjny działający na tym obszarze w czasie rządów carów Mikołaja I, Aleksandra II i Aleksandra III.

**Słowa kluczowe:** Imperium Rosyjskie, Kazachstan, prawodawstwo, administracja

Попытки установления более-менее четкой системы российского управления казахами, в первую очередь Малой ордой, стали предприниматься во второй половине XVIII столетия. Однако положение России в Казахской степи начало существенно меняться с начала XIX в. В это время завершался период адаптации и Казахстан все больше и больше втягивался во внутривосточную орбиту империи, переставал восприниматься инородным административно-политическим

<sup>1</sup> Referat wygłoszony na IX Światowym Kongresie ICCEES (International Council for Central and East European Studies) w Tokyo (Chiba – Makuhari), w dniach 3–8 sierpnia 2015, sekcja „Kazakh Officials since the 19th century to the 1920s–30s: Position, Rank and Career”; Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проектов проведения научных исследований „Политика Российской империи в Центральной Азии. Первая половина XIX века”, проект nr 11-01-00511; „Политика Российской империи в Центральной Азии. Вторая половина XIX века”, проект nr 13-01-00150.

образованием. Существенную роль в российской политике приобретали торговые интересы. Власть признала, что казахское скотоводство стало играть чрезвычайно важную роль в экономике всей страны и начала предпринимать серьезные шаги к ликвидации междоусобной барымты, эту отрасль ослаблявшей. Впервые в российских административных кругах прозвучала мысль о прямом захвате и возможном подчинении империи центральноазиатских ханств.

При этом Россия почувствовала готовность к началу активной экспансии во внутреннюю жизнь казахского общества. Власть ханов становилась все более номинальной. А российские власти, под прикрытием внешних атрибутов казахской независимости, официально превращались в административные органы в Казахской степи.

В 1822 г. был введен в действие Устав о сибирских киргизах<sup>2</sup>, который в административном отношении делил казахов Средней орды на округа, волости и аулы. Реализация такого принципа административно-территориального деления преследовала упрощение управления кочевыми подданными государства через использование традиционных административных связей и институтов казахов. Систему управления кочевников в аулах составляли старшины, в волостях султаны и в округах старшие султаны. Последние председательствовали в окружных приказах – коллегиальных административных органах, обладавших полицейской и судебной властью.

Устав о сибирских киргизах устанавливал такую систему управления, которая, в значительной мере учитывая местные традиции, была нацелена на постепенное вовлечение новых территорий в ординарную жизнь государства при минимизации политических и материальных затрат.

В 1838 г. было введено в действие Положение об отдельном управлении сибирскими киргизами<sup>3</sup>, создававшее особую отдельную степную администрацию – Пограничное управление, состоявшее под председательством пограничного начальника из четырех советников (один из казахов), стряпчего казенных и уголовных дел и канцелярии.

Задача адаптации казахов к новой политической и социальной действительности подталкивала российскую администрацию к дальнейшим шагам в деле унификации имперского пространства. В мае 1854 г. произошло деление управления казахским населением на Область сибирских киргизов и Семипалатинскую область<sup>4</sup>. Бывшее

<sup>2</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗРИ), собрание 1-е, т. XXXVIII, 1822–1823, С.-Петербург 1830, 417–433.

<sup>3</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XIII, 1838, С.-Петербург 1838, 272–276.

<sup>4</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XXIX, 1854, С.-Петербург 1855, 79–81.

Пограничное управление было преобразовано в Областное правление сибирских киргизов (во главе с военным губернатором области), создавалось новое управление Семипалатинской области в составе генерал-губернаторства Западной Сибири.

Старые округа сохраняли свое прежнее управление. Значительные изменения произошли в административной структуре новых округов (Семипалатинского внутреннего и Копальского внешнего). Окружной военный начальник становился председателем окружного приказа. Старший султан, бывший главой в других округах сибирских киргизов, в Семипалатинском округе превращался в товарища (заместителя) председателя приказа. Фактически новый закон весьма однозначно продемонстрировал тенденцию к замене казахского управления военизированной имперской администрацией. Процентное сокращение казахских асессоров в Семипалатинском областном правлении (в сравнении с бывшим Пограничным управлением), ставшее следствием увеличения на одного русских заседателей, свидетельствует об усилении военно-административного начала в системе степного управления, более жестком подчинении казахской администрации имперским институтам, складывании предпосылок для утверждения в регионе системы военно-народного управления. Утвердившаяся в 1867-1868 гг., она была направлена на решение принципиальной политической задачи – сближение южной окраины с остальными частями Российской империи.

Вслед за вхождением в состав России Большой орды в 1848 г. была введена должность пристава Большой орды<sup>5</sup>, которую поначалу нельзя в полной мере считать управленческой. Такие функции были ему приданы в 1856 г. после занятия российскими войсками Заилийской долины, распространения его деятельности на новые территории и преобразования в должность начальника Алатауского округа<sup>6</sup>. До того времени пристав Большой орды выполнял лишь функцию связующего звена между казахскими владельцами и пограничной администрацией.

В 1824 г. были внесены существенные изменения в систему управления казахами оренбургского ведомства. Малая орда была разделена на четыре округа (восточная, средняя и западная части Малой орды, а также Внутренняя орда), а хан Ширгазы был приглашен в Орен-

<sup>5</sup> Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ), фонд 161, I-1, опис 781, дело 88, к. 4–22.

<sup>6</sup> АВПРИ, фонд 161, I-1, опис 781, дело 96, к. 150–153v.

бург в качестве почетного председателя Оренбургского пограничного правления<sup>7</sup>.

В 1844 г. было введено в действие Положение об управлении оренбургскими киргизами<sup>8</sup>. Во главе управления была поставлена Оренбургская пограничная комиссия в составе шести представителей империи, четырех заседателей из казахов и канцелярии. Местное управление составили султаны-правители, дистанчные начальники и начальники аулов из коренного населения. Сохранение всего местного управления в руках казахов, включение местной традиции судопроизводства в судебную систему региона было продиктовано, по всей видимости, стремлением облегчить интеграцию степи. Одновременно закон продемонстрировал и некоторое приближение конструируемой административно-территориальной системы к общеимперской.

Сопоставление этого Положения и Устава о сибирских киргизах 1822 г. обнаруживает наличие принципиальных отличий. Устав 1822 г. распространял элементы общегосударственной военно-бюрократической системы на Сибирскую степь. Положение 1844 г. сохраняло в Оренбургской степи значительную долю традиционных элементов кочевой администрации. Сосуществование в степи этих двух административных моделей (жесткой в Сибири и мягкой в Оренбурге) показывает, что имперское правительство в первой половине XIX в. искало наиболее оптимальную систему управления казахами.

Особым регионом империи, заселенным кочевниками, была Внутренняя (Бокеевская) орда в Волго-Уральском междуречье. Формально она являлась частью Малой орды, но, в отличие от последней, починалась не только Оренбургу, но и администрации Астраханской губернии, долгое время являвшейся частью Кавказского края. Основное противоречие между этими двумя властями заключалось в том, что Оренбург рассматривал Внутреннюю орду как часть имперской территории, обладавшую особым статусом, а кавказские (а за ними и, имевшие опыт управления калмыками, астраханские) власти считали ее потенциально обычной (ординарной) частью империи. После смерти в 1815 г. хана Бокея оренбургский военный губернатор предложил распространить на здешних казахов административную систему идентичную управлению калмыков (во главе с ханом и главным приставом). Но опасение того, что этот шаг будет воспринят казаха-

<sup>7</sup> *Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции)*, red. М. Г. Масевич, Алма-Ата 1960, 210.

<sup>8</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XIX, 1844, С.-Петербург 1845, 392–401.

ми как нарушение их традиций и лишение свободы, заставило отказаться от этой идеи.

В 1828 г. при хане Жангире была осуществлена первая реформа управления астраханских казахов. Азиатский комитет учредил при хане совет и назначил в орду попечителя в качестве особого представителя МИДа<sup>9</sup>. Однако последняя мера из-за опасения недовольства со стороны местного населения не была реализована.

К концу 1830-х гг. Внутренняя орда состояла из 17 поколений, отделений и подразделений во главе с султанами и старшинами, которые выбирались ханом и утверждались оренбургской администрацией. Главой местного управления оставался хан. Несмотря на контроль со стороны правительства, хан сохранил за собой достаточно большие прерогативы в управлении, хозяйстве, финансах и землепользовании. Жангир воспринимал себя преемником власти прежних могущественных казахских ханов, сосредоточив в своих руках административную, судебную и законодательную власть в орде. Несмотря на наличие законосовещательного совета при хане (состоял из назначенных им казахов), ни он, ни периодические съезды старшин реальной властью не обладали. Хан фактически осуществлял управление с помощью 10 депутатов, выбранных им из султанов<sup>10</sup>.

После смерти Жангира все привилегии ханской власти получил Временный совет, состоявший из управляющего ордой султана, двух казахских советников и правительственного чиновника под контролем Оренбургской пограничной комиссии. Фактическим распорядителем в нем был российский чиновник. Словом, несмотря на почти независимое существование в течение десятилетий, Бокеевская орда демонстрировала большую близость к внутренней империи, чем сибирские и оренбургские казахи.

Таким образом, в первой половине XIX в. сложились четыре модели российского управления в Казахской степи. Астраханская модель (Внутренняя орда) не только сохраняла власть хана, но и расширяла ее по сравнению с традиционными представлениями казахов о ханской власти. Здесь утвердилась система, основанная на комбинировании местных традиций и бюрократических реалий империи. Сибирская модель взяла за основу административно-территориальное устройство внутренней империи. Были созданы окружные приказы – аналоги уездного управления внутренней России. Происходила последовательная адаптация местных традиций к государственным

<sup>9</sup> АВПРИ, фонд 161, I–1, опис 781, 1819–1849, дело 491, к. 127–128.

<sup>10</sup> Д. В. Васильев, *Россия и Казахская степь: административная политика и статус окраины. XVIII – первая половина XIX века*, Москва 2014, 303–306.

нуждам. Это проявилось, например, в непосредственном подчинении новых сибирских округов военным начальникам. Управление Оренбургской степью было регламентировано в меньшей степени. Тем не менее, можно утверждать, что оренбургская модель учитывала народные традиции в наибольшей степени. Все руководящие должности в местной администрации занимали исключительно казахи. Число представителей местного населения в главном органе управления казахами в Оренбургской степи было значительно выше, чем в Сибирской. При этом права и полномочия Оренбургской пограничной комиссии были значительно шире, чем Пограничного управления Западной Сибири. Большеордынскую модель вряд ли можно считать некой особой административной системой. В момент включения Большой орды в состав империи, российской администрации как таковой там создано не было. Россию представлял лишь пристав, которого в 1856 г. сменил начальник Алатауского округа.

Существование различных моделей управления степью показывает, что в каждом отдельном случае имперское правительство учитывало особенности местной внутренней и внешнеполитической обстановки. Исходя из этого оно конструировало такую систему управления, которая, с одной стороны, могла обеспечить эффективный контроль над степной территорией, а с другой стороны, создавала предпосылки для ее административно-политической ассимиляции. Можно вполне однозначно утверждать, что наличие трех различных (за исключением Большой орды) систем управления казахами есть не что иное как поиск наиболее приемлемой, эффективной и перспективной из них. Ситуация 1840–1860-х гг., когда в разное время Внутренняя орда состояла в ведении Министерства государственных имуществ, Малая орда подчинялась Военному министерству, высшим органом для Средней орды было Министерство внутренних дел, а для Большой орды – МИД и во всех этих частях Казахской степи реализовывались различные модели управления, казалось бы, демонстрирует лишь отдельные административные практики, свидетельствуя об отсутствии имперской политики по отношению к региону как таковому. На самом же деле представляется, что это был период поиска той единственной практики, которая призвана была стать фундаментом административной политики в Центральной Азии. Административной политики, не ограничивающейся исключительно кочевым населением.

В 1865 г. на вновь завоеванной территории была создана Туркестанская область, управление коренным населением которой военный губернатор области осуществлял на основании общих правил, уста-

новленных для губернаторов, и в соответствии с инструкцией командующего войсками Оренбургского округа. При этом он имел право назначать и смещать лиц из местного населения, заведующих местным земским управлением. Временное Положение об управлении областью<sup>11</sup> содержит список земских должностных лиц коренного населения. Для кочевников (киргизов) это родоправители, бии, манпы. Для оседлых (сартов) – аксакалы, раисы, базар-баши и казии. Аксакалы стояли во главе оседлого населения и соединяли в своем лице административную и полицейскую власть. На серкерах и зякетчах лежали обязанности по взиманию податей. Наблюдение за чистотой туземных нравов было главным занятием раисов. Непосредственными начальниками всей местной администрации являлись управляющие туземным населением. Подчинялись они начальникам отделов. На управляющих возлагались следующие обязанности: надзор за работой «народных» судов; забота о неприкосновенности проходящих караванов; об охране лесов и оросительных систем; разрешение споров о пользовании арыками между кочевниками и оседлыми жителями; наблюдение за правильностью и исправностью взимания податей, исполнением повинностей и предписаний администрации местным населением.

По Временному положению об управлении Туркестанской областью 1865г. первичную администрацию в «городах» составляли выборные из местных жителей: старший аксакал (соотв. – городской голова), аксакалы (гласные городской думы) – заведующие кварталами в полицейском отношении, раис – помощник городничего из местного населения по полицейскому управлению, базар-баши – заведующий торговой полицией города, казий – исполняющий обязанности судьи. Похожая система управления вводилась и в других, вновь занимавшихся среднеазиатских областях.

Безусловно, создававшееся в области управление имело доминантой военное начало (соединение военной и гражданской власти в одном лице, определение чинов гражданского управления по военному ведомству, учреждение военно-народного управления в области вместо ординарного народного). На экстраординарную организацию управления указывает создание в области отделов вместо обычных уездов и волостей. В управлении коренным населением сочетались стремление властей подчинить местные органы российской администрации и сохранение некоторых основ традиционного самоуправления (выборные должностные лица первичной городской администрации, «народные» суды и пр.).

<sup>11</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XL, 1865, С.-Петербург 1867, 876–881.

Утвержденный 14 июня 1867г. проект Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей<sup>12</sup> вводился в качестве временной меры на три года и стал новым шагом и в деле упорядочения управления местным населением. Он делил все коренное население края, по условно-этническому признаку, на сартов и киргизов с определенными различиями в системе местного управления. В нем особо рассматривалось местное управление у киргизов (кочевого населения) коренных областей.

Кочевое население в каждом уезде делилось на волости, волости – на аулы. Волости управлялись волостными управителями, аулы – аульными старшинами. Волостные и аульные избирались населением сроком на 3 года на аульных сходах и волостных съездах. Выборы должностных лиц туземной администрации были двухступенчатыми и происходили следующим образом: в каждом ауле хозяева 10 кибиток представляли одного выборного, а сходы волостных избирали аульных старшин и их кандидатов (заместителей). Для избрания волостного и его кандидата в каждой волости выдвигался один выборный от хозяев 50 кибиток. Съезды этих выборных избирали волостного. Вся избирательная кампания проводилась под наблюдением властей, и утверждение волостных осуществлялось военным губернатором, а аульных – уездным начальником. Волостные съезды выборных определяли своими приговорами содержание волостному управителю и аульным старшинам. Волостные и аульные, подобно земским должностным лицам внутренней России, при исполнении своих обязанностей должны были носить особые бронзовые знаки. Для удостоверения документов им положены были печати.

Волостные сосредоточивали в своих руках полицейскую и распорядительную власть в волости и непосредственно подчинялись уездному начальнику, а аульные – волостным.

Обязанности волостных управителей заключались в сохранении общественного порядка, приведении в исполнение судебных решений и постановлений народных судов, в наложении административных взысканий за незначительные проступки.

В местах жительства оседлого населения Сырдарьинской области местная полицейская и распорядительная власть находилась в руках аксакала, должность которого учреждалась в каждом значительном селении. Процедура выборов устанавливалась в том же виде, что и у кочевого населения. Аксакалы выбирались и в городских кварталах по процедуре, существующей для селений. Аксакал селения или

---

<sup>12</sup> Материалы по истории политического строя..., 282–316.

квартала в городе в полицейском отношении пользовался властью волостного управителя кочевого населения.

Сходная, в части управления коренным населением, система была введена в действие и в степных областях Временным положением об управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторства 1868 г. с той лишь разницей, что в последнем случае никак не учитывалось оседлое население региона<sup>13</sup>.

Пришедшее в 1886 г. на смену временному положению 1867 г. Положение об управлении Туркестанского края<sup>14</sup> представило усовершенствованную систему организации власти у оседлого местного населения. Вызвано это было тем, что с течением времени неуклонно возрастала доля именно оседлого населения среди коренных жителей, поскольку на переход к оседлости и была нацелена политика русской власти в этой части империи. Если Положение 1867 г. учреждало волостное деление лишь для кочевников, то в 1886 г. оно было распространено и на оседлых жителей. И местное управление в крае приобрело практически единообразный характер. Теперь оседлое население в каждом уезде делилось на волости, а волости – на сельские общества (аксакальства). Во главе волостей стояли выборные волостные управители, а в сельских обществах – сельские старшины (аксакалы). В аксакальствах могли избираться также и помощники аксакала. Процедура выборов волостного управителя сохранялась прежней. Но самое главное заключается в том, что по новому положению в сельском сходе участвовали все домохозяева общества, а не выборные от 10 дворов, как по проекту 1867г. Следовательно, нововведение полностью соответствовало Общему положению о крестьянах 1861г. Кроме того, в Положении 1886г. подчеркивалось, что права, обязанности и круг деятельности волостного управителя, сельского старшины, волостного съезда и сельского схода определялись Общим губернским учреждением, хотя и с определенными дополнениями. Так, ведению волостного съезда подлежали избрание народных судей и раскладка общественных сборов и повинностей, относящихся к нескольким сельским обществам.

Положение 1886г. определяло, что каждое селение, населенное русскими и лицами, не принадлежащими к коренному населению, образует отдельное сельское общество. С развитием колонизации предусматривалось постепенное образование волостей из близлежащих селений. Права и обязанности сельского старосты, состав и пред-

<sup>13</sup> *Ibidem*, 323–340.

<sup>14</sup> ПСЗРИ, собрание 3-е, т. VI, 1886, С.-Петербург 1888, 318–346.

меты ведения сельского схода определялись общегосударственными правилами, установленными для общественного управления сельских обывателей внутренней России.

Доктябрьские реформы управления российской частью Центральной Азии были завершены введением в действие в 1891 г. Положения об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями<sup>15</sup>. В части организации управления коренным населением этот закон фактически повторял нормы, установленные для кочевого населения Туркестанского края, распространяя их на нерусских оседлых жителей региона.

Краткий обзор динамики российского законодательства о российской Центральной Азии вообще, и Казахской степи в частности, показывает, что Российская империя в рассматриваемый период вполне однозначно придерживалась курса на административную ассимиляцию региона и превращение его в органическую часть единого государства. И это вряд ли может свидетельствовать о колониальном статусе Центральной Азии в составе Российской империи.

#### BIBLIOGRAFIA:

Васильев Д. В., *Россия и Казахская степь: административная политика и статус окраины. XVIII – первая половина XIX века*, Москва 2014.

#### DYNAMICS OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON THE KAZAKH STEPPE IN THE XIX CENTURY

#### ABSTRACT:

After capturing the Kazakh Steppe the Russian Empire took legal action to rule those areas effectively. Among others, appropriate decrees were issued, which put administrative structures into life. The author analyses the legislative acts regulating the management structure of the Kazakh Steppe in the 19<sup>th</sup> century. Also, the administrative system in operation during the reign of Nicolas I, Alexander II and Alexander III is described.

**Key words:** Russian Empire, Kazakhstan, legislation, administration

#### NOTA O AUTORZE:

Dmitrij V. Vasilev (Дмитрий Валентинович Васильев), doktor historii, docent i prorektor Instytutu Zarządzania Państwowego, Prawa i Innowacyjnych Technologii w Moskwie. W kręgu jego zainteresowań znajdują się kwestie związane z funkcjonowaniem administracji państwowej na terenie dzisiejszego Kazachstanu w pierwszej połowie XIX w. E-mail: dvvasiliev@mail.ru.

<sup>15</sup> ПСЗРИ, собрание 3-е, т. XI, 1891, С.-Петербург 1894, 133–147.