UDC 94 (574:571)

**Отепова Г.Е.**

Павлодарский государственный педагогический университет, Казахстан

**Изменение административных институтов на территории Казахстана в контексте законодательства Российской империи**

**Аннотация.** Всестороннее и углубленное научное исследование различных аспектов истории Казахстана в составе Российской империи, основных этапов его присоединения, проведение в крае имперской политики, является достаточно актуальной проблемой отечественной исторической науки. Процесс изменения административных институтов в Казахстане рассматривается в контексте общей правительственной политики, на основе использования официального законодательства Российской империи. В качестве источников в работе были использованы материалы архивов Республики Казахстан (ЦГА РК), Российской Федерации (РГВИА, РГИА, ИАОО), а также опубликованные в различные периоды документы и законодательные акты, помещенные в Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи и другие издания.

Вопрос внедрения и изменения административно-территориального устройства Казахстана был очень сложным и длительным, так как сам процесс присоединения Казахстана к России был длительным и неоднозначным. В целом политика Российской империи данного периода было направлена на укрепление и расширение позиций царского самодержавия, способствовала юридическому обоснованию российской системы управления на территории Казахстана

**Ключевые слова.** Российская империя, Казахстан, Царское правительство, Административно-территориальная система, Казахские жузы, Законодательство, Имперская политика, Генерал-губернаторства.

**Введение.** Всестороннее и углубленное научное исследование различных аспектов истории Казахстана в составе Российской империи, основных этапов его присоединения и осуществления в крае имперской политики, является достаточно актуальной проблемой отечественной исторической науки на современном этапе. Сегодня у историков появилась возможность показать на основе новых источников объективность всех процессов, происходящих на территории Казахстана в составе Российской империи, дать общую характеристику национальной политике царского правительства на окраинах, особенности и трудности работы местной администрации, политику местной знати, показать весь исторический процесс изменения политико-правового статуса Казахстана в движении, в развитии со всеми положительными и отрицательными моментами. Необходимость выработки общего концептуального подхода к изучению этого сложного и неоднозначного периода в жизни Казахстана, как казахстанских, так и российских ученых, также обуславливают актуальность темы.

**Материалы и методы.** В качестве источников в работе были использованы материалы архивов Республики Казахстан (ЦГА РК), Российской Федерации (РГВИА, РГИА, ИАОО), а также опубликованные в различные периоды документы и законодательные акты, помещенные в Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи и другие издания.

Методологической основой работы стали современные концептуальные подходы и общенаучные методы исследования. Это – историзм, объективность и другие научные принципы исторического познания, а также теоретические выводы и положения ведущих российских и казахстанских ученых, сформулировавших основополагающие принципы исследования в области истории.

**Обсуждения.** Вопросам развития казахско-русских отношений, присоединения Казахстана к России, проведения царской политики в крае посвящены многочисленные научные и публицистические монографии, статьи, очерки и т.д. Анализ основных положений административно-политических реформ, проводимых на территории Казахстана царским самодержавием, содержится в трудах исследователей, путешественников, современников и чиновников, которые непосредственно были участниками тех далеких событий. Среди них работы таких авторов, как А.И. Левшин, Ф.И. Лобысевич, Л. Мейер, М. Красовский, Л. Костенко, И.Г. Андреев и др. Данные работы имеют огромное значение для раскрытия политики самодержавия на территории Казахстана, так как они написаны непосредственными участниками событий и содержат огромный фактологический материал. Но не следует забывать, что в основном эти авторы были представителями царской администрации и выполняли служебные задания. Поэтому характеристику общественно-политического положения Казахстана дореволюционных авторов следует воспринимать более или менее критически.

Проблемы осуществления имперской политики на национальных окраинах, ее особенности давно интересовали российских ученых, по данной тематике написано не мало научных исследований, монографий и трудов как историками, так и правоведами. В данном направлении широко известны работы ученых, разрабатывающих имперское направление в своих исследованиях. Среди них работы Н.П. Ерошкина, Л.М. Дамешека и И.Л. Дамешека, Е. Безвиконной и др. Профессором А.В. Ремневым проведена значительная работа по вопросам осуществления имперской политики в восточном направлении. Научная работа профессора В.А. Волчек «Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета» вносит свой определенный вклад в историографию данной проблемы. В своем исследовании автор непосредственно рассматривает вопросы осуществления административных реформ на территории Казахстана на материалах Второго Сибирского комитета (Волчек, 2007).

Казахстанские ученые также уделяли и уделяют большое внимание вопросам политико-правового положения Казахстана в составе Российской империи, внедрения новой административно-территориальной системы управления. Вопросы, регламентировавшие жизнь казахского общества в составе Российской империи, проблемы внедрения административных реформ, их причин и последствий, а также отзывы общественности на проведение реформ нашли отражение в работах М.П. Вяткина, Е. Бекмаханова, Б.С. Сулейменова, В.Я. Басина, С.З. Зиманова, Г.С. Сапаргалиева и других.

Сегодня появилась новая возможность на основе опубликованных архивных материалах, официальных законодательных источниках, а также исследованиях современных российских и казахстанских ученых, провести комплексное исследование осуществления общеимперской политики на окраинах России в целом, и на территории Казахстана в частности.

**Результаты.** В XVIII - XIX веке во всем мире шел процесс борьбы за новые колонии, новые рынки сбыта и сырья. Россия, как великая держава, не могла стоять в стороне от этого процесса, она также стремилась расширить всеми средствами свои территории, повысить международный авторитет за счет присоединения новых колоний, стать крупной метрополией, диктующей свои политические, экономические и военные интересы всему миру. Территория Казахстана во внешнеполитическом курсе России на Востоке занимала важное стратегическое значение. Поэтому последующее присоединение Казахстана к России во второй четверти XVIII века стало закономерным явлением: «Россия рано или поздно должна была подчинить себе этот кочующий народ, чтобы через то проложить путь торговому и политическому влиянию на Среднюю Азию» (Асфендияров, Кунте, 1997:20).

Изменение административно-территориального устройства в Казахстане осуществлялось на основе общей правительственной политики, проводимой в отношении национальных окраин Российской империи. С первых дней присоединения Казахстана к России царское правительство поставило задачу о приведении казахских земель под одно российское управление. Именным указом «Об учреждении Оренбургской губернии и о подчинении под ее ведомство Уфимской провинции» от 15 марта 1744 г. была образована Оренбургская губерния, в состав которой вошли и недавно принятые в подданство казахи Младшего жуза (ПСЗ РИ-1, 1830: 51). В 1781 г., согласно именному указу, было образовано Уфимское наместничество, в состав которого вошла Оренбургская область с четырьмя уездами: Оренбургский, Верхоуральский, Бузулуцкий и Сергеевский, а города Уральск и Гурьев были присоединены к Астраханской губернии (ПСЗ РИ-1, 1830: 365-366).

Первые попытки реформирования управления краем были осуществлены в конце XVIII века губернатором Оренбургской губернии О. Игельстромом. Суть данной реформы сводилась к уничтожению института ханской власти и постепенному внедрению на территории Младшего жуза российского управления. Данный план царизма был только очередной тактической задачей в общем стратегическом курсе завоевания и подчинения Казахстана. 2 мая 1784 г. вышел указ Екатерины II «Об обеспечении порядка в Малой орде, учреждении пограничного суда в Оренбурге» (Материалы по истории, 1960: 61-63), в котором были определены новые органы управления Младшим жузом. Согласно данному документу, в Оренбурге предусматривалась организация пограничного суда, действующего на основе российских законов. Через год, согласно именному указу «Об учреждении в Киргиз-Кайсацкой орде трех расправ» (ПСЗ РИ-1, 1830: 950-951), были созданы на территории Младшего жуза расправы. Однако в связи с ростом народно-освободительного движения на территории жуза под предводительством С. Датова, провести в жизнь эти реформы не удалось.

Постепенно в Казахстане продолжалось строительство военных линий укреплений, которые должны были стать военной опорой для дальнейшего продвижения и завоевания казахской степи. В 40-50 гг. XVIII века были построены следующие крепости: Воздвиженная, Рассыльная, Ильинская, Таналыкская, Уразымская, Кизильская, Магнитная, Каракульская, Прутоярская, Нижнеозерная, Перегибенская, Усть-Уйская, Елшанская, Красногорская, Губерлинская, Новосергиевская, Горькая, Иртышская, Колывановская, Ишимская, Орская и другие. В результате такой политики сформировалась сплошная линия крепостей и форпостов от устья Яика до Усть-Каменогорской крепости протяженностью в 3,5 тыс. верст, заселенная в основном казаками (Кан, 2002: 100). Как пишет А.В. Ремнев: «Казачьи станицы стали опорными пунктами имперского присутствия на окраинах Азиатской России. Именно казаки стали основными проводниками имперской политики, носителями иных цивилизационных ценностей в азиатских регионах, испытывая сами хозяйственное и культурное воздействие местного коренного населения. С казачеством в значительной степени связывали надежды на земледелие и промысловое освоение пограничных зон» (Ремнев, 2001).

В начале XIX века правительство продолжает меры по организации непосредственного управления приграничными казахами. Однако для полного и окончательного внедрения российской системы управления у России еще не было достаточных сил и поэтому эта политика проводилась очень осторожно, в этом плане были сделаны даже некоторые уступки казахской знати. В частности, в документе «О нечинении Средней киргизской орды султанам и всему их обществу обид и притеснений» от 14 марта 1800 года написано: «Повелеваем вам (оренбургский военный губернатор Бахметьев) в прекращении всех жалоб онаго, строгое впредь иметь смотрение, чтобы во вверенной вам губернии обид и притеснений подвластным сего общества от россиян и башкир не было, приказав всем и каждому обращаться с ними дружелюбно, отнюдь не отягощая никого напрасным взысканием за чужие продерзости, чинимые иногда киргиз-кайсаками Меньшей орды, наказу за оные по справедливости самих виновников» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 7). Массовый переход казахов через Урал, стремление России усилить свое влияние в Западном Казахстане, лояльность, проявленная Букей султаном в отношении царских властей, способствовали тому, что 11 марта 1801 года был подписан именной указ «О дозволении киргизскому народу кочевать между Уралом и Волгой и заводить по удобности в лесных местах селения». Согласно данному документу была образована Внутренняя (Букеевская) орда между Волгой и Уралом: «Председательствующего в ханском совете киргиз-кайсацкой Малой орды Букея султана сына Нурали Ханова принимая к себе охотно, позволяю кочевать там, где пожелают, и в знак моего благоволения назначаю я ему медаль золотую с моим портретом, которую носить на шее на черной ленте» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 9). Жители Внутренней орды первоначально были подчинены астраханскому генерал-губернатору. Лишь в 1808 г. вышел указ «О переходе степных киргиз на внутреннюю сторону Урала и о подчинении киргиз-кайсаков Меньшой орды Букея султана с народом его Оренбургской пограничной комиссии» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 34-37), по которому управление этой территорией было передано Оренбургской пограничной комиссии.

Одна из крупных реформ в Казахстане, которая положила начало ликвидации политической независимости и успешному внедрению российской системы управления в крае, была проведена в 20-х годах XIX века. Основным разработчиком этой реформы был М. Сперанский, который в 1819 г. был назначен генерал-губернатором Сибири. Специально для рассмотрения проекта реформ М. Сперанского был создан особый комитет под названием «Сибирского». Почти без изменений все законопроекты М. Сперанского были утверждены в 1822 г. Незадолго до этого, согласно царскому указу «О разделении Сибирской губернии на два главных управления Западную и Восточную», Сибирь была поделена на две части: Западную - с центром в Тобольске и Восточную - с центром в Иркутске (ИАОО. Ф.3. Оп.1. Д.1.Л.43). В результате территория Среднего жуза казахов, состоявшая в подданстве России, вошла в состав Западносибирского генерал-губернаторства.

Таким образом, подготовив все необходимые условия, правительство планомерно начало проводить на территории Младшего и Среднего жузов административно-территориальные реформы, направленные на внедрение российской системы управления. Устав «О сибирских киргизах» 1822 года положил начало ликвидации ханской власти и политической независимости Казахстана, вводил новое административно-территориальное управление на территории Среднего жуза. Согласно уставу территория сибирских казахов была отнесена к Омской области, управление которой находилось в руках генерал-губернатора. Традиционная система деления казахов по родам была заменена на новую: область Сибирских киргизов делилась на округа – внутренние, которые располагались на территории России, и внешние, располагавшиеся вне территории империи, за пограничной линией. Округа в свою очередь делились на волости, волости на аулы. Во главе округов стояли окружные приказы, управление которым формально возглавлял старший султан. Управление округом было определено следующим образом: «Аулы управляются старшинами. Волости управляются султанами. Для судных разбирательств в аулах и волостях нынешние почетные киргизы, называемые биями, удерживают свое значение и название. Для управления целым округом избирают волости старшего султана. В каждом округе учреждается окружной приказ. В приказе, под председательством старшего султана, присутствуют два российских заседателя, определяемые областным начальником, и два заседателя из почетных киргизов по выбору. Окружной приказ имеет полицейскую и судебную власть» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 53). По уставу вводилась выборная система, однако избранные кандидаты должны были быть утверждены в должности Омским областным правлением. Таким образом, результаты выборов были полностью под контролем российских властей. Устав планировалось водить постепенно. Для предотвращения недовольства со стороны казахского населения вводимыми изменениями, царское правительство освобождало казахов, которые принимали устав и его положения, от уплаты налогов на 5 лет.

Соответствующий проект устава об отмене ханской власти и введении новой системы управления на территории Младшего жуза был разработан и подготовлен оренбургским генерал-губернатором П.К. Эссеном. В 1824 г. 31 января после многочисленных доработок и поправок было утверждено мнение Комитета Азиатских дел «О преобразовании управления Оренбургским краем» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 67-70), который касался вопросов управления в Младшем жузе. В истории он больше известен как устав «Об оренбургских киргизах». Соответственно новому управлению территория Младшего жуза была поделена на четыре части: западную, среднюю, восточную и внутреннюю во главе с султанами правителями, а общее управление жузом осуществлялось пограничной комиссией. В состав пограничной комиссии входили: председатель, 4 советника и 4 заседателя от казахов. В обязанности пограничной комиссии входило: сохранение порядка в степи, наблюдение за действия местных чиновников, сбор налогов, судебные дела и т.д. (Законодательные акты, 2015: ч.1, 67-70). Султанам-правителям полагался казачий отряд под командованием офицера, который должен был охранять султана, а также наблюдать за его действиями. Этот законодательный документ характеризуется незавершенностью, многие положения носили общий характер. В целом, реформы 1822-24 гг. в законодательном порядке способствовали внедрению и изменению административной, территориальной, судебной и других систем управления казахскими жузами.

Новая система управления в корне меняла, существующий веками уклад жизни в казахском крае. Для смягчения ситуации на территории края, в уставе было отмечено, что традиционный принцип деления населения должен быть учтен при создании округов. Однако, по мере продвижения царских вооруженных сил в глубь степи, открытия новых округов, подавления сопротивления со стороны казахского народа, эти положения все более игнорировались и не учитывались. Царское правительство стремилось представить введение новой системы управления в крае как заботу об обеспечении безопасности и благополучия казахского народа. С этой целью и для ознакомления казахского населения с содержанием устава в аулы были направлены небольшие отряды, в составе которых были переводчик, мулла, казаки и офицеры. «В декабре 1823 - январе 1824 г. в крепости, форпосты, расположенные на Сибирской линии, а также в кочевья наиболее влиятельных султанов и биев, были направлены 14 казачьих отрядов для оглашения высочайшего рескрипта и выписок из статей устава 1822 г. В состав отряда входили чиновники особых поручений, мулла и переводчик, а также офицеры и казаки…» (Безвиконная, 2001: 46).

Не только разъяснительная работа способствовала внедрению нового административного устройства, вместе с этим царское правительство позаботилось об усилении вооруженных сил на территории жуза. По этому поводу М. Красовский пишет: «Для охранения, вводившегося в степи с 1824 г. порядка с линии высылалась из казачьих полков стража. Воинские отряды исполняли должность временного конвоя окружных приказов, при которых они состояли. Отбыв известный срок в степи, казачьи отряды возвращались на линию. Чем больше разрастались наши пределы на юг, тем высылка войск с линии становилась и для казны, и для казаков слишком обременительной; кроме того, возможность повторения таких беспорядков, как, например, кенисаринское возмущение, указывала на необходимость содержания внутри степи постоянного военного резерва, который бы не возвращался на линию» (Красовский, 1868: 155).

Охват новой административной системой по возможности всех кочевых коллективов Среднего и отчасти Большого жузов составлял главную задачу пограничных властей. Появлению соответствующих указов об открытии внешних округов на территории Среднего жуза сопутствовала большая подготовительная и организационная работа, материалы которой сохранились в Фонде № 1264 Российского государственного исторического архива в Санкт-Петербурге.

Соответственно высочайше утвержденному указу «Об открытии в Киргизской степи первого внешнего округа и приказа под названием Каркаралинский» в 1824 г. был открыт Каркаралинский округ. В том же году был открыт Кокчетавский внешний округ. В 1825 году был открыт Кушмурунский округ. 19 октября 1831 года выходит высочайше утвержденное положение Сибирского комитета «Об открытии в Аягузском внешнем округе Омской области окружного приказа (Законодательные акты, 2015:ч.1, 104). Ознакомившись с докладом Сибирского комитета, император Николай I санкционировал 9 января 1832 года открытие Акмолинского округа на территории Казахстана. На основе представления генерал-губернатора Западной Сибири, в соответствии с царским указом 9 марта 1833 года «Об открытии в степи Сибирских киргизов двух округов Баян-Аульского и Уч-Булакского» соответственно были открыты еще два новых округа в казахской степи (Законодательные акты, 2015: ч.1, 111).

Для полного контроля над вновь созданными внешними округами в 1837 г. было создано Актауское укрепление. Согласно высочайше утвержденному наставлению, на актауского коменданта возлагались следующие обязанности: «1) Наблюдение за внутренним спокойствием в трех пограничных округах Акмолинском, Каркаралинском и Аягузском; 2) Действительная защита верноподданных киргизцев во время их кочевки во всей южной полосе области, не исключая и голодной степи; 3) Постоянный надзор за неприкосновенностью границ: пресечение всякого своевольного перехода наших киргиз в чужие пределы и вторжений в наши пределы от соседних народов, наконец, 4) Покровительство движению торговых караванов» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 154).

В течение полутора десятка лет с большими трудностями на территории Казахстана были открыты следующие округа: Каркаралинский, Кокчетавский (1824 г.), Кушмурунский (1825 г.), Аягузский (1831 г.), Акмолинский (1832 г.), Уч-Булакский, Баян-Аульский (1833 г.) и Аман-Карагайский (1834 г.). К середине XIX века появились Кокбектинский и Алатауский округа, завершившие организацию нового административного деления. В 1838 г. Уч-Булакский округ был упразднен с передачей волостей в состав Акмолинского и Кокчетавского округов. На месте Кушмурунского округа впоследствии в 1859 году был организован Атбасарский округ, а Аягузский округ был переименован в Сергиопольский с некоторыми территориальными изменениями.

Открытие округов на территории Казахстана углубило и без того острые социальные противоречия в казахском обществе. Царские чиновники стремились ускоренными темпами провести реформу в жизнь, не зная и не учитывая местных особенностей. Как пишет профессор В.А. Волчек:«В конце 40-х гг. XIX в. российское правительство пыталось всеми мерами поднять эффективность управления всех звеньев империи. Восточные окраины занимали особое место в этих планах, поскольку, во-первых, стояла задача дальнейшего продвижения на восток. Во-вторых, закрепление на юге Казахстана также обеспечивало геополитические интересы России» (Волчек, 2004:57). Таким образом, введение новой системы управления, открытие округов соответствовали общей имперской политике и способствовали дальнейшему укреплению гражданской и военной колонизации Казахстана.

Предыдущие законодательные документы не учли все особенности и изменения, происходившие на территории Казахстана. В 1838 г. было принято высочайше утвержденное положение «Об отдельном управлении сибирскими киргизами». В нем отмечалось: «Но управление сие, по мере расширения круга его действий в степи, обозначенное в то же время предметами внутреннего заведывания, естественно, должно было сделаться неудовлетворительным в отношении к помянутой главной его цели: опыт указал обратиться к другому, в настоящее время более соответственному намерениям правительства порядку, - именно к устройству отдельного управления собственно сибирскими киргизами…» (Законодательные акты, 2015: ч.1, 163). В результате этого положения Омская область упразднялась. Для общего управления сибирскими киргизами было создано специальное управление, под названием Пограничное управление сибирскими киргизами, которое находилось под непосредственным руководством генерал-губернатора Западной Сибири. Пограничное правление соединяло в своем составе власть и обязанность губернского правления, казенной палаты и губернского суда. Пограничное управление составляли: пограничный начальник сибирских киргизов в чине генерал-майора, который непосредственно подчиняется генерал-губернатору Западной Сибири; председатель пограничного управления в чине полковника или подполковника; четыре советника, в их числе один киргизский асессор, стряпчий казенных и уголовных дел, канцелярия по прилагаемому штату. Пограничный начальник и председатель пограничного управления назначались и увольнялись непосредственно по указам императора.

Положение «Об управлении оренбургскими киргизами», обнародованное 14 июня 1844 года, также закрепляло предыдущие шаги царизма в плане дальнейшего укрепления позиций России на территории края (Законодательные акты, 2015: ч.1, 198-204). Соответственно данному документу управление оренбургскими казахами переходило под непосредственное начало оренбургского военного губернатора и сосредотачивалось в Оренбургской пограничной комиссии. Документ также рассматривал вопросы определения и увольнения чиновников, порядок их подчинения и взаимодействия, а также основных обязанностей и ответственности пограничной комиссии, порядок производства дел. Пограничная комиссия приравнивалась к общим государственным учреждениям России и «объединяла в своем составе власть и обязанности губернского правления и палат казенной, государственных имуществ, гражданского и уголовного судов». По сравнению с документом 1824 г., этот законодательный акт носил более завершенный характер. В нем было четко записано: «Занимаемые оренбургскими киргизами земли, составляющие в виде особой области части Всероссийской империи, состоят в ведении Министерства иностранных дел». Для усиления своего влияния на местное население в жузе был введен институт попечительства, который также усиливал имперское вмешательство в местные дела управления.

В 1854 г. выходит специальное положение «Об управлении Семипалатинской области», в результате которого была образована Семипалатинская область. Областным центром данной области назначен город Семипалатинск. В указе отмечены цели образования этой области: «По обширности Киргизской степи Сибирского ведомства, признав полезным изменить порядок ее управления с целью развить в этом края внутреннюю промышленность и доставить средства Сибирским киргизам левого фланга степи, живущим в отдалении от нынешнего главного их местного начальства, получать скорейшее разрешение по своим просьбам и жалобам» (ЦГА РК. Ф.345. Оп.1.Д.182. Л.512). Положение определяло общее управление областью, порядок производства дел областного управления, обязанности военного губернатора, роль полицейских управлений в городах, функции окружных приказов, вопросы распространения промышленности на территории области. Управление Семипалатинской областью осуществляли военный губернатор, который командовал всеми войсками, расположенными во внешних округах области, и областное правление. Они оба непосредственно подчинялись генерал-губернатору и Главному управлению Западной Сибири.

Постепенно царское правительство, соответственно общей имперской политике, законодательно закрепляет свои позиции на территории Казахстана. В частности, 24 марта1859 г. согласно документу «О передаче управления степью Зауральских киргизов в ведомство Министерства внутренних дел» упраздняется пограничное управление в Младшем жузе, его управление было передано из ведения Министерства иностранных дел в Министерство внутренних дел России (ПСЗ РИ-2, 1861: 218).

В связи с обострением русско-английских отношений во второй трети XIX века царское правительство активизировало свои позиции на территории южного Казахстана и Средней Азии. Однако неудачные военные походы России против Хивы показали неспособность и неготовность царизма к быстрому подчинению этих территорий. Для последующего продвижения России вглубь азиатского континента необходимо было тщательно подготовиться, усилить свои силы и создать военный плацдарм. С этой целью начинается строительство Сырдарьинской военной линии укреплений. Главная задача возведения Сырдарьинской линии заключалась в том, чтобы укрепить военные позиции России на данной территории и в последующем начать продвижение русских войск дальше на юг страны. В архивных документах написано: «Возведением укрепления на реке Сыр-Дарье можно… завершить систему водворения спокойствия по степи Оренбургского ведомства, и Малая киргизская орда не будет различаться благоустройством от Внутренней Букеевской орды. Она представит, наконец, преграду хивинцам вторгаться в пределы этой степи, взимать зякет с подданных империи киргизов и возмущать их против нашего правительства» (РГВИА. Ф.1441. Оп.1. Д.14. Л.23). Россия сосредоточила на территории края значительные вооруженные силы, которые были представлены регулярным и иррегулярными войсками, сведенными в два воинских соединения: Отдельный оренбургский корпус и Отдельный сибирский корпус. Много ценных и важных материалов по данному периоду хранится в Фонде № 1441 Российского государственного военно-исторического архива в Москве.

Административно-территориальное переустройство казахских земель осуществлялось в связи с общей политикой царизма в Среднеазиатском регионе. Поэтому в середине XIX века выходит несколько законодательных документов, которые продолжили административно-территориальные преобразования в Казахстане. Например: «О преобразовании управления Куш-Мурунским и Кокчетавским округами области Сибирских киргизов» (1859 г.); «О переименовании степи Зауральских киргизов в область Оренбургских киргизов и о новом порядке управления сею областью» (1859 г.); «О военном устройстве Киргизской степи Оренбургского ведомства и Сыр-Дарьинской линии»(1861 г.) ; «Об управлении Алатавским округом, который составляют киргизы Большой орды» (1862 г.); «Об изъятии Большой орды, составляющих Алатавский округ Семипалатинской области из заведывания Министерства иностранных дел и передаче их в ведомство главного местного военного начальника Западной Сибири» (1863 г.); «Об упразднении управления Сыр-Дарьинской линии и образовании вместо оного, управление Туркестанской областью» (1865 г.) и др. (Отепова, 2012). Все эти документы говорят о том, что царское правительство пыталось законодательно обосновать и закрепить вводимую систему российского управления и все связанные с этим изменения, которые происходили на территории края.

Завершение присоединения Казахстана, Среднеазиатских земель к России в середине 60-х годов XIX века, укрепление российских позиций на южных границах выдвинули задачи нового устройства этих территорий и их окончательного слияния с Россией. Согласно царскому указу 1867 года «Об учреждении Туркестанского генерал-губернаторства», признавая необходимым «изменить гражданское и военное устройство пограничных с Китаем и Среднеазиатскими ханствами земель, входящих в состав генерал-губернаторств Оренбургского и Западносибирского», было образовано Туркестанское генерал-губернаторство, состоящее из Сырдарьинской и Семиреченской областей (Законодательные акты, 2015: ч.2, 90). Позже был разработан проект положения «Об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей» (Законодательные акты, 2015: ч.2, 91-110), который рассматривался как временный документ до выработки общего положения. Управление новой территорией возлагалось на генерал-губернатора, а управление областями – на военных губернаторов. Кроме того, генерал-губернатор являлся командующим войсками Туркестанского военного округа. Генерал-губернатор непосредственно назначался и увольнялся по усмотрению самого императора. Также, «туркестанский генерал-губернатор снабжается полномочием и высочайше утвержденною инструкцией для ведения дипломатических сношений с соседними владениями». Ему подчинялся весь управленческий аппарат: канцелярия, военные губернаторы, областное правление и т.д. Общее областное управление осуществляли военный губернатор и областное правление. Областное правление приравнивалось к губернскому правлению центральных районов империи. Областное правление возглавлял помощник военного губернатора, который назначался по представлению военного губернатора. Само областное правление состояло из трех отделений: распорядительного, хозяйственного и судного. В документа полностью расписан основной круг вопросов, которыми ведает областное правление. Административная и полицейская власть в уезде сосредотачивалась в руках уездного начальника. Основные обязанности уездных начальников определены в статьях 46-55. По отношению к кочевому населению уезды делятся на волости, управляемые волостными управителями, а они в свою очередь на аулы, которыми управляют аульный старшина. Основные правила местного управления расписаны в статьях 80-128.

Одновременно с этим узаконением был подготовлен другой законодательный документ, который касался преобразований в управлении казахами других районов. В соответствие с указом 1868 г. «О преобразовании управления киргизами Оренбургского и Сибирского ведомств» (Законодательные акты, 2015: ч.2, 129-131). было решено создать 4 области: Уральскую, Тургайскую, Акмолинскую и Семипалатинскую. Временное положение об управлении этими областями было утверждено 21 октября 1868 г. (Законодательные акты, 2015: ч.2, 131-144). Основными целями этой реформы было: создание единой и более эффективной системы управления для всего Казахстана, создание правовых основ для дальнейшей колонизации края.

В результате проведения административно-территориальных реформ 1867-68 гг. Казахстан был поделен между тремя генерал-губернаторствами: Оренбургским, Западносибирским и Туркестанским. Каждое генерал-губернаторство состояло из двух областей, а всего их было шесть: Уральская, Тургайская, Акмолинская, Семипалатинская, Семиреченская и Сыр-Дарьинская. На этих территориях сложилась следующая основная система административного деления: генерал-губернаторство – область – уезды – волость – аул. Согласно данному документу, Туркестанское генерал-губернаторство непосредственно подчинялось Военному министерству, Западносибирское генерал-губернаторство было отнесено к ведению Министерства внутренних дел, а Оренбургское генерал-губернаторство находилось в подчинении Министерства иностранных дел. Это говорит о том, что высшее управление всей территорией края не было единым, что по-прежнему вносило путаницу и определенные трудности в управлении.

В целом же, временные положения «Об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей» и «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» продолжили, проводимую еще с начала XIX века, политику правового закрепления российских позиций на данных территориях. Эти положения установили на территории Казахстана новое административно-территориальное деление, которое в корне меняло традиционную систему управления, усилили процесс разложения патриархально-родовых связей внутри казахского общества, создали юридические условия для дальнейшей эксплуатации края.

Хотя эти положения по управлению казахским краем вводились как временная мера, но они продолжали действовать на территории Казахстана почти 20 лет. Время и сама жизнь показали несоответствие, как административной, так и судебной систем, введенных положениями на территории края, местной действительности. Они не учитывали особенностей традиционного уклада жизни казахского общества, разрушали его основы и, следовательно, встретили решительное сопротивление со стороны народа, которое вылилось в ряд национально-освободительных движений на территории Казахстана. Однако, правительство империи не оставляло своей главной цели - «добиться постепенного слияния киргизских степей с прочими частями России». Соответственно поставленным целям, царское правительство осуществило еще ряд крупных изменений в отношении административного управления областями Казахстана. Данная политика империи нашла отражение в следующих законодательных документах: «О военном управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях» (1868 г.); «Об открытии в Акмолинской области пятого Сары-Суйского уезда по реке Сaры-Су» (1869 г.); «О разграничении земли между уральским казачьим войском и Букеевскими киргизами (1871 г.); О передаче управления Внутренней Киргизской орды в ведомство астраханского начальства» (1876 г.); «Об изъятии Внутренней Киргизской орды, в судебном отношении, из ведения Тургайского областного правления» (1879 г.); «Об изменениях военного управления в областях Акмолинской и Семипалатинской» (1881 г.) и др. (Отепова, 2012).

В результате принятия этих законодательных актов в 80-х годах XIX века произошли значительные изменения в управлении казахским краем. В 1881 г. соответственно царскому указ «Об упразднении Оренбургского генерал-губернаторства» ликвидируется Оренбургское генерал-губернаторство, а области Уральская и Тургайская непосредственно подчинены были Министерству внутренних дел (Законодательные акты, 2015: ч.2, 269). В 1882 г. соответственно царскому указу по предложению Военного министерства было упразднено Западносибирское генерал-губернаторство (Законодательные акты, 2015: ч.2, 276). Вместо него было образовано Степное генерал-губернаторство, в состав которого вошли Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская области. Границы между Степным генерал-губернаторством и Туркестанским краем были определены указом от 15 марта 1886 г. «Об изменении границ между Туркестанским и Степным генерал-губернаторством» (Законодательные акты, 2015: ч.3, 5). В связи с этим появилась необходимость выработки нового положения по управлению этими областями. Подготовительная работа по созданию проекта положения заняла длительное время, примерно, около десяти лет.

В июне1886 г. было издано положение «Об управлении Туркестанского края» (Законодательные акты, 2015: ч.3, 9-31), которое стало основным правовым актом, по которому жило население южного Казахстана до 1917 г. В состав Туркестанского края вошло три области: Сыр-Дарьинская, Ферганская и Самаркандская. В 1897 г. в состав Туркестанского генерал-губернаторства вошла и Семиреченская область. Власть генерал-губернатора, «определяемому и увольняемому по непосредственному усмотрению его императорского величества» была еще больше расширена. Во главе области стояли военные губернаторы и областное правление. Военные губернаторы назначались и увольнялись по представлению военного министра, основанному на предварительном соглашении с министром внутренних дел и генерал-губернатором Туркестанского края. Волостные управители, сельские старшины и их помощники назначаются по выбору населения на три года, однако, военному губернатору предоставлялось право утвердить или не утвердить выборы.

Быстро меняющиеся условия, необходимость завершить внедрение общей российской системы управления требовали разработки и принятия новых законодательных документов, которые бы отражали все изменения, происходившие в экономике, в общественной жизни края. В марте 1891 г. было принято положение «Об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями» (Законодательные акты, 2015: ч.3, 82-95), или более известное в истории как Степное положение. Главное управление этими областями передавалось степному генерал-губернатору, который непосредственно назначался и увольнялся самим императором. По данному документу областное управление составляли: военный губернатор и областное правление. В областях Семиреченской и Уральской военные губернаторы также были наказными атаманами казачьих войск. Уезды находились в ведении уездных начальников, административные функции которых также были значительно расширены. Кочевое население в каждом уезде разделялось на волости, а волости на аулы. Сохранилась выборная система волостных и аульных начальников. За усердную службу должностные лица из инородцев награждались почетными халатами и денежными премиями. В целом данное положение упорядочивало систему управления Степными областями, отменяло временный характер предыдущих реформ 1867-68 годов, значительно расширяло функции администрации, содержало серьезные дополнения и уточнения судебного устройства, внесло изменения в налоговую политику. Как образно высказался депутат первой Государственной думы Т.И. Седельников: «Это положение было одним из решающих поворотных моментов: оно проводило резкую и определенную грань между прошлым степи и ее будущим» (Седельников, 1907: 20).

**Заключение.** Имперская политика была в основном направлена на сохранение стабильности в регионе, т.к. от этого зависела сохранность границ самой империи, выработка внешнеполитического курса с соседними среднеазиатскими государствами. Все это требовало скорейшего внедрения новой системы административно-территориального управления, способного контролировать и регулировать все отношения в крае. Стремление быстрее закрепиться и внедрить свое управление на присоединенных территориях, не знание и не желание учитывать местные особенности и интересы местного населения, обширность казахских земель, отчаянное сопротивление проводимым реформам со стороны казахского народа - все это способствовало тому, что административные реформы империи внедрялись в жизнь медленно, порой неэффективно, вызывая не принятие и не понимание со стороны местного населения. Это в свою очередь приводило к принятию многочисленных законодательных документов, распоряжений, докладов и т.д., которые дополняли, отменяли предыдущие и даже противоречили друг другу. В целом же политика Российской империи была направлена на укрепление своего влияния и расширение своих позиций на территории Казахстана, а также правовому обоснованию внедрения российской системы управления.

**Литература:**

Абдрахманова Б.М. История Казахстана: власть, система управления, территориальное устройство в XIX веке. Астана, 1998. 137 с.

Асфендияров С.Д., Кунте П.И. Прошлое Казахстана в источниках. Алматы, 1997. 383 с.

Безвиконная Е.В. Кокчетавский внешний окружной приказ в 20-30 годы XIX века // Степной край: зона взаимодействия русского и казахского народа (XVIII - XX вв.). Сборник материалов. Омск, 2001.С.46-48.

Волчек В. А. Реализация имперской политики в Киргизской степи в 50 – начале 60-х годов XIX века // Макарьевские чтения. Горно-Алтайск, 2004. С. 56–63.

Волчек В. А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета. Томск, 2007. 41 с.

Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX-начала XX в.). - Иркутск: Иркутский университет, 1986. 168 с.

Дамешек И. Л. Административно-территориальное деление и высшая сибирская администрация в оценке местного общества XVII – первая половина XIX вв. (ретроспектива) // Административно-государственное и правовое развитие Сибири XVII–XXI веков. Иркутск, 2003. С. 44.

Жакыпбек С. К. и др. История Казахстана (XVIII - начала XX в.). Сб. документов и материалов. Алматы, 2001. 314 с.

Законодательные акты Российской империи по истории Казахстана (XIX в.). Сборник документов. В 3-х частях // Под ред. Отеповой Г.Е. Павлодар, 2015.

Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII - первой половины XIX в. Алма-Ата, 1960. 296 с.

Кан Г. История Казахстана. Алматы, 2002. 222 с.

Красовский М. Область Сибирских киргизов. Материалы для географии и статистки России, собранные офицерами генерального штаба. В 3 частях. СПб, 1868. Ч.3. 427 с.

Материалы по истории политического строя Казахстана (со времен присоединения Казахстана к России до ВОСР). Алма-Ата, 1960. Т.1. 441 с.

Отепова Г.Е. Хронологический указатель законодательных актов Российской империи по истории Казахстана XVIII-начала ХХ в. Учебно-справочное пособие. Павлодар, 2012. 161 с.

Переписка с учреждениями военного ведомства о возведении на полуострове Раим укрепления и заселении его русскими жителями // Российский государственный военно-исторический архив. Ф.1441. Оп.1. Д.14.

Почекаев Р.Ю. Правовое положение окраин Российской империи. Казахстан и Средняя Азия. Москва, 2017. 184 с.

Полное собрание законовРоссийской империи-1. СПб, 1830. Т.12. № 8901. С.51.

Полное собрание законовРоссийской империи-1. СПб, 1830. Т.21. № 15307. С.365-366.

Полное собрание законовРоссийской империи-1. СПб, 1830. Т.22. № 16592. С. 950-951.

Полное собрание законовРоссийской империи-2. СПб, 1861.Т.34.№ 34270. С.218-219.

Ремнёв А. В. Имперское управление азиатскими регионами России в XIX - начале XX веков: некоторые итоги и перспективы изучения // Пути познания истории России: новые подходы и интерпретации. Москва, 2001.http://www. zaimka.ru/power/remnev3. shtml

Седельников Т.И. Борьба за землю в киргизской степи (киргизский земельный вопрос и колонизационная политика правительства). СПб, 1907.124 с.

Сенатские указы за 1822-1839гг. // Исторический архив Омской области. Ф.3. Оп. Д.1.

Указы Правительствующего сената 1824г. // Исторический архив Омской области. Ф.3. Оп.1. Д.319.

Указы Сената // Центральный государственный архив Республики Казахстана. Ф.345. Оп.1. Д.182.

**References:**

Abdrahmanova B.M. Istoriya Kazahstana: vlast, sistema upravleniya, territorialnoe ustroystvo v XIX veke. Astana, 1998. 137 s.

Asfendiyarov S.D., Kunte P.I. Proshloe Kazahstana v istochnikah. Almatyi, 1997. 383 s.

Bezvikonnaya E.V. Kokchetavskiy vneshniy okruzhnoy prikaz v 20-30 godyi XIX veka // Stepnoy kray: zona vzaimodeystviya russkogo i kazahskogo naroda (XVIII - XX vv.). Sbornik materialov. Omsk, 2001.S.46-48.

Volchek V. A. Realizatsiya imperskoy politiki v Kirgizskoy stepi v 50 – nachale 60-h godov XIX veka // Makarevskie chteniya. Gorno-Altaysk, 2004. S. 56–63.

Volchek V. A. Osuschestvlenie imperskoy politiki na vostochnyih okrainah Rossii v deyatelnosti Vtorogo Sibirskogo komiteta. Tomsk, 2007. 41 s.

Dameshek L.M. Vnutrennyaya politika tsarizma i narodyi Sibiri (XIX-nachala XX v.). - Irkutsk: Irkutskiy universitet, 1986. 168 s.

Dameshek I. L. Administrativno-territorialnoe delenie i vyisshaya sibirskaya administratsiya v otsenke mestnogo obschestva XVII – pervaya polovina XIX vv. (retrospektiva) // Administrativno-gosudarstvennoe i pravovoe razvitie Sibiri XVII–XXI vekov. Irkutsk, 2003. S. 44.

Zhakyipbek S. K. i dr. Istoriya Kazahstana (XVIII - nachala XX v.). Sb. dokumentov i materialov. Almatyi, 2001. 314 s.

Zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy imperii po istorii Kazahstana (XIX v.). Sbornik dokumentov. V 3-h chastyah // Pod red. Otepovoy G.E. Pavlodar, 2015.

Zimanov S.Z. Politicheskiy stroy Kazahstana kontsa XVIII - pervoy polovinyi XIX v. Alma-Ata, 1960. 296 s.

Kan G. Istoriya Kazahstana. Almatyi, 2002. 222 s.

Krasovskiy M. Oblast Sibirskih kirgizov. Materialyi dlya geografii i statistki Rossii, sobrannyie ofitserami generalnogo shtaba. V 3 chastyah. SPb, 1868. Ch.3. 427 s. (In Russian)

Materialyi po istorii politicheskogo stroya Kazahstana (so vremen prisoedineniya Kazahstana k Rossii do VOSR). Alma-Ata, 1960. T.1. 441 s.

Otepova G.E. Hronologicheskiy ukazatel zakonodatelnyih aktov Rossiyskoy imperii po istorii Kazahstana XVIII-nachala HH v. Uchebno-spravochnoe posobie. Pavlodar, 2012. 161 s.

Perepiska s uchrezhdeniyami voennogo vedomstva o vozvedenii na poluostrove Raim ukrepleniya i zaselenii ego russkimi zhitelyami // Rossiyskiy gosudarstvennyiy voenno-istoricheskiy arhiv. F.1441. Op.1. D.14. (In Russian)

Pochekaev R.Yu. Pravovoe polozhenie okrain Rossiyskoy imperii. Kazahstan i Srednyaya Aziya. Moskva, 2017. 184 s.

Polnoe sobranie zakonovRossiyskoy imperii-1. SPb, 1830. T.12. №8901. S.51. (In Russian)

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii-1. SPb, 1830. T.21. №15307. S.365-366. (In Russian)

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii-1. SPb, 1830. T.22. №16592. S. 950-951. (In Russian)

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii-2. SPb, 1861. T.34. №34270. S.218-219. (In Russian)

RemnYov A. V. Imperskoe upravlenie aziatskimi regionami Rossii v XIX - nachale XX vekov: nekotoryie itogi i perspektivyi izucheniya // Puti poznaniya istorii Rossii: novyie podhodyi i interpretatsii. Moskva, 2001.http://www. zaimka.ru/power/remnev3. shtml

Sedelnikov T.I. Borba za zemlyu v kirgizskoy stepi (kirgizskiy zemelnyiy vopros i kolonizatsionnaya politika pravitelstva). SPb, 1907. 124 s. (In Russian)

Senatskie ukazyi za 1822-1839gg. // Istoricheskiy arhiv Omskoy oblasti. F.3. Op. D.1. (In Russian)

Ukazyi Pravitelstvuyuschego senata 1824g. // Istoricheskiy arhiv Omskoy oblasti. F.3. Op.1. D.319. (In Russian)

Ukazyi Senata // Tsentralnyiy gosudarstvennyiy arhiv Respubliki Kazahstana. F.345. Op.1. D.182. (In Russian)

**Change of administrative institutions in the territory of Kazakhstan**

**in the context of the legislation of the Russian Empire**

Otepova G.

Pavlodar State Pedagogical University, Kazakhstan

**Abstract.** In-depth scientific investigation of various aspects of the history of Kazakhstan as a part of the Russian Empire and the main stages of its accession, a conduct of imperial policy in the area is a topical issue of the national historical science. The process of changing administrative institutions in Kazakhstan is considered in the context of overall government policy based on the use of official legislation of the Russian Empire.

Materials of archives of Kazakhstan and the Russian Federation, also documents and legislative acts, included in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire, Code of Laws of the Russian Empire and other editions were used as sources in the research.

We have done an analysis of the government policy conducted by the empire in the territory of Kazakhstan and its consequences for the political, social and economic life of the Kazakh society

The desire of quickly gaining a foothold on the new lands and the desire to introduce imperial governance in the conquered territories, also ignorance and unwillingness to accept local conditions, the vastness of the Kazakh lands, a desperate resistance of the Kazakh people to the ongoing reforms – all these prevented from the rapid introduction of new governance system in the region and caused many difficulties and negative consequences. This led to the adoption of laws, which supplemented, canceled and sometimes contradicted previous laws. The introduction and change of the administrative and territorial structure of Kazakhstan was very complicated and time-consuming, as the process of Kazakhstan's accession to Russia was long time and intricate. The policy of the Russian Empire of that period was aimed at strengthening the position of the tsarist autocracy and helped to legal grounding of the Russian government system in the territory of Kazakhstan.

**Key words:** Russian empire, Kazakhstan, tsarist government, administrative-territorial system, Kazakh juzes, legislation, imperial policy, Governor-General.