

## ОРГАНИЗАЦИЯ И ВНЕДРЕНИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ КАЗАХСТАНА В ХОДЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

**Аннотация.** В статье дана характеристика административно-территориальных преобразований на территории Казахстана, которые проводила Российская империя в ходе присоединения новых территорий. На основе законодательных источников показано как постепенно, в ходе осуществления административных реформ, менялась система управления в Казахском крае.

**Ключевые слова:** Российская империя, история Казахстана, казахские жузы, генерал-губернаторства, Сибирский комитет, сибирские киргизы, административные реформы, Степное положение.

Государственная система управления России в XIX в. характеризуется дальнейшей централизацией и бюрократизацией государственного аппарата. Вся полнота власти принадлежала императору, который опирался на разветвленный чиновничий аппарат. Высшим законосовещательным органом с 1810 г. становится Государственный совет, председателем которого являлся сам государь. Компетенция и функции Правительствующего Сената подвергались существенным изменениям, при этом они сплетались с функциями вновь возникших центральных учреждений. Сенат должен был контролировать деятельность коллегий и губернаторов, проводить ревизии деятельности местных органов власти, предоставлять императору сведения о несоответствии издаваемых указов. В начале XIX в. на смену коллегиям были созданы министерства: военное, морское, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. В этот период управление Казахским краем находилось в ведении Министерства иностранных дел.

Постепенно, с развитием отношений России со среднеазиатскими государствами, в 1819 г. был создан Азиатский комитет, который занимался организацией торговых и других дел на границе Оренбургского края и являлся высшим органом по регулированию восточной политики Российской империи. Вопросы по управлению Казахским краем занимали одно из основных мест в работе данного комитета.

Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров, которые постепенно оформились как Комитет министров. Решения Комитета министров получали силу после утверждения их императором. Наряду с Государственным советом Комитет министров стал еще одним законосовещательным органом Российской империи.

Реформа 1861 г. создала условия для создания новых органов управления страной. В ноябре 1861 г. был создан новый правительственный совещательный орган – Совет министров, который рассматривал государственные дела, материалы и отчеты министров и различных ведомств. Председателем Совета министров являлся сам император, ему принадлежало право внесения на рассмотрение любых вопросов.

Все эти изменения и реорганизации государственного управления империи откладывали свой отпечаток на характер, содержание и форму управления Казахским краем. До присоединения к России Казахстан представлял собой независимое в политическом плане феодальное государство, состоящее из трех самостоятельных жузов. До начала XIX в. правительство России, не имея реальных сил для подчинения Казахской

---

\* **ОТЕПОВА Гульфира Елубаевна** — доктор исторических наук; Павлодарский педагогический университет; Высшая школа гуманитарных наук; профессор; г. Павлодар, Республика Казахстан; g.otepova.hist@mail.ru.

степи, проводило политику «разделяй и властвуй», т. е. политику постепенного разложения политической системы Казахстана изнутри, ограничения ханской власти. Первая попытка ликвидации ханской власти была предпринята начальником Оренбургского края О. Игельстромом во второй половине XVIII в., в период разгара национально-освободительного движения под руководством С. Датова (1783–1797 гг.). Но данным преобразованиям не суждено было осуществиться в силу многих объективных причин. Среди них главная – несоответствие проводимых мероприятий местным условиям, не знание и не желание учитывать особенности уклада жизни казахского общества, не подготовленность царской администрации для их проведения.

С присоединением новых территорий на востоке, постепенно в Российской империи появляется объективная необходимость иметь специальный высший орган, который смог бы осуществлять управление этими новыми землями. В июле 1821 г. был учрежден особый комитет, вошедший в историю под названием Сибирский комитет. В функции Сибирского комитета входило: «1) подробное рассмотрение общего и частных предположений по предмету устройства Сибирского края; 2) постепенное введение оных в действие по мере соображения и начертания приличных к тому правил; 3) рассмотрение новых мер, от местных управителей представляемых; 4) разрешение затруднений, которые может встретить местное управление при введении новых положений и руководство онаго в высшем отношении на основании принятых начал»<sup>1</sup>.

В начале образование Сибирского комитета планировалось лишь на время, пока не будет закончено переустройство Сибири. В 1838 г. Сибирский комитет был закрыт, а все дела, поступавшие к нему, было решено вносить в Государственный совет и Комитет министров. Вскоре ревизия Западной Сибири, произведенная членом Государственного совета Н.Н. Анненковым, обнаружила, что в Сибири не установилось еще «прочное устройство, вполне соответствующее местным и политическим обстоятельствам того края». В результате этого Сибирский комитет был восстановлен указом от 17 апреля 1852 г.<sup>2</sup> Государь император неоднократно подчеркивал важность Сибирского комитета: «дабы все без изъятия дела по Сибири были вносимы в Сибирский комитет... и чтобы министерства и главноуправляющие... непременно доводили до сведения Сибирского комитета о всех делах, кои по Сибири будут разрешаемы ими самими, по власти им присвоенной...»<sup>3</sup>. Сибирский комитет был специальным государственным органом для рассмотрения законопроектов и их внедрения, для регулирования многочисленных вопросов текущего управления жизнью Сибири. В комитете были сосредоточены все сведения об экономическом и социально-политическом состоянии края: статистические отчеты, донесения с мест, записки, прошения, законодательные акты и пр. В непосредственное подчинение к нему поставлены были генерал-губернаторы Сибири, которые в комитет вносили и свои всеподданнейшие отчеты. Решения комитета поступали в обязательном порядке на утверждение к императору, минуя другие инстанции, и после этого принимали силу закона.

В первой четверти XIX в. создаются необходимые условия для проведения административно-правовых реформ, которые позволили осуществить внедрение российской системы управления на территории Казахстана. Согласно сенатскому указу от 3 февраля 1822 г. «О разделении Сибирской губернии на два главных управления», Сибирь была поделена на две части: Западную и Восточную, во главе с генерал-

---

<sup>1</sup> Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995. С. 137.

<sup>2</sup> Полное Собрание законов Российской империи. Собр. 1. СПб., 1830. Т. 27. № 26 178.

<sup>3</sup> Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Особые комитеты как органы управления окраинами империи (на материалах Азиатской России XIX в.) // Известия Иркутского гос. ун-та. Серия: История. 2011. № 1 (1). С. 14.

губернаторами<sup>1</sup>. К Западной части с центром в начале в г. Тобольске, а затем в г. Омске, входили Тобольская, Томская губернии и Омская область. В свою очередь Омская область состояла из Омского, Петропавловского, Семипалатинского и Усть-Каменогорского внутренних округов. Территория Приишимья и Прииртышья получила название область Сибирских киргизов.

По мере укрепления позиций России на вновь присоединенных территориях, наблюдается постепенное усиление ее влияния на ход административно-территориальных преобразований, проводимых в Казахском крае. «Степная элита к этому периоду оказалась не в состоянии адекватно реагировать на объективные процессы колониального закрепления позиций Российской империи в регионе и продуктивно решать возникающие в связи с этим проблемы»<sup>2</sup>. Если хан Абулхаир, с именем которого связано начало присоединения территорий Казахстана (а именно Младшего жуза), сохранил свою независимость и лишь номинально признавал власть империи, то уже его последователи постепенно теряют эту самостоятельность. Начиная с Нурали хана (1748 г.) вводится политика конфирмации или утверждения ханов российскими властями. Ослаблению ханской власти способствовало провоцирование выборов параллельных ханов, а также разжигание вражды между различными политическими группировками. Все это вместе взятое не способствовало объединению сил в Казахской степи.

Одна из крупных реформ в Казахстане, которая положила начало ликвидации политической независимости и внедрения российской системы управления в крае, была проведена в 20-х гг. XIX в. Устав «О сибирских киргизах» 1822 г. 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 которыми формально возглавлял старший султан.

В 1824 г. согласно мнению комитета Азиатских дел «О преобразовании управления Оренбургским краем» было введено новое управление и на территории Младшего жуза<sup>3</sup>. Согласно данному документу, Оренбургская пограничная линия делилась на 12 дистанций, а Букеевская орда (1801–1876 гг.) получала статус внутреннего округа. Кроме того, было создано три внешних, зауральских округа во главе с ага-султанами (старшими султанами). В 1831 г. на территории Младшего жуза была введена дистанционная система управления, а положение «Об управлении оренбургскими киргизами» (1844 г.) ввело институт попечителей.

Преобразование системы управления краем продолжалось и в последующие годы. В 1838 г., в связи с переходом Главного управления Западной Сибири в г. Омск, Омская область была упразднена. В том же году было принято положение «Об отдельном управлении сибирскими киргизами (казахами)». Для управления казахами Среднего и Старшего жузов было учреждено пограничное управление в г. Омске, которое непосредственно подчинялось Главному управлению Западной Сибири. В 1847 г. соответственно положению Комитета министров при Оренбургской пограничной

---

<sup>1</sup> Законодательные акты Российской империи по истории Казахстана (XIX в.): Сб. док. Павлодар, 2015. Ч. 1. С. 48.

<sup>2</sup> Лысенко Ю.А., Куликова М.В. Система местного самоуправления в казахской степи: идеология реформ и проблемы реализации (конец XVIII – середина XIX в.) // Известия АГУ. 2013. С. 182.

<sup>3</sup> Законодательные акты Российской империи... Ч. 1. С. 67–70.

комиссии создается временный стол для производства дел по управлению внутренней Киргизской орды<sup>1</sup>.

Согласно высочайше утвержденному положению «Об управлении Семипалатинской области», в 1854 г. казахская степь была поделена на две области. Внутренние казахи, которые кочевали на землях Омского, Колыванского, Барнаульского и Бийского округов, были объединены в Семипалатинскую область<sup>2</sup>. В состав области Сибирских киргизов (казахов) вошли внешние округа. В связи с этим Омское пограничное управление было переименовано в правление областью Сибирских киргизов во главе с военным губернатором. Для Семипалатинской области было учреждено особое управление Семипалатинской областью во главе со своим военным губернатором.

В первой половине XIX в., кроме вышеназванных документов, разрабатывается целый ряд законодательных актов, которые также были направлены на внедрение российской системы управления в Казахстане. Так, например, появились указы «О разграничении киргиз-кайсаков Сибирского и Оренбургского ведомства», «Об оставлении Внутренней Киргизской орды в зависимости оренбургского военного губернатора и тамошней пограничной комиссии», «О некоторых изменениях по управлению Восточной и Западной Сибири», «Об усилении способов Главного управления Оренбургским краем», «О переименовании степи Зауральских киргизов в область Оренбургских киргизов и о новом порядке управления сею областью» и др. В 1859 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<sup>3</sup>.

В середине XIX в., после окончательного присоединения и покорения Кокандского, Хивинского и Бухарского ханств, российская система управления вводится и на территории южного Казахстана, который также вошел в состав империи. В 1867 г. был принят проект положения «Об управлении Семиреченской и Сыр-Дарьинской областями» и указ «Об учреждении Туркестанского генерал-губернаторства»<sup>4</sup>. Эти документы определили дальнейшее управление на территории южного Казахстана. 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. Из документа видно, что власть генерал-губернаторов на местах была почти неограниченной. Ему подчинялся весь царский управленческий аппарат: канцелярия, военные губернаторы, областное правление и т. д. Общее областное управление осуществляли военный губернатор и областное правление.

В 1868 г. было принято временное положение «Об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях», введенное в действие указом «О преобразовании управления киргизов Оренбургского и Сибирского ведомств»<sup>5</sup>. Главное управление областями Уральскою и Тургайскою принадлежало оренбургскому генерал-губернатору, а Акмолинскою и Семипалатинскою – генерал-губернатору Западной Сибири. Управление каждой областью под непосредственным начальством генерал-губернатора разделялось на областное и уездное. Областное управление осуществлял военный губернатор, который одновременно являлся и командующим войсками в области, и областное правление.

---

<sup>1</sup> Законодательные акты Российской империи... Ч. 1. С. 218–220.

<sup>2</sup> Там же. С. 270–280.

<sup>3</sup> Там же. С. 330.

<sup>4</sup> Там же. Ч. 2. С. 91–111.

<sup>5</sup> Там же. С. 129–144.

Реформы середины XIX в. юридически закрепляли на всей территории Казахстана новую систему управления, схожую с российской. В результате этих преобразований вся территория Казахстана была поделена на три генерал-губернаторства: Оренбургское, Западносибирское и Туркестанское. Каждое генерал-губернаторство состояло из двух областей (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 новым реформам, 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. Территория бывшего Букеевского ханства, соответственно указу «О передаче управления Внутренней Киргизской орды в ведомство астраханского начальства» (1876 г.), вошла в состав Астраханской губернии, а Мангышлакское приставство с 1870 г. подчинялось Кавказскому военному округу, а немного позже – Закаспийской области. Это говорит о том, что высшее управление всей территорией Казахского края по-прежнему не было единым.

Положения 1867–1868 гг. 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. Как образно высказался член 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»<sup>1</sup>.

Реформирование системы управления присоединенными территориями продолжилось и во второй половине XIX в. Этот вывод подтверждают следующие законодательные документы: «О военном управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях»; «Об открытии в Акмолинской области пятого Сары-Суйского уезда по реке Сары-Су»; «О передаче управления Внутренней киргизской орды в ведомство астраханского начальства»; «Об упразднении Оренбургского генерал-губернаторства и о подчинении Уральской и Тургайской областей Министерству внутренних дел»; «Об изменениях военного управления в областях Акмолинской и Семипалатинской»; «О сосредоточении высшего надзора по управлению областями Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской в лице генерал-губернатора»; «О преобразовании в областном управлении Сыр-Дарьинской области»<sup>2</sup>.

В июле 1881 г. было упразднено Оренбургское генерал-губернаторство, а управление Тургайской и Уральской областями было передано Министерству внутренних дел. В 1882 г. было ликвидировано и Западносибирское генерал-губернаторство. Область с казахским населением было решено преобразовать в Степное генерал-губернаторство, с центром в г. Омске. В него входили Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская области. С 1886 г. население южного Казахстана жило по положению «Об управлении Туркестанским краем». Управление Туркестанским краем находилось непосредственно в ведении Военного министерства, хотя осуществлялось через генерал-губернатора.

В 1891 г. было принято положение «Об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями». Именно с этого положения на территории Казахстана начинается окончательный переход к

---

<sup>1</sup> Седельников Т.И. Борьба за землю в киргизской степи (киргизский земельный вопрос и колонизационная политика правительства). СПб., 1907. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Отепова Г.Е. Хронологический указатель законодательных актов Российской империи по истории Казахстана XVIII – начала XX в.: Учебно-справоч. пособие. Павлодар, 2012.

общероссийской системе управления. Главное управление этими областями вверялось степному генерал-губернатору. Степной генерал-губернатор получил те же полномочия, что и туркестанский генерал-губернатор. По данному положению во всех областях были созданы учреждения Министерства государственных имуществ (само министерство было создано в 1837 г.), которые подчинялись непосредственно министерству и военному губернатору области. В 1899 г. из состава Степного генерал-губернаторства была выведена Семиреченская область, которая вошла в состав Туркестанского края.

Степное положение в корне изменило ситуацию на территории Казахстана, которое юридически закрепило изменения политического, социально-экономического и правового положения казахского общества в составе империи. Положение 1891 г. упорядочивало систему управления Степными областями, отменяло временный характер предыдущих реформ 1867–1868 гг., значительно расширяло функции администрации, содержало серьезные дополнения и уточнения судебного устройства, внесло изменения в налоговую политику. В связи с этим П. Румянцев писал: «Датой введения «Степного положения» мы заканчиваем изложение истории киргизского народа, ибо далее уже нет истории киргизского народа, а есть история жизни сельских обывателей инородцев Степных, Сибирских и Среднеазиатских областей»<sup>1</sup>.

Таким образом, к концу XIX в. в ходе многочисленных реформ и преобразований на территории Казахстана сложилась новая административная система управления краем. Казахстан, благодаря планомерно проводимым реформам, стал в административно-правовом отношении неотъемлемой частью Российской империи.

#### *Источники и литература*

1. Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Особые комитеты как органы управления окраинами империи (на материалах Азиатской России XIX в.) // Известия Иркутского гос. ун-та. Серия: История. 2011. № 1 (1). С. 8–24.
2. Законодательные акты Российской империи по истории Казахстана (XIX в.): Сб. док. Павлодар: ПГПИ, 2015. Ч. 1. 344 с.; Ч. 2. 300 с.;
3. Лысенко Ю.А., Куликова М.В. Система местного самоуправления в казахской степи: идеология реформ и проблемы реализации (конец XVIII – середина XIX в.) // Известия АГУ. 2013. С. 181–188.
4. Отепова Г.Е. Хронологический указатель законодательных актов Российской империи по истории Казахстана XVIII – начала XX в.: Учебно-справоч. пособие. Павлодар: ПГПИ, 2012. 161 с.
5. Полное Собрание законов Российской империи. Собр. 1. СПб., 1830. Т. 27. № 26 178.
6. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск: Изд-во Омского ун-та, 1995. 236 с.
7. Румянцев П.П. Социальное строение казахского народа в прошлом и настоящем // Вопросы колонизации. 1909. № 5. С. 79–137.
8. Седельников Т.И. Борьба за землю в киргизской степи (киргизский земельный вопрос и колонизационная политика правительства). СПб.: Электротпечатное товарищество «Дело», 1907. 124 с.

---

<sup>1</sup> Румянцев П.П. Социальное строение казахского народа в прошлом и настоящем // Вопросы колонизации. 1909. № 5. С. 87.