

Gulmira S. Sultangalieva

(Kazachski Uniwersytet Narodowy im. Al.-Farabi, Ałmaty)

## Административная политика Российской империи в Казахской степи в первой половине XIX в.: поиск новых форм управления<sup>1</sup>

*Polityka administracyjna Imperium Rosyjskiego wobec Stepu Kazachskiego  
w pierwszej połowie XIX w.: poszukiwanie modelu zarządzania*

### STRESZCZENIE:

Opanowanie ziem z plemionami kazachskimi przez imperium Romanowów spowodowało konieczność utworzenia odpowiednich struktur administracji rosyjskiej, pozwalających na skuteczne zarządzanie tymi terenami. W pierwszej połowie XIX w. w kręgach biurokratycznej elity rosyjskiej miało miejsce poszukiwanie odpowiedniego modelu zarządzania dla tego obszaru. Rozpatrywano zastosowanie szeregu wariantów aparatu zarządzania: od już funkcjonujących na ziemiach zamieszkałych przez plemiona koczownicze do nowych jeszcze niesprawdzonych systemów. Ostatecznie proces integracji administracyjnej Stepu Kazachskiego zakończył się w latach 60. XIX w.

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

Реформы, проводившиеся в Казахской степи в первой половине XIX в. – являлись следствием поиска российскими властями наиболее оптимального способа трансформации территории, населенной кочевым населением и адаптации казахского общества к новой, имперской системе управления. Исходя из этого, мною предпринята попытка проведения сравнительного исследования административной политики российского правительства в первой половине XIX в.,

<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”.

направленной на политическую и административную интеграцию разных регионов Казахской степи (Младший, Средний и Старший жузы) в состав империи. Каковы мои критерии для проведения сопоставительного анализа политики Российской империи в первой половине XIX в.? Во-первых, к 30-м гг. XVIII в. в состав Российской империи уже входили такие кочевые народы как башкиры (с середины XVI в.), волжские калмыки (с середины XVII в.). К моменту подписания акта о принятии казахами Младшего жуза российского подданства (1731 г.) Казахская степь, являясь зоной большого по территориальному охвату кочевого хозяйства, соприкасалась и зачастую перемежалась с кочевьями башкир. Во-вторых, башкиры, волжские калмыки, казахи отличались хозяйственно-культурным типом от финно-угорских (мордва, мари, удмурты) и тюркских (казанские татары, мищари, чувашаи) и славянских народов империи. Отличия в первую очередь заключались в кочевом и полукочевом скотоводстве. Разный уровень социально-экономического развития кочевых народов и центральных районов Русского государства служил более столетия препятствием для полного включения их в состав метрополии. В соответствии с этим тактика действий, принципы управления кочевыми народами, по созданию единого политико-административного пространства Российской империи должны были быть другими. Если по отношению к казанским татарам сразу была распространена российская система управления (губерния, уезд, деревня), то административно-территориальное деление, к примеру, башкирских земель имело особенности, не встречавшиеся в русских уездах, а именно сохранение такой административной единицы как „даруга“ (до 1798 г.), а по отношению к казахским землям – „жуз“ (до 20-х гг. XIX в.). Для российской администрации сложно было выстроить линию сотрудничества с представителями кочевой культуры, чей образ жизни значительно отличался от оседлого (например, татары Волго-Уральского региона) и определялся традициями племенного (родового) строя.

Использовали ли российские власти в степи уже апробированные формы управления кочевыми народами империи (башкирами, калмыками), вошедшими в состав Российского государства, начиная с середины XVI в. или внедряли формы управления, используемые по отношению к оседлому населению или создавали новые, учитывая исторические и географические особенности региона для получения ожидаемого результата? Как и каким методами осуществляли политику имперские власти и что было определяющим в конкретном регионе?

На самом деле, российское правительство почти на протяжении столетия расчетливо и осторожно выстраивало взаимоотношения с кочевыми обществами. К примеру, учитывая специфику ключевой роли старшины в кочевом обществе, была внедрена должность главного старшины по отношению к башкирам (сер. 30-х гг. XVIII в.) и казахам (конец 80-х гг. XVIII в.). Хотя эта структура не просуществовала долго, тем не менее этот факт является показательным в политике имперской власти и свидетельствовал о том, что большой хронологический разрыв между отправными точками процессов включения кочевых народов в политическую систему Российской империи послужил причиной того, что некоторые принципы имперской политики по отношению к номадным обществам впервые были апробированы сначала на башкирах, калмыках, а затем, в несколько модифицированном виде стали внедряться в социальное пространство Казахской степи.

Более того, в первой половине XIX в. российские власти использовали единую переходную форму управления как институт приставства, попечительства по отношению к своим поданным кочевникам.

20-е гг. XIX в. стали отправной точкой в проведении административных реформ в степи:

1. 19 февраля 1820 г. на заседании Азиатского комитета Министерства иностранных дел Российской империи было принято решение об определении пристава к хану Младшего жуза<sup>2</sup> „подобно тому, как сие существует при калмыцком народе“<sup>3</sup>.

2. 22 июля 1822 г. на территории Среднего жуза вводится окружная система управления, и отмена ханской власти и введение института султаната

3. 22 июня 1823 г. специальным законодательным актом российского правительства главные функции управления (административные и судебные) были оставлены за ханом во Внутренней орде.<sup>4</sup>

Как мы видим, в трех регионах степи российские власти использовали разные формы управления от сохранения ханской власти до ее ликвидации.

<sup>2</sup> Журнал Азиатского комитета о нецелесообразности разделения Орды на 2 ханства с предписанием мер для укрепления в Орде власти хана Сергазы, [w:] *Материалы по истории Казахской ССР (1785–1828)*, т. 4, Москва-Ленинград 1940, 349–351.

<sup>3</sup> Центральный Государственный Архив Республики Казахстана (ЦГАРК), фонд 78, опис 1, дело 20, к. 26.

<sup>4</sup> *История Букеевского ханства 1801–1852. Сборник документов и материалов*, оргас. Б. Жанаев, В.Иночкин, С. Сагнаева, Алматы 2002, 12.

Интерес для проведения сравнительного анализа вызывает появившаяся новая должность «пристава» при хане Младшего жуза. Почему российская власть обозначила должность при хане Младшего жуза в качестве пристава, а не „советника“ или „помощника“ хана? Какими полномочиями был наделен пристав при казахском хане? Эти вопросы обратили внимание на то, что институт приставства уже был апробирован во второй половине XVIII в. в Кабарде (1769 г.)<sup>5</sup>, „при лице наместников калмыцких“ (1782 г.)<sup>6</sup>, при ногайцах, кочевавших на территории от рек Кумы и Калауса до Каспийского моря (1793 г.), а в начале XIX в. при „каранагайцах и других кочевых народах“ Северного Кавказа<sup>7</sup>. Пристав, выполнявший функции наставника при представителях местной знати на данном этапе олицетворял так называемую переходную систему управления, а именно постепенной адаптации традиций и жизненного уклада народов Северного Кавказа к условиям для полной интеграции их в состав империи.

Российская власть, спустя менее столетия, использовала эту систему управления уже на территории Казахской степи. Что побудило российскую власть использовать идентичную систему управления по отношению к казахам Младшего жуза? Вероятно, важным фактором в данном случае было то, что как калмыки, ногайцы, кабардинцы, так и казахи имели схожий хозяйственно-культурный тип – кочевое хозяйство, что явилось определяющим признаком для имперской власти в реализации их стратегии. Во-вторых, обращает внимание и тот факт, что приставство вводилось для народов Северного Кавказа<sup>8</sup> (ногайцы, кумыки, ингуши, чеченцы), которые исповедовали ислам, как и казахи. В третьих, к 20-м гг. XIX в. степь находилась в процессе перехода к общеимперской системе управления, начали разрабатываться

<sup>5</sup> П. Г. Бутков, *Материалы для новой истории Кавказа с 1722 по 1803 гг. Извлечения*, Нальчик 2001, 75.

<sup>6</sup> Zob. E. A. Команджаев, *Развитие калмыцкой государственности в составе России в XVII–XIX вв.*, „Каспийский регион: политика, экономика, культура“ 2010, nr 1 (22), 72–76.

<sup>7</sup> Zob. M. C. Арсанукаева, *Введение российской судебно-правовой системы в горских районах Северного Кавказа в первые десятилетия XIX века*, „Вестник Российской правовой академии“ 2010, nr 2, s. 12–18; П. И. Абайханова, *Нормативно-правовая адаптация институтов административного управления во второй половине XIX века в Карачае*, „Научные проблемы гуманитарных исследований“ 2011, t. 10, 6–20; *Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗРИ)*, собрание 2-е, t. XXIII, 1848, nr 22641.

<sup>8</sup> В 1827 г. был принят новый *Устав для управления ногайцев и других магометан, кочующих в Кавказской области*, который законодательно закрепил положение приставов в системе кавказской администрации и определил правовые нормы их отношений.

административные реформы по отношению к казахам Младшего и Среднего жузов. Исходя из этого, русской власти необходимо было использовать ту систему управления, которая была уже успешно адаптирована по отношению к другим кочевым народам и позволила бы постепенно включить другой регион, а именно Казахскую степь, в единую административно-территориальную систему империи. В их ведении был штат „подобный калмыцкому“, а именно казачий отряд и конфиденты<sup>9</sup>, толмачи Мухамед-Рахим Долгоаршинов<sup>10</sup>, а иногда эти функции выполнял и султан Мендияр Абулгазин<sup>11</sup>. Пристав при казахском хане, в отличие от пристава в Калмыкии и Кабарде не именовался „Главным“ и не имел административной власти. Более того, пристав при казахском хане подчинялся региональной администрации (председателю Оренбургской Пограничной комиссии, Оренбургскому военному губернатору), а пристав при калмыках и народах Северного Кавказа находился в ведении Министерства иностранных дел до 1802 г., а затем перешел в подчинение военному командованию на Кавказе и был наделен военно-полицейскими функциями. Таким образом, пристав при казахском хане не имел ни военных, ни административных полномочий, он больше выполнял разведывательные функции. Симптоматично и то, что в первой половине XIX в. территория Северного Кавказа и Казахская степь находились в ведении Азиатского департамента Министерства иностранных дел и соответственно обсуждение вопроса о реформировании управления в этих регионах находилось в компетенции этого ведомства и естественно они могли осуществлять транзит одной системы управления в другие регионы империи.

Вместе с тем введение схожей системы управления в разных регионах имело отличия, на которые влияли как географические, так и исторические условия.

Первое административное управление, создаваемое российской властью на территории Старшего жуза, так же было введено по аналогии управлению мусульманскими народами Северного Кавказа, в частности над горцами (Дагестан, Чечня). Генерал-губернатор Западной Сибири П. Д. Горчаков предложил Центру „для политического надзора“ за казахами Старшего жуза определить „благонадежного штаб-офицера, в виде пристава“<sup>12</sup>, как переходную форму управле-

<sup>9</sup> Конфидент – секретный агент, доверенное лицо.

<sup>10</sup> Долгоаршинов Мухаммет-Рахим Аминевич (род. 1792 г.), губернский регистратор, толмач Оренбургской пограничной комиссии с 1808 г.

<sup>11</sup> ЦГАРК, фонд 4, опис 1, дело 261а, к. 21.

<sup>12</sup> ЦГАРК, фонд 374, опис 1, дело 1669, к. 108–113.

ния для военно-административного включения этой территории в состав империи. П. Д. Горчаков, основываясь на опыте, который он приобрел в период службы на Кавказе в 1820-1826 гг. Министр иностранных дел, граф Нессельроде также считал, что управление Старшим жузом, по отдаленности от линии и „по многим другим уважениям” не может быть обеспечено „тем же порядком, как Средняя орда”, хотя султан Старшего жуза, С. Аблайханова, и бии дважды (1832 г., 1843 г.) подавали прошение о введении им системы окружного управления, аналогичной на территории Среднего жуза. В результате, в 1848 г. была учреждена должность пристава при казахах Большой Орды с местопребыванием в укреплении Копал<sup>13</sup>, который подчинялся командиру отдельного Сибирского корпуса, а именно генерал-губернатору Западной Сибири, князю П. Д. Горчакову (1836-1851). Спустя восемь лет, 3 ноября 1856 г. император Александр II подписал указ о переименовании должности пристава при Большой орде в начальника Алатаевского округа, что явилось свидетельством укрепления позиций российской власти в Заилийском крае<sup>14</sup>. Институт приставства в данном случае выполнил свою миссию как промежуточное звено к общеимперской системе управления.

В конце 60-х гг. XIX в. российские власти вновь использовали институт приставства на трансграничных регионах Казахстана. 8 августа 1867 г. было открыто Зайсанское приставство, начавшее оформлять в российское подданство курчумских и бухтарминских казахов и удалять из их кочевий китайских чиновников<sup>15</sup>. По сути, создание Зайсанского приставства стало результатом успеха российской дипломатии, подписавшей в 1864 г. Чугучакский договор с Китаем, согласно которому была определена точная русско-китайская граница в Центральной Азии, а именно озеро Зайсан<sup>16</sup>. В 1869 г. в состав Зайсанского приставства вошла южная часть Кокпектинского уезда и только спустя 25 лет (1892 г.) Зайсанское приставство преобразовано в уезд<sup>17</sup>.

В 1870 г. полуостров Мангышлак был выделен в Мангышлакское приставство в составе Уральской области Оренбургского генерал-губернаторства. Причина этому – особое военно-стратегическое зна-

<sup>13</sup> Проект инструкции для пристава Большой Орды составил в апреле 1847 г. граф К. Нессельроде. *Ibidem*.

<sup>14</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XXXI, 1856, nr 31095, 973.

<sup>15</sup> *Киргизский край, [w:] Россия. Полное географическое описание нашего отечества*, ред. В. П. Семенов, т. 18, С.-Петербург 1903, s. 416; М. А. Моисеев, *Россия и Китай в Центральной Азии (вторая половина XIX в.-1917 гг.)*, Барнаул 2003, 62.

<sup>16</sup> Zob. *Границы Китая: история формирования*, Москва 2001, 157–158.

<sup>17</sup> *Киргизский край*, 435.

чение полуострова Мангышлак, который через Каспийское море граничил с Россией, на юге с Хивой, на западе с Северным Кавказом. Мангышлацкое Приставство просуществовало одиннадцать лет (1870–1881).

Как только становилось ясно, что приставства, являвшиеся основным механизмом управления отдельными регионами степи, изживали себя, устанавливалась новая, в форме окружной (Алатавский округ), уездной (Зайсанский, Мангышлацкий уезды) системы.

Интересным для исследования имперских практик является и институт попечительства, введенный в первой половине XIX в. по отношению к хану Внутренней Орды<sup>18</sup> (1828 г.), калмыкам и башкирам (1835 г.), казахам Оренбургского ведомства (1844 г.). Институт попечительства тоже можно отнести к переходной форме управления, так как основная миссия попечителей, назначаемых из военных офицеров, заключалась в выполнении посреднических функций между кочевниками и жителями пограничных линий, сборе информации и наблюдении за действиями казахов, башкир и калмыков. Попечительство стало дополнительным звеном контроля и регламентации деятельности подданных империи - кочевников. В 1835 г. Башкиро-Мещеряцкое войско, состоявшее из 17 кантонов (12 башкирских и 5 мишарских) было разделено на 6 попечительств (округов), которые возглавлялись русскими штаб-офицерами. Эта же „система попечительства“ была введена и по отношению к прилинейным казахам Оренбургского ведомства и стала определенным шагом политики русской администрации, направленной на предотвращение пограничных конфликтов между казахами и казаками, казахами и линейными жителями и контроля не только за казахами, кочующими вдоль линии, но и народами сопредельных государств. В 1844 г. было создано шесть попечительств: Гурьевское, Уральское, Оренбургское, Орское, Троицкое и Михайловское.<sup>19</sup> В каждом из них были учреждены должность попечителя прилинейных казахов, которую могли занять чиновники Оренбургской пограничной комиссии.

И следующий аспект, на который я хотела бы обратить внимание, это то, что российские власти пытались использовать одну форму управления в разных регионах степи. Окружная система управления была введена на территории Среднего жуза (1822 г.), но предпринимались попытки введения ее и на территории Младшего жуза,

<sup>18</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. 3, 1828, № 1928, 367–370. При этом попечителю назначалось жалование 6200 рублей в год из государственного казначейства.

<sup>19</sup> *История Казахской ССР с древнейших времён до наших дней в 5-ти томах*, Алма-Ата 1979; *История Башкортостана с древнейших времен до 60-х годов XIX в.*, Уфа 1996.

по крайней мере, использована терминология „округ“ в документе *Утвержденное мнение Комитета азиатских дел относительно преобразования управления Оренбургским краем* (1824 г.), но в действительности территория Младшего жуза разделилась на три части.

В 1855 г. во Внутренней орде создалась новая система административно-территориального управления, а именно окружная система (1 и 2 Приморские округа), основанная на опыте пограничного управления сибирскими казахами<sup>20</sup>. Пять лет спустя, остальная территория Внутренней орды была разделена на 5 административных частей (Калмыцкая, Торгунская, Таловская, Камыш-Самарская, Нарынская) по аналогии с оренбургской системой управления.

Семипалатинское положение (1854 г.) включило в себя и элементы оренбургской системы управления кочевниками. Семипалатинский окружной приказ, вводя новую для западносибирского ведомства должность дистаночного начальника (выполнявшего на территории казахов оренбургского ведомства функции волостного), назначал на эту должность российского чиновника.

Таким образом, на протяжении первой половины XIX в. Российская империя использовала разные переходные формы управления в Казахской степи (приставство, попечительство, окружная система и др.) для усиления своего влияния и эффективности действий в процессе интеграции этой территории в составе империи. По сути своей российская власть использовала в целях своего быстрого продвижения по степи те институты управления, которые были уже ею апробированы в разных регионах многонациональной империи. Это не было элементарной калькой, т.е. не механическим внедрением и переносом в ту или иную территорию, а происходило считывание специфики региона, степень проникновения российского влияния и т.д. Приставская система не могла стать самостоятельным административно-управленческим институтом как по отношению народов Северного Кавказа, калмыков, так и Казахской степи, а явилась промежуточным звеном к внедрению административных реформ по отмене ханской власти в 1824 г. на территории Младшего жуза, включения территории Южного Казахстана в состав империи. Территориально-административная структура – приставство являлась временной моделью управления отдельными регионами Казахстана и так сказать „мягким вариантом“ адаптации кочевых народов к единой административной системе империи – губернии-области-уезды.

<sup>20</sup> *История Букеевского ханства...*, 884.

При этом функционирование института приставства имело разную хронологию от столетия (Кабарда, 1763-1860), полувека (Калмыкия, 1782-1834), 40 лет (Чечня (1817-1857), Дагестан (1819-1857), 25 лет (Зайсанское приставство) до 10 лет (Приставство по управлению Большой Ордой). Эти данные можно рассматривать как отражение политического оформления складывавшегося уровня и форм взаимоотношений между Россией и кочевыми народами Северного Кавказа, Северного Прикаспия, Старшего жуза, Мангышлака на переходном этапе их включения в административно-правовую систему империи.

Асинхронность политики российской власти проявилась и в процессе признания разных регионов Казахской степи как внутренней части Империи. В 1838 г. было принято решение о передаче управления Внутренней ордой на основании общих законов Российской империи Министерству государственных имуществ<sup>21</sup>, в то время как территория Младшего и Средних жузов были переданы в ведение Министерства внутренних дел только спустя почти 20 лет, в 1859 г., когда основная территория степи стал рассматриваться как юго-восточная провинция Российской империи<sup>22</sup>.

Наконец, с завершением политико-административной интеграции кочевых народов в состав империи (60-е гг. XIX в), российские власти стали вводить не только единую систему управления для всех регионов (область, уезд и волость), но и использовать уже аналогичные меры как по отношению к кочевому так и оседлому населению. Свидетельством этому стала последняя территориально-административная реформа российского правительства в Степном генерал-губернаторстве, а именно институт крестьянских начальников, введенный 10 июня 1902 г. на территории Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской областей. По сути, это был завершающий аккорд имперской политики по отношению к казахскому обществу начала XX в. в процессе включения его в общеимперское пространство и создания новых дробных территориально-административных единиц на территории уездов (крестьянских участков), и наконец, унификации системы управления казахским населением с крестьянами Российской империи.

<sup>21</sup> ЦГАРК, фонд 4, опис 1, дело 373, к. 6, 14-14v.

<sup>22</sup> ПСЗРИ, собрание 2-е, т. XXXVI, 1859, nr 34270, 219.

## BIBLIOGRAFIA:

- Абайханова П. И., *Нормативно-правовая адаптация институтов административного управления во второй половине XIX века в Карачае*, „Научные проблемы гуманитарных исследований” 2011, t. 10, s. 6–20.
- Арсанукаева М. С., *Введение российской судебно-правовой системы в горских районах Северного Кавказа в первые десятилетия XIX века*, „Вестник Российской правовой академии” 2010, nr 2, s. 12–18.
- Границы Китая: история формирования*, Москва 2001.
- История Башкортостана с древнейших времен до 60-х годов XIX в.*, Уфа 1996.
- История Казахской ССР с древнейших времён до наших дней в 5-ти томах*, Алма-Ата 1979.
- Кавказа в первые десятилетия XIX века*, „Вестник Российской правовой академии” 2010, nr 2, s. 12–18;
- Киргизский край, [w:] Россия. Полное географическое описание нашего отечества*, red. В. П. Семенов, t. 18, С.-Петербург 1903, s. 416.
- Команджаев Е. А., *Развитие калмыцкой государственности в составе России в XVII–XIX вв.*, „Каспийский регион: политика, экономика, культура” 2010, nr 1 (22), s. 72–76.
- Моисеев М. А., *Россия и Китай в Центральной Азии (вторая половина XIX в.-1917 гг.)*, Барнаул 2003.

*Administrative policy of Russia in Kazakh Steppe in the first half of the 19th century: the search for new forms of governance*

## ABSTRACT:

Seizure of lands occupied by Kazakh tribes conducted by the Romanov Empire triggered the need to create adequate structures of the Russian administration to rule the country effectively. The first half of the 19<sup>th</sup> century witnessed the process of the Russian bureaucratic elite searching for an appropriate management model for the areas inhabited by the Kazakhs. A number of options for the design of the management structure were considered, ranging from the models functioning on the lands inhabited by nomadic tribes to new systems in need of verification. Finally, the process of administrative integration of the Kazakh Steppe finished in the 1860s.

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

## NOTA O AUTORZE:

Gulmira S. Sultangalieva (Гульмира Салимжановна Султангалиева), dr hab., profesor Katedry Historii Kazachstanu Kazachskiego Uniwersytetu Narodowego im. Al-Farabi w Almaty, jest autorką kilkunastu publikacji poświęconych polityce administracyjnej Imperium Rosyjskiego na terenie Syberii i Kazachstanu oraz funkcjonowaniu terytorium Kazachstanu w ramach Rosji imperialnej, e-mail: rosa\_1933@mail.ru