

УДК 94(47)

DOI: 10.18384/2310-676X-2015-5-117-125

Васильев Д.В.*Институт государственного управления,
права и инновационных технологий (г. Москва)***РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЗАХАМИ
ОРЕНБУРГСКОГО ВЕДОМСТВА ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX в. ***

Аннотация. В статье разбираются проекты и реформы управления казахами Оренбургского края. Исследование вопроса начинается с законопроекта, предложенного оренбургским военным губернатором П. Эссенем в 1823 г. Особое внимание уделено изучению Положения об управлении оренбургскими киргизами 1844 г. В завершении статьи рассматривается законодательство о Сырдарьинской линии 1854-1856 гг. Изученные источники указывают на формирование в Казахской степи уникальной административной модели и позволяют выдвинуть гипотезу о том, что российское правительство в первой половине XIX в. было занято поиском наиболее оптимальной модели управления казахским населением.

Ключевые слова: История Казахстана; Малая орда; Сырдарьинская линия; Оренбургский край; политика Российской империи; административное управление.

D. Vasilyev*Institute of State Management, Law and Innovative Technologies, Moscow***REFORMS OF KAZAKH ADMINISTRATION IN ORENBURG
GOVERNORATE IN THE SECOND QUARTER OF THE 19TH CENTURY**

Abstract. Administration projects and reforms for Kazakhs of Orenburg region are considered in the article. The author starts to study the problem with the bill offered by Orenburg military governor P. Essen in 1823. Special attention is paid to the study of the 1844 Statute for Management of the Orenburg Kyrgyz. The article finishes with consideration of the 1854-1856 legislation for Syr-Darya Line. The studied sources indicate that a unique administrative model formed in the Kazakh steppe. It allows to develop a hypothesis that the Russian government in the first half of the 19th century was occupied with the search of the most optimum model of management for the Kazakh population.

Key words: History of Kazakhstan; Small Horde; Syr-Darya Line; Orenburg region; policy of the Russian Empire; administrative management.

Вопросы управления казахами
Младшего жуза Оренбургского ведом-

© Васильев Д.В., 2015.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Политика Российской империи в Центральной Азии. Первая половина XIX века», проект № 11-01-00511.

ства, принявшими российское подданство еще в 1730-е гг., столетие спустя были отнесены к предметам ведения Азиатского комитета (1819–1850), в который входили руководители внешнеполитического, военного и финансового ведомств, Министерства вну-

тренних дел, Главного штаба, высшие чиновники, имевшие опыт управления азиатскими окраинами России. Решение об учреждении комитета было принято в 1819 г., а в его заседании 16 июля 1821 г. впервые принял участие тайный советник М.М. Сперанский¹. Тогда же он впервые высказался, причем весьма категорично, о практике управления оренбургскими казахами. Имея в виду постоянные волнения в степи Оренбургского ведомства он заявил, что причину этого «...должно искать в слабом устройстве Оренбургской линии и в самой системе ее управления; что непрерывные почти замешательства в орде, грабежи на самой линии и опасности, коим подвергаются в степи купеческие караваны, доказывают с очевидностью, что система сия, быв не сообразна с положением страны и правами народа, в течение многих лет не произвела того действия, коего от нее ожидали и весьма мало содействовала к образованию смежных народов и к безопасности торговли, что по сему должно обратиться к пересмотру самой сей системы и собрав из дел исторических сведения, извлечь из самого опыта и бывших доселе происшествий начала к лучшему страны сей устройству»². Новая система управления кочевым населением азиатской степи, созданная для управления казахами Оренбургского края получила законодательное утверждение уже в начале 1824 г. [1, с. 205-209].

Представленный на рассмотрение Азиатского комитета в 1823 г. проект

¹ Архив внешней политики Российской империи (АВПРИ). Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1819-1828. Д. 488. Л. 6.

² АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1825. Д. 490. Л. 3.

оренбургского военного губернатора П.К. Эссена предлагал поставить во главе этой системы Оренбургское азиатское правление, в ведении которого должны были состоять линейное и степное управления. Оренбургское азиатское правление, осуществляющее высшее управление степным населением, следовало составить из председателя (в генерал-майорском чине), двух советников, двух ассессоров, четырех депутатов от казахов и по депутатству от бухарских и хивинских торговцев. При Азиатском правлении полагалась канцелярия в составе 21 служащего, из которых четыре конфидента были предназначены для наблюдения за состоянием внутри Казахской степи. К ведению Азиатского правления предлагалось отнести дела исполнительные и судные. Надзор за благоустройством в степи и ее неказахскими жителями, дела линейного управления в отношении казахов, распоряжение казенными финансами были отнесены к исполнительной части. Суд (ревизия суда) между казахами и азиатскими иноземцами, исковые дела – к судебной³.

Уральская пограничная линия, отделявшая казахскую степь от остальной России, в административном отношении должна была делиться на 11 дистанций. Во главе каждой из них полагалось назначить командиров дистанций, отвечавших за охрану линии, контролировавших местную полицию и выполнявших особые поручения начальства.

Непосредственное управление кочевниками Малой орды⁴ (как внеш-

³ АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1825. Д. 490. Л. 3

⁴ В административном отношении Малая орда (так российские чиновники стали назы-

ней, кочевавшей за Уральской линией, так и внутренней, кочевавшей внутри Уральской линии) должны были осуществлять степное управление, делившееся на три уровня. Первичный уровень составляло управление аулами, во главе с аульными старшинами. Племенами, объединявшими аулы, должны были руководить правители. А каждая из четырех частей орды – старшим султаном и ханом вместе с особыми советами. При этом их полномочия не были разграничены, старший султан и хан¹ пользовались фактическими равными правами и могли оказывать влияние друг на друга, что создавало определенное двоевластие. Все указанные должности должны были стать выборными.

При обсуждении проекта были высказаны предложения создать в Оренбургской степи пограничную область (или Область оренбургских киргизов) в составе 11 внутренних округов (вместо прежде предполагавшихся дистанций), 3 внешних (восточная, средняя и западная части Малой орды) и особого округа казахов – Внутренней орды, кочевавшей в пределах Астраханской губернии. Оренбургскую пограничную комиссию было решено переименовать в Областное пограничное правление. Предлагалось отказаться от двоевластия на старшем уровне управления кочевниками – во главе орды поставить лишь старше-

вать Младший жуз) делилась на четыре части: западную, среднюю, восточную и внутреннюю.

¹ У казахов султаны и ханы – потомки Чингисхана по линии старшего сына Джучи. При этом хан – верховный правитель, наделенный широкими правами – избирался из среды султанов. Старший султан – российский имперский конструкт, призванный ослабить традиционный авторитет ханской власти.

го султана с советом, а действующего хана перевести в Оренбург, назначив его почетным председателем Оренбургского пограничного правления, «...доставить ему все экономические выгоды, но не возлагая на него никаких важных обязанностей...». Во Внутренней (Бокеевской) орде было признано необходимым сохранить за правителем звание хана², образовав при нем совет в составе и с полномочиями совета при старшем султানে. Кроме того, при каждом старшем султানে полагалось содержать казачью команду, а объединения аулов (для унификации по аналогии со Средней ордой) переименовать из «племен» в волости. Начальников волостей было предложено именовать султанами.

Не дожидаясь окончательного утверждения правил управления Оренбургским краем, Азиатский комитет предложил оренбургскому военному губернатору переместить хана Малой орды Шергазы в Оренбург, предоставив ему звание первоприсутствующего в Пограничной комиссии; осуществить разделение Малой орды на три внутренних округа и назначить в них главных султанов (султанов-правителей), приняв меры для превращения этого звания в выгодное и привлекательное для кочевников; управление Внутренней орды оставить без изменения.

Из всех предложенных мер император утвердил лишь деление Малой орды на четыре округа, включая Внутреннюю орду, сохранение хана Жангира во главе последней и приглашение хана Шергазы в Оренбург [1, с. 210].

² Хан здесь был избран и утвержден высшей властью.

В 1844 г. сроком на 5 лет были введены в действие Положения об управлении оренбургскими киргизами¹ и о школе для киргизских детей [2, с. 392-403]. Заселенные казахами земли признавались особой областью империи и передавались в ведение Министерства иностранных дел (§ 4). Поэтому центральным органом, заведующим оренбургскими казахами, оставался Азиатский департамент МИД; непосредственное же руководство делами кочевников было сосредоточено в руках оренбургского военного губернатора (§ 1).

Все управление кочевниками делилось на общее и частное. Областное (общее) управление принадлежало Оренбургской пограничной комиссии в составе председателя, его товарища, четырех советников из русских, четырех заседателей из казахов и канцелярии (§§ 5-9). Председатель комиссии назначался императором²; его товарищ – МИДом; советники – оренбургским военным губернатором по согласованию с МИДом; чиновник особых поручений, заседатели, секретари канцелярии и врач – военным губернатором (§§ 22-23).

Местное (частное) управление составляли представители местного населения: султаны-правители, дистаночные начальники и начальники аулов. При каждом султানে-правителе должны были состоять помощник, письмоводитель, писец, пять рассыльных, один фельдшер из казахов, а также казачий отряд (§§ 10-13). Султаны-правители назначались оренбургским военным губернатором по согласованию с Министерством ино-

странных дел, помощники султанов-правителей – военным губернатором. Прочие чины областного и местного управления назначались на свои должности постановлениями Пограничной комиссии (§§ 22-24).

Примечательно, что для защиты интересов прилинейных казахов, постоянно вступающих в разного рода отношения с русским населением линии, предполагалось учредить шесть должностей попечителей из русских чиновников (§ 16).

В отношении управления кочевым населением оренбургский военный губернатор пользовался правами главного начальника края (генерал-губернатора), руководствуясь инструкциями МИД (§ 27). Ему непосредственно подчинялся председатель Оренбургской пограничной комиссии, управлявший этой комиссией на основании Общих губернских учреждений. Сама комиссия являлась коллегиальным учреждением и осуществляла функции губернского правления, палат казенной и государственных имуществ, гражданского и уголовного судов. Без посредства комиссии председатель не мог принимать решения по управлению кочевым населением за исключением дел, возлагаемых лично на него оренбургским военным губернатором или Азиатским департаментом МИД (§§ 29-30, 34). Пограничной комиссии непосредственно подчинялись все лица местного управления кочевников (§ 37). Сношения с сопредельными азиатскими владетелями комиссия и ее председатель могли осуществлять лишь с ведома оренбургского военного губернатора (§ 31).

На султанов-правителей, дистаночных и аульных начальников возлага-

¹ Этноним, обозначающий до начала XX в. казахов.

² По представлению МИДа.

лись надзор за поведением казахов, содержание их в верности и послушании правительству, сбор сведений о народонаселении и о хозяйстве кочевников (§ 46). Султаны-правители сверх того обязаны были «...всемерно стараться об искоренении в степи барымты и вообще всякого самоуправства» (§ 47).

В развитие Положения 1844 г. была издана инструкция попечителям оренбургских прилинейных киргизов¹, которая возлагала на них обязанность «...защищать сих ордынцев по всяким делам их с линейными [русскими. – Прим. авт. – Д.В.] жителями...», а также требовала предостерегать казахов от справедливого недовольства со стороны русских. Пожалуй, главное предназначение попечителей оренбургских прилинейных киргизов было сформулировано в § 27 инструкции: «При всяком удобном случае внушать киргизам их долг повиноваться начальству, исполнять законные требования постановленных над ними властей, воздерживаться от баранты, грабежей, похищений и вообще таких дел, за которые виновные подвергаются суду и наказаниям, причем доказательно объяснить собственную пользу ордынцев, происходящую от честности, кротости и исполнения законов и безусловного повиновения начальству».

Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что Положение возложило на Оренбургскую пограничную комиссию обязанность собрать и систематизировать нормы казахского права, создать из них кодекс обычного права и передать его на утверждение правительства (§ 64). Это указывает не

только на отсутствие у власти реальных представлений о традиционном судопроизводстве у кочевников, но и о том, что имперская администрация намеревалась его сохранить на довольно длительную перспективу.

Положение об управлении оренбургскими киргизами 1844 г. демонстрирует значительную степень обособленности управления коренным населением степи. Это касается передачи всего местного управления в руки казахов, включения местной традиции судопроизводства в судебную систему региона. По-видимому, это было продиктовано намерением облегчить интеграцию степи и ее населения в империю, смягчить переход к европеизированной государственной системе. Стремлением стабилизировать обстановку в регионе и по возможности снять социальную и межэтническую напряженность были вызваны меры, направленные на ограждение интересов коренного населения перед угрозой социально-экономической агрессии русских. В этом, по всей видимости, проявляется непосредственное участие МИД в разработке этого закона.

Люди, сведущие в делах МИДа, отмечали, что основной целью Положения было не изменение прежней общественно-политической системы у казахов, а намерение «...не вводить у них русского управления, а предоставить им ведаться своими властями, *под наблюдением только Оренбургской пограничной комиссии*»² [1, с. 228].

5 июля 1854 г. приказом военного министра был обнародован императорский указ об учреждении командования Сырдарьинской линии. Несмо-

¹ Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 400. Оп. 1. Д. 5025. Л. 437-442 об.

² Выделено курсивом в документе.

тря на то, что в самом приказе ничего не говорится о подведомственности сырдарьинских казахов Министерству иностранных дел, штат управления включал чиновника МИДа «...для занятий по управлению киргизами [казахами. – Прим. авт. – Д.В.] и по части пограничной» с подчиненными ему помощником, письмоводителем и переводчиком [3, с. 104].

Спустя два года, 14 августа 1856 г., император Александр II повелел принять к исполнению Инструкцию по управлению пограничной Сырдарьинской линией¹. Проект этого документа был подготовлен оренбургским и самарским генерал-губернатором В.А. Перовским, изменения в него внесли министерства иностранных дел и финансов. Срок действия инструкции ограничивался пятью годами – периодом, в течение которого могли открыться новые непредвиденные прежде «неудобства и частные обстоятельства», которые могли потребовать пересмотра документа². Инструкция призвана была установить обязанности военного командира линии и старшего чиновника МИДа по отношению к управлению сырдарьинскими казахами, а также к сношениям с соседними Хивой, Бухарой и Кокандом.

Инструкция возлагала заведывание казахскими и пограничными делами на старшего чиновника МИДа непосредственно. Функции командующего линией в этом плане ограничивались наблюдением за ее должным исполнением со стороны старшего чиновника. При этом обо всех своих замечаниях в этом отношении коман-

дующий должен был лишь незамедлительно докладывать оренбургскому генерал-губернатору, «...не входя сам ни в какие распоряжения...» (§1). Сам же старший чиновник напрямую мог общаться в Оренбурге лишь с Пограничной комиссией, как органом, непосредственно ответственным за руководство жизнью всех казахов Оренбургского ведомства, а к генерал-губернатору он имел возможность обращаться практически всегда лишь через командующего линией (§§ 2, 3). Задачи по управлению местным населением должны были разрешаться при посредстве начальства, назначаемого из среды самих же казахов (§ 11).

Несмотря на то, что фактически все управление сырдарьинскими казахами находилось в руках внешнеполитического чиновника, инструкция, тем не менее, сохраняла военную административную вертикаль. Все местные и родовые начальники из казахов назначались и увольнялись со своих должностей командующим линией по представлению старшего чиновника МИДа. Следует обратить внимание и на еще одно ограничение власти старшего чиновника. Дело в том, что назначенные на должность казахи получали не от него, а от Оренбургской пограничной комиссии специальное наставление с изложением своих обязанностей на казахском языке (§ 13), которым им и следовало руководствоваться в повседневной практике.

Обеспечение внутреннего порядка, личной и имущественной безопасности в кочевьях возлагались исключительно на казахское местное и аульное начальство. Российские должностные лица должны были лишь контролировать строгое исполнение инструкции

¹ АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. Д. 96. Л. 86-107 об.

² Там же. Л. 85-85 об.

должностными лицами из кочевников. Каждый такой начальник был обязан следить за «нравственностью», образом жизни подведомственных лиц и их контактами со внешним миром (§ 40).

Часть функций казахских начальников определялась наличием не особо знакомых, а потому априори опасных соседей – среднеазиатских ханств. Поэтому местная власть была призвана противодействовать связям подведомственных ей лиц с Хивой и Кокандом. С подозрительными лицами следовало поступать так же, как и с совершившими тяжкие уголовные преступления – незамедлительно арестовывать их и доставлять в ближайшее укрепление. Наконец, местные начальники должны были вести своего рода разведывательную работу – собирать сведения об угрозе барымты со стороны соседних казахов или о возможном нападении кокандцев или хивинцев и незамедлительно доносить об этом ближайшему российскому военному начальству. Если угроза превращалась в реальность, казахский начальник обязывался уведомить об этом своих соседей и принять соответствующие меры предосторожности вплоть до откочевания под защиту военных укреплений. Характерно, что старший чиновник, получивший сведения о подобных враждебных действиях, тут же должен был доложить о случившемся командующему линией и поступал в его полное распоряжение вплоть до минования опасности (§ 44).

По исполнительной части казахские начальники выполняли следующие функции: доставка в суд ответчиков и свидетелей; наблюдение за исполнением судебных решений; высылка людей и скота для исполнения

повинностей; формирование, при необходимости, вооруженного отряда из подведомственных казахов и передача его в распоряжение соответствующего воинского начальника (§ 45).

Составители инструкции допускали, что в степи имперским чиновникам не всегда удастся изобличить преступников. По вполне понятным причинам, не желая оставлять серьезные преступления вообще без наказания, они предложили в тех случаях, когда «...виновность обвиняемых ясна, но юридически доказана быть не может...», решение судьбы подозреваемых в лжесвидетельстве, бегстве из-под стражи военных арестантов, предоставлении убежища заведомому вору или возмутителю спокойствия, насильственном удержании людей, умысел на вооруженный грабеж и др. передать генерал-губернатору, который по докладу командующего линией должен был наказывать указанных лиц в административном порядке (§ 62).

Заботой о состоянии здоровья новых подданных вызвано было решение учредить в форте Перовском больницу для казахов на 50 мест обоих полов. Одной из обязанностей старшего чиновника должны были стать забота о состоянии этого заведения, а также об обеспечении казахов бесплатными медикаментами и распространении среди них оспопрививания (§ 66). Ему же надлежало содействовать пропаганде среди кочевников элементарных санитарных норм и принимать меры к предотвращению распространения в степи эпидемий и эпизоотий (§ 67). Во избежание голода среди местного населения в неурожайные годы старшему чиновнику дозволялось ходатайствовать перед командующим ли-

нией о выдаче казахам ссуд хлебом с обязательным возвратом в следующем году (§ 68). Еще одной попечительской обязанностью старшего чиновника должно было стать наблюдение за тем, чтобы оплата вольнонаемным казахам за казенные работы осуществлялась своевременно и в полном объеме (§ 70). Ко всему прочему он должен был беспокоиться о том, чтобы состоятельные казахи не ущемляли интересы бедных в пользовании землями и угодьями, чтобы приходящие зимовать на Сырдарью кочевники не притесняли живших там постоянно, чтобы оросительные системы содержались в исправности и не было злоупотреблений в водопользовании, чтобы понапрасну не истреблялись камыш и лес (§ 71).

В инструкции особо рассматривались вопросы организации караванной торговли. Все линейные власти, а особенно командующий линией, должны были оказывать ей полное содействие вплоть до выделения при необходимости военного сопровождения (§§ 77, 78). Прилинейная торговля также должна была получить полную поддержку российской администрации. Вести ее разрешалось всем, но исключительно при фортах, где для этой цели полагалось отвести специальные места (§ 83).

27 июля 1864 г. император утвердил мнение Государственного совета о передаче управления казахами Сырдарьинской линии [4] из ведомства Министерства иностранных дел в ведение Военного министерства¹, а в следующем году был возбужден вопрос об объединении управления всей степью

¹ Центральный государственный архив Республики Казахстан. Ф. 383. Оп. 1. Д. 73а. Л. 69-71 об.

и передаче высшего заведывания казахами одному центральному органу. С целью рассмотрения этого вопроса на месте была сформирована особая комиссия под председательством члена Совета министра внутренних дел Ф.К. Гирса в составе представителей МВД, Военного министерства и представителей администраций Оренбургского края и Западной Сибири [1, с. 255-256].

Краткий анализ российского законодательства о Казахской степи первой половины XIX в. показывает, что к середине столетия в подчиненной Оренбургу Малой орде сложилась самостоятельная административная модель. Управление здесь в большей степени учитывало местные традиции, чем кардинально отличалось от административных моделей других частей подведомственных России казахских земель. Во Внутренней орде утвердилась система, основанная на комбинировании местных традиций и бюрократических реалий империи. Администрация Средней орды была основана на общеимперских принципах административно-территориального управления. Большая орда не имела обособленной административной системы, охватывавшей все уровни управления.

Проведенное исследование позволяет выдвинуть гипотезу о том, что российское правительство в Казахской степи шло по пути поиска оптимального образца для дальнейших административных преобразований в русле превращения региона в единое целое с государственным организмом Российской империи, учитывая при этом особенности местной внутренней и внешнеполитической обстановки.

Самостоятельность и определенная целостность оренбургской административной системы свидетельствует о неслучайности ее появления, о продуманной деятельности правительства в этом направлении.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

Источники

1. Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции) / Сост. М.Г. Масевич. Ал-

ма-Ата: Изд-во Акад. Наук КазССР, 1960. 441 с.

2. Полное собрание законов Российской империи. Соб. 2-е. (ПСЗРИ-II). Т. XIX. 1844. Отд. 1-е. СПб., 1845.
3. ПСЗРИ-II. Т. XXIX. 1854. Отд. 2-е. СПб., 1855.

Литература

4. Васильев Д.В. Туркестанская область: становление административного законодательства в Русском Туркестане. 1854-1866 // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 174-180.