

УДК 94(47+57)“1822/1862”

**Д. В. Васильев****Россия и Казахская степь в первой половине XIX века: административное моделирование пространства**

В центре внимания работы — изучение того, чем руководствовалась Российская империя, осваивая Казахстан, что лежало в основе выбора конкретной модели взаимодействия и интеграции России и казахского общества, каким образом должно быть квалифицировано российское господство в регионе. Таким образом, главной целью настоящей статьи является рассмотрение российской административной политики в Казахской степи и ее статуса в составе империи. Это определяет конкретные задачи исследования: демонстрацию динамики статуса казахских жузов в отношениях с Россией, изучение административных преобразований в казахских землях и выявление моделей их взаимодействия с империей. В результате исследования выявлены три различные модели управления степью, сосуществование которых демонстрирует не только стремление правительства учесть особенности местной внутренней и внешнеполитической обстановки, но и найти оптимальный образец для дальнейших административных преобразований в русле превращения региона в единое целое с российским государственным организмом.

**Ключевые слова:** история России, история Казахстана, Центральная Азия, Российская империя, казахи, российско-казахские отношения, региональная политика, законодательство, административная система, государственное управление, XIX век.

Проблемам управления Степью в XIX веке, взаимоотношений Российской империи с кочевым населением Казахской степи так или иначе посвящены работы Е. Б. Бекмаханова [7], С. З. Зиманова [12; 13] и других советских историков, а также современные работы работы Н. Е. Бекмахановой [8, с. 150—185; 9, с. 31—61], В. А. Воропанова [11], О. Е. Сухих [36], Л. М. Дамешека [35] и др. Сюжеты управления Степным краем в остром проблемном ключе, на уровне современной мировой исторической науки рассматривались профессором А. В. Ремневым [32; 33; 34]. Однако в этих работах, как правило, внимание уделялось отдельным законодательным актам по управлению казахами, определенным историческим периодам либо отдельным жузам. Настоящая статья ставит целью изучение российского законодательства и российской административной политики на всех заселенных казахами территориях в динамике на протяжении первой половины XIX столетия.

В царствование Александра I произошли радикальные преобразования в отношении административного устройства Казахской степи [10, с. 185—208]. В 1822 г. был введен в действие Устав об управлении инородцев [23, с. 394—417], отдельные положения которого касались кочевников. А особенности управления казахов, кочевавших на территории Омской области, регулировались Уставом о сибирских киргизах и касались земель и родов Среднего жуза<sup>1</sup> [23, с. 417—433].

В административном отношении омские казахи делились на аулы, волости и округа (пограничные и внутренние), которые должны были формироваться преимущественно из волостей, принадлежавших одному роду. Реализация такого принципа административно-территориального деления преследовала обусловленную реальной политической ситуацией цель — упрощение управления кочевыми подданными государства через ис-

<sup>1</sup> В тексте статьи, когда речь идет о политических мероприятиях царского правительства и излагается содержание документов российской администрации, казахские жузы именуется ордами, как это было принято в законодательстве и официальной практике Российской империи XVIII—XIX вв. При описании конкретных территорий и политических объединений казахских родов используется термин «жуз».

пользование традиционных административных связей и институтов казахов. Систему управления должны были составить старшины в аулах, султаны в волостях и старшие султаны в округах. Последние председательствовали в окружных приказах — коллегияльных административных органах, обладавших полицейской и судебной властью. Членами окружного приказа становились два российских заседателя по назначению областного начальника и два выборных представителя от почетных казахов. Свои административные функции окружной приказ осуществлял с помощью канцелярии, переводчиков и внутренней стражи из линейных казаков. Делопроизводство в приказе велось на русском и татарском языках (§ 15, 16, 18—23, 71).

Закон определял и порядок выборов казахских должностных лиц. Аульные старшины избирались большинством голосов открытым голосованием каждые три года и утверждались в должности окружным приказом, который, в случае несогласия с результатами выборов, передавал спорное дело на рассмотрение областного начальства (§ 25, 26, 28, 29). За султанами сохранялось право передачи этого звания по наследству, но только по прямой нисходящей линии и по первородству. Вместе с тем устав требовал, чтобы в соответствии с местными обычаями общество осуществляло избрание волостного султана, результаты которого утверждались областным правлением (§ 30—33, 279). Старший султан избирался одними султанами на три года, а казахские заседатели окружного приказа — биями и старшинами на два года. Результаты этих выборов подлежали утверждению областного начальника. Закон запрещал замещение указанных должностей более одного срока подряд. Избранным считался кандидат, получивший большинство голосов. Результаты выборов становились достоянием гласности (§ 36—38, 41—43).

Родовые обычаи казахов на уровне волости сохранялись в значительной степени. Здесь султану присваивались права волостного головы, не обладающего судебными функциями. Султан избирал себе помощника из числа своих ближайших родственников. Делопроизводство его, так же как в окружном приказе, велось на русском и татарском языках. Султаны непосредственно подчинялись окружному приказу, исполняли все его предписания, действовали исключительно через него во внешних сношениях (§ 96—106). Аульным старшинам, находившимся в непосредственном подчинении волостного султана, присваивались права сельских старост (§ 109—111, 114).

Таким образом, Устав о сибирских киргизах и Устав об управлении инородцев 1822 г. вводили в среде кочевых казахов новую систему управления, которая в значительной мере учитывала местные традиции, предоставляла новым подданным значительные льготы по сравнению с податным населением внутренней России, предполагала ненасильственные меры по включению казахов во внутреннюю жизнь империи. Целью всех этих мероприятий было постепенное включение новых территорий в ординарную жизнь государства при минимизации политических и материальных затрат. Новая система управления предусматривала более четкую иерархию и ответственность должностных лиц, что должно было сделать степь в большей степени управляемой. Идентификация новой системы управления с существующей во внутренней России явно демонстрирует тенденцию к административной ассимиляции.

Спустя 15 лет настало время перейти от подведомственности степного управления омскому областному начальству к созданию особой степной администрации — Пограничного управления с резиденцией в Омске. При этом управление степными округами сохранялось без изменений [25, с. 272—276].

В преамбуле к закону фактически признавалась неудача в попытке унификации управления Сибирью, предпринятой в Уставе об инородцах 1822 г. Опыт показал, что образование Омской области, в составе которой должна была пройти адаптация казахов к

общим для сибирских инородцев учреждениям, оказалось преждевременной мерой. Поэтому правительство решило вернуться назад и, учитывая специфику сибирских казахов, ввести для них отдельное управление.

В соответствии с Положением об отдельном управлении сибирскими киргизами (1838) общее управление казахами составляли пограничный начальник, председатель Пограничного управления, четыре советника (один — из казахов), стряпчий казенных и уголовных дел и канцелярия. При пограничном начальнике состояли старший адъютант, аудитор, штаб-лекарь, инженерный обер-офицер и два кондуктора (по строительной части), секретарь с помощником, чиновник для особых поручений, переводчик и писцы.

Пограничный начальник и председатель Пограничного управления назначались и увольнялись высочайшими указами. Непосредственным начальником первого был генерал-губернатор Западной Сибири. Он же назначал и увольнял советников Пограничного управления, чиновника особых поручений и секретаря при пограничном начальнике.

Российские заседатели в окружных приказах назначались пограничным начальником и утверждались генерал-губернатором, а все прочие чины в окружных приказах и в Пограничном управлении (за исключением стряпчего<sup>1</sup>) — пограничным начальником. Старшие султаны избирались на прежнем основании и утверждались генерал-губернатором с одобрения пограничного начальника. Казахские заседатели и волостные управители назначались на свои должности после утверждения пограничного начальника.

Новый закон, с одной стороны, свидетельствовал об упрочении позиций России в Казахской степи, а с другой — демонстрировал тенденцию к сближению управления данной территорией с общеимперской административной системой.

В мае 1854 г. произошло разделение управления казахским населением на Область сибирских киргизов и Семипалатинскую область. Бывшее Пограничное управление было преобразовано в Областное правление сибирских киргизов (во главе с военным губернатором области), создавалось новое управление Семипалатинской области в составе генерал-губернаторства Западной Сибири [28, с. 79—81].

Семипалатинское областное управление составляли военный губернатор (он же заведующий всеми войсками в области) и областное правление. Областное правление в составе пяти советников (один — из казахов) и асессора возглавлял товарищ военного губернатора в качестве председателя. Он, как и сам военный губернатор, назначался на должность высочайшим приказом по представлению министра внутренних дел, согласованному с генерал-губернатором Западной Сибири и военным министром (§ 10—14, 16) [28, с. 79—81]. Областное правление в общем присутствии выполняло функции губернского правления, казенной палаты и губернского суда, руководствуясь в этом правилами, установленными Сибирским учреждением (§ 21).

На основании Сибирского учреждения в Семипалатинской области создавался совет общего областного управления, в который кроме военного губернатора входили председатель (товарищ военного губернатора) и советники областного правления, стряпчий казенных и гражданских дел и асессор (§ 216 и след.).

Особого внимания заслуживает глава Положения «О Семипалатинском внутреннем округе сибирских киргизов». Несмотря на то что § 78 распространял на Семипалатинский округ все правила, касавшиеся сибирских киргизов вообще, последующие статьи закона вносили в общепринятый порядок существенные изменения. Так, в окружной приказ входил теперь окружной военный начальник из штаб-офицеров, назначавшийся генерал-губернатором и утверждавшийся высочайшим приказом, на правах председателя. Старший султан, бывший главой в других округах сибирских киргизов, в Семипа-

<sup>1</sup> Он назначался и увольнялся министром юстиции.

латинском округе превращался в товарища (заместителя) председателя приказа. Устав о сибирских киргизах предусматривал включение в состав окружного приказа кроме председателя (старшего султана) двух российских и двух казахских заседателей. Т.е. в окружном приказе были представлены три представителя коренных жителей и двое российских чиновников. Семипалатинское положение вводило в состав окружного приказа трех российских заседателей и одного казахского. Т.е. всего четыре российских чиновника и два местных жителя (§ 80). Иными словами, новое Положение весьма однозначно продемонстрировало тенденцию к постепенному уничтожению местного (казахского) самоуправления и замене его военизированной имперской администрацией.

Семипалатинское положение предусматривало и элементы оренбургской системы управления кочевниками. Но если Положение об управлении оренбургскими киргизами в еще большей степени, чем западносибирское, внедряло коренное население в местное управление (султаны-правители — дистаночные начальники — начальники аулов), то Семипалатинский окружной приказ, вводя новую для западносибирского ведомства должность дистаночного начальника (выполнявшего в оренбургском ведомстве функции волостного султана), ставил на эту должность российского чиновника (§ 80). Вместе с тем сохранялись и должности волостных султанов (§ 83).

Как и в других сибирских округах, аульные старшины и волостные управители (султаны) утверждались в должностях окружным приказом и военным губернатором соответственно. Однако особенность Семипалатинского внутреннего округа заключалась в том, что в отличие от обычных западносибирских округов, где аульные избирались сроком на три года, те же самые должностные лица в Семипалатинском округе избирались на неопределенный срок. Правила избрания волостных управителей (султанов) принципиально не изменялись. Лишь исчезало упоминание об их наследственном праве на соответствующую должность (§ 85). В отличие от западносибирских казахов вместе со старшими султанами избирались и кандидаты к ним (§ 86).

Положение об управлении Семипалатинской области стало попыткой решения вопроса об управлении степными кочевниками в новых политических условиях. Созданное на основе Устава о сибирских киргизах, оно впитало в себя некоторые элементы управления казахами оренбургского ведомства. Но в целом все нововведения в системе степного управления были направлены на усиление военно-административного начала, более жесткое подчинение местного (казахского) управления имперским институтам, что, безусловно, следует рассматривать как значительный шаг на пути введения в степи системы военно-народного управления, оформившейся законодательно в 1867—1868 гг. и демонстрировавшей магистральную линию на сближение юго-восточной окраины с остальными частями Российской империи.

В апреле 1847 г. высочайшее утверждение получили принципы управления новыми подданными империи из состава Старшего казахского жуза. Министерство иностранных дел (МИД) исходило из того, что у казахов этого жуза следовало бы ввести такое же управление, как и в Среднем. Однако учитывая обстоятельство добровольного их вхождения в состав империи и то, что главной целью правительства, во всяком случае в это время, было не приращение новых подданных, а торговые преференции, могущие возникнуть благодаря присоединению Старшего жуза и формированию Большой орды, столичные дипломаты признали, что создание в ней округов, учреждение приказов и подчинение правительственным чиновникам могло бы встревожить местное население. Посему было принято решение ввести в Большой орде упрощенную администрацию: вверить новые территории главному управлению Западной Сибири, утвердить во главе четырех крупных родов их главных родоначальников в статусе старших султанов и вру-

чить им непосредственное управление местным населением; ввести особую должность пристава (опять же напрашиваются аналогии с управлением волжскими калмыками). Этот пристав должен был стараться «добрым обхождением и приличными внушениями привязывать более и более киргиз Большой орды к русскому правительству, воздерживать их от баранты и всяких внутренних между родами несогласий, предупреждать всякие столкновения с Китайским правительством, содействовать с благоразумной осторожностью к поддержанию власти и значения утвержденных сибирским главным начальством султанов...». При этом он «отнюдь не должен был вмешиваться во внутренний распорядок между сими киргизами, в разбирательство их тяжб между собою; если же киргизы будут сами к нему обращаться с подобными делами, то ограничиваться внушениями и добрыми советами...» [15, с. 334—336]. Весь штат приставской администрации состоял из устного переводчика (толмача) и писца второго разряда.

Такое осознанно осторожное отношение к прерогативам традиционных казахских институтов было продиктовано отнюдь не стремлением сохранить привычный социально-политический уклад, но призраком междоусобных и особенно антироссийских выступлений местного населения, которые отличались наибольшей активностью именно в тех районах, где административная ассимиляция продвинулась наиболее далеко (в первую очередь в Младшем жузе). К тому же утверждение этих принципов управления в Большой орде следует рассматривать лишь как переходную меру в период адаптации казахов к новым административно-политическим реалиям [1, л. 32—33 об.].

10 января 1848 г. император утвердил инструкцию пристава Большой орды [1, л. 4—22]. В ней еще раз были подтверждены главные принципы отношения российского правительства к новым подданным: отказ от введения в орде какого-либо особого гражданского правления (в отличие от Малой, Средней или Внутренней орды), избежание столкновений с китайскими властями, сохранение среди новых подданных внутреннего порядка, сокращение (даже не искоренение) между ними барымты, обеспечение безопасности движения караванов и развития торговли. Исходя из поставленных целей определялись и верные способы их достижения, которые должны были стать основой ежедневной деятельности пристава: благоразумное поддержание авторитета назначенных местным главным начальством старших султанов, внушение им преданности и покорности российскому правительству; установление за ними жесткого наблюдения без излишнего вмешательства в их внутренние распоряжения. Пристав должен был воздерживаться от участия в тяжбах казахов между собой и их взаимных расчетах. В случаях же обращения казахов к приставу с подобными просьбами ему позволялось ограничиваться лишь внушениями и советами, направленными на примирение, основанное на добровольном согласии обеих сторон, ни в коем случае не переходя к императивным суждениям.

Прямой обязанностью пристава признавалась защита казахов от возможных притеснений со стороны водворяемых в степи казаков и строгое, даже примерное, наказание виновных. В МИД прекрасно понимали, что ничто так не отдалит казахов от России и не расстроит все благие начинания и планы правительства в регионе, как попустительство незаконным насильственным действиям самих россиян.

Пристав в Большой орде состоял в ведении Министерства иностранных дел, а непосредственно подчинялся генерал-губернатору Западной Сибири. По делам, связанным с казаками внешних округов Средней орды (в первую очередь по взаимной барымте), пристав должен был вступать в сношения с Пограничным управлением, а наиболее важные проблемы разрешать собственно через главного начальника края.

После занятия российскими войсками Заилийской долины в 1856 г. было принято решение распространить деятельность пристава при казахах Большой орды и на новые

территории. При этом его полномочия расширились за счет подчинения всех войск, дислоцированных в Илийском крае. Последнее оправдывалось угрозой неприязненных действий со стороны Коканда и Ташкента, а также постоянно увеличивающимся казачьим населением района. В связи с этим должность пристава была переименована в начальника Алатауского округа и киргизов Большой орды и значительно увеличен штат его управления [2, л. 150—153 об.]. Иными словами, в 1856 г. был создан первый орган управления казахами Большой орды в составе начальника Алатауского округа, его помощника (по гражданской части), депутата от местного населения, письмоводителя, двух толмачей, а по военной части — из адъютанта и двух писарей [2, л. 154—154 об.].

Административная реформа у казахов Среднего жуза обсуждалась в рамках Сибирского комитета<sup>1</sup>, а вопросы управления населением Младшего жуза были предметами ведения Азиатского комитета (1819—1850), в который входили руководители внешнеполитического, военного и финансового ведомств, Министерства внутренних 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. Сперанский [3, л. 6]. 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 «дóлжно 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 посему 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» [4, л. 62—62 об.]. Новая система управления кочевым населением азиатской степи, созданная для управления казахами Оренбургского края, получила законодательное утверждение уже в начале 1824 года [20, с. 205—209].

Представленный на рассмотрение Азиатского комитета в 1823 г. проект 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 асессоров, четырех депутатов от казахов и по депутату от бухарских и хивинских торговцев. При Азиатском правлении полагалась канцелярия в составе 21 служащего, из которых четыре конфидента были предназначены для наблюдения за внутренним состоянием 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 судебной [6, л. 3].

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.

<sup>1</sup> Первый Сибирский комитет (1821—1838).

Непосредственное управление кочевниками Малой орды<sup>1</sup> (как внешней, кочевавшей за Уральской линией, так и внутренней, кочевавшей внутри Уральской линии) должно было 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 хан должны были пользоваться фактически 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 старшего 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 хана<sup>2</sup>, 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 предлагалось именовать просто султанами.

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 [20, с. 210].

В 1844 г. сроком на 5 лет были введены в действие Положения об управлении оренбургскими киргизами [казахами. — Д. В.] и о школе для киргизских детей [27, с. 392—403]. Заселенные казахами земли признавались особой областью империи и передавались в ведение Министерства иностранных дел (§ 4). Поэтому центральным органом, заведующим оренбургскими казаками, 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 императором<sup>3</sup>; его товарищ — МИД; советники — оренбургским военным губернатором по согласованию с МИД; чиновник особых поручений, заседатели, секретари канцелярии и врач — военным губернатором (§ 22—23).

Местное (частное) управление составляли представители местного населения: султаны-правители, дистанционные начальники и начальники аулов. При каждом султানে-правителе должны были состоять помощник, письмоводитель, писец, пять рассыльных, один

<sup>1</sup> В административном отношении Малая орда делилась на четыре части: западную, среднюю, восточную и внутреннюю.

<sup>2</sup> Хан здесь был избран и утвержден высшей властью.

<sup>3</sup> По представлению МИД.

фельдшер из казахов, а также казачий отряд (§ 10—13). Султаны-правители назначались оренбургским военным губернатором по согласованию с Министерством иностранных 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 (§ 29—30, 34). Пограничной комиссии непосредственно подчинялись все лица местного управления кочевников (§ 37).

На султанов-правителей, дистанчных и аульных начальников возлагались 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 киргизов [29, л. 437—442 об.], которая возлагала на них обязанность «защищать сих ордынцев по всяким делам их с линейными [русскими. — Д. В.] жителями», а также требовала предостерегать казахов от справедливого недовольства со стороны русских.

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 МИД, отмечали, что основной целью Положения не было изменение прежней общественно-политической системы у казахов: «...не вводить у них русского управления, а предоставить им ведаться своими властями, *под наблюдением только Оренбургской пограничной комиссии*» [20, с. 228].

5 июля 1854 г. приказом военного министра был обнародован императорский указ об учреждении командования Сырдарьинской линии. Несмотря на то что в самом приказе ничего не говорится о подведомственности сырдарьинских казахов Министерству иностранных дел, штат управления включал чиновника МИД «для занятий по управлению киргизами [казахами. — Д. В.] и по части пограничной» с подчиненными ему помощником, письмоводителем и переводчиком [28, с. 104].

Спустя два года, 14 августа 1856 г., император Александр II повелел принять к исполнению Инструкцию по управлению пограничной Сырдарьинской линией [2, л. 86—



107 об.]. 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 не предвиденные прежде «неудобства и частные обстоятельства», а они могли потребовать пересмотра документа [2, л. 85—85 об.]. Инструкция призвана была установить обязанности военного командира линии и старшего чиновника МИД по отношению к управлению сырдарьинскими казахами, а также к сношениям с соседними Хивой, Бухарой и Кокандом.

Документ возлагал заведование казахскими и пограничными делами непосредственно на старшего чиновника МИД. 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 командующий 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 МИД. 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 возлагалось исключительно на казахское местное и аульное начальство. Российские должностные лица должны были лишь контролировать строгое исполнение инструкции должностными лицами из кочевников. Каждый такой начальник был обязан следить за «нравственностью», образом жизни подведомственных лиц и их контактами с внешним миром (§ 40).

27 июля 1864 г. император утвердил мнение Государственного совета о передаче управления казахами Сырдарьинской линии из ведомства Министерства иностранных дел в ведение Военного министерства [38, л. 69—71 об.], а в следующем году был возбужден вопрос об объединении управления всей степью и передаче высшего заведования 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 [20, с. 255—256].

Особым регионом империи, заселенным казахами, была Внутренняя (Бокеевская) орда в волго-уральском междуречье. Формирование этого особого административно-территориального образования началось в 1801 г. с переселением из приуральской степи юрт, верных султану Малой орды Бокеев, на правую сторону Урала, давно являвшуюся частью империи. Российское правительство было заинтересовано в хозяйственном освоении заволжских степей, пожаловав их в удел Бокеев и закрепив в 1812 г. за ним ханский

титул. Однако история самостоятельной Бокеевской орды была весьма непродолжительной. В 1845 г., после смерти наследника Бокея Жангира, ханская власть в орде не восстанавливалась, а в середине 1850-х гг. была окончательно ликвидирована.

После смерти хана Малой орды Ералы (1794) в 1795 г. новым султаном был избран султан Есим, сын Нуралы. С целью сделать власть непопулярного хана более прочной было принято решение создать при нем совет (в составе шести советников, назначенных оренбургским военным губернатором бароном О. А. Игельстромом) под председательством сына Абулхайра и дяди Есима Айшуака, на который было возложено управление Малой ордой после смерти Есима. В октябре 1797 года Айшуак был избран ханом, а в следующем году император Павел I утвердил его в ханском достоинстве. Совет сохранил свои функции и получил наименование Ханского совета. Председателем совета стал султан Бокей [16, с. 277—281]. Зная, что в пределах Астраханской губернии есть значительные пространства для кочевания (в том числе оставленные калмыками), столь необходимые для растущих казахских родов, и понимая, что это открывало возможность для укрепления единоличной власти, Бокей в 1799 г. обратился к командующему Кавказской линией и астраханскому губернатору генерал-лейтенанту К. Ф. Кноррингу с просьбой о переселении верных ему казахских родов в междуречье Волги и Урала [14, с. 28—29].

11 марта 1801 г. последовал указ Павла I, удовлетворявший просьбу Бокея [21, с. 571—572]. Таким образом казахи Бокея попали под управление астраханского начальства. А осенью того же года начались организованные перекочевки казахов на зимовку на правую сторону Урала [14, с. 32]. 17 июля 1808 года император издал указ, устанавливавший новые правила перехода зауральских казахов на внутреннюю сторону р. Урал [22, с. 435—438]. Закон упорядочивал положение бокеевских казахов, подчиняя их «наравне со всем киргизским народом» Оренбургской пограничной комиссии. Однако, учитывая то, что бокеевские казахи постоянно кочевали на территории Астраханской губернии, местное губернское начальство должно было стать своего рода промежуточным звеном между Бокеем и Оренбургом и обо всех событиях в среде казахов своевременно докладывать в Оренбург, передавая на места все распоряжения главного над казахами начальства. Новый закон заметно ограничивал привилегии султана Бокея и астраханского начальства, вместе с тем возвращая Оренбургу значение главного центра по управлению казахами Малой орды. Можно спорить о том, какая (оренбургская или астраханская) традиция отношений с кочевниками является более перспективной с точки зрения гомогенизации империи, но нельзя отрицать положительного значения централизации управления имперской окраиной.

1 мая 1812 года султан Бокей был утвержден императором в ханском достоинстве как хан казахов, кочующих в зауральских степях, при Нижнеуральской линии и в Астраханской губернии [14, с. 171—172]. Пределы власти Бокея расширились. Одновременно оренбургский военный губернатор назначил управляющих родами бокеевских казахов и обязал их получать наставления из Пограничной комиссии [14, с. 174—175].

В мае 1815 г. один за другим скончались состоявший при хане в качестве представителя российской администрации генерал-майор П. С. Попов и сам Бокей. Временным правителем стал брат покойного хана Шыгай. Ему было адресовано письмо, составленное в январе 1819 г. другим оренбургским военным губернатором П. К. Эссенем, в котором тот, учитывая удаленность от Оренбурга как центра управления всеми казахами, предлагал по примеру соседних калмыков учредить местное управление и должность главного пристава, которые должны будут лишь «способствовать правителю... в сохранении порядка, и быть, так сказать, ходатаем в правительстве как по отношениям к оренбургскому, так и астраханскому начальству» [14, с. 202]. Примечательно, что, возражая против подобной

меры, султан Шыгай обращал внимание на то, что простой народ, «увидев пристава... добровольно удалившегося из города, от жены и детей... для того только, чтоб преподать... советы, немудрено подумать им, что через него хотят ввести русские права, хотят естественную вольность их поставить в границах» [14, с. 203]. Военный губернатор отказался от своей идеи [14, с. 208]. Иными словами, оренбургская администрация, с одной стороны, добивалась централизации управления казахами, а с другой — не смогла реализовать калмыцкую модель местного управления кочевниками. Однако само стремление учитывать опыт управления иными народами юго-востока империи демонстрирует наличие тенденции к поиску некой основы для унификации управления кочевыми народами юга России вообще.

Летом 1822 г. в Бокеевском ханстве в связи с приближающимся совершеннолетием сына Бокея султана Жангира между ним и султаном Шыгаем разгорелась борьба за ханское достоинство. Оренбургский, астраханский и саратовский губернаторы безоговорочно поддержали кандидатуру Жангира не только на том основании, что это соответствовало устному завещанию самого Бокея, но в первую очередь потому, что он был известен «с лучшей стороны как по способностям, равно по нравственности и образованию... благоразумию и кротости султана Джангыра и приверженности к нему киргизцев. Особенно российское купечество остается ему признательным за оказываемое оному покровительство. <...> Благонравное поведение его, образованность и здравый ум приобрели ему здесь общее всех внимание» [14, с. 231].

Через год (1824 г.) султан Жангир получил высочайшее утверждение в достоинстве хана Бокеевской орды. Едва получив ханское достоинство, Жангир начал строить планы преобразования управления подведомственными ему кибитками и казахами вообще. Он вынашивал план создания при оренбургском генерал-губернаторе совета из представителей всех четырех частей казахов, подчиненных администрации Оренбурга [14, с. 231].

Неурегулированность правовых и поземельных отношений между казаками, местными помещиками, казахами и калмыками серьезно беспокоила правительство. И в августе 1827 г. была назначена ревизия Астраханской губернии, целями которой были определены выяснение реального положения казахов и калмыков, а также выработка предложений по совершенствованию управления кочевниками, проживавшими на территории губернии [14, с. 296—298]. В начале следующего года ревизовавший губернию сенатор Ф. И. Энгель докладывал в МИД свои предложения по реорганизации управления Бокеевской ордой [19, с. 292—296]. Во-первых, он предлагал восстановить силу императорских указов 1800 и 1806 гг. и вернуть казахам надлежащие земли, прекратить допуск зауральских казахов в астраханские степи на зимовку и предоставить бокеевцам возможность пользоваться каспийским побережьем во время зимовок. Предполагая в перспективе необратимость земельного голода в случае сохранения традиционного для казахов кочевого скотоводства, даже при самом благоприятном решении земельного вопроса в настоящем, сенатор считал необходимым всячески содействовать переходу бокеевцев к оседлому образу жизни. Отмечая, что привлечение казахов к русскому суду вызывает у них непонимание и неприятие, Ф. И. Энгель предлагал гражданские разбирательства и следствия по уголовным делам максимально приблизить к кочевникам, а в присутственные места, разбиравшие соответствующие дела, считал необходимым направлять депутатов от казахского населения. Поэтому сенатор предлагал учредить специальную должность особого чиновника — «защитника посторонних людей в суде ордынском и киргизов — в судах русских».

Более того, Ф. И. Энгель считал необходимым учредить при ханской ставке в Бокеевской орде особый совет из султанов и старшин по народному выбору в количестве 12 че-

ловек [15, с. 373], а указанный выше чиновник от правительства должен был получить власть прокурора. При этом сенатор считал, что его следует именовать депутатом при хане или его совете, но никак не приставом, ибо «название сие ордынцам ненавистно». Совет должен был руководствоваться Правилами для Ханского совета Зауральской орды 1806 г., и его ведению должны были подлежать полицейские и гражданские дела<sup>1</sup>. Дело-производство в совете следовало максимально ограничить. Его решения должны были приводиться в исполнение после утверждения ханом. Обо всех своих решениях совет обязан был докладывать в Пограничную комиссию, которая, не отменяя этих решений, должна была при необходимости его «вразумлять».

Особым шагом стало наименование бокеевских казахов Внутренней ордой, что, с одной стороны, как бы отражало их географическое положение, а с другой — подчеркивало особую близость к империи и ставило в приоритетное положение хана Жангира в сравнении с другими казахскими ханами [14, с. 317].

Предложения сенатора Ф. И. Энгеля были приняты Азиатским комитетом [14, с. 319—321]. Совет при хане Жангире получал официальное утверждение. Во Внутреннюю орду назначался особый чиновник — попечитель, на которого возлагалась обязанность защищать интересы сторонних людей в суде казахском и казахов — в русском, а также наблюдение «за спокойствием и благоустройством всей Внутренней орды». Назначение и увольнение этого чиновника возлагалось на Министерство иностранных дел, ведению которого подлежали бокеевские казахи вообще [5, л. 127—128].

Однако введение должности попечителя вызвало резко негативную реакцию среди казахских старшин. И Николай I согласился с предложением МИД на некоторое время отложить введение указанной должности во Внутренней орде. Вместо этого оренбургский военный губернатор должен был командировать в ханскую ставку ежегодно на несколько месяцев одного из чиновников для наблюдения за безопасностью казахов и справедливостью их менового торга [14, с. 323—324].

К концу 1830-х гг. во Внутренней орде сложилась следующая система управления. Во главе стоял возведенный в ханское достоинство султан Жангир. Совет при нем состоял из двенадцати представителей от каждого подведомственного Жангиру рода в звании бия или советника. Их кандидатуры подлежали утверждению Оренбургской пограничной комиссией. Советники имели право разбирать дела и выносить приговоры по мелким кражам среди казахов, обязаны были надзирать за безопасностью и порядком среди подведомственного народа и наблюдать за действиями старшин. Каждым родом управлял султан, избранный по усмотрению хана и утвержденный пограничным начальством. Родоправители были призваны наблюдать за благоустройством вверенных им частей, неукоснительно исполнять все повеления хана, доносить хану о неблагонамеренных действиях казахов, руководить подведомственными старшинами. Родоправителям разрешалось словесное разбирательство жалоб и незначительных проступков и претензий. Для письменного производства при каждом султানে состояло по одному письмоводителю. Если тяжущиеся оставались недовольны решениями старшин, советников и султанов, они могли просить суда у самого хана, решение которого считалось окончательным. Все другие дела духовного и гражданского судопроизводства, в том числе по искам прочих подданных империи, подлежали разбирательству и решению ханом в совете, производившимся словесно. Лица, не подведомственные Жангиру, неудовлетворенные его решением, имели право обращаться в российские судебные инстанции для окончательного разбирательства. Несколько родов объединялись в отделения. На начальников отделений возлагалось взимание закята и сугума — традиционных сборов с казахов [14, с. 371—373].

<sup>1</sup> Уголовные дела должны были оставаться в ведении суда Пограничной комиссии.

Современники отмечали особую значимость этого хана в роли лидера казахов. По их мнению, Жангир вполне ясно сознавал необходимость сближения интересов казахов с интересами империи, но при этом всеми силами стремился обеспечить свою самостоятельность в пределах Внутренней орды. Российские чиновники считали, что ханы управляли ордой самовластно. При этом власть правительства была почти номинальной, сводившейся лишь к защите окрестного оседлого русского населения от противоправных действий казахов [30, л. 89 об.]. Что касается упомянутых выше закята<sup>1</sup> и сугума<sup>2</sup>, то хан обратил их в денежную форму и самовольно устанавливал их размеры в пределах вверенной ему орды. Фактически эти сборы были введены тайком от правительства как особая подать в пользу хана лично. Кроме того, в нарушение изначально установленного принципа доступа казахов к земельным ресурсам в зависимости от численности рода и количества скота хан Жангир стал раздавать своим родственникам и приближенным отдельные участки в личное владение, подтверждая права на землю специальными ярлыками, свидетельствами или записками. Родоправители (султаны) и старшины (возглавлявшие несколько аулов) концентрировали в своих руках полицейскую и административную власть, назначались ханом и руководствовались его приказами или собственным произволом. Хан лично устанавливал содержание старшинам в зависимости от заслуг каждого, а родоправители собирали с вверенных им казахов тот самый сугум на свое содержание. В качестве судебной инстанции хан окончательно судил гражданские дела казахов. Его суду подлежало и большинство уголовных дел за исключением захвата и продажи русских в плен, разбоя и убийства, которые передавались Оренбургской пограничной комиссии. Жангир практически свел на нет народный суд биев, все чаще и чаще передавая подсудные ему дела на разбирательство родоправителей и старшин [30, л. 56—57 об.]. В 1837 г. хану удалось добиться ограничения юрисдикции судов Астраханской губернии. Теперь они могли безоговорочно требовать высылки из орды лишь тех казахов, чье непосредственное участие в процессе было необходимо. Решение о возможности снятия показаний с других казахов, равно как и претензии на подведомственное население, Жангир принимал самостоятельно [24, с. 45—46]. И лишь ближе к концу правления Жангира правительство изъяло из юрисдикции хана дела по важным преступлениям, предав их общему порядку и ограничив судебные полномочия хана делами малозначительными [26, с. 794]. Несмотря на то что Внутренняя орда состояла в прямом непосредственном подчинении оренбургскому начальству, «сношения эти ограничивались или вопросами о разъяснении недоразумений по исполнению правительственных распоряжений, или же просьбами об оказании содействия к охранению в орде тишины и спокойствия; в прочих же делах хан действовал самостоятельно» [30, л. 58 об.].

В феврале 1838 г., по именному императорскому указу, управление казахами Внутренней орды перешло от Оренбургского губернского правления в ведение Министерства государственных имуществ (МГИ), которое своей важнейшей задачей поставило создание предпосылок для сближения ее с остальной Россией и распространение на этот край общероссийского порядка управления, избрало вектор на постепенное уничтожение ханского управления, что являлось очевидным препятствием в деле ликвидации самобытности Внутренней орды. Министерство считало необходимым если не упразднить ханскую власть совершенно, то сколь возможно ослабить ее. Проект Министерства 1846 г. предусматривал следующие меры: поставить ханское управление в зависимость от главного попечителя астраханских инородцев (управляющего Астраханской палатой

<sup>1</sup> Закят — налог в пользу нуждающихся мусульман составлял 1/10 урожая с продуктов земледелия и 1/40 со скота и прочего имущества.

<sup>2</sup> Сугум — добровольное приношение казахов скотом в пользу своих владетелей.

государственных имуществ), объединив таким образом управление астраханскими казаками и калмыками, и учредить в орде русскую канцелярию; назначить хану в качестве старшего советника Ханского совета чиновника МГИ с правом исполнения ханских обязанностей во время его отсутствия<sup>1</sup>. В случае смерти хана следовало всеми способами задержать утверждение его преемника с целью введения постоянного российского управления. От такого развития событий не должно было удержаться даже утверждение ханского наследника, ибо последнего предлагалось удержать в столице каким-нибудь почетным назначением, оставив управление ордой в руках старшего советника [30, л. 61—62].

Министерский проект 1846 г. предусматривал учреждение во Внутренней орде особой управы для разбирательства дел между представителями пришлого населения и производства следствий по уголовным делам казахов. В нее должны были входить два российских чиновника (один в качестве председателя) и один член из казахов [37, л. 4—6 об.].

Внезапная смерть Жангира (1845) ускорила действия правительства по трансформации ханской власти. Обстоятельства развернулись в сторону имперской администрации, которая, воспользовавшись ситуацией, решила упразднить власть хана, сопряженную не только с высочайшим доверием, но и со злоупотреблениями им (самовольный захват и раздача земель, установление сборов в свою пользу и т.п.).

В январе 1846 г. оренбургским военным губернатором был утвержден Временный совет для решения не только важнейших дел, но и для повседневного управления Внутренней ордой [14, с. 736]. Временный совет под председательством управляющего Ордой султана Адила Бокеева состоял из двух казахских советников (султанов Менглигирея Бокеева и Чуки Нуралиева) и советника от Министерства государственных имуществ. Совет был непосредственно подчинен Оренбургской пограничной комиссии [14, с. 745—746], и фактическим распорядителем в нем был российский чиновник [14, с. 751—752]. Этому органу отдавалось право решать все дела, предоставленные прежде рассмотрению и решению хана. Внутренняя орда оставалась под непосредственным начальством Пограничной комиссии и оренбургского военного губернатора в ведении Министерства государственных имуществ.

В связи с тем что организация совета и необходимость опеки над малолетними наследниками хана Жангира и их имуществом значительно расширили круг деятельности Пограничной комиссии, в 1847 г. при ней открылся особый временный стол по делам Внутренней орды в составе столоначальника, двух помощников, одного помощника бухгалтера, помощника регистратора и шести писцов [14, с. 787—788]. Временный стол входил в состав Оренбургской пограничной комиссии как часть ее судебного отделения под руководством советника этого отделения. Возникшие в связи с этим неудобства и трудности вызвали потребность преобразования временного стола во временное отделение с особым начальником во главе.

26 января 1853 г. П. Д. Киселев уведомил оренбургского и самарского генерал-губернатора В. А. Перовского о том, что его предложения об уничтожении ханской власти во Внутренней орде и отстранении потомков Жангира от должностей внутри орды были приняты императором. Наследники последнего хана получили причитающееся им недвижимое и движимое имущество и были лишены права на какие-либо поступления от сборов, взимаемых с орды. Корнет князь Ибрагим Чингис был определен на службу в полк [14, с. 823—824].

Ради обеспечения единства управления с Малой ордой 8 января 1862 г. Внутренняя орда была передана из ведения Министерства государственных имуществ в Министер-

<sup>1</sup> Эта мера как раз и имела целью подготовить в будущем упразднение ханской власти как таковой.

ство внутренних дел, сохранив при этом зависимость от оренбургского генерал-губернатора [31, л. 5—5 об.].

Так или иначе, в постпетровское время Россия была озабочена проблемами гомогенизации и структурирования имперского пространства [17; 18]. Этими тенденциями и объясняется наличие и сосуществование различных форм административного устройства особых (как правило, окраинных) территорий государства. Краткий анализ российского законодательства о Казахской степи первой половины XIX века показывает, что к середине столетия в регионе сложились три самостоятельные модели российского управления. 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. Здесь шла последовательная адаптация местных традиций к государственным нуждам. Управление Малой ордой в большей степени учитывало местные традиции. Исключение из этого списка Большой орды оправдывается тем, что она не имела в первой половине XIX в. обособленной административной системы, охватывавшей все уровни управления.

Сосуществование различных моделей управления степью показывает не только стремление правительства учесть особенности местной внутренней и внешнеполитической обстановки. Оно наглядно демонстрирует поиск оптимального образца для дальнейших административных преобразований в русле превращения региона в единое целое с российским государственным организмом. И именно самостоятельность и определенная целостность каждой из этих трех систем свидетельствует о неслучайности их появления, об осознанной деятельности правительства. С другой стороны, это обстоятельство говорит о том, что казахи не завершили еще период адаптации к новым историческим условиям. Они прошли половину пути к полному инкорпорированию в Россию. Впереди был период трансформации, т.е. жесткой перестройки административных отношений в плане максимального приближения и слияния с общеимперской системой управления.

*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.*

#### Список использованных источников и литературы

1. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. Д. 88.
2. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. Д. 96.
3. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1819—1828. Д. 488.
4. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1819—1849. Д. 489.
5. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1819—1849. Д. 491.
6. АВПРИ. Ф. 161, I-1. Оп. 781. 1825. Д. 490.
7. Бекмаханов Е. Б. Казахстан в 20—40 годы XIX века / под общ. ред. д-ра ист. наук, проф. М. П. Вяткина. Алма-Ата : Каз. объедин. гос. изд-во, 1947. 391 с.
8. Бекмаханова Н. Е. Присоединение Центральной Азии к Российской империи в XVIII—XIX вв. Историко-географическое исследование. М. ; СПб. : Ин-т рос. истории РАН ; Центр гуманитарных инициатив, 2015. 240 с.
9. Бекмаханова Н. Е., Нарбаев Н. Б. Присоединение казахских племен к Российской империи и административные реформы в XVIII — середине XIX в. // Центральная Азия в составе Российской империи / С. Н. Абашин [и др.] ; отв. ред.: С. Н. Абашин, Д. Ю. Арапов, Н. Е. Бекмаханова. М. : Новое литературное обозрение, 2008. 451 с.
10. Васильев Д. В. Россия и Казахская степь: административная политика и статус окраины. XVIII — первая половина XIX века. М. : Политическая энциклопедия, 2014. 471 с.
11. Воропанов В. А. Становление местной имперской администрации в области казахской степи: проекты и реализация судебных реформ 1820-х гг. // Социум и власть. 2010. № 2. С. 101—105.

12. Зиманов С. З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX века. Алма-Ата : Изд-во Акад. наук КазССР, 1960. 296 с.
13. Зиманов С. З. Россия и Букеевское ханство. Алма-Ата : Изд-во «Наука» Каз. ССР, 1982. 172 с.
14. История Букеевского ханства. 1801—1852 гг. : сб. документов и материалов / сост. Б. Т. Жанаев, В. А. Иночкин, С. Х. Сагнаева. Алматы : Дайк-Пресс, 2002. 1120 с.
15. Казахско-русские отношения в XVIII—XIX веках (1771—1867 годы). (Сборник документов и материалов) / ред. кол. М. О. Джангалин, Ф. Н. Киреев, В. Ф. Шахматов. Алма-Ата : Наука, 1964. 575 с.
16. Левшин А. И. Описание киргиз-казачьих или киргиз-кайсацких орд и степей. Алматы : Санат, 1996. 656 с.
17. Любичанковский С. В., Годовова Е. В. Региональное управление и проблема эффективности власти в России (XVIII — начало XXI века): обзор международной дискуссии [Электронный ресурс] // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. 2012. № 4. С. 124—132. URL: [http://vestospu.ru/archive/2012/stat/obzor\\_2012\\_4.pdf](http://vestospu.ru/archive/2012/stat/obzor_2012_4.pdf)
18. Любичанковский С. В. Империя Романовых и проблема управления культурно-гетерогенным пространством // Уральский исторический вестник. 2013. № 3 (40). С. 59—68.
19. Материалы по истории Казахской ССР (1785—1828 гг.). Т. 4 / отв. ред. М. П. Вяткин. М. ; Л. : Акад. наук СССР, 1940. 543 с.
20. Материалы по истории политического строя Казахстана (со времени присоединения Казахстана к России до Великой Октябрьской социалистической революции) / сост. М. Г. Масевич. Алма-Ата : Изд-во Акад. наук КазССР, 1960. 441 с.
21. ПСЗРИ-I. Т. XXVI. 1800—1801. СПб., 1830.
22. ПСЗРИ-I. Т. XXX. 1808—1809. СПб., 1830.
23. ПСЗРИ-I. Т. XXXVIII. 1822—1823. СПб., 1830.
24. ПСЗРИ-II. Т. XII. 1837. Отд. 1-е. СПб., 1838.
25. ПСЗРИ-II. Т. XIII. 1838. Отд. 1-е. СПб., 1839.
26. ПСЗРИ-II. Т. XIV. 1839. Отд. 1-е. СПб., 1840.
27. ПСЗРИ-II. Т. XIX. 1844. Отд. 1-е. СПб., 1845.
28. ПСЗРИ-II. Т. XXIX. 1854. Отд. 2-е. СПб., 1855.
29. РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 5025.
30. РГИА. Ф. 381. Оп. 44. Д. 20673.
31. РГИА. Ф. 383. Оп. 25. Д. 38843.
32. Ремнев А. В. Имперская история России: азиатский вектор // Вестник Омского государственного университета. 2007. № 4. С. 7—23.
33. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. / отв. ред. А. П. Толочко. Омск : Изд-во Ом. ун-та, 1995. 236 с.
34. Ремнев А. В., Суворова Н. Г. Колонизация азиатской России: имперские и национальные сценарии. Омск : ИД «Наука», 2013. 248 с.
35. Сибирь в составе Российской империи / ред. Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. М. : Новое литературное обозрение, 2007. 368 с.
36. Сухих О. Е. Как «чужие» становятся «своими», или Лексика включения казахской степи в имперское пространство России // Вестник Евразии. 2005. № 3. С. 5—29.
37. ЦГА РК. Ф. 78. Оп. 2. Д. 18.
38. ЦГА РК. Ф. 383. Оп. 1. Д. 73а.

#### Список сокращений

- АВПРИ — Архив внешней политики Российской империи  
 ПСЗРИ-I — Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое.  
 ПСЗРИ-II — Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе.  
 РГВИА — Российский государственный военно-исторический архив  
 РГИА — Российский государственный исторический архив  
 ЦГА РК — Центральный государственный архив Республики Казахстан

Поступила в редакцию 24.08.2015 г.

**Васильев Дмитрий Валентинович**, кандидат исторических наук, доцент  
 Институт государственного управления, права и инновационных технологий  
 Российская Федерация, 109004, Москва, ул. Александра Солженицына, 13  
 E-mail: [dvvasiliev@mail.ru](mailto:dvvasiliev@mail.ru)



UDC 94(47+57) "1822/1862"

D. V. Vasilyev

**Russia and the Kazakh Steppe in the First Half of the 19th Century: Administrative Modeling of Space**

The key points of the following article are to examine what Russian Empire was guided by while annexing Kazakhstan and what made it choose a certain model of interaction and integration between Russia and the Kazakh society and, finally, how Russian dominance in the region should be classified. Thus, the main purpose of this article is to consider Russian administrative policy in the Kazakh Steppe and define its status as a component of the Empire. The specific objectives of the study are determined: to demonstrate the dynamics of the status of the Kazakh zhuzes in relationships with Russia, to study administrative reforms in the Kazakh areas and reveal the patterns of their interaction with the Empire. As a result of the research three various models of the steppe administration are revealed. Their coexistence shows not only aspiration of the government to consider local domestic and foreign policy situation, but it illustrates the search of an optimum sample for further administrative transformations within the framework of transition of the region into organic whole with the Russian state organism.

**Key words:** Russian history, history of Kazakhstan, Central Asia, Russian Empire, Kazakhs, Russian-Kazakh relations, regional policy, legislation, administration system, state management, governing, 19<sup>th</sup> century.

*Vasilyev Dmitry Valentinovich*, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor  
Institute of State Management, Law and Innovative Technologies  
Russian Federation, 109004, Moscow, ul. Aleksandra Solzhenitsyna, 13  
E-mail: [dvvasiliev@mail.ru](mailto:dvvasiliev@mail.ru)

**References**

1. *Arkhiv vneshney politiki Rossiyskoy imperii (AVPRI)* [Archive of Foreign Policy of the Russian Empire]. F. 161, I-1. Op. 781. D. 88.
2. AVPRI. F. 161, I-1. Op. 781. D. 96.
3. AVPRI. F. 161, I-1. Op. 781. 1819—1828. D. 488.
4. AVPRI. F. 161, I-1. Op. 781. 1819—1849. D. 489.
5. AVPRI. F. 161, I-1. Op. 781. 1819—1849. D. 491.
6. AVPRI. F. 161, I-1. Op. 781. 1825. D. 490.
7. Bekmakhanov E. B. *Kazakhstan v 20—40 gody XIX veka / pod obshch. red. d-ra ist. nauk, prof. M. P. Vyatkina* [Kazakhstan in the 20s — 40s period of XIX century / ed. M. P. Vyatkin]. Alma-Ata, 1947. 391 p.
8. Bekmakhanova N. E. *Prisoedinenie Tsentralnoy Azii k Rossiyskoy imperii v XVIII—XIX vv. Istoriko-geograficheskoe issledovanie* [Incorporating Central Asia to the Russian Empire in the XVIII—XIX centuries. Historical and geographical study]. Moscow; St. Petersburg, 2015. 240 p.
9. Bekmakhanova N. E., Narbaev N. B. *Prisoedinenie kazakhskikh plemen k Rossiyskoy imperii i administrativnye reformy v XVIII — seredine XIX v.* [Accession of Kazakh tribes to the Russian Empire and administrative reforms in XVIII — the middle of XIX century]. *Tsentralnaya Aziya v sostave Rossiyskoy imperii* [Central Asia into the Russian Empire], S. N. Abashin [et al.]; eds.: S. N. Abashin, D. Yu. Arapov, N. E. Bekmakhanova. Moscow, 2008. 451 p.
10. Vasilyev D. V. *Rossiya i Kazakhskaya step: administrativnaya politika i status okrainy. XVIII — pervaya polovina XIX veka* [Russia and Kazakh steppe: administrative policies and the status of the suburbs. XVIII — early XIX century]. Moscow, 2014. 471 p.
11. Voropanov V. A. Stanovlenie mestnoy imperskoy administratsii v oblasti kazakhskoy stepi: proekty i realizatsiya sudebnykh reform 1820-kh gg. [Formation of local imperial administration in regions of the Kazakh steppe: projects and realizations of judicial reforms of 1820th]. *Society and power*, 2010, no 2, pp. 101-105.
12. Zimanov S. Z. *Politicheskiy stroy Kazachstana kontsa XVIII i pervoy poloviny XIX vekov* [Political system in Kazakhstan of late XVIII and early XIX centuries]. Alma-Ata, 1960. 296 p.
13. Zimanov S. Z. *Rossiya i Bukeyevskoe khanstvo* [Russia and Bukeyev Khanate]. Alma-Ata, 1982. 172 p.
14. *Istoriya Bukeyevskogo khanstva. 1801—1852 gg. : sb. dokumentov i materialov / sostaviteli B. T. Zhanaev, V. A. Inochkin, S. Kh. Sagnaeva.* [History of Bukeyev Khanate. 1801—1852 years: documents and materials, comp. by B. T. Zhanaev, V. A. Inochkin, S. H. Sagnaeva]. Almaty, 2002. 1120 p.

15. *Kazakhsko-russkie otnosheniya v XVIII—XIX vekakh (1771—1867 gody)*. (*Sbornik dokumentov i materialov*) / red. kol. M. O. Dzhangalin, F. N. Kireev, V. F. Shakhmatov. [Kazakh-Russian relations in the XVIII—XIX centuries (1771—1867 years). (Collection of documents and materials), eds.: M. O. Dzhangalin, F. N. Kireev, V. F. Shakhmatov]. Alma-Ata, 1964. 575 p.
16. Levshin A. I. *Opisanie kirgiz-kazachykh ili kirgiz-kaysatskikh ord i stepey* [Describing Kirghiz Cossack or Kirghiz Kaisak hordes and steppes]. Almaty, 1996. 656 p.
17. Lyubichankovskiy S. V., Godovova E. V. Regionalnoe upravlenie i problema effektivnosti vlasti v Rossii (XVIII — nachalo XXI veka): obzor mezhdunarodnoy diskussii [Regional government and problem of power efficiency in Russia (XVIII — the beginning of the XXI century): review of international data]. *Vestnik of Orenburg State Pedagogical University. Electronic scientific journal*, 2012, no 4, pp. 124—132. (In Russ.). Available at: [http://vestospu.ru/archive/2012/stat/obzor\\_2012\\_4.pdf](http://vestospu.ru/archive/2012/stat/obzor_2012_4.pdf)
18. Lyubichankovskiy S. V. Imperiya Romanovykh i problema upravleniya kulturno-geterogennym prostranstvom [Romanov's empire and the problem of control over a culturally heterogeneous territory]. *Ural Historical Journal*, 2013, no 3 (40), pp. 59—68.
19. *Materialy po istorii Kazakhskoy SSR (1785—1828 gg.)*. T. 4 / otv. red. M. P. Vyatkin [Materials on the history of the Kazakh SSR (1785—1828 gg.). Vol. 4]. Moscow, Leningrad, 1940. 543 p.
20. *Materialy po istorii politicheskogo stroya Kazakhstana (so vremeni prisoedineniya Kazakhstana k Rossii do Velikoy Oktyabrskoy sotsialisticheskoy revolyutsii)* / sost. M. G. Masevich [Materials on the history of the political system of Kazakhstan (since the accession of Kazakhstan to Russia before the Great October Socialist Revolution), comp. by M. G. Masevich]. Alma-Ata, 1960. 441 p.
21. *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye pervoye (PSZRI-I)* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The first corpus]. Vol. XXVI. 1800—1801. SPb., 1830.
22. PSZRI-I. T. XXX. 1808—1809. SPb., 1830.
23. PSZRI-I. T. XXXVIII. 1822—1823. SPb., 1830.
24. *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii. Sobraniye vtoroye (PSZRI-II)* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The second corpus]. Vol. XII. 1837. Otd. 1-e. SPb., 1838.
25. PSZRI-II. Vol. XIII. 1838. Otd. 1-e. SPb., 1839.
26. PSZRI-II. Vol. XIV. 1839. Otd. 1-e. SPb., 1840.
27. PSZRI-II. Vol. XIX. 1844. Otd. 1-e. SPb., 1845.
28. PSZRI-II. Vol. XXIX. 1854. Otd. 2-e. SPb., 1855.
29. *Rossiyskiy gosudarstvennyy voenno-istoricheskiy arkhiv (RGVIA)* [Russian State Military History Archive]. F. 400. Op. 1. D. 5025.
30. *Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv (RGIA)* [Russian State History Archive]. F. 381. Op. 44. D. 20673.
31. RGIA. F. 383. Op. 25. D. 38843.
32. Remnev A. V. Imperskaya istoriya Rossii: aziatskiy vektor [Russian imperial history: the Asian vector]. *Vestnik Omskogo gosudarstvennogo universiteta - Herald of Omsk University*, 2007, no 4, pp. 7-23.
33. Remnev A. V. *Samoderzhavie i Sibir. Administrativnaya politika v pervoy polovine XIX v.* / otv. red. A. P. Tolochko [Autocracy and Siberia. Administrative policies in early XIX century, ed. by A. P. Talochka]. Omsk, 1995. 236 p.
34. Remnev A. V., Suvorova N. G. *Kolonizatsiya aziatskoy Rossii: imperskie i natsionalnye stsenarii* [Colonization of Asian Russia: Imperial and national scenarios]. Omsk, Nauka Publ., 2013. 248 p.
35. *Sibir v sostave Rossiyskoy imperii* / red. L. M. Dameshek, A. V. Remnev [Siberia in the Russian Empire, eds.: L. M. Dameshek, A. V. Remnev]. Moscow, New Literary Review Publ., 2007. 368 p.
36. Sukhikh O. E. Kak “chuzhie” stanovyatsya “svoimi”, ili Leksika vklyucheniya kazakhskoy stepi v imper-skoe prostranstvo Rossii [As “them” become “us” or incorporating vocabulary of the Kazakh steppe in the space of imperial Russia]. *Vestnik Evrasii - Bulletin of Eurasia*, 2005, no 3, p. 5-29.
37. *Tsentralnyy gosudarstvennyy arkhiv Respubliki Kazakhstan (TsGA RK)* [Central State Archive of the Republic of Kazakhstan]. F. 78. Op. 2. D. 18.
38. TsGA RK. F. 383. Op. 1. D. 73a.