

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН  
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
КАРАГАНДИНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ  
им. БАРИМБЕКА БЕЙСЕНОВА

Кафедра государственно-правовых дисциплин

**ЛЕКЦИЯ**

по дисциплине «История государства и права Республики  
Казахстан»

на тему «**Государство и право Казахстана в XVIII-XIX  
в.в.**»

Подготовлена:

Старшим преподавателем кафедры  
подполковником полиции  
Байгутановой А.Т.

Обсуждена и одобрена на заседа-  
нии ПМС, протокол

№\_1\_ от «\_29\_»\_\_08\_\_2016 г.

**Караганда 2016**

## П Л А Н :

1. Причины и условия принятия Российского протектората.
2. Государственно-правовые реформы 20-40-х годов XIX века.
3. Административная структура и правовая система Казахстана второй половины XIX и начала XX века. Административные реформы 1867 - 1868 гг. и 1886 - 1891 гг.

### Введение

Как известно, концу XVII началу XVIII века на значительной территории Средней Азии образовалось казахское ханство. Оно было разделено на жузы, а те в свою очередь на родоплеменные группы, имевшие свою социальную и политическую структуру. Регулировались взаимоотношения внутри казахского общества обычным правом. В то же время, кочевое скотоводство, которое было преимущественным в сфере производства Казахстана не давало основы для образования единого централизованного государства.

### **1. Причины и условия принятия российского протектората.**

Политико-правовое положение Казахстана на рубеже XVIII в.

В каждом жузе правил свой хан, нередко могущественные султаны, соперничая за верховную власть, поднимали малые и большие феодальные войны, разорявшие простой народ. Отсутствие сильной централизованной власти делало огромную территорию и большое население тогдашнего Казахстана легкой добычей для более организованных и агрессивных внешних врагов.

Решение конфликтных ситуаций путем мирных договоров имели место, но они были крайне редки. К началу 18 века Казахстан находился в сложной военно-политической ситуации. С Севера казахские жузы подвергались набегам уральских, сибирских и волжских казаков. Хотя эти набегии имели обоюдный характер. С юга на территорию Казахстана вторгались бухарские, хивинские, кокандские правители, намереваясь обложить данью роды Старшего жуза. Особое значение Казахстан имел во внешней политике Китая. Но главная угроза исходила от Джунгарского ханства.

Причины и условия принятия российского протектората.

Джунгарские вторжения стали повторяться все чаще и чаще, например, в 1711 – 1717 гг. Но наиболее крупномасштабное вторжение произошло в 1723 году ранней весной после заключения мирного договора джунгар с Китайской империей.

В 1726 году собирается казахское ополчение, возглавить которое доверили хану Абулхаиру, а в 1727 году на реке Буланты в Тургайских степях джунгарская армия получила первое крупное поражение. В следующем сражении в 1729 году возле озера Балхаш в местечке Аныракай в крупной битве джунгары потерпели новое поражение и были вынуждены уйти с территории Казахстана. Однако, угроза нового джунгарского вторжения была реальной. В этой ситуации некоторые казахские ханы и султаны стали искать выхода из сложившегося положения. Предположительные варианты были следующие:

1) оставаться как прежде самостоятельными ханствами и готовиться к отражению нового вторжения джунгар, попытаться объединить разрозненные жузы и создать единую армию; 2) искать защиты у китайских императоров и с их помощью расправиться с врагом; 3) просить подданства у Российской империи и при их содействии покончить раз и навсегда с джунгарской проблемой.

Смерть хана Тауке в 1715 году, в разгар казахско-джунгарских войн, ярко показала все противоречия, которые накопились в казахском обществе в ХУП-начале XVIII веков. Обострение внешнеполитической ситуации привело к усилению роли батыров и султанов, в силу своего социального статуса специализировавшихся на военном деле. В то же время в политической жизни казахского общества главенствующую роль продолжали играть бии. К началу XVIII века начало расти противоречие между принципом автономии военно-потестарных единиц и необходимостью усиления центральной власти для более действенного противостояния джунгарской агрессии. Уже при жизни Тауке хана в пограничных регионах Казахского ханства усиливается влияние султанов, выдвинувшихся в ходе казахско-джунгарских столкновений. Появляются условия для возрождения улусной системы.

Принятие российского протектората Младшим жузом.

Общекзахский съезд, состоявшийся сразу после разгрома джунгарских войск и созданный для избрания старшего хана, ни к чему не привел. Бии отвергли кандидатуры Абулхаира и, выдвинувшегося в ходе военной кампании 1723-1729 годов, хана Среднего жуза Шахмухамбета (Семеке), поддержав малоавторитетного султана Абулмамбета, сына Болата. Это было вызвано опасением усиления ханской власти и нежеланием бийской верхушки делиться властью с ханом и султанами. В результате раскола Абулхаир и Семеке с батырами, поддерживавшими их, покинули съезд. Не нашедший поддержки в своих устремлениях к верховной власти со стороны казахской элиты, Абулхаир и его сторонники, так называемая «ханская партия» начали искать поддержку у внешних сил, а именно возобновили начатые ими ранее дипломатические переговоры с правительством Анны Иоанновны о принятии Младшего жуза в российское подданство. Хан Младшего жуза не случайно выступил инициатором принятия казахами российского подданства. Еще в начале 1726 года он отправил своего посла в Петербург для переговоров с царским правительством о протекции. Когда в мае 1730 года съезд старшин Младшего и Среднего жузов поручил Абулхаиру вести переговоры с Россией о заключении с ней мирного договора, с целью урегулирования казахско-башкирских противоречий и получения помощи для борьбы с джунгарами, хан превышает свои полномочия и ведет переговоры о вступлении под российский протекторат, надеясь в обмен на это получить поддержку во внутривластной борьбе. Основной его целью была централизация ханской власти. Русское правительство решило вопрос положительно. 19 февраля 1731 года последовал императорский указ о принятии в подданство российской короны Младшего казахского жуза. 10 октября 1731 года на собрании старшин Младшего и Среднего жузов после длительных споров и разно-

гласий состоялось подписание присяги на верность российской императрице. Данная присяга в комплексе с обращением хана Абулхаира и грамотой императрицы Анны Иоанновны о принятии казахов под протекторат составила собственно договор между Россией и частью Казахского ханства, подчинявшейся Абулхаиру.

Принятие протектората Средним жузом. После принятия Абулхаиром российского протектората, ханы, султаны и старшины Среднего и Старшего жузов также заявили о своем желании "быть под протекцией". 19 декабря 1731 года на тех же условиях принял протекторат хан Семеке, 28 августа 1740 года - хан Абулмамбет и султан Абылай. Единственной причиной этих актов стало стремление не дать Абулхаиру преимуществ во внутривосточной борьбе. Коль скоро эти правители признавали себя русскими подданными, хан Младшего жуза не мог использовать против них русские войска. В 1734 и 1738 годах хан Жолбарыс обращался к российским властям, пытаясь через русский протекторат освободиться от власти джунгар, однако его попытки успехом не увенчались.

Правовые условия и последствия принятия российского протектората  
В результате договора между Россией и казахскими владельцами установились отношения протектората - формы зависимости, при которой протектируемое государство (Казахстан) теряло часть суверенитета, в частности лишалось права самостоятельных международных сношений. В обмен государство-протектор (Россия) обязывалось защищать интересы зависимого государства от третьих стран. Конкретными условиями договора о протекторате между Россией и владениями Абулхаира были следующие:

1. защита российских торговых караванов, следующих транзитом через территорию Казахстана;
2. уплата ясака мехом и кожами;
3. военная помощь в случае войны России с третьими державами.

Россия брала на себя обязательство не допускать набегов российских подданных на казахские владения и оказывать помощь Абулхаиру в его борьбе с внешними противниками. В секретных инструкциях Тевкелеву предписывалось добиться принятия казахами дополнительных условий, устанавливающих в отношениях между двумя странами элементы вассалитета - формы зависимости, при которой вассальное государство обязывалось нести в пользу государства-сюзерена ряд служб. Кроме того, одним из дополнительных условий было введение института аманатов - заложников из числа сыновей ханов. Во внутренние дела Казахстана Россия по условиям договора вмешиваться не могла, однако уже после смерти Абулхаира в 1748 году русские императоры присваивают право конфирмации - официального утверждения ханов в их достоинстве. С 30-х годов XVIII века часть территории Казахстана вступает в протекторатно-вассалитетные отношения с Россией. Казахское ханство продолжало оставаться самостоятельным государством, все сношения с ним велись через Коллегию (позднее Министерство) иностранных дел.

Последствия принятия российского протектората. Формальное призна-

ние казахами российского протектората дало России юридические основания для военно-политической экспансии в регионе. Лучшим способом для укрепления в Казахстане колониальные власти считали две меры: строительство укрепленных линий на русско-казахской границе из крепостей с военными гарнизонами и использование казахско-башкирско-калмыкских противоречий для подавления любых антироссийских выступлений этих народов.

В 1717-1745 годах возникли крепости Иртышской линии, в 40-х годах XVIII века - Оренбургской линии, в 50-х годах XVIII века - Ново-Ишимской (Горькой) линии. Целая цепь укреплений от Каспийского моря вдоль Урала, Иртыша до Алтайских гор окружила казахскую степь. Это позволило российским властям создать базу для дальнейшей экспансии вглубь Центральной Азии.

Уже с 30-х годов XVIII века российские власти начинают использовать противоречия между народами региона для упрочения своей власти. Активную политику по разжиганию межнациональной розни проводил оренбургский губернатор И.Неплюев (1742-1758 гг.). Им был разработан "Запасный план к обузданию киргиз-кайсаков", предусматривающий комплекс мер на случай антироссийского выступления казахов. При малейшем неподчинении кочевников оренбургским властям предусматривалось направлять против них пять военных отрядов - от Яицкого городка, Оренбурга, Орска, Уйской линии, Сибирской линии. Кроме трех регулярных полков использовались мещеряки, ясачные татары, калмыки, казанские татары, башкиры, донские, яицкие, крепостные, красноуфимские, нагайбацкие и ельдяцкие казаки, екатеринбургские, исетские и сибирские крестьяне. Таким образом, этот план предусматривал широкомасштабное применение в колониальных войнах нерегулярных и инородческих войск.

Опираясь на цепь укреплений, колониальная администрация предпринимает меры по ограничению землепользования казахов в приграничных регионах. В 50-х годах XVIII века кочевым аулам было запрещено перегонять скот через Яик (Урал) и Иртыш, а позже вдоль всей линии возникла запретная полоса шириной от 10 до 30 верст.

## **2. Государственно-правовые реформы 20-40-х годов XIX века.**

Ослабление ханской власти в начале XIX века создает условия для проведения целого ряда административно-правовых реформ, направленных на внедрение в казахских землях собственно российской системы управления. Правда, на первых порах власть на местах оставалась в руках местной знати, превращенной в русских чиновников. Эти реформы в различных регионах Казахстана, подчиненных разным колониальным ведомствам, имели свои особенности.

В 1822 году губернатором Западной Сибири М.М. Сперанским был разработан "Устав о сибирских киргизах". Согласно ему территория казахских степей Приишимья и Прииртышья получила название Область сибирских киргизов и включалась в состав Омской области. Казахские земли делились на округа—внутренние, располагавшиеся на территории Российской империи, и внешние, располагавшиеся вне земель империи, за пограничной

линией. Округа делились на 15-20 волостей, каждая волость на 10-12 аулов, аулы состояли из 50-70 хозяйств. Округа и волости создавались по административно-территориальному принципу, однако при их создании учитывалась принадлежность аулов к тем или иным военно-потестарным и ассоциативным группам. Переходить из одного округа в другой можно было лишь с согласия пограничных властей.

Высшее областное управление сосредотачивалось в руках генерал-губернатора и омского начальника. Внешние округа возглавлялись ага-султанами и окружными приказами. Ага-султан избирался на три года из числа казахских султанов, имел чин майора и за десять лет службы мог получить дворянское звание. Он обладал административными и служебными функциями и утверждался в своем звании областным начальником.

Управление округом сосредотачивалось в окружном приказе в составе председателя - ага-султана и четырех заседателей. Два заседателя из казахов избирались на два года, а российские заседатели назначались областным начальством. Кроме того, в заседаниях приказа мог участвовать и командир казачьего отряда, расквартированного при ставке ага-султана. В состав приказа также входила канцелярия и толмач-переводчик.

Управление волостью осуществлялось султаном-управителем, избираемым пожизненно из числа султанов "почетными казахами". Для волостных управителей существовало право наследования должности по прямой нисходящей линии и первородству, введенное для привлечения султанского сословия к российской службе. Султан-управитель утверждался в своей должности областным начальством.

Аулом управлял старшина, избираемый одноаульцами на три года и утверждаемый окружным приказом. Чинов им не полагалось, и они приравнивались к сельским головам по российской системе управления.

Ага-султан и окружной приказ выполняли широкий круг административных функций. Так, в обязанности приказа входило:

- контроль за сбором податей и выполнением общественных повинностей;
- сбор сведений о народонаселении, пастбищах и пахотных участках, количестве скота и состоянии торговли в подведомственных землях;
- подготовка отчетов по управлению округом в вышестоящие инстанции;
- снаряжение карательных экспедиций против аулов, не признающих власть России;
- охрана порядка в пределах округа.

Волостные управители должны были выполнять все предписания окружного приказа и прилагать все усилия для поддержания порядка и спокойствия в волости. Аналогичные функции были и у аульного старшины.

Значительные изменения "Устав" внес в правовую систему казахов. Были сужены полномочия биев и ограничено действие обычного права. По правовому положению казахи приравнивались к российским подданным, на них распространялись положения Устава "О кочевых инородцах".

В правовую систему казахского общества были внесены значительные изменения. Были разграничены уголовные и гражданские правонарушения. Кроме того, выделялись иски по жалобам на управление. К уголовным делам были отнесены: государственная измена, убийство, грабежи, барымта, неповиновение властям, должностные преступления, подделка кредитных бумаг и монет, поджог, ложная присяга при рассмотрении уголовных дел. Следствие проводил окружной приказ, он же был и судебной инстанцией по уголовным делам на основе общеимперских законов. Надзорной инстанцией по уголовным делам был областной суд.

Исковые дела, включающие и кражи, рассматривались судом биев. Решения по спорам на сумму до 2 тыс. рублей утверждались окружным приказом, до 5 тыс. рублей - Пограничным управлением, свыше 5 тыс. рублей - Правительственным Сенатом. Недовольные решением суда биев могли подавать жалобу окружному и областному начальству, решающему споры на основе обычного права.

Административные и судебные реформы 30-50-х годах XIX века. В 1838 году было принято "Положение об отдельном управлении сибирскими киргизами", согласно которому было создано Пограничное управление, возглавляемое Пограничным начальником, председателем и четырьмя советниками, в т.ч. одним казахским чиновником. Пограничный начальник и председатель Пограничного управления назначались царем, советники, чиновник для особых поручений и секретарь назначались генерал-губернатором Западной Сибири. Пограничный начальник обладал большими полномочиями, имел право вести переговоры с представителями соседних государств по согласованию с генерал-губернатором, был главой администрации и дивизионным начальником войск, расквартированных в области. Такая централизация власти была вызвана необходимостью борьбы с антиколониальными движениями казахов.

В середине XIX века предпринимаются меры по дальнейшему проникновению российской административной и правовой системы в Казахстан. По указу 1852 года, такие преступления, как убийство, грабежи и барымта передавались в ведение военного суда. По исковым делам бии получили право присуждать, кроме обычных штрафов, к телесным наказаниям и аресту от семи дней до месяца. В то же время был ограничен круг лиц, имеющих право быть бием. Таким образом, Россия готовила почву для введения в степи общеимперского управления. Перечень составов преступлений, подлежащий рассмотрению общеимперскими судами был расширен законом 1854 года "О распространении на сибирских казахов общих законов империи".

В 1855 году изменяется система выборов ага-султанов. Теперь на эту должность получили право избираться не только чингизиды, но и "почетные" казахи со стажем службы в колониальном аппарате не менее девяти лет. Кроме того, был расширен круг выборщиков, в который кроме султанов вошли все бии и по двадцать депутатов от каждой волости. Эти изменения, закрепленные в "Положении о порядке избирания по сибирской степи," получили дальнейшее логическое продолжение. По ходатайству генерал-

губернатора во главе ряда округов вместо ага-султанов были назначены русские чиновники из офицеров. Таким образом, пограничные власти постепенно переходят к полному превращению Казахстана в колонию.

В 1861 году было принято "Положение об изменении порядка выборов волостных управителей в Киргизской степи и Семипалатинской области", по которому и нечингизиды могли претендовать на эту должность. В состав выборщиков включалось по пять представителей от каждого аула. В 1866 году срок полномочий управителя был ограничен тремя годами.

В 1822 году Оренбургский генерал-губернатор П.К.Эссен представил в Азиатский комитет Министерства иностранных дел проект "Устава об Оренбургских киргизах", утвержденный только в 1824 году. Согласно ему Оренбургская пограничная линия делилась на двенадцать дистанций, Букеевская Орда - получала статус внутреннего округа и создавалось три внешних, зауральских округа во главе с ага-султанами. Однако на практике положения "Устава" были несколько изменены. В 1825 году область Оренбургских казахов была разделена на три части - Восточную, Среднюю и Западную. В Восточную часть вошли казахские земли между рекой Обаган и крепостью Степной, верховья реки Большая Хобда и далее на юг до нижнего течения рек Чу и Сырдарьи. Средняя часть включала земли верхнего течения реки Урал от крепости Степной до устья Илека и Большой Хобды на севере и до Аральского моря на юге. Западная часть с севера и запада была ограничена рекой Урал, на юге включала в себя перешеек между Каспийским и Аральским морями. Административный центр Восточной части расположился в крепости Усть-Уйской, Средней - в Изобильной крепости, а Западной - в Затонном форпосте.

В 1831 году в казахской степи начали организовываться административные округа, названные по аналогии с делением пограничной линии, дистанциями. Дистанции делились на местности или старшинства. В среднем, в каждое старшинство входило около шестисот хозяйств, а в дистанцию - две тысячи хозяйств.

С 1831 по 1841 годы была открыта тридцать одна дистанция вдоль пограничной линии и степной части Младшего жуза, к 1857 году их количество увеличилось до пятидесяти семи, из них тридцать две прилинейные и двадцать пять - степные.

Органы управления делились на высшие, общие и частные. Высшее управление было сосредоточено в Министерстве иностранных дел, непосредственным правителем региона считался Оренбургский генерал-губернатор. Общее управление осуществлялось Оренбургской пограничной комиссией (с 1859г. - Областное управление). В его состав входили председатель, товарищ (заместитель) председателя, четыре советника, четыре казаха-заседателя, чиновник особых поручений, канцелярия и ряд других служб. Председатель назначался императором, остальные должностные лица - генерал-губернатором.

Частное управление осуществлялось султаном-правителем из потомков Абулхаира, его помощниками, дистанционными и аульными начальниками

(старшинами). Практика закрепила двойное подчинение органов частного управления - пограничной комиссии и линейному военному командованию в лице комендантов крепостей и дистанционных командиров. Все должностные лица органов частного управления назначались военным губернатором Оренбурга.

Пограничная комиссия обладала большими административными полномочиями, в ее функции входило:

- осуществление полицейского надзора за казахами;
- подбор должностных лиц органов частного управления;
- контроль за их деятельностью;
- судебные функции.

В обязанности султанов-правителей и дистанционных начальников входило:

- управление населением части (дистанции);
- предотвращение нарушений порядка;
- сбор податей;
- контроль над внутренней миграцией;
- удаление за пределы своих владений противников их власти.

Кроме того, дистанционные начальники представляли казахов в судебных и следственных делах на пограничной линии и устанавливали контакты с линейными жителями. Старшины прилинейных местностей обязаны были давать заложников-аманатов для обеспечения лояльности пограничным властям.

Как мы видим, при сходстве выполняемых функций местного управления в Оренбургском и Западно-Сибирском ведомствах, в первом отсутствовало выборное начало, что делало всех должностных лиц низшего и среднего уровня чиновниками и проводниками колониальной политики царизма.

В июне 1844 года принимается "Положение об управлении Оренбургскими киргизами". Крупных изменений в систему управления внесено не было, кроме введения института попечителей. Последние назначались из русских офицеров для решения споров между казахами и жителями пограничной линии. Кроме того, попечители осуществляли контроль за казахскими старшинами, выполняли поручения органов общего управления, проводили следствие. Всего существовало шесть попечительств - Гурьевское, Уральское, Оренбургское, Орское, Троицкое, Михайловское.

В 20-40-е годы XIX века в правовую систему казахского общества вносятся значительные изменения, призванные приблизить ее к общеимперской и облегчить введение на территории Западного Казахстана общероссийских законов и судебного процесса. Прежде всего, разграничиваются уголовные преступления и гражданские правонарушения и разные категории дел относятся к ведению судов различной категории.

Военные суды рассматривали уголовные дела о государственной измене, убийстве, разбое, барымте, захвате в плен российских подданных, антиправительственной деятельности. Вопрос о рассмотрении дела военным судом решался штабом Оренбургского корпуса по материалам предварительно-

го следствия. Он же утверждал решение суда.

Отделение по рассмотрению уголовных дел пограничной комиссии рассматривало дела о краже и мошенничестве на сумму свыше двадцати рублей серебром, нарушении винной монополии государства, тайном переходе пограничной линии. Отделение по рассмотрению гражданских дел пограничной комиссии рассматривало иски на сумму свыше пятидесяти рублей. Все эти категории судов основывались на общеимперских законах.

Суд биев рассматривал только гражданские иски на сумму не свыше пятидесяти рублей. Хотя бии решали дела на основе обычного права им было дано право присуждать к таким наказаниям, как заключение под стражу, отдавание под полицейский надзор, возмещение убытков, наказание розгами, ранее отсутствовавших в обычном праве казахов.

Мировой словесный суд при пограничной комиссии также рассматривал гражданские иски и жалобы на суд биев. В его состав входил казах-заседатель пограничной комиссии и два судьи-посредника, выбранные сторонами. Решение мирового суда считались окончательными.

### **3. Административная структура и правовая система Казахстана второй половины XIX и начала XX века. Административные реформы 1867 - 1868 гг. и 1886 - 1891 гг.**

К середине 60-х годов XIX века завоевание Казахстана было завершено, фактически были разгромлены Кокандское и Хивинское ханства. Настоятельной задачей колониальных властей стала унификация системы управления в разных регионах Казахстана и приспособление ее к общеимперской административной системе. Это совпало по времени с буржуазными реформами 60-70-х годов в самой России, приведшими к превращению военно-феодальной империи в буржуазную. В этих целях еще в 1863 году начались консультации в специально созданном Особом комитете, в результате которых был составлен "Свод всех предложений о преобразовании Азиатской России и "Оренбургского края".

#### **Административные реформы 1867-68 годов**

По положению 1867-68 годов территория Казахстана вошла в состав трех генерал-губернаторств. Оренбургского, Западно-Сибирского и Туркестанского. В Оренбургское генерал-губернаторство вошли Уральская и Торгайская область. Административные центры Оренбургского, Западно-Сибирского и Туркестанского генерал-губернаторств находились соответственно в Оренбурге, Омске и Ташкенте, центры Уральской и Торгайской областей в Уральске и Оренбурге, центры Акмолинской и Семипалатинской - в Омске и Семипалатинске, Сырдарьинской и Семиреченской - в Ташкенте и Верном. Каждая область делилась на уезды. Уезды делились на волости, в каждую из которых входило от 1 до 2 тысяч хозяйств. Волости образовывались по территориальному признаку и прежнее потестарное деление казахов не учитывалось. Волости делились на административные аулы от 100 до 200 хозяйств. Чтобы окончательно уничтожить "родовое начало," вместо традиционных названий аулам была присвоена нумерация.

На территории Западного Казахстана было еще два административных

образования, не вошедших в перечисленные выше генерал-губернаторства. Это Бокеевская (Внутренняя) Орда, вошедшая в состав Астраханской губернии, и Мангышлакское приставство, входившее первоначально в состав Закавказского наместничества, а затем переданное в качестве уезда в Закаспийскую область.

### **Заключение**

Административные и правовые реформы, проводившиеся в Казахстане, имели целью подготовить окончательное включение региона в состав Российской империи и распространить на этой территории общеимперскую систему управления и законы.