

Устав 1822 года

Осуществив полный захват казахских земель Младшего и Среднего жузов военными силами, царское правительство начало проводить в крае территориально-административное переустройство и вводить вопреки желаниям местного населения новую систему управления.

Так, в 1822 г. ханская власть в Среднем жузе была упразднена и вводится новая система управления, разработанная видным государственным деятелем России XIX в., генерал-губернатором Сибири М. М. Сперанским реформа называлась «Устав о сибирских киргизах». По нему Сибирь была разделена на две части: Восточную часть — с главным управлением в Иркутске, Западную — с центром в Тобольске, а с 1839 г. — в Омске. В Западную Сибирь вошли области: Тобольская, Томская и Омская, к которой была присоединена территория казахской степи, занятая кочевьями Среднего и частью Старшего жузов. Она получила название «Область сибирских киргизов».

По «Уставу» «область сибирских киргизов» разделялась на внешние и внутренние округа. Во внешние округа вошли казахи, кочевавшие за Иртышом. Округа разделялись на волости и аулы. В округ должно было входить от 15 до 20 волостей, в волость — от 10 до 12 аулов, в аул — от 50 до 70 кибиток. Образование округов, тесно связанных с пограничными управлениями, должно было содействовать военной колонизации Восточного Казахстана. Каждый округ получал определенную территорию.

С 1822 по 1844 гг. были образованы округа: Акмолинский, Кокчетавский, Каркаралинский, Баянаульский, Атбасарский, Аягузский (Сергиопольский), Кокпектинский и Алатауский. В новые территориальные образования входила, помимо Среднего, также значительная часть Старшего жуза.

Каждый округ возглавлялся окружным приказом, куда входили председатель — старший султан и заседатели — два российских заседателя, назначаемых областным правлением, и два из числа казахов по выбору.

В состав приказа также входил командир казачьего отряда, расквартированного при ставке старшего султана.

Округом формально управлял старший султан, опираясь на казачьи отряды. Он имел чин майора российской службы и считался чиновником. За десятилетнюю службу старший султан получал дворянское звание.

Устав 1824 года

В 1824 г. был принят «Устав об оренбургских киргизах» автор П. Эссен и в том же году было решено отменить ханскую власть в Младшем жузе. Младший жуз был разделен на три части во главе с султанами-правителями,

В Восточной части основное ядро населения составили выходцы из поколения алимулы, шомакей, кыпчак. Средняя часть формировалась из поколения жетыру и отчасти алимулы, в состав Западной части вошло поколение байулы. С усилением власти султанов-правителей уменьшилось значение и роль султанов, не состоявших на государственной службе колониальной администрации. При каждом султани-правителе находилась военная команда в 100—200 человек. Ставки султанов-правителей располагались в казачьих станицах и военных укреплениях. Султаны-правители назначались оренбургским военным губернатором, все остальные чины — Пограничной комиссией.

Основными звеньями управления были административные участки — дистанции, т. е. участки между двумя крепостями. Внутри дистанции создавались более мелкие единицы управления — старшинства аула или отдельного рода. В начале 40-х гг. XIX в. было открыто 54 дистанции. Все должностные лица в Младшем жузе от аульного старшины до султана-правителя назначались оренбургским генерал-губернатором. Выборная система здесь отсутствовала. Царская администрация стремилась превратить органы местной власти, в том числе и суды биев, в карательно-полицейские органы.

Реформы царской администрации в 1822 и 1824 гг., перестройка системы управления окончательно закрепили колониальный режим в крае. В итоге страна полностью лишилась своей свободы и независимости.

«Положения» 1867-1868 годов

К середине 60-х годов завершилась колонизация всех трех жузов Казахстана. Для освоения вновь завоеванных земель необходимо было подчинить Казахстан полностью царской администрации. Чтобы облегчить выполнение этой задачи, следовало ввести в казахской степи единую систему управления. Так, 11 июля 1867 г. было утверждено «Временное положение об управлении в Семиреченской и Сырдарьинской областях» и 21 октября 1868 г. — «Временное положение об управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств». По этим реформам территория Казахстана делилась на три генерал-губернаторства: Туркестанское, Оренбургское и Западно-Сибирское. Вся полнота военной и гражданской власти сосредоточивалась в руках генерал-губернатора. Теперь над трудящимися возвышалась крепкая военно-бюрократическая машина, главная цель которой — держать народ в повиновении.

Каждое генерал-губернаторство состояло из областей. В Оренбургское входили Уральская и Тургайская области; в Западно-Сибирское — Акмолинская и Семипалатинская; в Туркестанское — Семиреченская и Сырдарьинская области. Территория бывшего Букеевского ханства была включена в состав Астраханской губернии; Мангышлакское приставство отошло в ведение Кавказского военного округа, а несколько позже вошло в Закаспийскую область. Таким образом, была нарушена территориальная целостность Казахстана, положено начало его расчленения.

Во главе области стоял военный губернатор, наделенные военной и гражданской властью. Генерал-губернатор являлся в то же время командующим войсками округа, наказным атаманом казачьих войск, расположенных на территории области. Области делились на уезды, во главе которых стояли уездные начальники из офицеров, назначаемых генерал-губернатором. Уездный начальник являлся главой полицейских властей. Ему подчинялись расположенные в уезде воинские части, учреждения и укрепления.

Уезды делились на волости, которые создавались не по родовому принципу, а по территориальному. В волость должно было входить от 1000 до 2000 кибиток (хозяйств).

Волости, в свою очередь, делились на аулы, как административные единицы, во главе которых ставились выборные аульные старшины. Волостной управитель сосредоточивал в своих руках распорядительную и полицейскую власть. Он наблюдал за сохранением «спокойствия и порядка», за сбором податей, имел право подвергать аресту сроком на три дня и денежному штрафу. В пределах своего административного аула старшины имели такие же права, какими пользовались волостные управители.

«Положения» 1867—1868 гг. были введены временно в виде опыта на два года. Однако этот «опыт» из-за опасения крайне отрицательной реакции местного населения длился около двух десятков лет. Для безраздельного политического господства царизма в Казахстане, обеспечения условий для широкого экономического освоения края потребовались новые реформы, углубляющие прежние.

2 июня 1886 г. было принято «Положение об управлении Туркестанским краем», 25 марта 1891 г. — «Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями». По «Положению» 1886 г. территория Туркестанского края включала в свой состав Ферганскую, Самаркандскую и Сырдарьинскую области. Последняя состояла из Амударьинского отдела и пяти уездов: Казалинского, Перовского, Шымкентского, Аулие-Атинского и Ташкентского. По «Положению» 1891 г. вместо Оренбургского и Западно-сибирского генерал-губернаторств было создано одно Степное генерал-губернаторство с центром в Омске. В его состав вошли Акмолинская,

Семипалатинская, Уральская, Тургайская и Семиреченская области. Последняя в 1897 г. была вновь передана в ведение Туркестанского генерал-губернаторства.

Судебное устройство

Реформы царской колониальной администрации 1867—1868 гг. и 1886—1891 гг. содержали не только меры по административному устройству обширного края, но и устанавливали судебную-правовую систему в казахской степи, нормы судостроительства и судопроизводства.

"Положениям" 1867—1868 гг. судебное устройство имело несколько уровней: уездный суд, военно-судебная комиссия, областное управление и правительствующий сенат. Эти судебные учреждения работали на основе законов Российской империи. Военно-судебные комиссии работали по уголовным делам, а областное правление рассматривало гражданские дела. Сохранились суды биев (казы). Биев так же, как и волостных правителей, избирали на три года. Для решения судебных дел среди казахов в каждой волости избирали от четырех до восьми биев. Избранных биев утверждал губернатор, однако жалованье им не платили. Бии имели право от каждого разрешенного дела брать 1/10 часть той суммы, которую платил по решению суда осужденный.

В соответствии с "Положением об управлении Туркестанским краем" 1886 г. в казахских степях были созданы суды имперского типа: 1) мировые судьи; 2) областные суды; 3) инстанция высшего суда — правительствующий сенат. В "Положении" 1886 г. были упразднены военные суды, созданы областные суды, а в уездах и крупных городах действовали назначенные Министерством юстиции мировые судьи.

В целом, все эти реформы были направлены на расширение и усиление колониального гнета, имперской позиции, не только на ограничение, но и на лишение элементарных прав и свобод целого народа, на экономическое закабаление Казахстана.

Реформы 1867-68 гг.

Положение разросшейся в своих границах Российской империи благоприятствовало проведению административной системы управления. Вслед за отменой крепостного права правительство России провело ряд реформ, коренным образом изменивших течение социально-политической жизни земских, судебных, городских и др. Развитие капитализма шло "вглубь" и "вширь".

В этих условиях Россия выдвинула задачу коренной ломки прежней системы управления Казахстаном.

Для подготовки проекта Положения об управлении Казахской степью правительство в 1865 г. образовало так называемую Степную комиссию. При подготовке реформы настроение широких масс не было принято во внимание.

За проведение радикальных реформ, которые способствовали бы повышению материального благосостояния и благополучия казахов выступал Ч. Валиханов. Он предлагал вводить систему административного правления в Казахстане на началах народного самоуправления. В "Записке о судебной реформе" он считал наиважнейшим для казахского народа социально-экономические нововведения. 11 июля 1867 г. царь Александр II подписал проект Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями; 21 октября 1868 г. — проект Положения об управлении Тургайской, Уральской, Акмолинской и Семипалатинской областями. Таким образом, "Временное положение" об управлении Казахстаном было подготовлено царизмом на основе соображений правительственных чиновников при активном участии султанов Сейдалина, Чингиза Валиханова, Мусы Чорманова. Изменениям подверглись управления Семипалатинской, Акмолинской областями, открытыми в 1854 г., Семиреченской — 1866 г. Реформа впервые охватила весь Казахский край, хотя Букеевская (Внутренняя) орда, где ханская власть прекратила свое существование еще в 1845 г., согласно проекту Временного положения отошла в состав Астраханской губернии.

Области делились на уезды, уезды — на волости.

Кроме военной и гражданской власти, в обязанность Туркестанского генерал-губернатора вменялось ведение дипломатических отношений с соседними государствами — Китаем, Ираном и др.

Новая система управления расшатывала патриархально-феодальный уклад жизни кочевников, ограничивала власть султанов, биев и старшин. Осуществление реформ 1867—1868 гг. привело к ослаблению влияния родовой аристократии, что отразилось на их правовом, экономическом и политическом положении.

Административное управление носило ярко выраженный военный характер. Во главе областей находились военные генерал-губернаторы (они же командующие военными округами), сосредоточившие в своих руках полноту военной и гражданской власти. Неразделенность военной и гражданской властей было принципом административного устройства Казахской степи по новой реформе.

По "Временному положению" об управлении в степных областях 1868 г. и "Положению об управлении в Туркестанском крае" 1867 г. волостной управитель сосредоточивал в своих руках полицейскую и распорядительную власть. Он наблюдал за сохранением "спокойствия и порядка", за уплатой податей и всяких повинностей с населения. В его обязанности входили приведение в исполнение решения суда биев. Аульные старшины в пределах своей компетенции исполняли те же обязанности, что и волостные управители. Казахский шаруа на своих плечах нес еще непомерно тяжелую земскую повинность: содержал аульно-волостную администрацию, вносил средства на исправление мостов, почтовых трактов, обеспечивал подводами воинские части.

Реформой 1867—1868 гг. были учреждены военно-судебные комиссии и уездные суды, действовавшие на основании общеимперских законов. Вместе с тем были сохранены феодальные суды биев в аулах и суды казиев в кишлаках Сырдарьинской области. Преступления, совершенные вне степных областей, уголовные и гражданские дела казахоскотоводов разбирались уездными судьями на основе российских законов.

Аграрная реформа

Основным в реформах 1867—1868 гг. был земельный вопрос. По этим документам (пункт 199 Положения), вся земля в Казахстане объявлялась собственностью государства и только передавалась в пользование казахских аульных общин. Личной собственностью признавались лишь те земельные участки, которые были пожалованы царем ханским потомкам. В конце XIX-начале XX вв. во время массового переселения крестьян Центральных губерний в Казахстан пункт 199 Положения явился юридическим основанием колониального захвата казахских земель. Собственные земли казахов передавались им же за определенную плату. Плодородные земли на берегах степных рек и озер закреплялись за казачьими войсками. За кочевание на этих землях казахи должны были платить арендную плату. Крестьяне-переселенцы получали ряд льгот. В уездных центрах они имели право получать бесплатно землю под пашню и усадьбу, лес для застройки, заниматься земледелием, торговлей и ремеслом. Такие льготы представлялись и казахам, принявшим христианство.

Итак, земельное законодательство в Казахстане проводилось в интересах реакционной аграрной политики царизма.

Завершение административно-судебной реформы

Положения 1867—1868 гг. введены временно в виде опыта на два года. Однако этот "опыт" из-за возможной отрицательной реакции местного населения затянулся более чем на двадцать лет. Только в конце 80 — начале 90-х гг. XIX в. царские власти приступили к завершению внедрения административно-судебной реформы. 2 июня 1886 г. было принято

Положение об управлении Туркестанским краем. 21 марта 1891 г. — Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской, и Тургайской областями.

Еще большую силу приобрела власть генерал-губернатора. Областное правление приравнивалось к губернскому правлению центральных районов России. В крупных городах создавались полицейские управления, а в других — полицейские приставства. По Положению 1891 г. споры по земельным вопросам между аульными старшинами в пределах волости решали волостные съезды, а между владельцами кибиток — аульные. Решающая роль принадлежала волостным управителям и аульным старшинам. В связи с этим между общинами происходила жесточайшая борьба за проведение в волостные управления и аульные старшины своего кандидата, которого избирали на три года.

Произошли существенные изменения и в области судебного устройства. Система российских судов складывалась согласно Положению об управлении Туркестанским и Степным краями из таких звеньев, как мировые судьи, областные суды и Правительствующий сенат как высшая судебная инстанция. Был модифицирован и суд биев. По форме бий оказывался выборным народным судьей. Это нововведение также наносило удар по традиционному суду шариата.