

ЭТАПЫ РАЙОНИРОВАНИЯ КЫРГЫЗСТАНА В 20-Е ГОДЫ

МАМБЕТАЛИЕВ У. З.

vestnik_bgu@mail.ru

Вопрос о внутреннем районировании в 20-е годы был решен в пользу окружного и волостно-районного деления. Национально-государственное размежевание 1924 г. привело к новому этапу административного деления.

В отечественной историографии проблема районирования и государственного строительства исследована довольно хорошо, однако в научной литературе этапы районирования не рассмотрены, что определил наш интерес к теме [1].

Административно - территориальное деление Кыргызстана в 1920-е годы было важнейшим событием в общественно - политической жизни страны. Оно заложило фундамент для становления кыргызской государственности, дальнейшего совершенствования системы государственного управления и создания более эффективных форм организации государственной власти на местах.

Процесс районирования являлся поиском наиболее подходящих эффективных форм управления. Сравнительное изучение материалов показывает эволюцию идей организации и формирования государственной власти на местах.

После революции 1917 г. на территории Кыргызстана насчитывалось 8 уездов и более 120 волостей. В 1920 г. с целью искоренения негативных последствий колониального гнета многие смежные волости на севере Кыргызстана подверглись к механическому слиянию, в тоже время были образованы два новых уезда - Токмакский и Нарынский. В южной части изменений в административной карте практически не произошли из-за незатухающего пламени «басмаческого» движения. Хотя ради справедливости следует отметить, что в начале двадцатых годов была попытка выделения из состава Андижанского уезда кыргызского участка и организации самостоятельного Джалал-Абадского уезда. Она не увенчалась успехом.

Попытка нового административно-территориального устройства была предпринята в 1922 году группой кыргызских советских и партийных работников стремившихся организовать Горную область. Однако она была провалена из-за недоработанности вопроса.

Новое административное - территориальное деление произошло в период образования ККАО. При образовании новой области вопрос о внутреннем административном устройстве был решен в пользу окружного и районно - волостного деления. Причинами к данному шагу, на наш взгляд, служили следующие факторы:

1) наработки комиссии по районированию Туркестанского экономического совета, которая при проектировании новых районных волостей исходила от физико-географических признаков, т.е. обусловленных климатом, почвой, растительностью и строением поверхности земли, сюда они включали понятие экономической среды, предусматривающее торговый обмен между различными районами. Например, была поставлена цель о создании системы обмена продуктами между кочевыми и оседлыми районами.

2) Областная плановая комиссия сопоставив и рассчитав расходы на содержание окружно - районно волостных и уездно - волостных органов управления приходит к заключению о безусловной выгоде первых органов управления.

3) Рекомендации ВЦИК о целесообразности трехчленного административно-хозяйственного деления: 1) область, 2) округ, 3) районные (укрупненные) волости [2. с. 3].

4) по мнению организационного бюро РКП (б), при таком делении работу органов власти можно было организовать более продуктивно. Из всех работников существовавших пяти уездных исполкомов и 75 волостных исполкомов можно было выбрать самых лучших

работников для работы на местах. При качественном подборе кадров районных волисполкомов ожидалось улучшение не только текущей работы на местах, но и работы по укреплению позиции партии и советской власти среди населения [3. л. 18-18 оборот].

Исполком районной волости городского типа состоял из 9, исполком районной волости сельского типа - из 6 единиц технического персонала. Ответственных работников в райисполкомах должно было быть по три в каждом из них. Предполагалось создание двадцати двух райисполкомов. Из них: шесть - городского, шестнадцать - сельского типа. А в двух окружных исполкомах количество штатных работников должно было быть 702. Таким образом, общее количество штатных единиц для окружных исполкомов и районе волостных исполкомов достигало 918. Количество штатных работников при уездном делении составляло бы: 138 штатных единиц на каждый уездных исполком и 5 на волисполком. Создание 6 уездов и 75 волостей потребовало бы 1203 штатных единиц, из них 828 приходилось бы на 6 уездных исполкома, 375 на 75 волисполкома. Предполагаемое сокращение количества уездов до 5 и волостей до 56 экономил средства. На 5 уездных исполкома требовалось 660 штатных единиц (138 на каждый уездный исполком) и 280 единиц (5 на каждый волостной исполком) на 56 волисполкома. Однако, даже при сокращении количества уездов и волостей уездной системе требовалось на 22 работника больше чем в окружной системе [3. л.22].

Сравнив количество штатных единиц уездно-волостного (1203 единиц при 75 волостях и 6 уездах, 940 при 5 уездах и 56 волостях) и окружно-райволостного деления (918 единиц), а также финансовые расходы, плановая комиссия пришла к выводу об экономической выгоды последнего [4. л.20].

Ревком ККАО 12 ноября 1924 г. на своем первом пленарном заседании решает разделить область на два округа: Пишпекский и Джалал-Абадский. Каждый округ должен был управляться окружными ревкомом и далее после учредительного съезда - окружными исполкомами, под руководством окружного партийного комитета.

Однако в ходе деятельности выяснилась сложность управления при 12 районных волостях на севере и 9 районных волостях на юге. Для урегулирования данного вопроса была создана комиссия по районированию которая предложила разделить ККАО на 4 округа: Пишпекский, Каракол-Нарынский, Ошский и Джалал-Абадский. При этом Пишпекский округ распадался на 20, Каракол-Нарынский на 16, Ошский 20 и Джалал Абадский на 19 волостей.

В связи с преобразованием области в автономную республику и проведением политики коренизации, с целью привлечения масс трудового населения к государственной работе решили организовать государственное управление на языке, понятном для большинства, изжить межнациональные трения в государственных органах (сельсоветах) и урегулировать пользования летними выпасами. Это требовало нового районирования КАО.

Вначале предполагалось сохранить трехчленное деление. Областная комиссия по районированию считала приемлемым сохранение системы: область - округ - районная (укрупненная) волость. Вместе с тем предполагалось создание новых районов из отдаленных волостей, с подчинением округу. Однако указания областного исполкома о выделении национальных волостей начинается проработка нового деления области.

Перед комиссией по районированию была поставлена цель - организовать отдельные административные единицы для национальных меньшинств. Областная комиссия по районированию проект плана по укрупнению волостей по всем округам области заканчивает к середине 1925 г.

5 июня 1925 г. на заседании пленума комиссии по районированию Средней Азии был заслушан доклад председателя комиссии Дублицкого о районировании Кыргызстана. Было принято постановление о том, что «схема административно-хозяйственного деления Кыргызстана с укреплением некоторых волостей и выделением в самостоятельные волости национальных меньшинств вносит только коррективы в существующее административное деление, не разрешая, по существу, административно-хозяйственное устройство Кыргызстана, ибо естественно-географические условия области создают

разобщенность районов между собой и окружающими центрами, что сильно осложняет управление из окружного центра этими районами (Нарынский, Таласский, Кызыл-Джарский, Нойгут-Кыпчакский). Предложить киргизской комиссии по районированию и президиуму Среднеазиатской комиссии по районированию проработать вопрос о принципах административно-экономического районирования Кыргызстана, в частности о возможности и целесообразности перехода на кантональную систему управления (по схеме: сельсовет, кантон, республика)» [5. л 5].

Областная комиссия, принимая во внимания рекомендации среднеазиатской комиссии по районированию, разрабатывает несколько вариантов деления области. К началу 1926 г. были разработаны три варианта административного деления: 1) на четыре округа, 2) на три округа (Пишпекский, Каракол-Нарынский, Алайский) и 3) введения кантонной системы районирования [6. л.21].

Члены областного исполкома и комиссии по районированию имели свои взгляды на административное деление области и были инициаторами вышеотмеченных вариантов территориального деления. Буров-Петров предлагал сохранить окружную систему территориальной организации власти, предлагая создать три округа и районы, с сохранением сельских советов. Согласно его мнению, такое деление привело бы созданию сильной и авторитетной власти и способствовало бы упрочению административных и экономических связей населения с центром области.

Активным проводником идеи о разделении области на кантоны был Дублицкий, который доказывал «нецелесообразность окружной системы из-за оторванности центральных властей области от населения и экономических интересов отдельных районов» и предлагал районировать область на 10 кантонов, 33 района [7. л. 13].

Токбаева, придерживаясь установки центра, указал на необходимость создания отдельных административных единиц для национальных меньшинств, оказавшихся в составе вновь образованных национально государственных образований. Выступая в третьей сессии ВЦИК XII созыва он заявил, что на рассмотрения центра было представлено резолюция о создании самостоятельного района с русским населением, который не будет подчиняться никаким органам кроме ЦИКа Киргизской АССР. Подчинив район непосредственно республиканским властям комиссия по районированию выбивала почву от тех лиц, которые могли злоупотреблять своими полномочиями при отправлении властных полномочий или спекулировать подобными идеями.

Фатьянов предлагал упразднить округа на севере и организовать районы и сельские советы с непосредственным подчинением центру. Касаясь округов юга области, он предлагал временно оставить окружную систему, объединив два округа в один. Его проект был поддержан в областном исполкоме.

1 марта 1926 г. постановлением президиума облисполкома (протокол № 114 п. 3) было признано целесообразным разделить область на три округа, с разбивкой на районы и сохранением сельсоветов. Также была признана необходимость создания национальных районов [7. л.35].

Альтернативный план деление области на районы по трехступенному принципу: центр - район - сельсовет был признан идеальным для автономной республики. Однако такое деление не могли осуществить по следующим причинам:

- а) отсутствие населенного пункта, способного быть административным и хозяйственным центром районов;
- б) отсутствие почтовой и телеграфной связи между проектируемыми районами и центром республики;
- в) трудности комплектации районного аппарата;
- г) большая протяженность районов, сопряженная с трудностями установления связи между районами и сельсоветами (расстояние отдельных сельсоветов до районных центров достигал до 200 верст). В силу вышеуказанных причин проект деления Кыргызстана на районы был отклонен [7. л. 13].

Учитывая этническое многообразие населения Кыргызстана, Среднеазиатская комиссия по районированию и комиссия по районированию области признали кантонное

деление более подходящим. При таком районировании этнические меньшинства имели право на самоуправление. При кантонном делении они также получали бы свою культурно-языковую автономию. УПОЛСТО 29 марта 1926 г. поручает областной комиссии по районированию и Среднеазиатской комиссии по районированию проработать вопрос о кантонном делении области с точки зрения административного удобства [5. л.2].

Дополнительно изучив материалы, правительство Кыргызстана соглашается с предложением о делении автономной республики на кантоны с последующим делением на волости. При кантонно-волостном устройстве наиболее точно учитывались критерии нового административного деления: национальные и родоплеменные особенности, хозяйственный уклад, экономические связи и естественно-географические условия. Количество кантонов в области, как предполагалось, должно было быть приблизительно 12-13. Позднее руководители работ по районированию остановились на семи кантонах, которые появились согласно обособленному географическому расположению этих административных единиц, учитывая экономический и национальный факторы.

После районирования Кир АССР стала выглядеть таким образом

Кантоны	Количество волостей	Количество с/Советов
Фрунзенский	5	46
Чуйский	3	31
Таласский	5	55
Каракольский	10	92
Нарынский	9	26
Ошский	11	105
Джалал-Абадский	9	99

Все материалы по районированию Кыргызстана были рассмотрены ВЦИКом 1926 г. На сессии Орозбеков А. выступил с докладом о национально-административных единицах. Президиум ВЦИК прослушав доклад и изучив все материалы по районированию автономной республики 6 декабря 1926 г., принимает постановление об изменении административного деления Киргизской Автономной Республики с утверждением представленной киргизской комиссией по районированию проект административного деления Киргизской автономной республики согласно которому взамен существующих ранее четырех округов, 72 волостей были организованы семь кантонов, 52 волостей, 454 сельсоветов.

Суммируя вышесказанное можно сказать, что Кыргызстан прошел несколько этапов при районировании в середине двадцатых годов. На первом этапе реформы административно - территориального деления превалировала идея обьединения административно территориальных единиц. Процесс обьединения проходил в форме «механического слияния» административно - территориальных единиц. И этот процесс происходил на уровне волости. На уровне уезда превалировала другая тенденция - выделения новых уездов из состава существовавших уездов.

Национально - государственное размежевание 1924 года побудило к проведению новой реформы административного деления. На этом этапе областной ревком ККАО решает разделить автономную область на два округа. Причина подобного шага было стремление областного руководства уменьшить расходы на содержание административного аппарата и имеющиеся наработки Туркестанского центрального статистического управления. Однако при реализации этого плана районирования выявились недостатки которые сильно препятствовали нормальной деятельности окружных органов власти что вынудило областные власти на реформы административного переустройства области. К реформе административного деления области подталкивали также декларации советской власти, которые гарантировали права этническим меньшинствам пользоваться своим языком при отправлении государственной власти.

На третьем этапе районирования ККАО областное руководство решает провести реформу административного деления на основе этноязыковых признаков. Основной целью реформы было сблизить государственную власть и приблизить власть к народу путем перевода делопроизводства на язык этнической *группы* преобладающей в данной волости. При проектировании новых административных единиц областное руководство шло в русле указаний Средне Азиатской комиссии по районированию. В ходе работы комиссии по районированию КАО были предложены различные варианты районирования, в итоге дискуссии комиссии останавливается в проекте деления области на кантоны. При кантонном делении, как утверждали работники комиссии по районированию, учитывались все замечания, которые высказывались чиновниками из Ташкента. Кантонное деление, как предполагалось, решит проблему взаимоотношений между представителями различных этносов и снимет актуальный вопрос этнических взаимоотношений.

Литература

1. Малабаев Дж. Укрепление советов Киргизии в период строительства социализма (1917-1937 гг.) - Фр., 1969; Нурбеков К. Возникновение киргизской советской национальной государственности. - Фр., 1964; Джунушев А. Из истории образования Киргизской Автономной Республики. - Фр., 1966; Ожукеева Т. XX век: возрождение национальной государственности в Кыргызстане. - Б., 1993; Джуманалиев А. Политическая история Кыргызстана - Б., 2005; Нурматова Г.А. реформирование местного самоуправления в КР: политологический анализ. Дисс... канд. полит, наук. - Б., 2009.
2. Материалы по районированию Туркестана. -Выпуск П.-Т ашкент, 1924.
3. ЦГА КР, ф. 1247, оп. 1, д. 62.
- 4.ЦГАПДКР, ф. 16, оп. 16, д. 17.
- 5.ЦГАКР, ф.20, оп. 1, д. 115.
- 6.ЦГАКР, ф. 1383, оп. 1, д. 105.
- 7.ЦГАКР, ф.20, оп. 1, д.340.