

УДК 94(575.2):352.075

DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-6-10-15

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСТАНА В ПЕРИОД НАХОЖДЕНИЯ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

А.А. Карашев

Аннотация. Обрисовывается ретроспектива форм кыргызского местного самоуправления в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи. Этот период, с точки зрения автора, является весьма интересным, поскольку пирамида управления была по-своему органичной, хотя и эклектичной. Формы западного и молодого российского парламентаризма сосуществовали с общинными традициями кыргызского этноса. Описывая особенности сочетания применения на местном уровне элементов европейского парламентаризма и традиционных для кыргызов форм управления и принятия решения, автор делает вывод о том, что применение в практике привнесённых в Кыргызстан новых чужеродных форм местного управления не привело к искоренению древней самоуправленческой практики общинного самоуправления кыргызов. Автор статьи отмечает три великих испытания для кыргызского местного самоуправления: феодализм – Российская империя – СССР. И, как свидетельствуют последующие события (реформа местного самоуправления) нового Кыргызстана, народ сохранил в своей памяти вековые общинные традиции, которые обрели уже модернизированные формы в реформе территориального управления Кыргызской Республики. В статье также пунктирно отражены взгляды автора на древнее кыргызское общинное самоуправление, которое он считает одной из форм местного самоуправления.

Ключевые слова: Российская империя; Кыргызстан; СССР; древнее кыргызское общинное самоуправление; территориальное управление; Кыргызская Республика; формы местного самоуправления; болуши; волостное управление; айльные старшины; кочевое управление.

РОССИЯ ИМПЕРИЯСЫНЫН КУРАМЫНДА ТУРГАН МЕЗГИЛДЕ КЫРГЫЗСТАНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ БАШКАРУУНУ ТРАНСФОРМАЦИЯЛОО

А.А. Карашев

Аннотация. Бул макалада автор Кыргызстан Россия империясынын курамында турган мезгилдеги Кыргыз жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун формаларынын ретроспективасын баяндайт. Бул мезгил, автордун көз карашы боюнча, абдан кызыктуу, анткени башкаруу пирамидасы эклектикалык болгону менен, өзүнчө органикалык болгон. Батыш жана жаш орус парламентаризминин формалары кыргыз этносунун жамааттык салттары менен бирге жашаган. Европа парламентаризминин элементтерин жана кыргыздар үчүн салттуу башкаруу жана чечим кабыл алуу формаларын жергиликтүү деңгээлде колдонуунун өзгөчөлүктөрүн баяндоо менен, автор Кыргызстанга киргизилген жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жаңы чет элдик формаларын практикада колдонуу кыргыздардын жамааттык өз алдынча башкаруусунун байыркы өз алдынча башкаруу практикасын жоюуга алып келген жок деген тыянак чыгарат. Макаланын автору Кыргыз жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун үч улуу сыноосун белгилейт: феодализм – Россия империясы – СССР. Жаңы Кыргызстандын кийинки окуялары (жергиликтүү өз алдынча башкарууну реформалоо) эл эсинде эзелки жамааттык салттарды сактап калды, алар Кыргыз Республикасынын аймактык башкаруусун реформалоодо модернизацияланган формага ээ болду. Макалада ошондой эле автордун жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бир түрү деп эсептеген байыркы кыргыз жамааттык өз алдынча башкаруусуна карата көз караштары да чекиттүү чагылдырылган.

Түйүндүү сөздөр: Россия империясы; Кыргызстан; СССР; байыркы кыргыз жамааттык өз алдынча башкаруу; аймактык башкаруу; Кыргыз Республикасы; жергиликтүү өз алдынча башкаруунун формалары; болуш; волостной башкаруу; айылдык старшиналар; көчмөн башкаруу.

THE TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENT IN KYRGYZSTAN DURING THE PERIOD WHEN THE COUNTRY WAS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE

A.A. Karashev

Abstract. The article outlines a retrospective of the forms of Kyrgyz local self-government during the period when Kyrgyzstan was part of the Russian Empire. This period, from the author's point of view, is very interesting, since the management pyramid was organic in its own way, although it was eclectic. The forms of Western and young Russian parliamentarism coexisted with the communal traditions of the Kyrgyz ethnic group. Describing the peculiarities of combining the use of elements of European parliamentarism at the local level and traditional forms of governance and decision-making for the Kyrgyz, the author concludes that the application of new alien forms of local government introduced into Kyrgyzstan did not lead to the eradication of the ancient self-governing practice of communal self-government of the Kyrgyz. The author of the article marks three great trials for Kyrgyz local self-government: feudalism - the Russian Empire – the USSR. And, as evidenced by the subsequent events (local government reform) of the New Kyrgyzstan, the people have preserved in their memory the centuries-old communal traditions, which have already acquired modernized forms in the reform of the territorial administration of the Kyrgyz Republic. The article also reflects the author's views on the ancient Kyrgyz communal self-government, which he considers one of the forms of local self-government.

Keywords: Russian Empire; Kyrgyzstan; USSR; ancient Kyrgyz communal self-government; territorial administration; Kyrgyz Republic; forms of local self-government; bolushi; volost administration; village elders; nomadic administration.

Данная статья носит научно-аналитический характер и описывает характер древнего общинного самоуправления кыргызов. Ранее авторы давали примеры описания таких традиций, но в данной статье акцент делается на саму суть национального общинного мировоззрения, позволившего кыргызам сохранить эти первоосновы, несмотря на различные перипетии истории. В частности, описывается адаптивность кыргызских самоуправленческих традиций в период нахождения Кыргызстана в составе Российской империи.

Приведённые примеры и выводы служат основанием утверждать, что особенности древних традиций местных коллективов кыргызских племён и родов следует учитывать в реформах управления на местном уровне. Игнорирование этого исторического опыта кыргызского народа может исказить современные цели демократизации и децентрализации управления на местах, а чуткое отношение к природе кыргызского самоуправления позволит обогатить палитру нынешнего местного самоуправления, особенно различные его проявления в территориальном общественном самоуправлении.

Кыргызское местное самоуправление имеет глубокие исторические корни. Сердцевиной его является общинное народное самоуправление кыргызского народа.

Формы общинного самоуправления и способы взаимовыручки кыргызам известны с глубокой древности. На протяжении многих веков они представляли, и, пожалуй, по сей день

представляют собой способы самоорганизации кыргызской общины для решения важнейших вопросов коллективного бытия.

Важный фольклорный источник, в котором учёные черпают сведения об исторических судьбах кыргызов, – эпос «Манас» донёс до нас свидетельства о древних формах общинного самоуправления, характерных для родоплеменного строя, основой которого была большая патриархальная семья [1].

Патриархальная семья жила по неписанным правилам общежития, руководствовалась в своей деятельности глубоко коллективными началами.

Управление в ней осуществляли родовые старейшины, но многие вопросы решались общиной коллективно. В функции племенных и родовых старейшин входило решение узловых вопросов для племени и рода – порядка и маршрутов перекочёвок, избрания военных вождей, общинного правосудия, переговоров с родственными и соседними племенами.

Совет аксакалов, действовавший на принципах коллективного начала, пользовался неизменным почётом и уважением во всём роде, а его решения исполнялись беспрекословно. Традиции глубокого почитания старших по возрасту сохранились у кыргызов и многих других восточных народов и по сей день.

Отношения между племенами также строились на демократических принципах, путём равного представительства. Для этого веками

были отшлифованы разнообразные процедуры участия.

В «Манасе» даётся развёрнутое описание того, как избирался общий предводитель для воинских походов. Нередко в решении таких вопросов принимали участие не только аксакалы, именитые баатыры, но и весь народ.

Сам Манас был избран предводителем на совете аксакалов. Об этом повествуют манасчи, благодаря которым текст поэтического эпоса, передаваемый из уст в уста, был донесён до наших дней.

Первым большим испытанием для общинного самоуправления стал переход общества в феодальную общественно-экономическую формацию, когда местная знать стремилась получить как можно больше ресурсов в свою собственность. Не так-то просто это было сделать, так как общинное самоуправление впиталось в плоть и кровь свободолюбивых кыргызов. Это первое серьёзное испытание кыргызское общинное самоуправление с успехом выдержало.

До середины XIX столетия, вплоть до присоединения к России, кыргызы сохранили первичные формы демократии – родовые собрания, советы старейшин (аксакалов), народные сходки с преобладающим участием аристократии и баатыров – предводителей войск – курултай.

Наступило следующее испытание для местного самоуправления кыргызов.

Вторая половина XIX века стала для истории кыргызов поистине переломным, судьбоносным моментом. В этот период произошло важнейшее событие: земли проживания кыргызов вошли в состав Российской империи.

Причина такого объединения – борьба кыргызских племён с Кокандским ханством, установившем кабальную зависимость кыргызов и обложившем население непомерными налоговыми податями.

В 1867 году было образовано Туркестанское генерал-губернаторство с центром в городе Ташкенте, включавшее Сыр-Дарьинскую (центр – город Ташкент) и Семиреченскую (центр – город Верный) области, граница между которыми с юга на север проходила по реке Курагаты, берущей начало в Киргизском Ала-Тоо и впадающей в реку Чу.

Области делились на уезды, как это практиковалось на всей территории Российской империи. В Сыр-Дарьинскую область входили: Аулие-Атинский, Ходжентский, Джизакский, Ташкентский, Чимкентский, Туркестанский, Казалинский и Перовский уезды, в Семиреченскую – Иссык-Кульский, Токмакский, Верненский, Капальский и Сергиопольский уезды.

После ликвидации Кокандского ханства в начале 1876 года в составе Туркестанского генерал-губернаторства была образована Ферганская область, куда входила и южная часть Кыргызстана.

В 1882 году Семиреченская область была присоединена к Степному генерал-губернаторству, а с 1899 года вновь вошла в состав Туркестанского края [2].

При всех административно-территориальных перетасовках и перипетиях уезды по-прежнему делились на волости, а последние – на низшие административные единицы – айлы.

Так, в конце XIX века земли кыргызов были включены в Семиреченскую область, которая имела трёхуровневое административно-территориальное деление. Она состояла из следующих административных единиц – уездов, подразделявшихся на волости, далее делившиеся на айильные сообщества.

Присоединение в конце XIX века к России вовлекло кыргызский народ в другие формы общественно-государственного уклада, частично по европейскому образцу.

Собственно говоря, начался процесс интеграции кыргызской культуры в общемировые процессы развития государственности по европейскому образцу. Впервые был создан прецедент европеизации системы кыргызского государственного управления. Произошла смычка европейской и азиатской культур.

Естественно, возникла опасность тотального «растворения» самобытной культуры кыргызов в этом «котле для переплавки» управленческой, социальной и иной культурной среды. Появилась реальная угроза потери самобытности.

А опасения были вполне реальны, поскольку Российская империя твёрдо намеревалась имплементировать среди населения

присоединённых земель элементы европейского парламентаризма.

К счастью, растворения и распада национальной культуры не произошло, и европейская культура была привнесена в земли кыргызского народа достаточно деликатно и осторожно, создав неплохие основы для постепенного построения правового государства в контексте глобального понимания этого вопроса. Своеобразные особенности национальной демократии не были утрачены и не потеряли своего значения.

Пройдя сквозь все времена, выстояв порою непростые, часто трагические испытания, общинные самоуправленческие традиции кыргызов не только выжили, но и послужили первоосновой для формирования современного кыргызского местного самоуправления.

Хотя, приходится признать, что для этого понадобилось гораздо больше времени, чем первоначально планировалось.

Система управления в тот период имела своеобразные особенности. В целом государственное управление в Кыргызстане в период с 60-х годов XIX века до 1917 года было построено по принципам военно-народного управления, одновременно сочетая в себе черты полицейского государства и так называемой народной демократии с сохранением национальных управленческих и культурных традиций.

Собственно говоря, без такого сочетания и учёта особенностей кыргызского управления органичное вхождение в состав царской России было невозможно и грозило бы конфликтами культурного свойства. А это неизбежно вылилось бы и в политические конфликты.

Вот как строилось управление того времени.

Политическая власть находилась в руках военной администрации в лице военного генерал-губернатора Туркестана, назначаемого российским императором. Вопросы же местного значения, имевшие в основном хозяйственный характер, решались на началах местного самоуправления.

Власть местного самоуправления была выборной – население само избирало своих местных управителей. Таким образом, люди избирали себе манапов, аксакалов, биев и казиев.

Местное управление различалось для оседлого и кочевого населения. Для оседлого населения власть строилась в форме советов аксакалов. Такие советы образовывались из представителей нескольких селений. Сёла российских и украинских переселенцев составляли отдельные местные сообщества.

Для кочевого населения избирались айльные старшины.

Распорядительная власть в волости находилась в руках волостного управителя (болуша). Волостные управители, сельские и айльные старшины избирались на три года. В то же время выборы осуществлялись не прямым, а косвенным путём – выборщиками от населения. Старшины избирались на сельском сходе, волостные управители – на волостном съезде.

По свидетельству Бермет Маликовой, известный учёный Доолотбек Сапаралиев рассказывает о том, как были организованы выборы волостных управителей: «Представители русской царской администрации возглавляли генерал-губернаторство, области, уезды. Но один из помощников уездного начальника назначался из местной элиты.

Уезды делились на волости и вот на этом уровне волостного управления начальники уезда организовали съезды для выбора волостного или болуша. Делегатов-выборщиков избирали элю-баши (главы 50 кибиток) – тайным голосованием.

Это были не прямые, а косвенные выборы, но процесс голосования происходил тайно: бросали шары или камешки, чёрные и белые – чёрные «против», белые «за». Кто набирал больше всех голосов, тот и побеждал. Например, с 1867 года проводились альтернативные выборы, где выставлялись по два-три претендента на должность» [3].

Когда избирали болушей, русская администрация в основном ориентировалась на местную элиту, смотрела, какое влияние имел претендент. Поэтому первыми кандидатами на должность волостного были в основном бии и манапы.

Подавляющая часть кыргызских болушей, а именно около 90 процентов из них, были представителями кыргызской родовой элиты,

что, впрочем, вполне объяснимо и понятно. Но со временем, что представляется вполне резонным, на эти должности стали отбирать наиболее способных, и часто из среднего слоя.

Были также случаи, когда население игнорировало выборы, и тогда русские власти сами назначали туземную власть [3].

В подчинении болушей на местах действовали старшины, выполняя их указания в пределах своего административного аила.

В районах оседлого населения – сельские, а в городах – квартальные аксакалы, так же как волостные управители и аильные старшины, избирались сроком на три года. Результаты выборов утверждались военным губернатором. Как и волостные управители кочевого населения, аксакалы наделялись распорядительной и полицейской властью.

В полномочия волостных начальников входило и решение земельных вопросов, подбор народных судей, так как ряд правонарушений, не носивших политического характера, разбирались народными судами – биев и казиев.

Народные суды действовали исключительно для кыргызского населения, и главным основанием при решении дел были народные обычаи и шариат.

В этом отношении чиновники Российской империи первоначально полностью шли навстречу кыргызскому населению, признавая его традиционные нормы и обычаи. В таком народном суде дела нередко разрешались примирением сторон.

Вопросы осуществления правосудия регулировались Положением от 1867 года, на основании которого были созданы уездные суды и военно-судебные комиссии, руководствовавшиеся действующими законами Российской империи.

Но действие положения применительно к кыргызскому населению было ограничено определённым кругом уголовных дел. Местное население подлежало судебной ответственности по общим уголовным имперским законам, кроме дел о насильственном угоне скота (*барымта*) между кыргызами. Дела об убийстве должностных лиц, о выступлениях против правительства,

об измене, о нападении на казённые транспорты и почту рассматривались в военных судах.

В то же время для кочевого населения были сохранены суды биев, для оседлого – казиев, которые разбирали дела, не входившие в ведение уездных и военных судов. В судебном производстве суд казиев руководствовался шариатом, основанным на Коране, а суд биев – нормами обычного права (*adam*). Произошло разграничение вопросов ведения имперских судов и традиционных судов кыргызов – биев и казиев.

И здесь сохранилась выборность судей. От каждого административного аила выбирался один бий (судья) сроком на три года. В зависимости от количества кибиток на каждую волость приходилось до восьми биев, результаты избрания которых утверждал генерал-губернатор. Жалованье биям не предусматривалось.

Они получали вознаграждение от решения дел с виновных (айып – штраф, установленный обычаями).

По имущественным искам штраф не должен был превышать десятую часть стоимости имущества. Исковые дела на сумму не свыше 100 рублей решались биями административного аила. Иски, превышавшие 100 рублей (до 1000 рублей), рассматривались на волостном съезде биев, где присутствовал волостной управитель, а на сумму свыше 1000 рублей – на чрезвычайном съезде биев одного или нескольких уездов [2]. Таким образом, произошло разграничение вопросов ведения и среди судов биев различного территориального уровня, а не только между национальными судами и судами Российской империи.

Таким образом, судебная реформа была направлена на уточнение сферы компетенций судов различных инстанций, что, безусловно, способствовало более оперативной судебной практике разбирательства дел.

Характерная особенность того витка кыргызской истории заключается в том, что Российская империя привнесла в жизнь кыргызского общества основные элементы европейского парламентаризма.

Но объективности ради следует признать, что внедрение европейских нововведений и модернизация народного управления были

осуществлены весьма деликатно. При этом было продумано возможное негативное, разрушительное влияние реформы на многовековую национальную культуру.

Реформаторы старались сделать преобразования таким образом, чтобы не нарушить местные обычаи и общинные традиции, а достичь оптимального, органичного сочетания новых для населения и традиционных форм управленческой культуры. Конфликты никому не были нужны: ни российским чиновникам, ни уж точно кыргызскому народу.

По этой причине реформы управления не вызывали серьёзных недовольств среди местного населения. В целом даже наличие вышестоящих силовых структур в лице уездного управителя и генерал-губернатора не подменяло собой системы кыргызского местного самоуправления, которое сохранило древние самоуправленческие традиции кыргызов.

Трудно сказать, что бы произошло далее, во что бы трансформировалась система управления, да и само кыргызское общество, не случись в 1917 году Октябрьской Социалистической революции.

Возможно, кыргызское местное самоуправление приобрело бы иные черты и сегодня мы бы имели вполне устойчивые муниципалитеты. Но история не терпит сослагательного наклонения. И всяческие рассуждения на тему «что бы было, если бы...» имеют более философский, нежели практический подтекст.

Таким образом, в 1917 году наступило третье серьёзное испытание кыргызского местного самоуправления на прочность – советский

период истории. Пожалуй, это было самое серьёзное и тяжёлое испытание.

Подводя итоги, можно сделать **следующие выводы.**

Нахождение Кыргызстана в составе Российской империи не уничтожило общинные традиции кыргызского народа, их вековые обычаи и формы самоуправления.

Изучение практики выборов волостных начальников (болушей) показало живучесть этих традиций, несмотря на привнесённые чужеродные форматы европейского парламентаризма.

Третий важный вывод заключается в том, что сама суть народного самоуправления обладает адаптивными способностями и может органично соседствовать с разными модификационными системами общественно-государственного управления.

Поступила: 15.02.24; рецензирована: 01.03.24;
принята: 04.03.24.

Литература

1. *Эшиев А.* Эпос «Манас» и исторические источники: параллели, аналогии, сходства / А. Эшиев. URL: <https://arch.kyrlibnet.kg/uploads/JAGUESHIEV%20A.M.-5.pdf> (дата обращения: 29.02.2024).
2. История Киргизской ССР: с древнейших времён до наших дней: в 5 т. Т. 2.
3. *Маликова Б.* Выборы у древних кыргызов. Почему власть не всегда переходила по наследству / Б. Маликова // КыргызИнфо. URL: <https://www.centrasia.org/newsA.php?st=1109754540&ysclid=1w07roavuk699287434> (дата обращения: 20.02.2024).