

УДК 340.141(512.154) (575.2) (04)

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА  
В КЫРГЫЗСКОМ ОБЩЕСТВЕ

*Б.И. Борубашов*

Рассмотрены формы и способы формирования народного представительства в кыргызском обществе, а также его принципы.

*Ключевые слова:* народное представительство; общественное самоуправление; обычное право; самоуправление кыргызов

Народное представительство – это система власти народа через представителей, избранных в органы государственной власти и общественного самоуправления в округах, районах, айылах и общинах. Народные представители самостоятельно решают все вопросы, касающиеся данной административной единицы и её населения.

Концепция народного представительства кочевых этносов возникла на основе идей приоритетности экономических интересов в общественном развитии социальных и экономических групп населения. На практике эти идеи были реализованы с помощью норм обычного права.

До середины XIX века система управления кыргызов была обусловлена родовыми признаками, следовательно, отсутствовал территориальный принцип управления. Каждым родом и племенем кыргызов управлял манап, избираемый большинством народа. Право управления считалось наследственным и передавалось преимущественно сыновьям и другим родственникам “выбывшего манапа, если богатство и личные достоинства внушают к ним уважение” [1, 385].

После вхождения в состав России административная реформа органов общественного самоуправления кыргызов в Кыргызстане проводилась в несколько этапов.

*На первом этапе* административного реформирования общественного самоуправления кыргызов иссыкульские кыргызы вошли в управление пристава кыргызов Большой орды Западно-Сибирского генерал-губернаторства.

В условиях 13 октября 1854 года, на которых кыргызы племени бугу могут быть приняты

в Российское подданство, предусматривалось, что они будут “управляться, как и доселе управлялись, через своих манапов, которым правительство предоставляет разбор и решение дел, возникающих между подведомственными им кыргызами по существующему у них порядку” [2, 175].

Руководитель иссыкульских кыргызов был назначен старшим манапом племени бугу, что равнозначно должности старшего султана казахов Старшего жуза. Особая должность “старший манап” учреждена была для того, чтобы влиять на местное население и обеспечить общественный порядок среди кыргызов.

Однако при первом удобном случае 10 января 1866 года было принято решение упразднить должность старшего манапа вообще. При этом русская администрация поясняла, что оно продиктовано желанием “прекратить на будущее время все поводы к интригам и образованию при выборе старшего манапа разного рода партий, действующих всегда не столько на общую пользу своего народа, сколько в виду личных интересов” [2, 299]. При этом было принято решение, чтобы управление кыргызами оставалось по-прежнему в непосредственном ведении волостных управителей и аульных старшин, которые должны выбираться из среды народа на общем основании.

Таким образом, на первом этапе административной реформы с 1855–1866 годы Российские власти управляли местным населением через назначаемых старших манапов, имея при этом управляющего со стороны российской администрации.

*Второй этап* административного реформирования органов общественного самоуправ-

ления кыргызов начинается с принятием Временного положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 года. На этом этапе административного реформирования наряду с местными были сформированы органы военно-народного управления. Положения предусматривали, в частности, местное самоуправление для туземного населения на основе адата у кочевого и шариата у оседлого населения по делам, не имеющим политического характера. Считалось, что сохранение правовых норм, привычных для местного населения, позволит, во-первых, обеспечить порядок и стабильность, основанные на соблюдении обычая, а во-вторых, примирит с русской властью кыргызов, которым было обещано сохранение их традиционного уклада жизни. Представители российской власти считали, что бояться развития самоуправления едва ли можно, если представители русской власти, уездные начальники, соответствуют своему высокому положению [3, 371].

Прогрессивная для своего времени административная реформа 1867 года в Кыргызстане стала лишь следствием коренного перелома в царской политике, проводимой по отношению ко всем подданным Российской империи.

В 1867 году управление киргизами было преобразовано, причем родовое заменено выборным. Волости и аулы стали управляться выборными волостными управителями и аульными старшинами.

Низшим звеном административной системы стало местное самоуправление, или так называемая “туземная администрация”. К двухуровневым органам местного самоуправления в Кыргызстане относились: у кочевников – аульные, волостные, чрезвычайные съезды; у оседлого населения – сельские и частные сходы.

Активным избирательным правом пользовались только мужчины, так как они являлись в большинстве случаев кибитковладельцами. Однако согласно статье 91 Временного положения 1867 года активным избирательным правом на аульных сходах должны были обладать и женщины, если они являлись кибитковладельцами [4, 125].

Выборная система по органам общественного самоуправления кыргызов регулировалась статьями 85–96 Временного положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 года [5, 290].

Волости формировались таким образом, чтобы их население было в основном однород-

ным, то есть либо кочевым, либо оседлым. Кочевые волости возглавляли волостные управители, а аулы – аульные старшины. Те и другие избирались на три года из местного населения по двухступенчатой системе: на первую должность – выборными от каждых 50, а на вторую – от 10 домохозяйств. Волостных утверждал в должности военный губернатор, а аульных старшин – уездный начальник.

Согласно Временному Положению об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 года в круг ведомства аульных съездов входило: избрание аульных старшин, которое, как правило, производилось по триальной системе, где 10 кибиток представляли собой 1 голос; избрание волостных выборных так же по триальной системе, где 50 кибиток представляли собой 1 голос [5, 292]; а также на аульных съездах выбирались уполномоченные на особые съезды кочевников.

На аульных съездах решали вопросы об изгнании того или иного члена рода с последующей выплатой податей и повинностей аулом до следующей податной переписи, а также вопросы о разделе семейного имущества. Каждый год обсуждали вопросы распределения зимних стоянок и летних пастбищ между отдельными кибитковладельцами, в нередких случаях исполнялись судебные функции при разборе земельных споров. На аульных съездах обсуждали вопросы об общественных нуждах, в том числе выдача доверенностей по общественным делам и вопросы по контролю фискальной политики, рассматривались дела недоимщиков налогов и порядок взимания налогов.

Волостной съезд кочевников, выполняя ряд важных функций, проводился, как правило, отдельно у кочевого и у оседлого населения, даже если они проживали в пределах одной волости.

Волостной съезд формировался согласно существовавшей тогда мажоритарной избирательной системе из выборных, которые избирались на аульных съездах в количестве одного на каждые 50 кибиток.

В компетенцию волостных съездов входило избрание из своих рядов волостного управителя и его заместителей, народных судей, которые, как правило, были либо биями, либо наряду с ними осуществляли судебные функции. На волостных съездах избирались по три специальных представителя для каждой волости, которые представляли интересы своей волости в случаях поземельных разбирательств на межволостном уровне.

На волостных съездах, как правило, решались все хозяйственно-экономические вопросы в пределах волости, в том числе устанавливались размеры жалования членам самоуправления в волости. Кроме того, осуществлялся контроль за тем, чтобы местная политика не шла вразрез с царской. Волостной съезд решал вопросы, касающиеся фискальной политики, и периодически осуществлял проверку данных податной переписи, представляемой им аульными старшинами.

Выборные же от аульных съездов на первом волостном съезде избирали волостного управителя, который впоследствии в течение трехлетнего срока своих полномочий вместе с уездным начальником назначал место и время созыва волостного съезда, а также был обязан следить за общественным порядком на волостных съездах.

Административная реформа 1867 года способствовала возникновению демократических принципов в кыргызском самоуправлении. Была введена система выборов, которые проводились регулярно, без ограничений по половым, имущественным и другим признакам. Кандидатов на должности аульной старшины и волостного управителя выдвигали на аульных сходах и волостных съездах, тем самым органы местного управления формировались населением. Аульные старшины и волостные управители на период срока их полномочий не сменялись, обеспечена невозможность влияния на ход выборов. В целом административная реформа 1867 года в Кыргызстане была для своего времени демократичной и прогрессивной.

На основании вышесказанного можно прийти к выводу о том, что в 60-е годы XIX века в Кыргызстане административная реформа органов общественного самоуправления кыргызов проводилась с целью укрепления царской администрации.

Структура административно-территориального управления Кыргызстана была создана в законодательном порядке. Значительная часть Временного положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 года была сохранена как в Положении об управлении Туркестанским краем 1886 года, так и в Степном положении 1891 года. Те немногие изменения, которые были внесены в вышеупомянутые постановления, заключались в следующем:

Порядок разделения аула на пятидесятства (каждые 50 кибиток представляли собой разновидность административной единицы, которая

избрала из своей среды одного выборного на волостной съезд), который существовал по Временному положению об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей 1867 года, был отменен, и выборные стали избираться на общем аульном сходе из расчета один на 50 кибиток.

В середине 80-х годов XIX века начинается *третий этап* административной реформы. В это время более тщательно и подробно регулировались вопросы местного самоуправления.

Волости образовались из нескольких смежных сельских обществ. В сельском обществе, состоящем из многолюдного селения, для содействия старшин избирались помощники в таком числе, какое окажется нужным по действительной в том надобности. При соединении сельские общества не раздроблялись на волости и состояли от одной до двух тысяч дворов.

Выборы представителей на волостной съезд производились на сельских сходах, состоящих из всех домохозяев, в присутствии сельского старшины простым большинством голосов, при условии, чтобы на сельских сходах участвовало не менее половины всех домохозяев общества.

Время и место для съезда волостных избирателей определял уездный начальник. Волостной съезд выборных считался состоявшимся, если на нем присутствовало не менее двух третей от всего числа выборных.

Волостные управители, сельские старшины и их помощники назначались по выбору населения на три года. На данные должности мог быть избран каждый туземный житель, который не подвергался по суду взысканиям, превышающим семидневный арест или денежному взысканию в тридцать рублей, не находился под следствием и судом и имел от роду не менее 25 лет. Генерал-губернатору предоставлялось, в исключительных случаях, назначать волостных управителей собственной властью.

Ведению волостного съезда подлежали: избрание народных судей, назначение и раскладка общественных сборов и повинностей, относящихся к нескольким сельским обществам. Военному губернатору предоставлялось право утверждать или не утверждать результаты выборов. В последнем случае губернатор или назначал новые выборы, или замещал должности волостного управителя и кандидата к нему по собственному усмотрению.

Волостной съезд определял жалованье волостным управителям до избрания иных соразмерно величине и благосостоянию волости. Пригово-

ры волостных съездов о содержании волостным управителям и о сумме на наем писарей и рассыльных представлялись на утверждение областного правления.

В системе местного самоуправления кыргызов особое место занимали чрезвычайные съезды, которые играли роль судебного, совещательного органа на местном уровне. Чрезвычайный съезд, как правило, собирался в случаях, когда возникали споры, не предусматриваемые русским законодательством, например: земельные и имущественные споры, основанные на национальных особенностях, а так же вопросы, касающиеся тяжких преступлений.

Порядок создания чрезвычайный съездов был следующим: избрание происходило по мажоритарной избирательной системе, каждые 20 кибиток избирали одного выборного, который принимал участие в работе съезда.

Со времени образования волостей, родовое начало значительно потеряло свое первоначальное значение. Это подтверждается следующим: а) в народных судах присяжные назначались биями, уже не из того рода или отделения, к которому принадлежали обвиняемый или доказчик, а из той волости, аула, пятидесятка, или десятка, где они числились; б) при несостоятельности виновных к платежу присужденного скота по уголовным делам привлекались уже не родственники, а одноаульцы обвиняемого и, смотря по величине иска, в платеже скота участвовал или весь аул, или же только те 50 или 10 кибиток, к которым принадлежал обвиняемый; в перекисления кочевников из одной волости в другую или из аула в аул переходила большая часть поземельных прав; г) баранта в крупных размерах прекратилась, грабежи весьма незначительные; по убийствам нет надобности прибегать к кровавой мести для получения удовлетворения по искам и обидам и прибегать к насилию, так как появилась возможность обратиться к русской власти, которая заставит народных судей разобрать дело и удовлетворить истцов; д) прекратился захват земель одним родом у другого, в защиту которого прочие роды объединялись между собою [6,14].

Управление носило военно-народный характер. Во главе областей и уездов стояли царские офицеры, участковые начальники и приставы. Под их надзором представители местного населения избирались в аульные старшины и волостные управители. Кыргызское население занимало территории 135 волостей, в состав которых входило более 3300 административных

аулов [7, 142–207; 8, 334–397; 9, 37–44] и они непосредственно управлялись избираемыми на три года волостными управителями и аульными старшинами.

Однако Положение об управлении Туркестанским краем 1886 года, так и Степное положение 1891 года, предоставило царской администрации право отменять выборы и менять старшин, отнеся рассмотрение данного вопроса в компетенцию военного губернатора, кроме того, генерал-губернатор имел право в исключительных случаях назначать волостных управителей и аульных старшин без проведения выборов.

На основании вышеизложенного можно прийти к выводу о том, что во второй половине XIX века в Кыргызстане административная реформа проводилась с целью укрепления царской администрации.

В целом во второй половине XIX века нижней единицей системы административного управления стала сельская община кыргызов, дополнительно выполняющая фискальные и полицейские функции. Задачей органов и должностных лиц народного самоуправления было сохранение спокойствия и порядка в волости, ауле и наблюдение за исполнением законов и повинностей. Чтобы избежать баранты, раскладки подати, волостные управители и аульные старшины сосредоточили полицейскую и распорядительную власть в волости.

Находясь в непосредственном подчинении уездного начальника, волостные управители исполняют все его приказания. В обязанности их входило приведение в исполнение судебных решений и постановлений народных судов [5, 291–292].

Выборный способ формирования должностных лиц местного управления в целом отвечал интересам кыргызского народа, так как в нем отражались определенные элементы народовластия, соблюдались такие принципы избирательного права, как прямые и регулярные выборы, тайное голосование.

С введением выборности в управление был разрушен институт наследственной преемственности власти, ранее осуществляемый исключительно биями-манапами, и постепенно стали утрачиваться вековые традиции родовых взаимоотношений, связанная с ними зависимость населения от родовой верхушки, что в целом позволило совершенствовать систему местного управления кыргызского общества.

Сельская община, став административным подразделением, приняла административные,

судебные и фискальные функции, что привело к изменению ее структуры и органов управления. Община, возникшая как поземельный союз равноправных членов, регулировавшая хозяйственную и общественную жизнь селения, превратилась в низовую организацию с функциями местного самоуправления, обеспечивающую поступление налогов, несение натуральных повинностей, охрану порядка. Законоположения Российского государства 1867, 1886 и 1891 годов превратили род и племя в бессловную общину (сельское общество), позволив им самостоятельно принимать важнейшие решения.

Концепция народного представительства, реализующаяся в кыргызском обществе, может быть изложена как совокупность следующих принципов:

1) народное представительство учреждается обычным правом;

2) народ как носитель суверенитета уполномочивает органы общественного самоуправления осуществлять от его имени власть;

3) с этой целью народ избирает в органы общественного самоуправления своих представителей – аульных старшин, волостных выборных, уполномоченных на особые съезды кочевников и волостных управителей.

Таким образом, концепция народного представительства в кыргызском обществе базировалась на нормах обычного права, что совершен-

ствовало систему самоуправления и политического устройства кыргызского народа.

### *Литература*

1. *Бардашев Г.* Заметки о дикокаменных киргизах // Туркестанский сборник. 1873. Т. 95.
2. Кыргызстан-Россия. История взаимоотношений (XVIII–XIX вв). Бишкек, 1998.
3. *Загряжский Г.* Заметки о народном самоуправлении у каракиргизов // Туркестанский сборник. Т. 95. 1873.
4. *Жиренчин К.А.* Политическое развитие Казахстана в XIX – начале XX в. Алма-Ата, 1996.
5. Проект положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей. 11 июля 1867 г. // Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1. Алма-Ата, 1960.
6. *Гродеков Н. И.* Киргизы и кара-киргизы Сырдарьинской области // Юридический быт. Ташкент, 1889.
7. Материалы по обследованию туземного и русского старожильского хозяйства и землепользования в Семиреченской области. Т. 7. Пишпекский уезд. Кыргызское хозяйство. Пг., 1916.
8. Там же Т. 8. Пржевальский уезд. Кыргызское хозяйство. Пг., 1916.
9. *Усенбаев К.* Общественно-экономические отношения кыргызов вторая половина XIX–начала XX в. Фрунзе, 1980.