

## КЫРГЫЗСТАН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

*Б.И. Борубашов* – канд. истор. наук, доцент

The article is about the new system of political administrative power and administration in Kyrgyzstan after joining to Russia. The article discovers the question about military administration and local government as a governance system in the second half of the XIX century and in the beginning of the XX century. The article describes the early stages of the constitutional monarchy development in Russia.

Нынешняя конституционная реформа в Кыргызской Республике имеет свои исторические корни. Конституционализм получил свое развитие во второй половине XIX в. В это время Кыргызстан находился в составе Российского государства и изучение проблем государственного устройства и управления Рос-

сийской Империи во второй половине XIX в. и начале XX столетия является актуальным сегодня, так как некоторые принципы государственного устройства и управления были заложены в те годы. После присоединения Кыргызстана к России, царское правительство приступило к формированию новой системы

административной власти, которая бы обозначила и закрепила свое абсолютное колониальное господство. С этой целью в 1865 г. было утверждено “Временное положение об управлении Туркестанской областью”, по которому система организации власти называлась “военно-народным управлением”. Государственная власть находилась в руках одних военных чиновников, во главе с генерал-губернатором, обладавшим неограниченными полномочиями.

В 1865 г. Семиреченский край был включен в состав вновь образованной Туркестанской области, которая подчинялась Оренбургскому генерал-губернаторству.

Земли кыргызов были объявлены государственной собственностью и закреплялись за кыргызами лишь в форме пользования. В Семиреченской и Сырдарьинской области Туркестанского генерал-губернаторства аналогичные порядки были установлены “Временным положением об управлении в Семиреченской и Сырдарьинской областях” (1867 г.), согласно которому на территории Туркестанской области было образовано Туркестанское генерал-губернаторство (центр – г. Ташкент), которое было разделено на две новые области – Семиреченскую (центр – г. Верный) и Сырдарьинскую (центр – г. Ташкент). В 1876 г. была учреждена Ферганская область из южной части Кокандского ханства, которая включала Маргеланский, Андижанский, Кокандский, Наманганский и Ошский уезды. В 1882–1898 гг. Семиреченская область входила в Степное генерал-губернаторство.

Законодательными актами Российской Империи 2-й половины XIX в., определявшими административно-территориальное устройство, органы управления, суда и финансово-экономические порядки в Кыргызстане, были: “Временное положение об управлении Туркестанской областью” 1865 г.; “Временное положение об управлении в Сырдарьинской и Семиреченской областях” 1867 и 1868 гг.; “Проект по управлению Ферганской областью” 1873 г.; “Положение об управлении Туркестанского края” 1886 г.; “Степное положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями” 1891 г.

С июня 1886 г. начала действовать общая система государственного устройства и управления, утвержденная Государственным советом и императором России. Устанавливались основные начала политико-административного устройства и судебной системы, систем землевладения и землепользования, налогообложения.

Особенностью государственного управления Туркестанского края было и то, что его администрация подчинялась не Министерству внутренних дел, а Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор совмещал функции военного и гражданского управления, при нем состоял помощник и особый совет из гражданских и военных чинов. Исполнительным органом являлась канцелярия, имевшая три отделения: 1) по вопросам управления и личного состава; 2) по земельным вопросам, налогам, по делам строительства, связи, просвещения и медицины; 3) по финансам, статистике, землям, вакуфному имуществу, по контролю за иностранными подданными.

По всем основным параметрам системы государственного управления Туркестанским и Степным генерал-губернаторствами совпадали. Новшеством было введение в Туркестане уездных участков и должностей участковых начальников из числа представителей военной администрации. Туркестанская система государственного управления относилась к типу военно-народного управления.

Военно-народное управление предполагало деление Туркестана на области во главе с военным губернатором; области на уезды, начальниками которых были полковники русской армии; уезды на волости, волости на участки, участки на зоны влияния аксакалов-старейшин, а в кочевых районах – на аульные общества.

В качестве главы местной администрации, генерал-губернатор осуществлял военную и гражданскую власть, являясь одновременно и командующим войсками Туркестанского военного округа. Он наделялся правом ведения дипломатических отношений с соседними государствами.

Во главе областей стояли военные губернаторы, имевшие и гражданские полномочия. Так, в Семиреченской области военный губернатор был одновременно и наказным атаманом

Семиреченского казачьего войска. Областное правление являлось коллегиальным учреждением, соединяло в себе права и обязанности губернского правления, казенной и судебной палат. Одновременно оно ведало:

- административным делением и устройством территории;
- обнародованием указов и распоряжений правительства;
- служебными и отпускными делами административного аппарата области;
- выборами в низовую администрацию волостей и аулов;
- вопросами религии; принятием в подданство иностранцев;
- образованием, здравоохранением; административной ссылкой лиц и их возвращением;
- сохранением порядка в области.

Кроме того, областное правление вело учет земель, распределяло их между жителями, организовывало ярмарки и базары, собирало статистические сведения, взимало подати и сборы, а по судебным отделам – готовило к слушанию гражданские и уголовные дела, осуществляло переписку по судебным и следственным делам.

Уездный начальник имел административные и полицейские полномочия, следил за сохранением порядка в уезде, сбором податей, за состоянием здравоохранения, торговли, собирал статистические сведения об уезде.

К органам местного самоуправления в Кыргызстане можно было отнести: у кочевников – аульные съезды, волостные съезды, чрезвычайные съезды; у оседлого населения – сельские сходы, частные сходы и т.д.

Волостные съезды выборных избирались аульными съездами в следующем порядке: один выборщик от 50 хозяев, в тех селениях, где существует остаток более 25 хозяйств, прибавляется по одному выборщику. В Семиреченской же области волостные съезды состояли из выборщиков, избираемых на сельских сходах сроком на три года.

Сельские местности генерал-губернаторства делились на участки, кишлаки и аулы. Установивалось, что 100–200 кибиток кыргызов

составляли аул<sup>1</sup>. Волости управлялись волостными управителями, аулы и кишлаки аульными старшинами. Низовая администрация избиралась на три года. Выборы проходили на съездах выборщиков от волостей, а в кишлаках и аулах – с участием всех жителей, имевших право голоса.

Выборщики от 1 до 50 кибиток избирали на сходе аульного старшину; съезд выборщиков от волости от 1 до 2 тыс. кибиток избирали волостное управление во главе с волостным управителем. Несколько волостей составляли уезд. Волостные управители и аульные старшины избирались на три года из местной родовой и феодальной знати, утверждались уездными начальниками. Они исполняли распоряжения властей, судебные решения, следили за поступлением сборов и т.п.

В каждом ауле хозяева 10 кибиток избирали выборного, а сход этих выборных – аульного старшину и его кандидата. На эти должности мог быть избран каждый, кто пользуется уважением и доверием народа, не опорочен по суду, не находится под следствием и имеет от роду не менее 25 лет. Аульные старшины, которые избирались на аульных съездах простым большинством голосов, несли довольно таки широкий круг обязанностей.

Аульный старшина был обязан регулярно созывать аульный съезд для проведения выборов, на которых избирались выборные на волостной съезд и особый съезд кочевников. Во время вышеупомянутых выборов аульный старшина должен был осуществлять контроль за их проведением, обеспечивать общественный порядок, но без вмешательства в самую сущность выборов.

В течение срока своих полномочий аульный старшина был обязан документально фиксировать и вести списки умерших, брачующихся и новорожденных, а также вести отчетность об изменении национального и количественного состава аула с последующим представлением вышеуказанных данных волостному управителю.

Аульный старшина должен был вести контроль за общественными расходами, с целью

<sup>1</sup> Положение об управлении Туркестанского края, 2 июня 1886 г. // Кыргызская государственность XX века. – Бишкек, 2003. – С. 35.

исключить злоупотребления общественной казной. В случаях перекочетов из одной волости в другую, он должен был осуществлять документационную переписку с волостными управителями и уездными начальниками.

Аульный старшина также осуществлял контроль за материальным благосостоянием кибитковладельцев, и данные, полученные в ходе наблюдения, заносил в подручную документацию, которая впоследствии проверялась волостным управителем. Вместе с помещиками осуществлял сбор налогов в ауле и выдачу соответствующих документов кибитковладельцам. Собранные денежные средства передавались волостному управителю, вместе с так называемой “шнуровой” книгой, в которой отмечалось, где и когда была выплачена та или иная сумма.

Ко всему аульный старшина с вступлением в должность обязан был сделать проверку последних данных податной переписки; впоследствии результаты проверки пересылались на рассмотрение волостного съезда.

Для выбора волостного и его кандидата в каждой волости хозяева 50 кибиток избирали одного выборного, съезды этих выборных избирали волостного. Выборы производились путем баллотировки. Избранным считался тот, кто получил большинство избирательных шаров. Генерал-губернатор, по представлению уездного начальника в письменном заключении утверждал лиц, избранных на должность волостного управителя и его кандидата. Волостных утверждал в должности военный губернатор, который мог в случае злоупотреблений и неисполнения обязанностей отстранить от должности волостных управителей, а уездный начальник – аульных старшин. Волостные управители имели полицейскую и распорядительную власть, наблюдали за порядком, соблюдением законов, вели сбор податей, выполняли указания уездных начальников, приводили в исполнение судебные решения и постановления народных судов. Волостные управители за неповиновение властям, драки могли подвергать виновных аресту до трех дней и штрафу в 3 рубля. Аульные старшины исполняли в ауле те же обязанности, что и волостные управители.

Волостной управитель нес ответственность за сохранение общего порядка, спокой-

ствие и благополучие в волости, а также принимал все необходимые предусмотренные законом меры для восстановления нарушенного порядка и безопасности. Волостному управителю предоставлялись права за маловажные и незначительные проступки, совершенные подведомственными ему лицами, подвергать виновных аресту до двух дней, либо денежному взысканию в пределах 1 рубля, или же назначению на общественные работы до 2-х дней. Таким образом волостной управитель обладал рядом существенных полномочий, являясь довольно значительной и немаловажной фигурой местного самоуправления, совмещающей административные и полицейские функции.

Волостной съезд у киргизов являлся следующим уровнем в развитии самоуправления Кыргызстана. Волостной съезд проводился, как правило, отдельно у кочевого и оседлого населения, даже если они проживали в пределах одной волости. Волостной съезд состоял, согласно существовавшей тогда мажоритарной системе из выборных, которые избирались на аульных съездах, по одному на каждые 50 кибиток<sup>1</sup>. Выборные же от аульных съездов на первом волостном съезде избирали волостного управителя, который впоследствии, в течение 3-летнего срока своих полномочий, вместе с уездным начальником назначал место и время созыва волостного съезда. К тому же волостной управитель был обязан следить за общественным порядком на волостных съездах.

Волостной съезд собирался в пределах волости, по всей территории Туркестанского края. Место и время зависело от уездного начальника. Для контроля над выборами волостного управителя, и в целях предупреждения нарушений, на выборах было необходимо присутствие уездного начальника или его заместителя в качестве наблюдателя. Помимо волостных управителей, волостной съезд избирал народных судей. Волостные съезды решали также вопросы распределения земель между различными сельскими общинниками, разрешения различных земельных споров между ними. В ведении волостных съездов находились вопросы поддержания дорог в должном

<sup>1</sup> Положение об управлении Туркестанского края, 2 июня 1886 г. // Указ. соч. – С. 33.

состоянии, постройки и ремонта мостов, постройки новых дорог, разработки тех участков дорог, которые указывались администрацией<sup>1</sup>.

Волостные съезды решали вопросы хозяйственного и административного самоуправления, выполняли полицейские функции в пределах своей компетенции, а также функции местного характера. Жалобы на решения волостного съезда подавались уездному начальнику. Все приговоры волостного съезда вносились в особую книгу.

На волостных съездах отсутствовал так называемый институт политических фракций. Каждый выборный имел один голос и представлял интересы своего аула. Голосование, а вместе с ним и принятие решения, проводилось простым большинством голосов. Но, несмотря на видимость демократизации порядков, царская администрация не желала терять контроль над местным населением, об этом свидетельствовало хотя бы то, что большинство решений волостного съезда, прежде чем вступить в силу, должно было пройти через рассмотрение их уездным начальником и военным генерал-губернатором<sup>2</sup>.

Сельский сход состоял из всех домовладельцев, кроме тех, кто состоял под опекой и кто был лишен голоса сельским сходом сроком на три года. В Семиречье же волостной управитель ко всему прочему выдавал удостоверение, подтверждающее передачу голоса. На сельском сходе избирался сельский староста, который должен был следить за порядком на съездах, а так же созывать сельский сход, преимущественно в выходные дни. Нужно отметить, что решения сельского схода вступали в силу лишь в том случае, если на сходе присутствовал сельский староста либо его заместитель, и не менее половины всех домовладельцев, имеющих право участвовать в подобных сходах.

В Семиреченской и Сырдарьинской областях действовали три вида суда: военный, суд на основании общих законов империи и народный суд. В Сырдарьинских городах и селениях создавались общественные хозяйственные управления, состоящие из 3–5 выбор-

ных. Они избирались на три года одновременно с аксакалами и утверждались уездными начальниками или городским начальником. Это был совещательный орган управления, призванный заниматься вопросами сборов и податей и общественным хозяйством.

В это же время в крае вводится новое судебное устройство, по которому действуют военный, народный и гражданский общеимперские суды. Существовали три инстанции народного суда: единоличный суд биев, волостные суды биев, чрезвычайные съезды биев<sup>3</sup>.

Мелкие уголовные и гражданские дела решали избравшиеся на три года судьи – би; в волости – волостной съезд биев. Высшей инстанцией для обжалования решений биев были русские чиновники – уездные начальники, уездные судьи, областные правления во главе с военными губернаторами и военно-судные комиссии.

Следовательно, органами судебной власти являлись уездный судья, военно-судебные комиссии, областные правления, подчинявшиеся по инстанции Правительствующему Сенату. В кочевых и полукочевых районах Кыргызстана появляется народный суд – с выборным бием, коим мог стать каждый, кто был не моложе 25 лет и не имел судимости. На каждую должность судьи избирались два кандидата, один из них утверждался на должности судьи, а другой – ему в кандидаты. Выбранный судья и кандидат утверждались губернатором, вместо жалования они получали бийлык – десятую часть суммы, присуждаемой по иску. Суд биев проходил гласно, публично.

В системе местного самоуправления чрезвычайный съезд кочевых кыргызов занимал особое место, и он скорее всего играл роль судебного совещательного органа на местном уровне. Чрезвычайный съезд, как правило, собирался в случаях возникновения споров, которые не были предусмотрены русским законодательством, например, земельные споры, основанные на национальных особенностях, а также вопросы, касающиеся религии. Порядок создания особых съездов был следующим:

<sup>1</sup> Там же. – С. 34.

<sup>2</sup> РГИА РФ. Ф. 1291, 82, 1868 г. Д. 6. Л. 13–15.

<sup>3</sup> Бекмаханова Н.Е. Многонациональное население Казахстана и Киргизии в эпоху капитализма. – Фрунзе, 1997. – С. 66–84.

избрание происходило на основе мажоритарной системы: каждые 20 кибиток избирали одного выборного, который от случая к случаю принимал участие в съездах.

В 80-е годы XIX в. произошли некоторые изменения в системе управления краем: в июле 1881 г. формируется Степное генерал-губернаторство. Вводится должность степного генерал-губернатора, которому подчиняются Акмолинская, Семипалатинская, Семиреченская области (последняя передана из ведения Туркестанского генерал-губернатора). Эти области управлялись на основании временных постановлений 1867–1868 гг., не получивших законодательного утверждения<sup>1</sup>.

Степное положение 1891 г. с некоторыми изменениями повторяло Временные положения 1867 и 1868 гг. и закрепляло сложившуюся ранее систему административных органов управления: степной генерал-губернатор, военные губернаторы – в областях, их канцелярии, областные правления, уездные начальники – в уездах; сохраняло все выборные органы казахов в аулах и волостях, но значительно увеличивало их зависимость от уездного начальника. Степное положение 1891 г. закрепляло изменения в судебной системе в степных областях, введенные законом 1886 г. В каждой области учреждался областной суд, в городах – мировые судьи. Для кыргызов сохранялся суд биев с разрешением дел по народным обычаям. Степное положение подтверждало, что земли кыргызов являются государственной собственностью, находившейся у кыргызов в бессрочном пользовании. Все излишки кыргызских земель переводились в ведение министерства государственных имуществ.

Согласно принятому в 1891 г. «Степенному положению об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями», областями управлял степной генерал-губернатор. Ему принадлежала исполнительно-распорядительная власть, право утверждать должностных лиц, проекты и сметы на строительные работы – до 20 тыс.

<sup>1</sup> Положение об управлении Туркестанского края, 2 июня 1886 г. // Указ. соч. – С. 38–39.

рублей, а также высылать неблагонадежных в Сибирь на срок до пяти лет<sup>2</sup>.

Степное положение 1891 г. ввело для кочевого и оседлого населения следующие подати и повинности:

- ☞ сельские общества, образованные из русских, дунган и уйгуров, за отведенные им в надел государственные земли платили оброчную подать наравне с государственными крестьянами – по количеству используемой земли. Раскладка причитавшейся с каждого сельского общества суммы между ее членами производилась на сельских сходах;
- ☞ в Семиреченской и Сырдарьинской областях местное кочевое население платило кибиточный сбор – по 2 рубля 75 копеек с кибитки; а оседлое – поземельные сборы и налоги (харадж и танап). Харадж устанавливался в размере десятой части урожая, танап – в зависимости от вида и сорта земледельческих продуктов.

В кочевых районах кибиточная подать собиралась волостными управителями и аульными старшинами. Они составляли списки кибитковладельцев, которые затем проверялись уездными начальниками, областными правлениями. Назначенная сумма кибиточной подати на волость распределялась между аульными обществами на волостном съезде, а в аулах – на аульных съездах с учетом благосостояния каждого кибитковладельца.

Согласно Степенному положению в областях учреждались общеимперские суды, действовавшие по общегосударственным законам, и суды биев, руководствовавшиеся нормами адата – обычного права. Общеимперские суды включали в свой состав мировых судей; окружные и мировые суды являлись высшей инстанцией судебной власти в областях. Мировые судьи, появившиеся в Кыргызстане в 1886 г., назначались и смещались Министерством юстиции после согласования со степным генерал-губернатором. Они существовали во всех уездах областей.

<sup>2</sup> Степенное положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями // Кыргызская государственность XX века. – Бишкек, 2003. – С. 41–42.

Значительная перестройка судебных органов в крае произошла на основании “Временных правил о применении судебных уставов 1864 г. в Сырдарьинской, Самаркандской, Ферганской, Семиреченской, Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской областях” от 2 июля 1898 г.. Были определены полномочия мировых судей, съездов мировых судей, окружных судов, судебных палат и верховного кассационного суда – Правительствующего Сената. В этих областях окружной суд рассматривал подведомственные ему уголовные дела с участием присяжных заседателей. Некоторые уточнения делались и в отношении суда биев.

17 октября 1905 г. Государь-Император России подписал Манифест “Об усовершенствовании государственного порядка”. Он содержал три основных положения: дать населению империи гражданские права и свободы; привлечь к участию в Государственной думе категории населения, ранее никогда не обладавшие избирательными правами, и развивать эти права; обеспечить народным представителям реальную возможность действительного контроля за деятельностью правительства.

Манифест обещал наделить Думу всеми полномочиями и правами полноценного законодательного органа власти, без одобрения которого ни один закон не мог вступить в силу. Еще не являясь конституцией, а всего лишь декларацией о намерениях, он стал исторически значимым прецедентом, переломным моментом в истории Российской Империи, и в условиях конституционной монархии, как наиболее демократической и приемлемой для мусульман формы государственного устройства, являлся не случайным и имел свои как объективные, так и субъективные предпосылки. Во-первых, конституционная монархия в начале XX в. была распространенной формой государственного устройства в развитых странах, а во-вторых, конституционно-монархический строй отвечал интересам господствовавших на тот момент общественных сил и политических элит в крае, которые, понимая невозможность достижения полного суверенитета, выбрали наиболее оптимальный вариант развития общества.

В 1910 г. началась подготовка и введение нового судебного устройства в Туркестанском и Степном генерал-губернаторствах, но до 1917 г. его так и не удалось осуществить.

В оседлых селениях, кочевых аулах, в участках продолжало действовать традиционное управление, основанное на правилах и законах адата и шариата. Сохранялся также народный суд, который осуществлял свои функции среди кочевников на основе обычного права, а среди оседлого населения – на основе мусульманского религиозного права. Однако судьи – казии и бии – стали избираться на съездах выборщиков на три года и утверждаться военными губернаторами областей. Решения судей контролировались уездными начальниками и участковыми приставами. Истец в народном суде оплачивал судебные расходы: мирзе (писцу), получавшему от 10 до 12 копеек за каждое рассмотренное дело, и есаулам (судебным приставам) – по 25 копеек<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Нарбаев Н.Б.* Россия и Евразия: проблемы государственности. – М., 1997. – С. 28–126.

*Б.И. Борубашов*

---

Областные правления, являясь исполнительными органами власти, находились под контролем военных губернаторов. Это был новый тип административно-территориального устройства, привнесенный в Среднюю Азию. Военные губернаторы ведали вопросами землевладения, землепользования, водопользования в оседлых и кочевых районах генерал-губернаторства, устанавливали и собирали налоги, контролировали работу уездной городской и сельской администрации, судов, занимались проблемами городского хозяйства.

Степное и Туркестанское положения предоставили царской администрации право от-

менять местные выборы и менять аульных старшин, прежде предоставив рассмотрение данного вопроса военному губернатору; кроме того, генерал-губернатор имел право назначать волостных управителей без проведения выборов, но только в исключительных случаях.

Таким образом, в действительности, в Кыргызстане того периода сохранялась лишь видимость существования местного самоуправления. Должностные лица местного самоуправления были лишь ставленниками царской администрации, которые должны были защищать интересы российского государства.