

Тагайбекова А.А.

**ИСТОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ
КЫРГЫЗСТАНА ДО 1917 г.**

A.A. Tagaibekova

**HISTORY OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION
OF KYRGYZSTAN UNTIL 1917**

УДК:956/45

В данной статье рассматриваются история административно-территориального деления Кыргызстана до 1917 г.

This article discusses the history of the administrative-territorial division of Kyrgyzstan until 1917

АТД (административно-территориальное деление) – феномен вполне древний. Можно вспомнить пример Римской империи с ее делением на провинции. В то же время феодальная модель территориально-государственного строительства обычно нарушала регулярность АТД. Для этой модели в ее европейском варианте было характерно деление территории на центры (города) с определенным самоуправлением и периферии, находившиеся под властью феодалов-землевладельцев. Феодал являлся землевладельцем и региональным лидером в одном лице, т.е. АТЕ (административно-территориальная единица) могла одновременно представлять собой феодальное владение. При этом распространенная чересполосица феодальных владений нарушала регулярность АТД.

Современное национальное государство, в отличие от средневекового феодального государства, обязательно использует регулярную систему АТД. Переход к современной модели территориально-государственного строительства происходил одновременно с формированием более или менее централизованной государственной власти и организацией государственного управления (а также самоуправления) на местах. Для организации государственного управления на региональном уровне и формирования структур самоуправления обязательно требуется стройная и строгая система АТД.

Существует ряд близких понятий – "административно-территориальное деление", "административно-территориальное устройство", "административно-территориальная организация". Все они означают примерно одно и то же, описывая формальную политико-административную структуру государства, или другими словами – его деление на формальные регионы.

Понятие «административно-территориальное деление» (АТД) имеет более выраженный политико-географический смысл. Под АТД обычно понимается собственно политико-административная карта государства, представляющая собой совокупность

административных единиц. АТД может пониматься и как процесс ("деление"), когда государство делят на такие единицы, и как результат этого процесса – сложившееся АТД. Процедура административно-территориального деления аналогична процедуре районирования и представляет собой его частный случай. Особенность АТД заключается в том, что районирование проводят государственные органы, исходя из поставленных управленческих задач, и что это районирование существует де-юре, в нормативных актах.

Теперь коротко об истории административно-территориального деления Кыргызстана до 1917 г.

Места поселений племён и народностей, живших на современной территории Киргизии, впервые упоминаются в письменных источниках, начиная с середины 1-го тысячелетия до н. э. Однако их отрывочность и фрагментарность не позволяют восстановить историю административно-территориального устройства политических объединений, существовавших на Тянь-Шане в разное время. Трудно сказать что-либо определённое в этом отношении для сакского периода. (7–3 вв. до н. э.). Можно лишь предположить, что большая часть территории Киргизии входила в состав саков-тиграхауда, а меньшая – область Приферганья – в пределы другого подразделения саков-хаумаварга. В период правления усуньских гуньмо (3 в. до н. э. – 4 в. н.э.) территория Киргизии составляла одну из основных в политическом и административном отношении частей этого царства. Столица его находилась в Прииссыккулье. Та же роль отводилась ей и в истории Семиречья и сопредельных стран в течение более чем 600 лет, начиная с конца 6 в. н.э., во время господства тюркских племён и народностей. Тюркские феодалы-каганы, ханы управляли обширным краем из Суяба, Баласагуна, Узгена и других мест путём установления удельно-улусной системы, которая подразделялась на более мелкие административно-территориальные единицы подобно с родоплеменным устройством страны. В эпоху господства монголов (13 в. – 1-я половина 14 в.) территория Киргизии входила в состав Джагатайского улуса, а в 14–16 вв. – Моголистана, занимавшего весь Тянь-Шань, Джунгарию и Кашгарию.

Крупным историческим событием явилось формирование на Тянь-Шане единой киргизской

народности (15 в.) и образование Киргизского ханства (2-я половина 15 в.), игравших видную роль в политической жизни Средней Азии и Восточного Туркестана.

Киргизское ханство, простиравшееся на севере до р. Иле и Балхаша, на юге – до пустыни Такла-Макан и Ферганской долины, состояло из 2-х улусов, граница между которыми проходила примерно по р. Нарын. После распада ханства, в 17 и до середины 18 вв. киргизские племена вели упорную и длительную борьбу с ойратскими феодалами, а в 19 в. – с кокандскими завоевателями за свободу и независимость своей страны.

Ни джунгарские правители, ни кокандские ханы не установили в Киргизии четко организованной административно-территориальной системы управления.

Основными административными единицами Кокандского ханства были крупные вилайеты (области) – бекства (районы) – аминства (серкерства) – аксакальства (волости). Вилайетами – Андижанский, Маргеланский, Наманганский, Ташкентский, Кокандский – управляли ханские ставленники кушбеги (или хакимы).

Во главе бекств стояли хакимы, бек аталыки, датки и др. Мелкими административными единицами были аминства и аксакальства. Последние состояли из кишлаков и айлов, являвшихся низшими и основными налоговыми ячейками.

Административными единицами у оседлого населения были небольшие города и селения, во главе которых стояли амлякдары или аксакалы (старшины).

Аппарат местного управления состоял из следующих чиновников: раиса, кур-баши, серкера, мираб-баши, казиев и различных мирз при них.

Одной из особенностей местного управления в ханстве являлось наличие некоторых пережитков военной десятичной системы управления. Так, в аппарате находились сотники-йузбаши, пятидесятники-элликбаши, десятники-уйбаши, которые были помощниками в управлении.

В административном отношении Кыргызстан был разделен на несколько районов, которые закреплялись за определенным вилайетом:

1. Центральная часть Тянь-Шаня и Иссык-Кульская котловина входили в состав Андижанского вилайета.

2. Таласская и Чуйская долины, а также прилегающие к ним горы, стали частью Ташкентского вилайета.

3. Территория южного Кыргызстана находилась непосредственно под управлением столичного Кокандского вилайета, позже Ош был преобразован в самостоятельный Ошский вилайет¹.

Кыргызы, проживавшие в пределах ханства, были разделены с учетом их родоплеменного

деления, что было обусловлено и тем, что ханская администрация стремилась препятствовать созданию территориального, экономического и политического единства кыргызов. Их разделенность создавала благоприятную почву для проведения политики, направленной на развязывание межплеменных усобиц, существенно ослаблявших кыргызов и снижавших их влияние в ханстве. Как свидетельствует множество исторических документов того периода, многие кыргызские роды и племена были не только разобщены, но и часто находились в состоянии взаимной вражды.

В начале 70-х гг. 19 в. приферганская часть Киргизии (без территории современного Ляйлякского района) была распределена между 13 бекствами (Араванское, Андижанское, Булакбашинское, Касанское, Маргеланское, Махрамское, Наманганское, Чартакское, Чимионское) и серкерствами (Балькчинское, Ошское, Сохское и Узгенское) Кокандского ханства².

Система управления внутри кыргызских родов и племен перед их вхождением в состав Российской империи покоилась на раннефеодальной основе, в которой присутствовали многие элементы от предшествующих времен. Большая роль в данной системе по-прежнему отводилась традиционным формам взаимоотношений, когда экономические, политические и административные методы принуждения дополнялись морально-этическими формами воздействия. Добровольное, вошедшее в привычку подчинение простых членов родов манапу, бию и авторитетному аксакалу значительно усиливалось и закреплялось моральной системой принуждения, освященной всем предшествующим опытом и традицией.

Вследствие низкой социальной дифференциации кыргызских родов, их небольшого количественного состава административное управление в них носило сословно-патриархальный характер. При этом основной формой организации кыргызов в рассматриваемый нами период была пастбищно-кочевая община, основной ячейкой которой был аил. Община в силу ее постоянного количественного роста и усиления процесса дифференциации постепенно стала приобретать черты классового общества. Однако она все еще зиждилась в значительной мере на системе кровнородственных связей и поэтому представляла собой единый организм с множеством традиционных институтов и форм прошлого. Все это вместе, наряду с часто конфликтными отношениями с другими родами и народами, приводило к тому, что власть и влияние родоправителей, являвшихся, как правило, самыми крупными собственниками в пределах своей общины, были настолько велики, что они могли вторгаться в различные сферы общественных отношений, включая даже семейные.

¹ Галиева З.И., Молдоев Э.Э. История государства и права Кыргызской Республики. Бишкек: 2011, С.177.

² Стратегическая матрица Кыргызстана: ретроспектива, современность и сценарии будущего развития. Бишкек, 2007. С.81.

Находясь в политической зависимости от Кокандского ханства в течение нескольких десятилетий, кыргызские родоправители сумели сохранить в своих руках не только власть над своими соплеменниками, но и прежнюю систему управления, базировавшуюся на системе кровнородственных связей и патриархально-феодалных отношениях.

Род или племя в силу своей автономности представляло собой некоторое подобие миниатюрного государства. Соответственно, власть главы рода или племени представляла собой государственную власть в миниатюре, которая в условиях частых межплеменных усобиц и необходимости эффективно отстаивать интересы и права общины перед ханской администрацией выражала собой самостоятельную форму внутреннего управления. В силу указанных причин власть родоправителя, основывавшаяся на патриархальных началах, во взаимоотношениях с другими родами и ханством в целом выражала и представляла интересы рода.

Накануне вхождения в состав России территория Киргизии была разделена более чем двадцатью крупными племенами: адыгине, багыш, бугу, джедигер, моголдор, монгуш, сарыбагыш, саяк, солто, черик (составляющие правое крыло), басыз, кушчу, кытай, мундуз, саруу (левое крыло), бостон, кесек, ават, кыпчак, найман, нойгут, теит (образующие группу ичкилик)³.

Кыргызские родоплеменные объединения, принявшие протекторат России в 1850-1860 гг., сразу же попали под власть царской администрации. Они были определены в Алатавский округ Семипалатинской области в составе Западно-Сибирского генерал-губернаторства⁴.

В 1865 г. была создана Туркестанская область в составе Оренбургского генерал-губернаторства. В эту область входили долины Таласа, Чуя, Иссык-Куля, Кетмень-Тюбе и другие районы Северного Кыргызстана.

По Временному положению 1867 г. Туркестанская область, Ташкентский район и земли, занятые в 1866 г. за Сырдарьей и часть Семипалатинской области (к югу от Тарбагатайского хребта) вошли в Туркестанское генерал-губернаторство. Оно состояло из Сырдарьинской (центр г.Ташкент) и Семиреченской (центр г.Верный) областей. Граница между ними проходила по р.Кураготы⁵.

В начале 1876 г. в связи с ликвидацией Кокандского ханства в составе Туркестанского генерал-губернаторства были образованы Самаркандская и Ферганская области, куда вошла и южная часть Кыргызстана.

Территория Кыргызстана оказалась раздробленной между отдельными областями Жети-Суу

(Семиречье), Сырдарья и Фергана Туркестанского генерал-губернаторства. Кыргызы проживали в Пишпекском, Пржевальском уездах Жети-Суйской области, в Аулие-Атинском уезде Сырдарьинской области, в Наманганском, Чустском, Андижанском, Ошском, Маргеланском, Чимионском, Кокандском и Исфанийском уездах Ферганской области⁶.

Такое административное деление не соответствовало экономическим и национальным интересам края.

В начале 1880 г. уезды Ферганской области были укрупнены и преобразованы в пять новых уездов – Кокандский, Маргеланский, Наманганский, Андижанский и Ошский.

Таким образом, административная сетка царской России слабо увязывалась с действиями территориального разделения труда, с историческими и природными условиями большой страны и, по большому счету, служила делу реализации имперского принципа «разделяй и властвуй».

Административно-территориальное размежевание «единой и неделимой» России осуществлялось таким образом, чтоб территории компактного государственного расселения были раздроблены. Так, территория Грузии была разделена между четырьмя губерниями, Белоруссии и Татарии – между пятью губерниями. Таким образом, наряду с прежними функциями административно-территориальное деление стало выполнять и новые — «противоавтономные» функции, очевидно противодействуя сепаратистским и национально-освободительным движениям.

Для управления новыми колониями Российская империя разработала отдельный свод законов (Положение). Если северная часть Кыргызстана, вошедшая в состав империи раньше, управлялась до 1886 г. на основании «Временного положения», принятого 11 июля 1867 г., то южная часть управлялась в течение 10 лет на основании «Положения», разработанного в 1873 г. генерал-губернатором К. фон Кауфманом. В 1886 г. для управления колониальными народами Туркестанского генерал-губернаторства было разработано новое «Положение», согласно которому административное управление приняло военно-колониальный характер.

Управленческая власть находилась в руках генерал-губернатора или военного губернатора, а исполнение производилось чиновниками канцелярии генерал-губернатора. При генерал-губернаторе действовал совет, состоявший из военных губернаторов областей и других высокопоставленных чиновников. В областях власть была в руках военных губернаторов. При губернаторе действовало управление, состоящее из трёх отделов: распорядительного, хозяйственного и судебного.

Области делились на уезды. Начальник уезда непосредственно контролировал военную, админис-

³ История кыргызов и Кыргызстана. Бишкек, 2000. С.138.

⁴ Там же.

⁵ Галиева З.И., Молдоев Э.Э. Указ.соч. С.256.

⁶ См.: Чотонов У. Кыргызстан по пути суверенитета. Бишкек, 2007. 57–58.

тративную и полицейскую ветви власти. На должности в этих ветвях власти назначались люди, имеющие воинские звания, что исключало привлечение представителей местного населения на эти службы. Вначале для влиятельных среди народа родовых правителей, манапов и биев существовала формальная должность – «помощник начальника уезда», но после укрепления российской власти она была аннулирована⁷.

В уездах кыргызские селения делились на волости, состоящие из 1000–2000 семей, а те, в свою очередь, делились на сельские части. Во главе волостей стояли волостные управители, которые переизбирались раз в 3 года. На эти должности назначались представители местного населения, которые обязаны были беспрекословно подчиняться вышестоящим инстанциям.

Волости создавались, в основном, по территориально-географическому признаку.

«Положения», принятые в 1867 г. и 1886 г., полностью ограничивали все права местного населения. Согласно 270-й статье «Положения» 1886 г. земельные владения кочевого населения, живущего в

Кыргызстане, перешли в собственность государства. Таким образом, Российская империя в любой момент при желании могла отнять летние пастбища и зимовья у кыргызского народа, хотя они населяли здешние места с древних времен. В результате, из 36 млн. десятин земли Жетисуйской области 29 млн. десятин, из 45 млн. десятин земли южных кыргызов 3 млн. десятин были отняты и переданы представителям славянских национальностей, переселившимся сюда из России. Земельные владения и имущества мечетей и управление ими были переданы в распоряжение областных управлений. Таким образом, начиная с присоединения к Российской империи, колониальной властью стали ограничиваться политические, экономические и религиозные права кыргызов.

⁷ Стратегическая матрица Кыргызстана: ретроспектива, современность и сценарии будущего развития. Бишкек, 2007. С.87.

Рецензент: к.и.н. Гапаров Т.