

ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ В УЗБЕКИСТАНЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2018 г. Г. Р. Маликова

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, Ташкент

E-mail: pmmalikova@gmail.com

Поступила в редакцию: 11.05.2017 г.

В настоящей публикации автором рассматриваются вопросы формирования и динамики развития института выборов: зарождение первых выборных традиций, совершенствование данного института на местном уровне, а также подробный анализ развития института выборности в период завоевания Туркестанского края царской Россией (период с 1877 по 1906 г.). Последний период изучается исключительно на основе материалов заседаний Ташкентской городской думы, которые находятся в Центральном государственном архиве Республики Узбекистан. Целью данной публикации является анализ как положительного, так и отрицательного опыта.

Ключевые слова: выборы халифа, минг-баши, иль-беги, аксакал, городской голова, гласный из христиан, гласный из нехристиан, Ташкентская городская дума, Ташкентская городская управа, баллотировка вставанием.

DOI: 10.31857/S013207690002186-6

История проведения выборов корнями уходит в далекое прошлое нашего государства. Среди политических институтов Востока первые выборные традиции зародились еще в 632 г., и сам факт участия населения (или значительной его части) в формировании выборных органов имел поистине колоссальное значение.

Как свидетельствуют различные источники: “после смерти посланника Аллаха — Мухаммеда, который в своем лице объединял и вероучителя, и руководителя общей молитвы — имама и политического вождя — амира, и верховного судью, шел спор о его преемнике как носителя высшей и политической власти в общине — об амуре”¹.

При жизни Пророк Мухаммед не высказывал мнения о том, кто из его преемников будет управлять после его смерти. Однако в Коране существует оят, в котором сказано, что мусульмане должны поклоняться Аллаху и его посланнику Мухаммеду, а также правителям

мусульман². На основании этого в исламском государстве был внедрен порядок прихода к власти преемника Пророка — халифа.

Перед смертью Пророк Мухаммед сказал: “Халифат по пути пророчества продлится тридцать лет, а затем Аллах вручит власть тому, кому пожелает”³. Исламское государство, правовые основы которого заложены Пророком Мухаммедом, после его смерти стало управляться халифами (“халиф” — с араб. яз. — преемник⁴), государственная политика тоже осуществлялась ими. Первые халифы — Абу-Бекр, Умар и Усман *избирались* соратниками Мухаммеда (мухаджирами и ансарами) из своей среды.

² См.: Алоуддин М., Қуръони К. Таржима ва изоҳлар (Коран / пер. и комм.). Т., 1992. Б. 60.

³ См.: Хусниддинов З. Исломи дини ва диний экстремизм: ғоялар қураши (Ислам и религиозный экстремизм: борьба идеологий) // Халқ сўзи, 1999. 2 сент.

⁴ См.: Ражабова М. Диний экстремизм ва терроризмга қарши қураш муаммолари (Проблемы в борьбе против религиозного экстремизма и терроризма). Т., 2003. Б. 32.

¹ Большаков О.Г. История халифата. Ислам в Аравии. 570–633. М., 1984. С. 190.

Первоначальный период формирования халифата, с правовой точки зрения, напоминает управление, организованное на основе первых очерков, отражающих принципы демократии. Понятие “выборы” существенно отличалось от того значения, которое мы придаем ему сегодня. При всей своей специфике первый электоральный опыт института выборов представляется ценным, к тому же “принцип выборности халифа не отрицался ни одним течением ислама”⁵.

В истории ислама существовали не похожие друг на друга четыре вида выборов: *всеобщие выборы* (шуройи омма тарики), *метод представления кандидата*, выдвинутого халифом (валояти ахд тарики), *частные выборы* (шуройи хосса тарики), *право меча* (таголлуб тарики)⁶.

Первая форма всеобщих выборов (шуройи омма тарики) означала, что халиф избирался большинством голосов (байъат), набранных на основе всех проголосовавших мусульман⁷. При данной форме считалось достаточным получение большинства голосов для избрания халифа. В период Хулафай Рошидин при помощи общих выборов были избраны первый халиф Абу-Бекр, четвертый – Али и пятый – Хасан⁸.

Вторая форма выборов – метод представления кандидатуры, выдвинутой халифом (валояти ахд тарики). Данный метод характерен тем, что халиф выдвигает кандидатуру на свое место, называет имя будущего кандидата. Выдвинутая кандидатура становится халифом при условии, что за него проголосовало большинство избирателей⁹.

Третья форма выборов – частные выборы (шуройи хосса тарики). При этой форме халиф предлагает несколько кандидатур, осуществлявших свою деятельность в системе управления. В свою очередь, авторитетные

политики голосовали за достойного быть халифом кандидата¹⁰, т.е. халиф избирался сановниками, которых назначал правящий халиф. Третий халиф Усман был избран на основе частных выборов¹¹.

Первоначально халифы избирались этими тремя формами выборов и на основе “ижмой уммат” – “соглашения мусульман” становились халифами¹².

Четвертая форма выборов – право меча (таголлуб тарики). Когда возникают разногласия среди мусульман, при отсутствии кандидата в правители из-за неимения единого решения появляются множество кандидатов, за которых мусульмане отказываются голосовать, и приходит лидер, который желает стать халифом и уверен, что народ пойдет за ним. Народ нехотя подчиняется ему. Когда среда успокаивается, данный халиф становится легитимным. Этот метод принимался народом как необходимый.

В период Хулафой Рошидин халифат не был наследственным. Власть не передавалась от отца к сыну. Халиф *избирался* по желанию народа. Даже хазрат Умар, не желая, чтобы его сын стал халифом, сказал общине: “Хватит одной жертвы с одного дома”. А хазрат Али по поводу этого высказался: “Не дам приказа, но и не дам отказа”, тем самым возложив ответственность за избрание халифа на народ¹³.

Итак, первые 30 лет халифат был теократическим государством с *выборным халифом*. В истории ислама первым, кто ввел форму султаната вместо халифата, был правитель Шома Муовия сын Абу Суфена. Этот монархический строй от умавидов в дальнейшем переняли аббасиды, а от аббасидов – усманиды¹⁴.

В дальнейшем учеными-востоковедами не раз поднимались вопросы касательно избираемости глав государств. Самым авторитетным трудом по исламской теории государственного права считается сочинение Абу-ль-Хасана аль Маварди (974–1058) “Аль-Ахкам ас-

⁵ История государства и права зарубежных стран // Государственный строй арабского халифата [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.bookgood.ru>

⁶ См.: Измирли И.Х. Ислом халифалигида вазифалар, шартлар ва сайлов шакллари (Функции, условия и формы выборов в исламском халифате) [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.siyrat.uz>

⁷ См.: Ражабова М. Указ. соч. С. 34.

⁸ См.: Измирли И.Х. Указ. соч.

⁹ См.: Ражабова М. Указ. соч. С. 34.

¹⁰ См.: там же.

¹¹ См.: Измирли И.Х. Указ. соч.

¹² См.: Закои Кўнрапа. Алвидо, дуне! Ассалом охират! (Прошай, мир! Здравствуй, загробная жизнь!). Т., 1996. Б. 121.

¹³ См.: там же. С. 122.

¹⁴ См.: Измирли И.Х. Указ. соч.

султанья» («Законы правления»). Следуя суннитской традиции ислама, аль-Маварди предоставляет право *избрания халифа* мусульманской общине. Халиф должен избираться авторитетными факихами (исламскими богословами-законооведами) и теологами либо назначаться предшественником. Но важно, чтобы в этом случае данная кандидатура была утверждена иджмой (собранием авторитетных знатоков фикха).

В дальнейшем на территории Узбекистана элементы выборности формировались и развивались в отношении более нижнего звена управления: путем выборов избирался Минг Баши. Например, в Ташкенте их было четыре — соответственно делению Ташкента на четыре части. Минг Баши выбирались народом и утверждались в этом звании беком¹⁵.

Выборной была должность Иль Беги (кочующая часть населения имела по племенам своих руководителей. Иль Беги являлся начальником племени)¹⁶ — аксакала, который управлял махаллей и сельским обществом¹⁷. Человек, занимающий вышеназванные должности, был всегда в почете и пользовался глубоким уважением не только жителей соответствующей территории, но и всех высокопоставленных чиновников и даже самого главы государства.

Аксакалы, Минг Баши и Иль Беги, являясь *выборными* от населения, оставались на своих местах пожизненно, сменяясь лишь в случае поступления жалоб со стороны населения на сделанные злоупотребления¹⁸. Выборы, как правило, производились в мечети. На них участвовали в основном авторитетные и состоятельные члены общества.

Деятельность Минг Баши, Иль-Беги и аксакала всегда трактовалась как служба. Поэтому к избранию вышеназванных должностных лиц во все времена относились серьезно, заранее учитывая слабые и особенности характера кандидатов. Возможно, поэтому

народные избранники и оставались на своих должностях подолгу.

В свое время известный восточный философ Кайковус о вопросах назначения в сфере управления писал: «Должность давай тому, кто ее достоин. Не наделяй властью над народом тех, кто жаждет только наживы и не имеет своего капитала. Нищему чиновнику должности не давай, ибо, пока он не получит для себя выгоды, твоими выгодами не займется»¹⁹. В связи с этим кандидаты на вышеназванные должности избирались из числа наиболее влиятельных и состоятельных людей.

Хотя выборные традиции и не имели нынешней формы, все же их зарождение и существование на протяжении нескольких столетий были налицо.

Институт выборов никогда не переставал развиваться. По иронии судьбы (после завоевания Средней Азии царской Россией) правовой основой первых выборов в *представительные органы* государственной власти является приказ генерал-губернатора от 9 августа 1877 г. о введении в Ташкенте городского положения 1870 г., на основании которого были созданы Городская Дума и Городская Управа²⁰.

Городская Дума являлась властью распорядительной, Городская Управа — властью исполнительной²¹.

Комиссия по введению в Ташкенте общего городского положения разработала нормы, согласно которым городское общественное управление состояло «из:

- 1) городских избирательных собраний;
- 2) Городской Думы;
- 3) Городской Управы.

Городские избирательные собрания выбирают уполномоченных, или гласных, в состав Думы, а последняя избирает членов Городской Управы.

Городские избирательные собрания составлялись единственно для избрания гласных Городской Думы и не могли давать избранным лицам никаких инструкций. Избрание должно было основываться на уверенности,

¹⁵ См.: *Добросмыслов А.И.* Ташкент в прошлом и настоящем. Ташкент, 1912. С. 43.

¹⁶ См.: *Эшов Б.Ж.* Ўзбекистон давлатчилиги ва бошқаруви тарихи (История государственности и управления Узбекистана). Т., 2012. Б. 390.

¹⁷ См.: *Маликова Г.Р.* Историко-правовые вопросы развития института махалли. Ташкент, 2016.

¹⁸ См.: *Логофетъ Д.И.* Страна бесправия. СПб., 1909. С. 8.

¹⁹ Кайковус. Қобуснома (Кабус-наме). Т., 2011. Б. 168.

²⁰ См.: Туркестанский край в 1877 году // Туркестанские ведомости. 1878. 14 февр.

²¹ См.: От комиссии по введению в Ташкенте общего городского положения // Там же. 1877. 2 авг.

что доверенные лица, избираемые в Думу *гласными*, хорошо понимают интересы избирателей, преданы им и способны действовать в их пользу. Право участвовать в избирательных собраниях предоставлялось всем городским обывателям, владеющим в городе недвижимой собственностью или платящим городской налог по торговым и промышленным свидетельствам, если они достигли 25-летнего возраста, принадлежат к русскому подданству и не опорочены по суду или следствию”²².

К числу учреждений, пользующихся правом голоса на городских выборах через своих представителей, относятся: мечети, медресе или другие учреждения, владеющие в городе недвижимым имуществом, включая и вакуфы, с коих взимается в пользу города сбор²³.

Право избирать не было всеобщим, были введены высокие возрастной, имущественный, половой цензы и ценз оседлости.

К лицам, *не пользующимся правом голоса на выборах, причисляются старшины (аксакалы) азиатской части города, “пока находятся в сих должностях”*. Такое право отсутствовало и у членов областного правления²⁴.

“За лиц женского пола, за отсутствующих и за достигших гражданского совершеннолетия (21 года), но не имеющих еще 25-летнего возраста, могут участвовать в выборе лица, снабженные от них *доверенностями*, а за малолетних и несовершеннолетних — их опекуны и попечители. Доверенности пишутся на простой бумаге, а подписи верителей свидетельствуются или мировым судьей, или начальником города”²⁵.

В результате основным субъектом избирательного права становилось не персональное лицо, отвечающее требованиям имущественного ценза, а представитель семьи, располагающий формально необходимым по закону имуществом²⁶.

²² Там же.

²³ См.: Правило “О применении высочайше утвержденного 16 июня 1870 года городского положения к городу Ташкенту” // Туркестанские ведомости. 1877. 30 авг.

²⁴ См.: там же.

²⁵ От комиссии по введению в Ташкенте общего городского положения.

²⁶ См.: Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 50.

“Все лица, имеющие право участия в избирательных собраниях, вносятся в списке в том порядке, в каком будут следовать по сумме причитающихся с каждого в доход города сборов. Затем они делятся на три разряда (от каждого разряда должно быть избрано по восемь гласных):

к 1-му причисляются те из показанных в начале списка, которые уплачивают одну треть общей суммы сборов, следующих со всех избирателей;

ко 2-му разряду — следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов (9 руб. 50 коп. городского налога);

к 3-му — остальные (5 руб. 10 коп.).

Каждый разряд составляет особое избирательное собрание под председательством Городского Головы и выбирает одну треть гласных в Городскую Думу. Лицам нехристианских исповеданий закон предоставляет избрать из своей среды *не более одной трети* всего состава гласных Городской Думы; остальные *две трети* гласных должны быть избраны из христиан”²⁷.

В связи с чем было принято такое решение?

Дело в том, что после завоевания царской Россией Туркестанского края вопросы по благоустройству и хозяйству были разделены между двумя хозяйственными управлениями — русской и азиатской частями города. Русская часть города состояла из ограниченного количества жителей, но для ведения хозяйства и благоустройства данной части требовались определенные затраты на содержание улиц, мостов, арыков, полиции, а также самого хозяйственного управления.

Если общественный сбор от азиатской части города в среднем на каждый дом падал с небольшим по 3 руб., в том числе земский сбор — 75 коп., то при введении оценочного сбора эта сумма должна была удвоиться. В русской же части города, состоявшей преимущественно из служащих лиц, при введении оценочного сбора, или поземельного, каждый домовладелец обязан был платить в среднем не менее 15 руб., и “все-таки нужды этой части города при одних только ее средствах не могли быть удовлетворены”. Поэтому

²⁷ От комиссии по введению в Ташкенте общего городского положения.

необходимо было объединить оба эти хозяйственные управления в одно общественное²⁸.

Но действия царского правительства нашли свое оправдание в том, что “хозяйственное управление азиатского города не имеет ни малейшего представления о городском благоустройстве, а следовательно, и нуждах. Сами по себе они не в состоянии без руководителей выполнить требуемые обязательства”²⁹. Иными словами, правительство приняло решение, что коренное население *не способно* выполнять то, что выполняло на протяжении столетий.

Было принято решение, что “число гласных в Думе от азиатской части города не может превышать 1/3 всего числа членов Думы, и, следовательно, несмотря на значительное большинство азиатского населения пред русским, мерой этой влияние его на дела города *парализуются*”³⁰.

Таким образом, положение закрепило число гласных Городской Думы в количестве не более 72 человек. 48 из них были из числа христиан, 24 – из числа нехристиан.

Председателем Городской Думы являлся Городской Голова.

Городская Дума по своему характеру являлась “учреждением, представляющим все городское общество и действует его именем по всем делам, касающимся общества. Думе предоставляется:

1) назначение выборных должностных лиц по общественному управлению в состав Городской Управы (на первое время Городским Головой назначается начальник города);

2) назначение упомянутым лицам содержания;

3) установление, увеличение и уменьшение городских сборов и налогов;

4) определение предметов городских расходов, а равно рассмотрение и утверждение городских смет;

5) рассмотрение и утверждение отчетов о сборе и употреблении городских сумм, о заве-

²⁸ См.: ЦГА Республики Узбекистан. По проекту начальника г. Ташкента “Об учреждении городским хозяйством Думы”. И-1. О-16. Ед. хр. 503.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же.

довании городским имуществом и вообще о действиях Управы;

6) установление правил для заведования городским имуществом, сооружениями и заведениями;

7) определение общего порядка действий Городской Управы и прочее”³¹.

Городская Управа под председательством Городского Головы избиралась из выбранных Думой членов. На Городскую Управу возлагалось непосредственное заведование делами городского хозяйства и общественного управления “согласно правилам и указаниям, преподаваемым Городской Думой. Управа ведет текущие дела по городскому хозяйству, изыскивает меры к его улучшению, исполняет определения Думы, собирает нужные ей сведения, составляет проекты городских смет, взимает и расходует городские сборы на установленных Думой основаниях и представляет в назначенные Думой сроки отчеты о своей деятельности”³².

Царской Россией был введен ценз: “Из общего числа членов Городской Управы третья часть их избирается обязательно из туземцев, знающих русский язык”³³.

6 сентября 1877 г. данное положение дополняется следующей нормой: “Городской Голова пользуется правами гласного Городской Думы, доколь состоит в сей должности”³⁴.

“Желательные пределы колонизации” требовали того, чтобы число русских было настолько велико, чтоб в оседлых пунктах по закону ассимиляции наций можно было ожидать хороших результатов.

Перевес влияния всегда на стороне сильнейшей нации, поэтому необходимо было довести население русских переселенцев до 50% всего населения края, подлежащего ассимиляции, т.е. оседлой его части³⁵.

³¹ От комиссии по введению в Ташкенте общего городского положения.

³² Там же.

³³ Правило “О применении высочайше утвержденно-го 16 июня 1870 года городского положения к городу Ташкенту”.

³⁴ Официальный отдел // Туркестанские ведомости. 1877. 6 сент.

³⁵ См.: Гескетъ С. По вопросу о колонизации Туркестана // Там же. 1881. 6 окт.

Это означало, что двери Туркестана были открыты всем подданным Российской Империи. Развитие же внешних торговых сношений ожидало наплыва людей *со специальной целью наживы*. Приезжали люди различных профессий: обойщики, каменщики, портные, торговцы, чернорабочие, повара, музыканты, садовники, кузнецы, сапожники, плотники, люди, занимающиеся домашним хозяйством, рыбным промыслом, деревообрабатывающим ремеслом, даже “работницы” домов терпимости.

В дальнейшем поручик Н. Маев напишет в письме генерал-губернатору о Туркестанском крае: “Земли Средней Азии еще и прежде, до утверждения русских в Туркестанской области, возбуждали во мне живой интерес. Пространство это не представляет одну голую, бесплодную степь, как многие совершенно ошибочно привыкли думать. Между безводными степями и солончаками находятся также и места, покрытые плодородной землей, орошенные степными речками. На таких местах представляется возможным расположить поселения крестьян, изъявивших желание переселиться в Туркестанскую область из внутренних многолюдных губерний России”³⁶.

По г. Ташкенту общее число русских, переселившихся из внутренних губерний Империи по 1 января 1880 г., составляли:

купцы: 1-й гильдии — 31, 2-й гильдии — 137;

мещане: из солдат — 838, из других сословий — 399³⁷.

Последующее развитие событий показывает, что некоторые из них, особенно из сословия купцов, были избраны в Городскую Думу гласными. Но данное обстоятельство вызвало недовольство среди самих чиновников русской администрации.

В ноябре 1881 г. военному губернатору Сыр-Дарьинской области приходит прошение от 73 чиновников русской администрации Ташкента, владеющих в городе недвижимым имуществом, следующего содержания: «*Интересы городского общества оказались в руках “значительных торговцев, фабрикантов, капиталистов и т.п., которые уже и без того держат в своем подчинении по естественным эко-*

*номическим условиям целое население, не выделяясь в то же время из среды оною особенным образованием”*³⁸. Между тем из 48 русских гласных ташкентской Думы половина состоит из купцов-промышленников, заводчиков и капиталистов, т.е. именно таких лиц, преобладающее влияние которых на интересы городского общества правительство и старалось устранить. Но к этому надо еще прибавить, что сверх русских гласных в составе Думы имеются еще 24 гласных из туземцев, которые *не знают истинных интересов города* и почти никого из жителей европейской части оною, кроме тех же купцов-промышленников и капиталистов, с которыми только они и находятся в постоянных сношениях.

Таким образом, по всем вопросам, решаемым Думой, туземцы гласные находятся под исключительным влиянием этих единственных своих знакомцев, и этим достигается решение в духе интересов того подавляющего большинства, влияние которого, быть может, не всегда соответствовало бы видам правительства и интересам городского общества.

Такое ненормальное положение происходит исключительно от *предоставленного туземцам права избирать гласных не только из собственной среды, но и из числа европейской части города*. Это ясно из того, что “туземцы не только не знают лично почти никого из городских обывателей, но даже и по фамилиям, через что становятся в физическую невозможность избирать кого-либо, кроме известных им купцов-промышленников и капиталистов, в результате чего и получается легкая возможность преобладающего влияния этих лиц в Думе и через них — выбор должностных лиц в Думу, а через них — и выбор должностных лиц в Управу, угодных только им одним”³⁹.

“Высказав в своем прошении вышеприведенные соображения, просители ходатайствуют *об ограничении избирательных прав туземцев* — правом избрания гласных только из среды совершенно на тех же основаниях, по коим русские избиратели не могут сознательно участвовать в выборах гласных из туземцев, и о применении этого ограничения к предстоящим в настоящем году выборам”⁴⁰.

³⁶ ЦГА Республики Узбекистан. И-1. О-6. Ед. хр. 15. Письмо поручика Н. Маева “О мерах по увеличению русского населения в Туркестанской области”.

³⁷ См.: ЦГА Республики Узбекистан. И-17, О-1. Ед. хр. 24 520.

³⁸ ЦГА Республики Узбекистан. Областное правление военного губернатора Сыр-Дарьинской области. И-1. О-16. Д. 1650.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

На собрании разгорелись нешуточные споры. Гласные Петров и Афанасьев убеждены, что равноправие обывателей несколько не нарушится, если предоставленное им законом право избрания в Думу представителей своих интересов будет ограничено правом избрания этих лиц исключительно из той среды, которая родственна им по обычаям и религиозным воззрениям⁴¹.

К.М. Максимович нашел нужным заметить, что заявление жителей, подавших прошение относительно преобладания в Думе лиц из коммерческого сословия, неверно, так как список гласных более чем наполовину состоит из чиновников. *Купечество же явилось преобладающим в Думе элементом потому, что чиновники почти не посещали думских заседаний*⁴².

Члены комиссии из туземцев высказали мнение, что они не желали бы ограничивать избирательные права жителей проектируемым в прошении способом выборов городских представителей и предпочли бы оставить тот порядок избрания гласных, какой был прежде.

Гласный С.И. Лахтин, подтверждая справедливость заявления Максимовича, заявил, что он не считает возможным признать безусловно правильным мнение о незнакомстве русских с сартами, и в доказательство неосновательности этого взгляда пояснил, что он, например, как торговец, знает весьма многих жителей азиатской части города — людей одинаковой с ним профессии, тогда как, наоборот, совершенно незнаком с половиной русского города⁴³.

Гласный М.М. Янко обратился к своим сочленам с вопросом: не выскажет ли кто-нибудь из них, в чем именно будет заключаться вред или неудобство для городского хозяйства и самоуправления, если прошение о разграничении избирателей будет удовлетворено?⁴⁴

Гласный Лахтин ответил, что если допустить разграничение избирателей, то *ни один человек из торгового сословия в Думу не попадет*, между тем как *торговцы — главные участники городской кассы*.

После кратких совещаний выяснилось, что большую часть доходов городская касса получает не от купечества.

Председатель, находя прения окончательными и вопрос достаточно исчерпанным, приступил к сбору голосов от каждого члена комиссии поодиночке. Большинством голосов было признано необходимым и для дела полезным — прошение жителей русской части Ташкента удовлетворить⁴⁵.

Словом, коренное население и их представители превратились в “нацию, имеющую меньшее право”⁴⁶, и были принесены в жертву конфликту интересов между чиновниками и купцами царской России — “цивилизованного народа”⁴⁷.

Не учитывалось при этом, что единство закона обуславливается распространением на него правильного юридического взгляда, который должен проявляться в решениях.

Представители коренного населения, конечно же, участвовали в принятии решений, но их голос продолжал оставаться не услышанным. Приведем один из множественных примеров.

Из заседаний журнала Ташкентской Городской Думы от 26 апреля 1906 г. выясняется: из-за антисанитарного состояния базаров туземной части города за отсутствием на них ретиральных мест в 1895 г. городское управление задумалось над постройкой ретирала на большом базаре. Землю для сего отвел заведующий мечетью Хазрат Окаше мулла Хальф Ибадов. После того как городское управление построило здание для ретирала, в 1898 г. торговцами и промышленниками Биш-Агачской, Сибзарской, Кукчинской и Шейхантаурской частей туземного города 2 февраля и 5 ноября 1898 г. и 24 сентября 1899 г. были составлены три приговора о том, что они добровольно обязуются очищать за свой счет отхожие места на большом базаре по взаимной между ними раскладке сумм, потребных на эту очистку, в том числе и на очистку ретирала в махалле Чор-Су, равно как принимают на себя и уплату накопившейся по той же надобности недоимки⁴⁸.

⁴⁵ См.: там же.

⁴⁶ Юридические заметки // Туркестанские ведомости. 1881. 11 июня.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ См.: ЦГА Республики Узбекистан. Журнал Ташкентской Городской Думы. 1906. И-104. О-1. Ед. хр. 26.

⁴¹ См.: там же.

⁴² См.: там же.

⁴³ См.: там же.

⁴⁴ См.: там же.

На протяжении двух лет содержание и очистка ретирада производились за счет лавководельцев большого базара на Чор-Су туземной части города. Но 13 марта 1900 г. военный губернатор Сыр-Дарьинской области предложил Городскому Голове распорядиться принять очистку названного ретирада на средства городской кассы, так как согласно ст. 139 Городского положения 1870 г., обязательной повинностью городского управления является очистка ретирального места исключительно на средства этого управления⁴⁹.

26 апреля 1906 г., Городская Дума опротестовала данное положение, более того обжаловала Сенату, а Сенат — постановление отменил.

“Между тем во исполнение распоряжения военного губернатора с 1900 г. по настоящее время на очистку ретирада на базаре туземного города Ташкента из городской кассы израсходовано 6518 руб.

Русские гласные Морковин и Байчевский выступили с заявлением о том, что очистка ретирада на большом базаре если и с 1900 по 1906 г. производилась на средства городской кассы, то таковой расход следует признать вынужденным распоряжением военного губернатора, почему они и полагают с текущего года очистку означенного ретирада городом прекратить, а затраченные на это с 1900 по 1906 г. деньги требовать к возврату с лавководельцев вышеназванного базара, которым и предложить с нынешнего года очистку ретирада принять на себя и на свой счет.

С текущего 1906 г. Городская Управа слагает с себя обязанность очищать ретирал большого базара в туземном городе, почему и просит принять это дело на себя и за свой счет, присовокупив, что при несогласии их на это построенный городом ретирал будет им закрыт, что и поручается Управе выполнить, возложив на нее также предъявление к лавководельцам того базара судебного иска о возврате городу 6518 руб., израсходованных городом на очистку ретирада за 1900—1906 гг., обставив, разумеется, этот свой иск законными юридическими основаниями”⁵⁰.

Окончательно вопрос был решен баллотировкой — вставанием. Встало большинство русских гласных, и Дума определила доклад

Управы на очистку ретирада на большом базаре лавководельцами удовлетворить⁵¹.

В журнале заседания присутствует *особое мнение* гласного Саид Карима Саид Азимбаева: “По вопросу об отказе очищать отхожие места на базаре старого Ташкента на городские средства считаю необходимым высказать, что сделанное Думой постановление об отказе производить дальнейшую очистку этих отхожих мест средствами города и возложить таковую очистку на лавководельцев я считаю неправильным, так как отхожие места эти построены на средства города и не для пользования самими лавководельцами, а исключительно пришлым элементом, скопляющимся на базаре, особенно в базарные дни. Таким образом, ни устройство, ни содержание такого ретирада в чистоте не могут лежать на обязанности лавководельцев, но должны составлять предмет забот городского управления в целях чисто санитарно-гигиенических”⁵².

В журнале имеется запись 17 туземных гласных, которые подписались, что “они остаются при особом мнении”⁵³.

Азиатская миссия, направленная на распространение цивилизации, впоследствии вводит ограничения в избирательных правах для населения, уплачивающего местные сборы в Городскую Думу. Причиной тому являются введенные правительством “недоимки”⁵⁴.

Согласно п. 8 ст. 33 Городового положения, дополненного в 1892 г. некоторыми изменениями, лишаются права на участие в выборах лица, за коими числится недоимка по городским сборам свыше полугодового оклада сих сборов. Жители обязаны вносить весь годовой оценочный сбор с недвижимого имущества к 1 марта с того года, за который следует сбор, а в случае невзноса сбор этот считается за ними недоимкой, и на него начисляется пеня⁵⁵.

⁵¹ См.: там же.

⁵² Там же.

⁵³ Там же.

⁵⁴ См.: Тошкент шаҳар думасига сайлов (Выборы в Ташкентскую городскую Думу) // Туркистон вилоятининг газетаси (газета Туркестанской области). 1906. 21 сент.

⁵⁵ См.: По жалобе мещанина Трофима Великанова в Сенат на неправильность выборов гласных в Городскую Думу в г. Верном. И-1. О-18. Д-69.

⁴⁹ См.: там же.

⁵⁰ Там же.

В избирательные собрания допускались лица в том случае, если недоимка была ими уплачена до опубликования избирательного списка⁵⁶.

Недоимки могли быть внесены и во время избирательного собрания⁵⁷.

Недоимки⁵⁸ росли из года в год, а в выборах могли принимать участие только те лица, которые уплачивали штраф в виде пени⁵⁹.

Недовольство среди коренного населения росло: “Эта Дума.., вовлекая всех в свою жульническую алчность, разоряет наш народ, а вышестоящий чиновник, постоянно во всем доверяя чиновникам, которые надзирают над нами, не ведает об угнетении вдов и неимущих, об унижениях мусульман, если и ведает, то не прислушивается к жалобам потерпевших, а поэтому, если это и есть Дума, то мы не принимаем выборы в Думу”⁶⁰.

Руководствуясь концепцией “меньшего зла”⁶¹, русская администрация не переставала внедрять “цивилизаторскую миссию европейской культуры для народов, погрязших в дикости восточного Средневековья”⁶², упорно считая “свои задачи в Средней Азии культурно-просветительскими”⁶³.

Итак, каким образом развивались данная “культура и просветительство”?

23 октября 1906 г. гласные, представляющие туземное население Ташкента, подали заявление на имя командующего войсками ТуркВО о том, что “туземный город Ташкент почти втрое превышает русский как численностью населения, так и площадью земельной

территории и дает городской кассе доход, в несколько раз превышающий поступления от русской части, по своим же представителям в Думе имеет лишь третью часть общего числа гласных.

Ненормальность такого положения очевидна для всякого, однако это обстоятельство несколько не повлияло на упорядочение данного вопроса, и при новом составе Думы туземный город опять-таки остался *притесняем числом гласных*. Понятно, что при таком численном перевесе русских гласных туземные гласные не имели возможности сделать очень многого в интересах населения, и это вызывало жалобы и недовольство горожан-туземцев”⁶⁴.

“В русском Ташкенте считается жителей до 12 тыс., в туземном Ташкенте — от 70 до 75 тыс.

Русская часть города, которая в шесть раз малолюднее туземной, имеет 48 представителей в Думе, между тем как 75-тысячное туземное население — только 24. На этом основании все вопросы, которые рассматриваются в Думе, разрешаются меньшинством и весьма часто к невыгоде азиатской части города”⁶⁵.

“Эти обстоятельства заставляют нас обратиться к Вам с настоящим заявлением, в котором мы просим Вас возбудить принадлежащей Вам властью ходатайство *об уравнинии* числа гласных Думы таким образом, чтобы русский и туземный город имели представителей своих интересов в Думе одинаковое количество”⁶⁶.

Постановка данного вопроса на повестку дня была неспроста. В рассматриваемый период публикуется ряд критических статей со стороны коренного населения о том, что нынешняя Дума не тратит и одной пятой части всех выплачиваемых в виде налога денег на такие нужды, как ремонт улиц и мостов. С тех пор как была основана Дума мусульманская часть населения заплатила миллион сумов, но ни одна дорога из двенадцати ворот Ташкента так и не была отремонтирована⁶⁷.

⁵⁶ См.: там же.

⁵⁷ См.: там же.

⁵⁸ Не внесенная в установленный законом срок часть оклада зачисляется за плательщиком недоимкой. Причины чрезмерного накопления Н. заключаются прежде всего в несоответствии окладов доходности крестьянского надела, затем в усиленном применении мер взыскания (продажа скота и прочего инвентаря), ослабляющем платежную силу населения; известную долю влияния на накопление недоимок имеют также запутанность волостного счетоводства и несвоевременность требования платежей (см.: URL: <http://www.runivers.ru>).

⁵⁹ См.: Тошкент шаҳар думасига сайлов (Выборы в Ташкентскую Городскую Думу).

⁶⁰ Там же.

⁶¹ Масов Р., Дубовицкий В. Присоединение Средней Азии к России // Россия и мусульманский мир. 2014. № 10. С. 71.

⁶² Там же. С. 70.

⁶³ Логофетъ Д.И. Страна бесправия. СПб., 1909. С. 8.

⁶⁴ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Об уравнинии числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента. С. 5.

⁶⁵ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Журнал экстренного заседания Ташкентской Городской Думы.

⁶⁶ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Об уравнинии числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента.

⁶⁷ См.: Тошкент шаҳар думасига сайлов (Выборы в Ташкентскую Городскую Думу).

11 ноября 1906 г. по вопросу, выдвинутому туземными гласными, было созвано заседание Ташкентской Городской Думы.

На заседании были заслушаны разные мнения. Вот одно из них, высказанное городским головой: «Утверждение, что туземная часть города дает будто бы городской кассе дохода в несколько раз более русской части, оказывается безусловно неверным. Напротив, извлеченными из счетных книг Городской Думы цифровыми данными положительно и точно доказывается, что русская часть Ташкента дает городского дохода вдвое больше туземной его части, а также и то, что русский город не только не живет за счет доходов города туземного, а еще делится с последним и своими доходами»⁶⁸.

Гласный П.И. Доминский заявил: «Если признать предложенный к обсуждению Думы вопрос об увеличении числа туземных гласных обоснованным исключительно экономической стороной дела, то он едва ли может быть рассмотрен экстренно — в одном заседании Думы, ибо он, как и другие гласные, высказавшие уже свои замечания на «справку» Управы, находит, что справка эта по обилию в ней цифр требует самого подробного рассмотрения, а для этого необходимо время»⁶⁹. Управа, предоставляя на благоусмотрение Думы детальную «справку», прочитала ее дословно. Во время чтения справки со стороны гласных — Гуринова и Плетцера и туземных — Саид-Карима и других послышались замечания, что справка в некоторых частях неточна и требует тщательного пересмотра и пересоставления⁷⁰.

В особом мнении гласных из туземцев было высказано следующее:

«Прежде всего Дума категорически отрицает наше большое материальное участие в составлении доходов городской кассы и в доказательство своей правоты опиралась на справку Управы о сумме вносимых туземным городом налогов и производимых для туземного же города расходов. Означенная справка вряд ли может считаться солидным документом. Прежде всего она представляет цифры за один год.

Быть может, в этот и в другой какой-нибудь отдельный год затраты городской кассы на благоустройство туземной части и превосходили сумму годового дохода с туземного города, но в общей сумме лет существования городского самоуправления в Ташкенте благоустройство русской части совершалось и абсолютно, и относительно за счет туземного города. Первое наше утверждение можно доказать цифрами, если подсчитать за несколько лет сумму уплаченного нами налога и сумму расхода за тот же период на благоустройство туземной части города, а второе — следующими, как нам кажется, ясными соображениями: доходы города слагаются помимо прямых налогов из доходов от оброчных статей, которые большей частью состоят из арендного пользования туземцев. Всем известно, насколько поднялась в последние годы арендная плата. Поступая в кассу города, она значительно поднимает его доходы, и нельзя отрицать, что в этом экономическом явлении выдающееся место принадлежит нам. Нам могут возразить на это, что и доходы от торговли также принадлежат нам: не надо упускать из виду, что мы, создавая торговлю на оброчных статьях, увеличиваем доходность и ценность того имущества, которое прилегает к местам торга. Ничего подобного не замечается в туземной части города, так как там нет и таких видных оброчных статей, и того элемента, который способствует росту доходности городской недвижимости. Если проанализировать все детали экономической жизни города, то роль *туземцев в создании богатства города окажется не меньшей, чем русских, и только в отношении степени участия их в делах общественного самоуправления они ограничены*»⁷¹.

Таким образом, выходит, что во всех операциях, связанных с процессом накопления городских богатств, туземцы равноправны с русскими, и только при распоряжении этими богатствами они пользуются третьей моральной силой для их использования.

«Мы продолжаем утверждать, что значительная часть житейских удобств создана и поддерживается нами. Причем мы оплачиваем их в большей степени, чем остальное население. Для примера укажем на конку. Это

⁶⁸ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Журнал экстренного заседания Ташкентской Городской Думы. Речь Городского Головы.

⁶⁹ Там же. Речь гласного П.И. Доминского.

⁷⁰ См.: там же.

⁷¹ См.: Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Об уравнении числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента. Особое мнение.

учреждение не создано бы в городе для всеобщего удобства, если бы население туземного города распределением оброчных статей не было вынуждено ежедневно совершать поездки в русскую часть города.

В расчете на пассажиров одного русского города бельгийское общество не рискнуло бы устройством трамвая.

Только в пределах русской части мы пользуемся дарами цивилизации. Здесь имеется больница. У нас ее нет, хотя по плотности населения туземная часть имеет большее право на подобное учреждение. В темные ночи по главным улицам русского города светят камельные фонари. Наши же главные улицы тонут во мраке, а в распутицу — и в грязи, так как у нас нет почти постовых. Благодаря последним перевозка товаров и пассажиров в туземном городе обходится дороже, и при наличии возможности эксплуатации домов путем сдачи квартир внаем для бедного населения домовладельцы туземного Ташкента лишены этого дохода, ибо при существующих путях сообщения весьма немногие ищут квартиры у нас. Учет подобных дефектов нас завел бы слишком далеко, потому мы ограничиваемся перечисленным в защиту наших прав на большее участие в городских делах, чем те, которыми пользуемся в настоящее время, и переходим к указанию на неудачное предположение некоторых гласных примирить наши желания путем отдаления туземного города от русского⁷².

“Мы полагаем, что в течении долгих лет... заслужили уравнивания не только обязанностей, но и прав в решении вопросов, касающихся нашего города, с которым мы связаны рядом поколений, в нем родившихся и умерших”⁷³.

В Думе возникли продолжительные дебаты. Гласный Г.С. Рейслер не отрицал права туземных гласных города желать полного равноправия с русскими гласными Думы, вотивать за изменение для сего самой системы выборов разрешением заменить существующую систему цензового выбора в гласные системой введения в дело выборов всеобщего избирательного права, причем тогда не может уже возникнуть никаких и ни с какой стороны ни претензий, ни пререканий по поводу

того, что в Думе будет гласных — или более русских, или более туземцев⁷⁴.

На это мнение Г.С. Рейслера возразил Городской Голова, сказав, что при таком способе выборов и при существующем подавляющем большинстве туземцев не попадет в гласные ни один русский⁷⁵.

Далее П.И. Доминский продолжил свою речь: “Закон, учреждая в Ташкенте Думу и определяя в ней число гласных из христиан, или от населения русской части в 2/3, а из нехристиан — в 1/3, конечно, имел в виду дать Думе наибольшее число людей культурных, для того чтобы они своим образованным умом и своими знаниями благотельно воздействовали на некультурное население аборигенов города Ташкента — туземцев и улучшили бы их жизнь. Цель эта, уверенно можно сказать, достигнута: туземное население безусловно благоденствует с покорением его под владычество России. Туземцы города Ташкента имеют теперь все, чем обладают русские. Русское население дает им широкий доступ в свою часть, где они и настроили массу собственных домов и торговых заведений, пользуясь всеми удобствами жизни в этой части города и проводя в ней при этом и обширную торговлю. За такое благоустройство туземцы города Ташкента должны выражать пекущемуся о них правительству лишь одну благодарность. Исходя из этого, русскому населению как просветителю Ташкента следует стремиться и в будущем поднять не вполне культурного еще туземца до себя, но не спускаться самому до уровня с ним”⁷⁶.

Гласный А.В. Букрабо резюмировал все рассмотренное Думой так: заявление гласных туземцев о том, что туземная часть дает дохода городу больше русской части, — неверно. Русская часть города не живет за счет доходов туземной части, а отсюда получается ничем не оспариваемый вывод, что просимое туземцами увеличение числа туземных гласных в Думе ничем не вызывается и ничем не обосновывается⁷⁷.

“В основании Городового положения лежит самостоятельность действий город-

⁷⁴ См.: Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Журнал экстренного заседания Ташкентской Городской Думы.

⁷⁵ См.: там же.

⁷⁶ Там же. Речь гласного П.И. Доминского.

⁷⁷ См.: там же.

⁷² Там же.

⁷³ Ф.И.104. О-1. Д. 26. Журнал Ташкентской Городской Думы. 1906. С. 139.

ского общества в целом. Но генерал-адъютант фон Кауфман не считал возможным предоставить эти права здешнему городскому обществу”⁷⁸.

Это объяснялось тем, что генерал-губернатору К.П. Кауфману были предоставлены *неограниченные полномочия* по решению всяких политических, пограничных и торговых дел⁷⁹. Он “иногда даже предупреждал высшую правительственную власть, которой только оставалось соглашаться с его распоряжениями и утверждать их в законодательном порядке”⁸⁰.

“Генерал-губернатор вопреки основному принципу самоуправления установил собственной властью такие обязательные для города расходы, которые не предвидены Городовым положением. Расходы эти, по исчислению Думы, составляют в данное время одну пятую всех городских доходов”⁸¹.

Но воля коренного населения, выражаемая “думским меньшинством”, так и осталась не услышанной.

“Дума большинством голосов только русских гласных постановила: просьбу туземных гласных об уравнении их в Думе в числе с гласными русскими признать *не заслуживающей уважения*”⁸²...

Научный мир и теперь не перестает обращаться к тематике российско-среднеазиатских отношений, утверждая при этом весьма **возмутительную** точку зрения: “Проблематика российско-среднеазиатских отношений полтора-два столетия... чрезвычайно перегружена *идеологизированными и эмоциональными* оценками, которые часто подменяют научный анализ темы. В большей степени это характерно для учебной литературы, предназначенной для воспитания граждан новых независимых государств, где важную роль играет

эмоциональная мобилизация национального духа, в том числе и посредством мифологизации истории своего этноса, конструирования героики прошлого”⁸³.

Не было ли еще тогда таким же “конструированным” высказывание о том, что “Туркестан не есть колония, а есть по историческому смыслу только часть русской территории. *Мы были вынуждены почти против воли прирезать кусок к своему государству*”⁸⁴. Или же: “Смешно звучит обвинение, касающееся лишения *политических прав коренного населения*, которое *таковых не имело*”⁸⁵. В продолжение своей мысли наши современники задаются не менее спорным вопросом: чьей жертвой для обитателей Средней Азии было стать выгоднее — Российской Империи или Великобритании?⁸⁶

Автор публикации не ставит перед собой цель — вызвать чье-либо презрение или негодование по отношению к событиям давно прошедших дней. История не имеет срока давности, и факты, описанные ею, не должны исправляться в зависимости от отношения к ней. История — та данность, которую мы не в силах изменить, но она может и должна учить.

Все летописи, архивы и письменные источники хранят в себе много неизведанного и, несомненно, полезного для будущих поколений. Но суть в том, чтобы каждый, кто соприкоснется с ними, имел достаточную образованность и культуру, чтобы донести их до масс с точки зрения объективности, не искажая действительности. И нет сомнения в том, что моим коллегам предстоит раскрыть еще многие страницы богатейшей истории нашего Отечества.

⁷⁸ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Об уравнении числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента. Особое мнение.

⁷⁹ См.: Масов Р., Дубовицкий В. Указ. соч. С. 82.

⁸⁰ Кауфманский сборник, изданный в память 25 лет, истекших со дня смерти покорителя и устроителя Туркестанского края генерал-адъютанта К.П. фон Кауфмана 1-го. М., 1910. С. XV.

⁸¹ Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Об уравнении числа выборных в гласные Городской Думы из коренного и русского населения г. Ташкента. Особое мнение.

⁸² Ф.И.-1. О-2. Д. 945. Журнал экстренного заседания Ташкентской Городской Думы.

⁸³ Масов Р., Дубовицкий В. Указ. соч. С. 71.

⁸⁴ Гескетъ С. По вопросу о колонизации Туркестана // Туркестанские ведомости. 1881. 6 окт.

⁸⁵ Глуценко Е.А. Россия в Средней Азии. Завоевания и преобразования. URL: <http://naukarus.com>

⁸⁶ См.: Масов Р., Дубовицкий В. Указ. соч. С. 71.

ELECTION INSTITUTION IN UZBEKISTAN: HISTORICAL-LEGAL ASPECT

© 2018 G. R. Malikova

Academy of the State Governance under the President of the Republic of Uzbekistan, Tashkent

E-mail: pmmalikova@gmail.com

Received 11.05.2017

In this publication the author considers the formation and dynamics of the development of the elections institution: the emergence of the first elected traditions, the improvement of this institution at the local level, as well as a detailed analysis of the development of the election institution during the conquest of the Turkestan region by the Royal Russia (periods from 1877 to 1906). The last period is studied exclusively on the basis of the materials of the Tashkent City Council meetings which are existing in the Central State Archive of the Republic of Uzbekistan. The purpose of this publication is to analyze both positive and negative experiences.

Key words: election of the khalif, ming-bashi, il-begi, aksakal, city golova, glasniy of christians, glasniy of non-christians, Tashkent city Duma, Tashkent city board, balloting by standing.