

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЛМЫЦКОЙ СТЕПИ В XIX в.

Вопрос о времени возникновения местного самоуправления на территории Российского государства является довольно дискуссионным в отечественной историографии. Наиболее ранним проявлением самоуправленческих начал на Руси признается вечевая демократия, как указывал Н. П. Подлигайлов, уже Русская правда признает общину автономной организацией, обладающей самостоятельностью в области внутреннего управления [Подлигайлов 1884]. Н. В. Постовой утверждает, что данный институт существовал еще в догосударственный период общественного развития Руси [Постовой 1995]. Зарождение и развитие института местного самоуправления непосредственно в правовом поле связано с императорскими указами Александра II, утвердившими Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городовое положение 1870 г.

Заметный вклад в теоретико-методологическую разработку проблем местного самоуправления внесли А. Д. Градовский, Б. Б. Веселовский, А. И. Васильчиков, И. И. Дитятин, В. П. Безобразов, П. М. Толстой, И. И. Лазаревский, Н. М. Коркунов и др., рассмотревшие модели самоуправления в западных странах и российское земское и городское общественное управление. Именно этими учеными-правоведами были сформулированы основные принципы российского земства, даны оценки его преобразованию в России. Их работами в российскую нормативную практику

и культуру были введены термины «самоуправление на местах», «местное самоуправление». Необходимо отметить, что вместо термина «самоуправление» в нормативной практике того периода использовался термин «общественное управление», под которым понималось выполнение обществом (общественными силами) порученных ему государством задач. При этом русские правоведы относили к местному самоуправлению не только земское и городское общественное управление, но и корпоративное (сословное), в том числе казачье самоуправление, общественное управление национальных окраин. Таким образом, к историческим корням местного самоуправления можно отнести существовавший практически у всех народов обычай решать вопросы, связанные с проблемами всего коллектива, «всем миром» (на сходе, вече, круге, курултае и т. п.).

Предметом данной статьи является генезис института местного самоуправления в истории Калмыцкой степи XIX в. на законодательном уровне.

В условиях царской России многие стороны общественной жизни инородцев, к которым относились и калмыки, по-прежнему регулировались обычным правом. Принимая во внимание значение добровольного вхождения кочевого народа в состав России, царизм постепенно проводил осторожную политику по введению их в общероссийскую вертикаль управления, основываясь на принципах правового плюрализма на низовом уровне. Но еще до принятия российского подданства в калмыцком обществе сложилась своя система государственного управления и правовые нормы, основанные на обычаях и традициях, которые применялись ими и в пределах России. Именно такая норма, возникшая из практических ценностей и накопленного опыта, была взята за основу и трансформирована в закон.

Стремление к синтезу сложившейся правовой системы местных традиций и обычаев с имперским законодательством проявлялось, в первую очередь, в поддержке института самоуправления, который основывался на родоплеменных связях и нормах обычного права. При этом сохранение структур традиционной системы

управления использовалось не только для повышения эффективности управления, но и для укрепления административной вертикали. Как отмечает профессор А. А. Рожнов, «законодатель не считал целесообразным вмешиваться в процесс, который вполне удовлетворительно регулировался обычным правом» [Рожнов 2013: 39].

23 апреля 1847 г. Высочайшим указом Николая I было утверждено «Положение об управлении калмыцким народом» [ПСЗ: 349–372]. В соответствии с главой IV «Об улусном и аймачном сходе» данного Положения сход являлся выборным органом местного самоуправления на определенной территории. Улусный сход собирался в каждом улусе раз в три года и в случаях особой важности — по назначению Главного попечителя. В конце XIX в. в связи с участвовавшей практикой самовольного созыва сходов, как улусных, так и аймачных, Главный попечитель калмыцкого народа издает циркуляр, согласно которому «сходы собирались каждый раз не иначе как по моему разрешению и обсуждали лишь вопросы, подлежащие их рассмотрению и только по предметам, точно перечисленным в § 41 и 45 Положения об Управлении калмыцким народом». Решения, принятые на самовольно созванных сходах, не имели юридической силы, лица, участвовавшие в составлении приговоров, могли быть привлечены к ответственности и подвергнуты наказанию. В отличие от улусного схода аймачные сходы собирались по мере необходимости, т. е. гораздо чаще. Это было обусловлено тем, что аймачные сходы собирались на собственной территории, что значительно облегчало сбор участвующих в сходе лиц. В работе схода принимали участие: зайсанги (по одному представителю от семейства); хотонные старосты; выборные от хотонов (по одному от 5 кибиток). Участие в выборах ограничивалось возрастным цензом — допускались лица, достигшие 25 лет, имущественным — было необходимым наличие собственности; кандидаты должны были быть не состоящими под следствием и не судимыми. Сходы созывались Главным попечителем и проходили под председательством в улусе — владельца, в аймаке

— зайсанга, опекуна под наблюдением попечителя. Извещение о проведении схода объявлялось за две недели: в аймаке — через родового зайсанга или старшину, а в хотоне — через старосту. Явка на сход для вышеназванных лиц была обязательной. Параграф 49 Положения указывает причины, по которым допускается неявка на сход: отъезд из улуса по разрешению и болезнь. Лица, не явившиеся без уважительной причины, облагались штрафом в размере одного рубля в пользу общественного сбора. В случае отсутствия законного числа участников сход считался не состоявшимся, Попечителю улуса предписывалось «принять меры к созыву в удобное для калмыков время улусного схода, а также обсудить вопрос о причинах, препятствовавших успешному созыву схода» [НА РК Ф. И-29. Оп. 5. Д. 2154. Л. 121].¹ Таким образом, указанным правовым актом в Калмыкии на законодательном уровне впервые были заложены основы местного самоуправления в форме улусных и аймачных сходов, формируемых на принципах выборности должностных лиц, коллективного обсуждения и решения вопросов местного значения. В основном состав и компетенция российского волостного схода совпадали с улусным, сельского — с аймачным сходами. Улусные и аймачные сходы по составу и принципам действия более всего напоминали институты сословно-представительных органов, формируемых исключительно на основе цензового представительства [Максимов 1995: 194]. В теории муниципального права к условиям эффективного участия населения в осуществлении местного самоуправления относится ряд признаков, анализ которых на их наличие в калмыцком обществе XIX в. показал, что, несмотря на определенные недостатки, институт местного самоуправления являлся эффективным инструментом решения проблем местного значения. К таким признакам относятся:

¹ Так, попечитель улуса в одном из писем в Управление калмыцким народом просил перенести дату проведения схода в Яндыко-Мочажном улусе с апреля на середину июня. Данная просьба была обусловлена весенней путиной, где задействовано значительное число выборщиков, а затем следовавшим за ней организованным мероприятием по истреблению саранчи [НА РК. И-9. Оп. 4. Д. 802. Л. 4–5].

1. Наличие выборных органов. В калмыцком обществе XIX в. таким являлся сход — выборный орган местного самоуправления на определенной территории. На сходах демократическим путем регулировались все стороны жизни аймака: выборы старшин для управления аймаком на три года, хотонных старост (включая двух кандидатов на каждую должность); распределение натуральных повинностей; учет малолетних сирот и назначение над ними опекунов; хозяйственные вопросы местного значения. Принятые сходами решения оформлялись в виде общественного приговора, которые имели писаную, строго документальную форму, особый порядок издания и содержали общие правила поведения, имеющие силу на определенной территории. Приговоры сходов являются наиболее сохранившимся и высокосодержательным источником по данной теме, причем информация по конкретному вопросу в них максимально сжата и содержит результат его рассмотрения. В указанных документах нашел отражение процесс принятия мер по распределению мирских сумм, назначению пособий и пенсий, оказанию помощи нуждающимся, борьбе с эпизоотиями, с нарушением общественного порядка и т. д.

2. Материально-финансовые ресурсы для решения вопросов местного значения. Как отмечает А. И. Карагодин, «в калмыцком обществе XVIII в. существовали две разнотипные формы податей. Кроме известного албана (подать в пользу отдельных лиц), существовала еще и абулга... (что можно определить как расходы в интересах всего общества). Абулга была характерна для патриархально-общественных отношений, албан — для обществ уже с отношениями эксплуатации» [Карагодин 1988: 41]. Наличие указанного инструмента позволяет говорить о финансово-экономической деятельности органов местного самоуправления, регулируемые нормы обычного права.

В XIX в. сбор доходной части местного бюджета осуществлялся демчями — выборными должностными лицами, избираемыми с 40 кибиток. К источникам местных доходов были отнесены доходы от управления общественной собственностью из так называемых оброчных статей. Определенную долю в доходах занимали

штрафы и пени, взимаемые местными властями за несоблюдение хозяйствующими субъектами различных видов законодательства. Статья 467 Положения об инородцах гласит: «В состав общественного капитала поступают: 1) суммы, выручаемые за оброчные статьи, учрежденные на землях, отведенных в пользование калмыков; 2) сбор за билеты, выдаваемые калмыкам на отлучку для найма в работы; 3) штрафные деньги по решению улусных зарго, также штрафы, взыскиваемые за неявку на сход, за оставление на прокормлении у калмыков скота, принадлежащего посторонним лицам и пр.» [Положение об инородцах 1892]. Общественный калмыцкий капитал предназначался для пособия калмыкам в случаях голода, повальных болезней и падежа скота, для устройства улусных домов и разных общепользных заведений, для наград и пособия в видах поощрения калмыков к улучшению хозяйства и введению хлебопашества, огородничества и ремесел и вообще для всех предметов по устройству калмыцкого народа. Население было заинтересовано в эффективном расходовании средств и стремилось к установлению контроля над ними. Например, Малодербетовский улусный сход, состоявшийся 31 июля 1910 г. на урочище Ханата, постановил для выяснения вопроса о порядке расходования выпасных улусных сумм и покрытия ими податей избрать комиссию в составе зайсанга Лиджи Талтаева, аймачных старшин Семена Эренценова и Тараса Мучкаева и калмыка поселка Червленый Нохи Очирова [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2035. Л. 101].

Органы местного самоуправления, выполняя государственную задачу, практически были лишены соответствующей поддержки государства, как в материальном, так и в других отношениях. Только с 90-х гг. XIX в. правительство, освобождая земства от «обязательных» расходов, таких как содержание арестных помещений, подводная и этапная повинности, позволило тем самым увеличить расходные статьи местных бюджетов на культурные нужды: строительство и содержание школ и больниц, в том числе и в Калмыцкой степи.

3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Воплощение данного принципа проявлялось также в подконтрольности выборных и должностных

лиц местного самоуправления, в выражении недоверия населением и отзыве или досрочном прекращении полномочий выборных должностных лиц. В документе от 3 декабря 1848 г. № 204 за подписью Управляющего Калмыцким народом М. Татищева значится, что «владелец Харахусово-Эрдениевского улуса Джиргал Убушиев по народному праву по неодобрительному поведению был устранен от управления. Принимая в уважение большинство голосов избирателей и засвидетельствование улусного суда, Палата полагала бы опекуном Харахусо-Эрдениевского улуса назначить зайсанга Габун Дамбинова в кандидатом к нему зайсанга Цебек Дорджи Самтанова [НА РК. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 11. Л. 434–437].

Приказом Управляющего калмыцким народом от 29 июля 1849 г. № 627 «По неблагонадежности демчя Тапки Джиргалова и нерадению о чем на него принесена жалоба от общества осьми родов Эркетеновского улуса и согласно ходатайству Эркетеновского улусного управления, Джиргалова от должности демчя устранить, а на место его назначить демчеем утвержденного Палатою кандидата Церен Хара Кобенева, о коем просит общество» [НА РК. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 15. Л. 430].

Анализ деятельности улусных и аймачных сходов как выборных институтов местного самоуправления показал, что общие принципы местного самоуправления, к которым можно отнести следующие: самостоятельность решения населением вопросов местного значения; нормативная гарантированность полномочий местного самоуправления; финансово-экономическая независимость от государства — имели место как в нормативной, так и в повседневной практике калмыцкого общества XIX в.

Таким образом, политико-правовые процессы, характерные для Российской империи указанного периода, охватили и территорию национальных окраин, в том числе Калмыцкую степь. Со стороны имперской власти преобразования были направлены на административно-правовое их реформирование, предполагавшее включение элементов традиционного управления в систему государственной власти и систематизацию существующих институтов с целью их унификации с учетом законодательства империи.

Источники

Национальный архив Республики Калмыкия (НА РК)
Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ).

Литература

Безобразов В. П. Государство и общество. Управление. Самоуправление и судебная власть. Статьи. СПб.: Тип. В. Безобразова, 1882.

Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа. Пг.: Изд. Т-ва О. Н. Поповой, 1918. 48 с.

Градовский А. Д. Система местного управления на Западе Европы и в России. Статья вторая // Сб. гос. знаний. Т. VI. Под ред. В. П. Безобразова. СПб. 1878. С. 92–160.

Дитятин И. И. Наше городское самоуправление: [Речь, произнесенная на годичном акте Демидовского юрид. лица 30 августа 1876] // Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб.: Изд. О.Н. Поповой, 1895. С. 232–271.

Карагодин А. И. Хозяйство и общественно-политический строй приволжских калмыков в последней трети XVIII – первой половине XIX в. Автореф. ... д-ра ист. наук, Ростов-на-Дону. 1988. С. 41.

Коркунов Н. М. Русское государственное право. В 2-х тт. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909.

Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1910. Т. 2. 189 с.

Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство: Сб. ст. 2-е изд. СПб.: Изд. И. В. Гессена и А. И. Каминки, 1905. С. 179–252.

Максимов К. Н. Калмыкия – субъект Российской Федерации. М.: Республика, 1995. 320 с.

Омельченко Н. А. История государственного самоуправления в России. М.: Проспект, 2008. 464 с.

Подлигайлов П. Н. Местное управление в России. СПб., 1884. 200 с.

Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория и практика. М.: Изд. Центр «Федоров», 1995. 189 с.

Рожнов А. А. Обычное право как источник уголовного права Московского государства // История государства и права. 2013. № 7.

Толстой П. М. Земская Россия о реформе продовольственного законодательства в 1909–1910 гг. СПб., 1914.