

УДК 94

ББК 63.3 (2 Рос – Калм)

ИСТОЧНИКИ ПО ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЛМЫКИИ СЕРЕДИНЫ XIX в.

(на материалах Национального архива Республики Калмыкия)

И. В. Лиджиева

Изучение истории местного самоуправления выдвигает на первый план задачи выявления, анализа и систематизации документов, отложившихся в результате деятельности органов самоуправления, призванных решать вопросы местного значения. Институтом местного самоуправления в Калмыцкой степи в XIX в. был сход. Как отмечает К. Н. Максимов, сход являлся выборным органом местного самоуправления на определенной территории, по составу и полномочиям напоминающим сословно-представительные органы [Максимов 1995: 58].

На сходах демократическим путем регулировались все стороны жизни аймака: выборы на альтернативной основе старшин для управления аймаком сроком на три года, выборы хотонных старост — по два кандидата на каждую должность; распределение натуральных повинностей; бюджетная политика, учет малолетних сирот и назначение над ними опекунов; вопросы создания объектов социальной инфраструктуры: школ, фельдшерских пунктов и т. д. Дела на сходе решались или с общего согласия, или большинством голосов.

В задачи общественного самоуправления входили охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль. Важной сферой его деятельности были дела по врачебному благоустройству, народное продовольствие, противопожарные мероприятия, управление хозяйством, сбор податей, контроль за выполнением повинностей. Эффективная деятельность в указанных сферах зависела от уровня грамотности лиц, занимавших общественных должности. Управление аймаками осуществлялось аймачными старшинами, избираемыми на сходах. Процедура выборов завершалась приведением к присяге, текст которой содержал обращение ко всем божествам и его Императорскому Величеству с клятвенным обещанием верной службы:

«по совести своей исполнять и для своей чести, свойства, дружбы и вражды против должности своей не поступать» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2134. Л. 155].

В архивах встречаются обращения в Управление калмыцким народом с просьбами — например, «о пояснении функций аймачных старшин и хотонных старост, в связи с совершенным непониманием ими своих обязанностей» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 135. Л. 1]. Для четкой регламентации деятельности аймачных старшин и хотонных старост была разработана «Инструкция аймачным старшинам и хотонным старостам» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 135. Л. 252-257], утвержденная Главным попечителем калмыцкого народа 15 сентября 1894 г. Согласно данному документу, в ведомстве управляющего аймаком состояли все хотоны, а также лица, временно проживающие на территории аймака с разрешения улусного попечителя. В соответствии с Инструкцией, аймачные старшины наделялись административными (например, принятие мер по обеспечению благоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки), фискальными (исполнение денежных и натуральных повинностей), надзорными (контроль за общественной безопасностью и правопорядком) полномочиями. Старшина должен был проявлять особую заботу в отношении морального облика калмыков, чтобы не распространялось пьянство, разврат, азартные карточные игры, и «старается вообще искоренить наклонности к порокам».

Процессы становления и функционирования органов самоуправления нашли отражение в разных видах источников. Обзорный анализ материалов фондов Национального архива Республики Калмыкия показал, что документы XIX в. по истории развития местного самоуправления можно разделить на следующие виды: законодательные акты (изданные в Полном собрании законов Российской империи) (далее ПСЗ), прото-

кольно-распорядительные и отчетно-статистические документы

В первой половине XIX в. российским правительством был принят ряд законодательных актов, введших территорию заселения калмыков в общероссийскую систему управления. С 1822 г. в российском законодательстве появился термин «внутренние инородцы». В словаре Брокгауза и Ефрона данный термин трактуется как «некоторые племена, преимущественно монгольские, тюркские и финские, которые по правам состояния и по управлению поставлены в особое положение» [Энциклопедический словарь 1894: 224]. Анализ документов позволяет сделать вывод о том, что законодательный термин «инородцы» относился к категории подданных империи, квалифицирующей характеристикой которых была не национальная принадлежность, а юридический статус в административно-правовой системе государства [ПСЗ РИ. Т. XXXVIII. №. 29126].

«Положение об управлении калмыцким народом», утвержденное 23 апреля 1847 г. Высочайшим указом Николая I [ПСЗ РИ. Т. XXII. № 21144], утвердило систему местных органов управления и впервые в Калмыцкой

степи на законодательном уровне оформило право на осуществление местного самоуправления в форме улусных и аймачных сходов. Протокольные документы отражают процесс функционирования аймачных и улусных сходов, выступают неопровержимым доказательством их деятельности и характеризуют ее. Постановление схода оформлялось в виде приговора, подписанного всеми проголосовавшими лично, а за неграмотных — доверенными лицами, и скреплялось печатью старшины. В первой половине XIX века текст приговора оформлялся на двух языках, русском и калмыцком, и имел четко определенную форму с указанием даты проведения, лиц, принявших участие в работе схода, — аймачных старшин, хотонных старост, количества выборных и указанием конкретных вопросов, обсуждавшихся на сходе, и формулировкой принятых решений. Форма изложения была типовой и на протяжении всего рассматриваемого периода не изменялась, представляя собой разновидность делопроизводственной документации органов местного самоуправления. Для примера приведем основные пункты, содержащиеся в приговоре:

ПРИГОВОР

АЙМАЧНОГО СХОДА

УЛУСА

В этом аймаке имеется кибиток-----

Выборных от 5 кибиток по 1 человеку,

имеющих право голоса на аймачном сходе-----

Явившихся на сход лично-----

по доверенности-----

Не явившихся на сход-----

№, дата

Слушали:

Постановили:

Подписи должностных лиц и выборных.

Общественные приговоры представляли собой письменный документ с обязательными элементами формуляра, несоблюдение которых делало его дефектным. Устанавливались определенные нормы, имеющие правовую силу на конкретной территории. Приговоры схода записывались в особую книгу. Источники протокольного характера являются одними из распространенных видов документов по данной теме и обладают высокой степенью информативности. Таким образом, общественный приговор представляет собой нормативно-правовой акт, по-

скольку содержит характерные признаки данного источника права: обязательность, формальная определенность и общеизвестность.

К отчетно-статистической документации, обладающей большим информационным потенциалом, относятся дела о «выборном производстве» улусных и аймачных сходов: списки избирателей, баллотировочные листы, объявления Управления калмыцким народом о назначении выборов; ходатайства должностных и выборных лиц об отстранении от должности, о формировании бюджета: доходов

и расходов, недоимок сборов, ведомости о поступлении средств в казну и т. д.

Согласно Положению, улусный сход собирался в каждом улусе один раз в три года и, в случаях особой важности, по назначению Главного попечителя. В конце XIX в. в связи с участвовавшей практикой самовольного созыва сходо́в, как улусных, так и аймачных, Главный попечитель калмыцкого народа издал 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, а лица, участвовавшие в составлении приговоров, могли быть привлечены к ответственности и подвергнуты наказанию. Следует отметить, что улусные сходы собирались с трудом и не всегда в установленные сроки, так как их созыв был сопряжен со значительными финансовыми и временными затратами для степняков, что определялось обширностью территории кочевий. В отличие от улусного схода, аймачные сходы собирались по мере необходимости, т. е. гораздо чаще поскольку проводились 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 цензами: возрастным — допускались лица, достигшие 25 лет, имущественным — требовалось наличие собственности, юридическим — допускались лица, не состоящие под следствием и не судимые. Среди других условий участия в выборах указаны хорошее состояние здоровья и первичное выдвижение.

Сходы созывались Главным попечителем и проходили под председательством в улусе — владельца, в аймаке — зайсанга, допускалось участие опекуна под наблюдением попечителя. Извещение о проведении схода появлялось 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 1847 г. указывает причины, по которым допускается неявка на сход: отъезд из улуса по разрешению и болезнь. Лица, не явившиеся на сход без ува-

жительной 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]. Так, в одном из писем в УКН попечитель Яндыко-Мочажного улуса просит перенести дату проведения схода с апреля на середину июня, просьба связана с весенней путиной, где занято значительное число выборных, и следовавшим за ней организованным мероприятием по истреблению саранчи [НА РК. Ф. И-9. Оп. 4. Д. 802. Л. 4–5].

Должность аймачного старшины предусматривала большую общественную нагрузку, что отвлекало исполнявшего эти обязанности от ведения своего хозяйства. При этом должностные лица за свой труд не получали жалованья, а налоги платили в полном объеме, что не стимулировало калмыков претендовать на должности такого рода. В связи с этим управленческий аппарат аймачных сходо́в в основном составляли выходцы из среды богатых простолюдинов или чиновники, которые принадлежали к числу самых почетных и влиятельных в степи людей. Инициация процедуры освобождения и отстранения от должности аймачных старшин исходила от заведующего улусом, который направлял ходатайство на рассмотрение в Управление калмыцким народом. Основаниями для освобождения от должности аймачного старшины и хотонного старосты являлись:

- состояние здоровья, подтверждаемое медицинским заключением врача. Так, в Управление калмыцким народом был представлен приговор Харахусовского аймачного схода от 30 июня 1910 г. с просьбой об удовлетворении ходатайства хотонного старосты Санджика Лиджиева об увольнении от должности по болезни, не позволяющей ему выполнять обязанности старосты [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2055. Л. 165];

- преклонный возраст. К примеру в представлении в Управление калмыцким народом Заведующий Манычским улусом ходатайствовал об увольнении с должности аймачного старшины Босхомджи Очирова, достигшего 59 лет. [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2055. Л. 199];

- тяжелое материальное положение семьи. Так, хотонный староста Амтя Мукаджиев ходатайствовал о своем отстранении от должности, поскольку, «будучи обремененным большим семейством и не имея никаких средств к содержанию семьи, ввиду частых разъездов по делам службы и многочисленных обязанностей я не имею времени заработать на стороне для содержания семьи» [НА РК. Ф И-9. Оп. 5. Д. 2055. Л. 211].

Должностным лицам, занимающим выборные должности, за небрежное отношение к своим служебным обязанностям предусматривалось объявление выговора со стороны заведующих улусами. Отстранение от должности выборных лиц производилось по ходатайству заведующего улусом в Управление калмыцким народом, например, по причине ареста «за бездеятельность в отношении сбора податей» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2055. Л. 155].

Изучение источников XIX в. по истории местного самоуправления в Калмыцкой степи позволяет определить роль и место органов данного института в решении вопросов местного значения. Следует от-

метить, что даже в таких узких пределах органы местного самоуправления пользовались относительной свободой и самостоятельностью — в частности, приговоры сходов требовали утверждения Главным попечителем. Таким образом, обществу Калмыцкой степи удалось внести значительный вклад в развитие хозяйства, здравоохранения и народного просвещения.

Источники

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

Литература

Максимов К. Н. Калмыкия – субъект Российской Федерации. М.: Республика, 1995. 320 с.
Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. XIII. СПб.: Тип.-Литограф., 1894. 480 с.