

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ
СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(на примере калмыцкого народа)**

Географическое положение и климатические условия обусловили интерес со стороны кочевых народов к территории Юга России, которая в результате сложилась как национальная окраина Российской империи. К числу кочевников относились и калмыки. В административно-территориальном отношении к концу XIX в. Калмыцкая степь, где проживала основная часть калмыцкого народа, входила в состав Астраханской губернии. Большедербетовский улус со второй половины XIX в. находился в составе Ставропольской губернии, кроме того, калмыки проживали в Области Войска Донского, Терской, Уральской областях и т. д.

Предметом данной статьи является трансформация института местного самоуправления в контексте законодательства Российского государства в период с 1917 г. по 1936 г. на примере калмыцкого народа.

Имперское законодательство предоставляло кочевым инородцам право на местное самоуправление, основанное на традициях и обычаях народа. Высочайше утвержденное Положение об управлении калмыцким народом 1847 г. распространялось на калмыков Астраханской губернии и Большедербетовского улуса Ставропольской губернии. Несмотря на то, что система управления национальными окраинами в Российской империи осуществлялась с учетом исторических, этнических, территориальных и других особенностей, национальный вопрос был одним из основных.

Революционные события 1917 г. с небольшим опозданием, но докатились в пределы калмыцких кочевий. 26–31 марта 1917 г. состоялся съезд представителей калмыков Астраханского края [К истории 1960: 35–37], результаты работы которого отражены в его Постановлениях и затра-

гивают основные проблемные стороны жизнедеятельности калмыцкого общества, что позволяет отметить компетентность и полное владение информацией их составителей. Во-первых, упразднился институт попечительской власти; во-вторых, учреждалось местное самоуправление на началах общего, равного, тайного и прямого избирательного права. Структура органов власти, опиравшаяся на административно-территориальный принцип, предусматривала учреждение Центрального комитета по управлению калмыцким народом Астраханского края в составе пяти человек, который бы исполнял функции прежнего органа – Управления калмыцким народом. Следующей ступенью во властной иерархии были Улусные исполнительные комитеты, кадровая численность которых составляла от 2 до 5 человек, а также 2 кандидата к ним, избираемых улусным сходом, в функции которых вменялось исполнение прав и обязанностей улусных попечителей или заведующих улусами. Далее, в аймаках учреждались аймачные исполнительные комитеты, в составе не менее 3 лиц и не менее 2 кандидатов к ним, избираемых аймачным сходом, с присвоением прав и обязанностей аймачных старшин, хотонных старост. Следует отметить, что выборы в состав улусных и аймачных комитетов проводились вне зависимости от сословного и национального происхождения и, как отмечает А.И. Наберухин, «Временное правительство относило их к категории «самочинных, т. е. созданных самим народом, организаций» [Наберухин 1990: 6].

О результатах выборов улусного схода сообщалось в Центральный комитет, последний в свою очередь мог выразить свое мотивированное несогласие с выбором улусного схода и предложить созвать новый сход для пересмотра вопроса о личном составе улусного комитета. При этом постановление вторичного схода в отношении выбора тех лиц протесту со стороны Центрального комитета не подлежало. Выборы председателей улусных и аймачных комитетов производились постановлением лиц, избранных в состав соответствующего Исполнительного комитета.

Таким образом, преобразовательная деятельность Временного правительства в системе управления государством предоставила населению Калмыцкой степи право на местное самоуправление. Как отметил А.И. Наберухин: «Никогда ранее в истории не было столь широких политических свобод и в Калмыкии. Рухнуло попечительство – административно-политический атрибут царского самодержавия на калмыцких землях. Не только в хотонах и аймаках, но и в улусах, а также к центральному управлению Калмыцкой степью пришли выборные представители, преимущественно коренной национальности. Сами выборы, особенно на нижних ступенях, явочным путем превращались в прямые и всеобщие» [Наберухин 1987: 83]. Между тем, отсутствие социально-экономической основы и политико-правовых гарантий реализации законодательных положений, проводимых реформ, а также непоследовательность правительства в достижении поставленных целей в совокупности с объективными обстоятельствами предопределили незавершенность преобразований и утрату как Временным правительством, так и созданными им органами местного самоуправления доверия населения.

25 октября 1917 г. в обращении II съезда Советов к рабочим, солдатам и крестьянам о победе Октябрьской революции и ее ближайших задачах, наряду с основными тезисами о мире и земле, прозвучало положение об обеспечении всем нациям, населяющим Россию, подлинного права на самоопределение [К истории 1960: 21]. Это право уже 2 ноября 1917 г. было закреплено в «Декларации прав народов России» – в одном из первых документов власти Советов, провозгласившем равенство и суверенность народов России; отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России. Механизм реализации провозглашенных прав, согласно «Декларации», «будет выработан немедленно после конструирования Комиссии по делам национальностей» [К истории 1960: 23]. При этом боль-

шевиками 21 декабря 1917 г. декретом СНК был распущен Земский Совет, а уже к весне 1918 г. завершился процесс ликвидации всех земских и городских органов местного самоуправления.

14 марта 1918 г. было принято постановление Калмыцкой секции Астраханского краевого исполкома совета рабочих, крестьянских и ловецких депутатов об организации Советской власти в улусах Калмыцкой степи [К истории 1960: 31–32]. В соответствии с резолюцией I съезда Советов трудового калмыцкого народа об организации Советской власти в Калмыцкой степи от 1 июля 1918 г., «принимая во внимание особенности быта калмыцкого народа и своеобразный уклад его хозяйственной жизни, было принято решение об учреждении на принципе национального самоопределения коллегиального органа, присвоив ему наименование «Уездный Калмыцкий исполнительный комитет (на правах уезда) Совета трудового калмыцкого народа» в г. Астрахани [К истории 1960: 35–37].

По мнению К.Н. Максимова, «Созданный на правах уезда в составе губернской административно-территориальной единицы, он (Калмыцкий уезд. – *И.Л.*) не был наделен большой самостоятельностью и особым политическим статусом, а его органы власти и управления конструировались по типу среднего звена. Не был решен также и территориальный вопрос» [Максимов 1995: 66].

18 июля 1918 г. Исполнительный комитет Совета депутатов трудового калмыцкого народа издал постановление о начале своей работы [К истории 1960: 42]. К сентябрю–октябрю 1918 г. систему местных органов советской власти составляли 8 улусных, один поселковый и 49 аймачных советов трудового калмыцкого народа [НАРК. Ф. Р-3. Оп. 9. Д. 28. Л. 46–47]. Так на территории всей страны создавались Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, являвшиеся органами местной власти, обладающие самостоятельностью в вопросах местного значения. Законодательно данный процесс был закреплен статьей 7 Конституции Республики Советов, принятой в июле 1918 г., «Вся власть

в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах» [Конституция 1918: 3]. Задачи местных Советов также были определены статьей 61 главы 12 Конституции следующим образом: 1) проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти; 2) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; 3) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; 4) объединение всей Советской деятельности в пределах данной территории. Таким образом, советы представляли собой орган дуалистичный по своей природе, с одной стороны – орган государственной власти, с другой – местного самоуправления. Проведенный анализ источников позитивного права позволяет выделить признаки Советов: 1) местные советы являлись органами власти и управления, функционирующими в пределах определенной административно-территориальной единицы; 2) наличие вертикальной соподчиненности; 3) самостоятельность в решении вопросов местного значения при наличии регламентации их деятельности решениями вышестоящих Советов.

В соответствии с Основным законом государства правом избирать и быть избранными в Советы обладали независимо от вероисповедания, национальностей, оседлости и т. п. граждане РСФСР обоего пола, достигшие 18 лет, которые: а) добывали средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним трудом, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) солдаты Красной армии и флота; в) граждане, входящие в ту и другую категорию, утратившие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Не обладали избирательным правом как пассивным, так и активным: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовые доходы, как-то проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п., частные торговцы, торго-

вые и коммерческие посредники; духовенство; служащие и агенты полиции особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в установленном порядке умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором. Таким образом, указанные слои населения лишались права участия в организации органов местного самоуправления. Но проблема состояла в том, что для участия в управлении государством необходимы были образование, опыт и т. п. В постановлении Съезда представителей Астраханского края, состоявшегося 26–31 марта 1917 г., констатировалось: «Калмыцкой интеллигенции предстояла задача проявить свои силы на широком поприще служения общественным и духовным интересам своего народа, но, она, к сожалению, слишком была малочисленна, чтобы выбросить свои силы на места, и не обладала опытом ни в административной, ни в общественной деятельности. Эти обстоятельства поставили ее в необходимость, в нарушение принципа беспристрастного выборного начала, встать на путь приглашения для занятия ответственных должностей бывших улусных попечителей, правда, составивших к себе репутацию честных людей и хороших работников» [Плюнов 2016: 99]. В 1919 г. В.И. Ленин признавал: «Чтобы трудящиеся массы могли участвовать в управлении, – кроме закона есть еще культурный уровень, который никакому закону не подчинишь. Этот низкий культурный уровень делает то, что Советы, будучи по своей программе органами управления через трудящихся, на самом деле являются органами управления для трудящихся через передовой слой пролетариата, но не через трудящихся» [Ленин 1969: 161].

29 апреля 1919 г. Калмыцкий отдел при Народном комиссариате по делам национальностей направил ходатайство в Народный комиссариат по делам национальностей о созыве Общекалмыцкого съезда для решения вопроса объединения калмыков, что было обосновано следующим образом: «ус-

ловия жизни, экономический быт и психология калмыцкого народа, численностью около или более 400 000 десятин, занимающего половину Астраханской губернии (7 000 000 десятин), часть Ставропольской и Оренбургской губерний и Донской, Терской и Уральской областей, самобытны и своеобразны, и почему многие постановления Центральной власти не отвечают его потребностям и запросам, а зачастую и совершенно неприменимы в их жизни» [Установление 1973: 215–216].

I Общекалмыцкий съезд Советов 5 июля 1920 г. принял Декларацию прав трудового калмыцкого народа, которая провозгласила объединение всех разбросанных частей калмыцкого народа в одну административно-хозяйственную единицу, не выделяя ее из состава РСФСР. Согласно этому документу, все население Астраханской губернии (улусы – Эркетеновский, Яндыко-Мочажный, Икицохуровский, Харахусовский, Хошеутовский, Багацохуровский, Манычский, Малодербетовский, Калмыцкий Базар с прилегающими аймаками), Ставропольской губернии (Большедербетовский улус), Терской области (Кумский аймак), Донской области (станции: Платовская, Денисовская, Иловайская, Кутейниковская, Батлаевская, Ново-Алексеевская, Власовская, Чоносовская, Бурульская, Эркетеновская, Потаповская, Грабовская и Беляевская) выделялось из этих губерний и областей и должно было образовать область под названием Автономная область калмыцкого трудового народа [К истории 1960: 70–72].

Нормативно правовую базу указанного интеграционного процесса составили: Конституция РСФСР 1918 г., воззвание товарища Ленина к трудовому калмыцкому народу от 22 июля 1919 г., Декрет о новом устройстве земельного быта калмыцкого народа от 24 июля 1919 г. и Декрет об охране и восстановлении калмыцкого животноводства от 15 октября 1919 г., а также постановления всероссийских съездов Советов.

Определено было, что высшая власть в области принадлежит съезду Советов области, а в период между съездами –

Центральному Комитету области калмыцкого трудового народа; в улусах – улусному съезду Советов и аймачным исполкомам.

Пункт 3 постановления Совета народных комиссаров РСФСР «О новом устройстве земельного быта калмыцкого народа» от 24 июля 1919 г. за подписью председателя СНК В. Ульянова (Ленина), народного комиссара земледелия С. Середы, управляющего делами СНК В. Бонч-Бруевича и секретаря СНК Л. Фотиевой гласил: «Всякому произвольному и беспорядочному использованию земель посредством захвата их по праву сильного кладется конец» [К истории 1960: 60–61]. По мнению А. Чапчаева, «...этим земельный вопрос еще не решен, но во всяком случае этим дается калмыцким трудовым массам уверенность, что их не кто не согнет» [Араши Чапчаев 1990: 35].

Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных комиссаров РСФСР 4 ноября 1920 г., в котором были учтены предложения I Общекалмыцкого съезда Советов, была образована Автономная область калмыцкого народа [Национально-государственное 1981: 28–29]. Вопрос о территориальных границах автономии калмыков был решен подзаконным актом правительства власти Советов от 25 ноября 1920 г., в соответствии с которым территория Большедербетовского улуса, за исключением Яшалтинской волости и поселка Князь-Михайловского, по линии реки Джалга Средняя, была выведена из состава Ставропольской губернии и вошла в состав Калмыцкой области [Национально-государственное 1981: 30–31].

Новое административное деление Калмыцкой автономной области в составе одного уезда – Ремонтненского и восьми улусов: Манычского, Малодербетовского, Яндыко-Мочажного, Икицохуровского, Большедербетовского, Багацохуровского, Хошеутовского, Калмыцко-Базаринского было закреплено постановлением Президиума ВЦИК от 14 февраля 1923 г. [Национально-государственное 1981: 67–68]. Конечно же, этот подзаконный акт не стал окончатель-

ным в решении вопроса об упорядочении землепользования и административно-территориального устройства. Данный процесс продолжался до 1925 г., так как от его правильного решения зависела реализация права наций на самоопределение и дальнейшее социально-экономическое и культурное их развитие.

Конституция СССР, принятая в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г., значительных изменений в статус органов местного самоуправления не внесла.

В 1928 г. низовая система органов государственной власти Калмыцкой автономной области подверглась преобразованию. Так, вместо 48 аймачных и 29 сельских советов была установлена единая система – сельские советы, и упрощена система выборов. «Хотя ставилась задача сформировать демократическим путем органы народной власти, переборы откровенно рассматривались и проводились как политические, классовые мероприятия» [Илюмжинов, Максимов 1998: 51].

Текст специального постановления Президиума ВЦИК от 22 октября 1935 г. содержал следующую формулировку: «В связи с 15-летием существования Калмыцкой автономной области и в соответствии с волеизъявлением ее трудящегося населения преобразовать Калмыцкую автономную область в существующих границах в Калмыцкую Советскую Социалистическую Республику» [Национально-государственное 1981: 304]. В соответствии с данным подзаконным актом и на основании Конституции РСФСР 1925 г. было проведено разделение ветвей власти. Вместо Калмыцкого облисполкома, относящегося к системе исполкомов местных Советов и выступавшего органом власти в период между областными съездами Советов, были сформированы два самостоятельных органа – Центральный Исполнительный Комитет Калмыцкой АССР – высший орган государственной власти в период между республиканскими съездами Советов, и Совет Народных комиссаров – правительство Калмыцкой АССР. Данная система органов государственной власти просуществовала до принятия в 1937 г. Основного Закона Калмыцкой АССР.

Глава VIII «Местные органы государственной власти», состоящая из 26 статей, Конституции РСФСР 1937 г. посвящена статусу института местного самоуправления. Согласно статье 77 «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, национальных округах, административных округах, районах, городах, поселках, селах (станциях, деревнях, хуторах, аулах) являются Советы депутатов трудящихся» [Конституция 1937]. Отсюда следует, что Советы рабочих, крестьян и красноармейцев были преобразованы в Советы трудящихся и с упразднением съездов стали постоянно действующим органом, обладающим широкими полномочиями. Так, статья 79 гласит: «Советы... руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливают местный бюджет, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, содействуют усилению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану прав граждан».

Таким образом, на заре зарождения Советского государства Советы в Калмыцкой степи как органы местного самоуправления обладали значительными полномочиями – от решения хозяйственных вопросов местного значения до проблем национально-государственной автономии и межевания ее административно-территориальных границ. Между тем, в условиях становления тоталитарного политического режима и наличия вертикали власти Советы как органы местного самоуправления были весьма ограничены в реальном принятии решений.

Источники

Национальный архив Республики Калмыкия (НАРК).

Конституция (Основной Закон) РСФСР. Постановление 5-го Всероссийского Съезда Советов, принятое в заседании 10 июля 1918 г. Второе издание. Астрахань: Тип. К.В.Д., 1918. 16 с.

Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 г. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 12.06.2017).

Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 29. М.: Изд-во политической литературы, 1969. 347 с.

Литература

Араши Чапчаев. Выступления, речи, доклады. Сборник документов. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1990. 125 с.

Илюмжинов К.Н., Максимов К.Н. На пути к демократии. Элиста: АПП «Джанагар», 1998. 288 с.

К истории образования Автономной области калмыцкого народа. Октябрь 1917 – ноябрь 1920 гг. Сб. документов и материалов. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1960. 104 с.

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

Наберухин А.И. Калмыкия в трех российских революциях. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1987. 159 с.

Наберухин А.И. Араши Чапчаев. Элиста: Управление статистики КАССР, 1990. 40 с.

Национально-государственное строительство в Калмыцкой АССР. (Июль 1920 – июнь 1937 гг.). Сб. документов и материалов / отв. ред. А.И. Наберухин. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1981. 366 с.

Плюнов Ф.И. Калмыцкий народ и Октябрьская революция. 1919–1924 гг. Сост. И.В. Лиджиева, М.И. Кичеева. Элиста: КИГИ РАН, 2016. 432 с.

Установление и упрочение советской власти в Калмыкии (январь 1918 г. – апрель 1919 г.) Сб. документов / под ред. Д.А. Чугаева. Элиста: КНИИЯЛИ, 1973. 352 с.