

Copyright © 2017 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.
Copyright © 2017 by Sochi State University



Published in the Slovak Republic
Co-published in the Russian Federation
Bylye Gody
Has been issued since 2006.
ISSN: 2073-9745
E-ISSN: 2310-0028
Vol. 46, Is. 4, pp. 1305-1314, 2017
DOI: 10.13187/bg.2017.4.1305
Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



UDC 34(091)

Features of Regional Management in Russia: Historical and Legal Aspects (on the Example of Kalmykia)

Irina K. Ochir-Garyeva^{a, *}, Evgeni A. Komandzhaev^a

^a Kalmyk State University Named after B. Gorodovikov, Russian Federation

Abstract

An important task of government in the Russian Federation were the issues of development of Russian federalism and relations between centre and regions, based on the constitutional law of the country. In this regard, of particular urgency is the study of the history of management of the Russian regions. Modern problems of state-building in the Russian Federation are largely the result of processes that have evolved in the times of the Russian Empire.

In article on the basis of extensive archival material and other published sources, discusses the introduction of the national regions, such as Kalmykia Republic in the national control system, determining the legal status of the non-indigenous population in the period, analysis of the activities of agencies specializing in the management of the Kalmyk nomads.

Keywords: regional governance, federalism, national regions, local government, legal system, unification management, the administrative units, ethnic and economic factors, traditional governance, customary law.

1. Введение

Один из основополагающих вопросов, связанных с государственным управлением в Российской Федерации, начался с процесса эволюции российского федерализма, отношений центра и субъектов, державшийся на конституционных законах страны. В связи с этим особое значение приобретает изучение истории управления регионами России. Современные проблемы государственного строительства в Российской Федерации во многом являются результатом процессов, которые сложились в постимперский период.

Более точное представление о специфике регионального управления в условиях империи можно составить лишь после понимания правового положения некоренного населения в структуре государства. Расчетливость российских властей выражалась в том, что находящимся на более заметном уровне культурного развития народностям, пытались сохранить свои законы, а в некоторых случаях и государственную систему, в то время как нормотворчество для других было в максимальной степени использовано их обычным правом, другими словами, продолжалось таким же образом – оставлялась их обычная правовая система. Наряду с этим критерием «развития» стало соответствие политических форм, объединенных народами в западные модели.

Противоречие заключалось в том, что, как утверждает Л.Е. Лаптева, «государственно-правовые формы Запада (особенно в середине XIX века) пытались использовать «только для поверхностного совершенствования: «свобода договора, публичный характер работы государственных учреждений, независимый, равный, местный суд и самоуправление, введенные в стране, где существовали до этого феодальная система и «полицейский режим», не было равенства свободных граждан» (Лаптева, 1998: 4-5).

* Corresponding author

E-mail addresses: ppa@kalmsu.ru (I.K. Ochir-Garyeva)

Установившаяся особенность политики Российской империи, которая касается нерусских народов, выражается точнее в небольшом стремлении к их этническому слиянию. По-видимому, на него частично повлияло преимущество политических причин в отношении экономики в процессе увеличения территории государства.

Необходимо также отметить, что небезызвестный патернализм часто признается, по мнению А.Ю. Волчкова, «особенностью российской внутренней политики, присущей» самодержавию и «воспринятой Советским Союзом». Но если патернализм в империи ограничивался рамками полицейского режима, в котором «обывателю была обещана спокойная и безопасная жизнь в обмен на лояльное отношение к власти», то есть, говоря юридическим языком, ограничивался сферой преимущественно публичной, то советский «патернализм охватывал значительно более широкую сферу отношений, вторгаясь во все области жизни народа, в том числе и населения окраин» (Волчков, 2012: 183).

По этой причине нуждается, пожалуй, в уточнении и распространенное определение России как «тюрьма народов». Но, как и любой идеологический лозунг, оно не может претендовать на точное отражение действительности. Так как в условиях православного самодержавного государства удивительным образом сохранили свои национальные религии, обычаи и культуру десятки народов.

В истории России конечно известны периоды, когда лояльная политика веротерпимости и покровительства малочисленным народностям сменялась попытками «насильственной русификации».

Так, в Советской республике, с самого начала считавшейся федерацией, основные параметры системы права и управления задавались центральной властью, для национальных особенностей и самостоятельности отводилось мало пространства. Хотя, другого ожидать и не следовало: отрицая право частной собственности, рыночную экономику, договор, марксистско-ленинская доктрина, а затем и практика социализма неизбежно приходили к отрицанию права как средства социальной регуляции (Нерсисянц, 1992: 214). Вместо этого пришло администрирование во всех областях жизни общества. С другой стороны, «унитарный характер Российской империи в ситуации, когда право все же считалось важным средством регулирования общественной жизни, не мешал сохранять плюрализм источников права» (Лаптева, 1998: 7).

Вплоть до начала XVIII в. не только местные законы были сохранены, но и системы управления прилегающими землями. Как правило, аффилированные или включенные в этот период территории, получали достаточную самостоятельность, хотя региональная однородность областей нечасто выделялась исходя из управленческих приоритетов. Эта тенденция была в значительной мере преодолена к началу XVIII в.

Особо следует отметить, что при разделе территории на административные единицы национальный и экономический факторы учитывались редко, а подчас вовсе не брались в расчет. В основном при административных преобразованиях на российскую почву зачастую переносились заимствованные модели, обязательно с ожиданием немедленных положительных результатов, при этом отвергались предшествующий опыт, сложившиеся культурно-экономические связи.

Таким образом, все более отчетливо стала выражаться тенденция к единообразию управления, что не исключало возможности сохранять специфику правовых, но никак не управленческих систем входящих в состав государства народов. Вновь присоединенные регионы какое-то время имели прежние институты, но, впоследствии, они почти всегда заменялись общеимперскими.

Стремление к унификации управления отражало общую тенденцию к бюрократической концентрации управления в империи. Вместе с тем реальной централизации добиться не удалось. Уже в конце XVIII в. российские власти осознали, что в таком большом государстве центр тяжести в управлении необходимо сместить в регионы. С этого периода местное управление, сосредоточенное преимущественно в полицейских органах, постоянно находилось в поле зрения законодателей.

Хотя правительство и подготовило некоторую правовую базу для деятельности полиции, в пределах которой та должна была выполнять свои функции в интересах государства и подданных, механизм принятия и исполнения решений полицейскими учреждениями местного значения был отработан крайне слабо, не существовало судебной ответственности полицейских чинов. Все это влекло к тому, что произвол полиции становился распространенным явлением. Постепенно в политике центра, по мнению Л.Е. Лаптевой, «более четко прослеживалась готовность предоставить местному населению реальную возможность участия в управлении» (Лаптева, 1998: 9). Прежде всего, имелись в виду лишь привилегированные сословия, которым было предоставлено право выбирать ряд местных полицейских чиновников.

С середины XIX в. в местное управление стали привлекаться все сословия без исключения. Центральная власть училась более тонко, государственно-правовыми средствами влиять на местном уровне. Это означало, что прямое управление центра постепенно уходило в прошлое, а вместе с ним видоизменялось в направлении либеральных признаков полицейское государство. Однако следует заметить, процесс этот был длительным, и в конце XIX в. он далеко еще не завершился.

Реформы второй половины XIX в. послужили толчком к формированию в России элементов гражданского общества. Важное значение здесь имело то, что в обществе сложилось представление о равенстве всех перед законом и судом.

Являясь многонациональным и многоконфессиональным государством, Россия, объединяла народы, находившиеся в свое время на различных уровнях культурного развития. Взаимоотношения со многими из них складывались сложно, а порой и драматично. Как считает И.К. Очир-Гаряева, «осмыслить, на каких государственно-правовых основаниях внедрялась российская система государственного управления в регионе, населенном в частности калмыками, представляет не только исторический, но и современный практический интерес» (Очир-Гаряева, 2012: 4).

Особый интерес представляет процесс формирования и развития политической организации калмыцкого народа, развивавшейся, с одной стороны, на основе институтов Калмыцкого ханства, а, с другой стороны, испытывавшей существенное влияние со стороны государственного аппарата России. По мнению И.К. Очир-Гаряевой, «именно в этом проявилось своеобразие развития государственности у калмыков» (Очир-Гаряева, 2014: 9).

Система общественной организации кочевого народа в состоянии политического подданства от России постепенно изменялась. Российские власти постоянно пытались ограничить полномочия калмыцких правителей. С этой целью был создан институт губернаторства. Рассмотренный период внутривластного курса России и его политико-юридические явления, безусловно, содержат значительный опыт для государственного строительства современной России и, конечно, требуют специального исследования.

Формирование системы государственного управления в Калмыцкой Степи имело место в условиях употребления имперских принципов на основе гибкого использования национальных подходов и политико-правовых институтов в сочетании с национальными особенностями кочевого сообщества, с учетом сложившегося порядка традиционного управления и обычного права калмыков.

Таким образом, как пишет И.К. Очир-Гаряева: «Основными тенденциями в развитии государственного управления в Калмыкии являются локализация власти в регионе в сочетании с централизацией, когда в системе отношений «центр – регион», центральной властью выступает правительство, а его местным уровнем и представителем на территории Калмыкии – астраханский губернатор и специальное подразделение по калмыцким делам (экспедиция, канцелярия, управление)» (Очир-Гаряева, 2014: 10).

Система органов государственного управления в калмыцких кочевьях строилась на основе опыта деятельности подобных учреждений, подтвердивших жизнеспособность в других областях страны, но с учетом специфики данной национальной окраины.

В данной работе предпринимается попытка обобщить накопленный к настоящему времени теоретический материал, осознать преимущества и недостатки региональной политики царской администрации, оценить значение для современности отечественного опыта управления, в том числе и негативного. Рассматриваются общероссийские институты управления, уделено внимание специфике управления национальными регионами, традиционным формам самоуправления инородцев.

2. Материалы и методы

Источниковой основой исследования являются опубликованные и, прежде всего, неопубликованные архивные документальные материалы.

Весомую по объему группу опубликованных материалов представляют собой российские законодательные акты. В этой связи значительный интерес представляет «Полное собрание законов Российской империи».

Несомненно ценным источником для исследования общественного и административного строя Калмыкии являются Монголо-ойратские законы «Их цааз» (Великое уложение) (Их цааз (Великое уложение). Памятник монгольского феодального права XVII в., 1981). Эти законы, принятые в 1640 году на съезде монгольских, ойратских и калмыцких правителей отражают период крайне сложных и весьма противоречивых взаимоотношений в кочевом обществе.

Разнообразный и фактически не включенный в научный оборот материал хранится в архивах. На данный момент в этом отношении самыми большими хранилищами остаются Национальный архив Республики Калмыкия (НАРК) и Архив внешней политики российской империи министерства иностранных дел Российской Федерации (АВПРИ).

Эти архивы являются на сегодняшний день совершенно достаточным и надежным источником для исследования ключевых проблем политико-правовой истории национальных регионов в составе России, в частности, Калмыкии и развития русско-калмыцких отношений в XIX в.

В процессе исследования авторы руководствовались диалектическим методом научного познания, подразумевающим изучение всех процессов и явлений в эволюции. Были использованы также системный, сравнительно-правовой, исторический, структурно-функциональный и другие методы познания, а также принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного. Данные методы сделали возможным рассмотрение проблемы введения кочевий в систему общегосударственного управления с учетом особенностей социальной организации калмыков, а также с развитием российской государственности и права.

3. Обсуждение

Исследователями проделана большая работа по изучению разнообразных политико-правовых вопросов развития Калмыкии. Данные исследования не равноценны как по предмету рассматриваемых проблем, так и по своей значимости (Кичиков, 1966).

В первую очередь, ученые пытались решить вопрос о том, какие цели преследовало царское правительство, принимая калмыков в состав России, и почему оно на первоначальном этапе допускало определенную политическую, правовую и экономическую самостоятельность Калмыцкого ханства в составе российского государства.

Более полутора веков назад И.Я. Бичурин (Иакинф) писал: «Российский двор, приняв в подданство калмыков, имел в виду найти в них сильную помощь против врагов своих на юго-востоке...» (Бичурин, 1833: 299). В последующем его мнение разделяли и другие исследователи (Бюллер, 1846: 176).

Некоторые исследователи акцентировали внимание и на экономической заинтересованности российских властей в калмыках. Так, например, Н.И. Страхов вполне обоснованно писал о миллионах десятин «бесплодной и иссушенной солнечным зноем земли», превращенных калмыками в «миллионные табуны и стада, ... в надежный и богатый конный и скотный двор для целой России» (Страхов, 1810: 97).

Следующий вопрос – начало политики правового ограничения данных инородцев. Н.А. Нефедьев и М.Г. Новолетов истоки правительственного надзора в калмыцких кочевьях относили к началу XVIII века (Нефедьев, 1834: 286; Новолетов, 1884: 77), но их мнение не нашло поддержки. Из чего следует, что в исследованиях дореволюционных ученых эта проблема фактически не была решена.

Положения же правового регулирования отношений в кочевом обществе, оформление общегосударственного порядка управления получили отражение, как в дореволюционной, так и в современной литературе. Но следует отметить, что во многих работах рассматриваются большей частью этнографические и исторические аспекты данных явлений. Более глубокое и полное изучение вопросов введения национальных регионов, в частности Калмыкии, в общегосударственную систему управления России является одной из целей современной историко-правовой науки.

4. Результаты

Происходившие в российском государстве в первой четверти XIX в. реформы побудили царское правительство с целью всеобъемлющего экономического и политического контроля населения окраин выработать систему управления, основной задачей которой должно было стать приведение их социально-экономического и политического строя к единым образцам.

Необходимо отметить, что в калмыцких кочевьях процесс введения единой системы управления протекал постепенно. Российское правительство планировало создать такую систему управления инородцами, содержание которой сводилось бы к последующему ограничению политической самостоятельности калмыцкой знати и подчинению ее деятельности непрерывному надзору царской администрации. Позже это было отражено в законодательных актах. Одним из таких актов явился Указ Александра I от 10 марта 1825 г., утвердивший «Правила для управления калмыцкого народа» (далее – Правила 1825 г.) (ПСЗ Российской империи. Т. 40. № 30290).

Царское правительство, разрабатывая реформу управления в Калмыкии, накопило уже определенный опыт и подготовленные программы организации управления в национальных регионах и поэтому «Правила» 1825 года не явились для правительства чем-то новым в порядке проводимых в 20-х годах XIX в. административных реформ.

По этим Правилам Калмыкия была отнесена к области – административно-территориальной единице, учрежденной в России по реформе 1822 года и равноценной по правовому положению внутренней губернии. Но Калмыкия со структурой четырехстепенного управления (главное, областное, окружное, улусное) имела свою специфику, связанную с калмыцким общественным устройством, традициями в правлении, а также с установлением контроля со стороны местных гражданских и военных властей (Астраханской губернии и Кавказским краем) (Максимов, 2000: 54).

Согласно Правилам Калмыцкая степь в высшем административном отношении подчинялась уже Министерству внутренних дел Российской империи. К ведению министерства были отнесены наиболее важные вопросы по калмыцким делам: установление или внесение изменений в порядок организации управления; территориальный раздел улусов; разрешение споров между владельцами; выделение финансов для расходов на содержание аппарата управления; кадровые назначения, например, главного Пристава по представлению Главноуправляющего Кавказским краем (ПСЗ Российской империи. Т. 40. № 30290: 155-156).

Должность Главного пристава в Калмыкии была учреждена еще именным указом от 26 октября 1801 г. Согласно документа, чиновнику вменялось в обязанность «представление интересов кочевого народа», а, в реальности, осуществление административного надзора за деятельностью местных властей – калмыцкого наместника и Главного Зарго (Очир-Гаряева, 2012: 62).

С ликвидацией института наместничества российские власти не только не отменили систему административно-полицейского надзора, но больше того, взяли курс на ее усиление. В этой связи вся

жизнь кочевого народа, деятельность таких национальных органов управления, как Зарго (Суд), попали под строгий контроль главного и частных (улусных) приставов (ПСЗ Российской империи. Т.26. №20037).

Будучи единственными представителями официальной власти в кочевьях, приставы злоупотребляли своим положением с целью личного обогащения. Произвол и насилие, совершаемые этими должностными лицами, иногда оканчивались разбирательством в судебном порядке и последующим отстранением (НАРК. Ф. 34. Оп. 1. Д. 24. л. 1-5; Д. 31. Л. 1-4). Подобные незаконные действия чиновников вызывали у местного населения неприязненное отношение к власти, что, безусловно, вызывало беспокойство в правящих кругах.

Уже в период наместничества жесткий контроль со стороны главного пристава (Н.И. Страхов был назначен первым главным приставом) за деятельностью наместника ханства Чучея Тундутова и Суда Зарго порождал у представителей национальной власти недовольство и раздражение. В итоге взаимного недоверия в вышестоящие центральные органы и поступали жалобы с обеих сторон. Так, например, Страхов вносил предложения об отмене должности наместника и изменении Зарго, о выработке нового законодательства (Максимов, 2000: 53).

Прямым представителем министерства являлся Главный пристав с двумя помощниками, он фактически полностью отвечал за порядок дел.

По Правилам 1825 года по вопросам гарантий общественного порядка, соблюдения законодательства, судебным, военным делам на местном уровне Главный пристав подчинялся Главноуправляющему, а по всем другим делам гражданского характера – астраханскому губернатору.

В обязанности Главного пристава входил ежемесячный отчет перед министерством о положении дел в Калмыкии, о своей деятельности, об особенностях разрешения трудных и спорных вопросов в Комиссии калмыцких дел, местном коллегиальном органе управления, руководимом астраханским губернатором (Команджаев, 2005: 30-31). Кроме того, он обязательно должен был не реже одного раза в год лично инспектировать калмыцкие кочевья и на месте разрешать вопросы, а затем информировать Комиссию о результатах работы (НАРК. Ф. 34. Оп. 1. Д. 15. Л. 21-25).

На заседании Правительствующего Сената в 1825 году, в связи с принятием «Правил для управления калмыцкого народа», был представлен отчет Главноуправляющего на Кавказе генерала Ермолова «о неудобствах настоящего управления» калмыцким народом. По предложению генерала было создано новое «калмыцкое управление» – Комиссия Калмыцких дел (ПСЗ. Российской империи. Т. 40. № 30290).

По указу Александра I Комиссии калмыцких дел поручалось: а) «рассмотреть и исправить древнее законоположение калмыков, и на предварительном совещании владельцев с лучшим духовенством, приспособить оное, поскольку возможность дозволит к общим правам, дополняя недостаток или неудобство из Законов Российских...» (ПСЗ. Российской империи. Т. 40. № 30290). И.К. Очир-Гаряева пишет, что «помимо изучения имеющегося калмыцкого законодательства предлагалось составить родословные книги национальной знати (нойонов, зайсангов), провести предварительную перепись кибиток по улусам. Комиссии ставилась также задача – изучить вопросы взаимоотношений светской и духовной знати калмыков, степень зависимости простолюдинов от своих владельцев и их взаимоотношения» (Очир-Гаряева, 2012: 69).

Правила 1825 г. регулировали порядок работы, прохождения и обсуждения дел, документирование деятельности Комиссии, устанавливали весьма обширные ее права. Состав Комиссии калмыцких дел включал в себя вице-губернатора, Главного пристава, губернского прокурора, а также представителей от улусовладельцев и от калмыцкого духовенства, делегированных путем выборов.

По характеру осуществляемых полномочий Комиссию следует отнести к исполнительно-распорядительному органу, осуществляющему также функции суда высшей инстанции по гражданским делам на местном уровне. Разрешая административные, финансовые, хозяйственные, налоговые вопросы, она осуществляла надзор за точным прохождением дел в Суде Зарго, разбирала кассационные жалобы на приговоры Зарго по делам на сумму свыше 400 рублей, а также иски, связанные с управлением аймаками и по разделу владений (ПСЗ. Российской империи. Т. 40. № 30290: 155-156). Учитывая состав Комиссии и порядок ее формирования, следует прийти к выводу, что она имела определенные черты национального представительного органа.

Правила 1825 г. подробно регламентировали взаимоотношения Комиссии с Главным приставом, который в обязательном порядке вносил на обсуждение Комиссии дела, требовавшие принятия решений. В ходе переписки по этим делам чиновник должен был ссылаться на заключения Комиссии, имевшей право проверить деятельность Главного пристава, заслушать его и вынести свое решение, доложить о нем Министерству внутренних дел и Главноуправляющему краем (ПСЗ. Российской империи. Т. 40. № 30290: 157).

Функции окружного органа управления, согласно Правил 1825 года, были поручены Суду Зарго в составе восьми человек (два от духовенства, шесть от владельцев и зайсангов), избранных в улусах сроком на три года и утвержденных Комиссией. Кроме того, в состав Зарго входили также: «... для наблюдения за успешным и порядочным отправлением дел, решаемых по законам и обычаям, племени их свойственным, полагается одному из помощников Главного пристава; для ведения же записи

журнальной сим делам и последовавшим решениям назначается... один из переводчиков с учеником калмыцкого языка из штата Главного пристава» (ПСЗ. Российской империи. Т. 40. № 30290: 158). Суд Зарго рассматривал гражданские дела на сумму не свыше 400 рублей. В большинстве своем это были преступления, связанные с угоном скота, кражей чужого имущества, отлучками и незаконными переходами от одного владельца к другому и др. (Команджаев, 2003: 54-55).

В этом правовом документе определялись также такие группы уголовных преступлений: измена (не ясно только – какая); неповиновение властям; возмущение (Очир-Гаряева, 2014: 72); злоумышленный побег за границу; убийство, грабеж, фальшивомонетничество; воровство свыше трех раз.

Более того, в Правилах суды впервые разделены на гражданский и духовный, специализировавшиеся на делах, касавшихся религии, духовных лиц, семейных вопросов.

По отношению к улусным судам Зарго выступал высшей апелляционной инстанцией и рассматривал дела на сумму свыше 200 рублей, а также спорные по имениям и управлению аймаками (НАРК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 182. Л. 37).

Улусные управления, возглавляемые во владельческих улусах – владельцами; в казенных – правителями, согласно Правил 1825 года, составляли низовое звено в системе управления Калмыкии. В состав улусных управлений входили частные приставы, осуществляющие не только функции административного и полицейского надзора, но и судебные.

Из регулярных отчетов и переписки частного пристава с Комиссией калмыцких дел, следует вывод, что он «не вмешивался в повседневную текущую работу улусного управления и улусного суда» (Очир-Гаряева, 2014: 72). Основными его обязанностями были: гарантия общественного порядка и спокойствия в улусе; надзор за деятельностью всех улусных учреждений; за выполнением повинностей, наряда на кордонную службу. Помимо прочего, он занимался разбором мелких судебных дел гражданского характера на сумму до 20 рублей (НАРК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 182. Л. 49-51). Дела же, связанные с правонарушениями против личности, разбирались в улусных судах, состав которых избирался на один год от представителей зайсангов и почетных лиц. Судопроизводство осуществлялось в строгом соответствии с древним законодательством калмыков (Степным Уложением 1640 года, законом Дондук-Даши 1758 года и др.), правовыми обычаями, а также новыми положениями российского гражданского и уголовного права (НАРК. Ф.1. Оп.1. Д.182. Л.57, 59-61).

Итак, после непродолжительного восстановления наместничества калмыцкие кочевья претерпели переустройство, в результате чего Калмыцкая степь волилась в единый централизованный порядок административно-территориального устройства страны на положении особой области. Правила 1825 года определили правовое положение Калмыкии, установили основы взаимоотношений данной национальной территории с органами государственного управления России, наметили основы новой правовой системы региона, а также оформили систему судебных органов.

5. Заключение

Вопросы управления территориями, оптимального сочетания основ централизации и децентрализации, бюрократического управления и самоуправления продолжают оставаться напряженными всегда, особенно в многонациональной стране. В таком государстве автономия регионов зачастую приводит к ситуации сохранения его целостности. Дело обстоит не только в уровне экономического развития страны в целом и ее регионов. История нашей страны, как, впрочем, и мировой опыт, доказывает, что дальновидность властей заключается, в первую очередь, в уважении национального достоинства всех народов, их культуры и истории.

Исходя из вышеизложенного следует, что не всегда принятые на высшем уровне решения о децентрализации в форме самоуправления могли быть беспрепятственно приведены в действие. Для того чтобы соответствующие нормы стали функционировать, необходимо было создать в государстве и обществе достойные условия. В противном случае, органы самоуправления станут не более чем дополнением системы государственного управления.

Как ни парадоксально, но в царской России условия развития самоуправления оказались более подходящими, чем в современной России. Прежде всего, потому, что существование традиционных общинных моделей самоуправления, корпоративного самоуправления указывало, что у населения имеются определенные навыки совместного решения коллективных проблем; во-вторых, в сочетании с системой территориального самоуправления это давало сильный толчок развитию гражданского общества. Знаменательный рубеж в развитии последнего был пройден в 1905 г. с провозглашением свободы собраний и разрешением политических объединений.

Л.Е. Лаптева отмечала: «Российский опыт пореформенного государственного развития дает основание говорить и о том, насколько важно в большом многонациональном государстве сочетать государственное управление с элементами самоуправления, внимательнее относиться к существовавшим в стране испокон веков традиционным формам политического участия, представительства, самоуправления, а также создавать новые формы, не противоречащие традициям» (Лаптева, 1998: 149). Никто, конечно, не призывает возрождать родовые формы управления. Но необходимо учитывать специфику социальной и правовой психологии самостоятельных социальных групп и этносов. На современном этапе важным условием преодоления

отстраненности между государством и обществом можно увидеть широкое развитие системы регионального и местного общественного самоуправления.

Данные обстоятельства положительно скажутся не только на процесс приведения системы государственного управления в оптимальное состояние, но и будут способствовать консолидации единой многонациональной России, ослаблению межнациональных противоречий, ускорению процесса образования в России гражданского общества.

На протяжении почти столетия (с момента вступления калмыков в состав России в начале XVII века) политика царского правительства по отношению к кочевому народу была для него в целом благоприятной. Она пожаловала обширные земли для кочевания в Нижнем Поволжье. Кочевники получили, можно сказать, широкие возможности для обмена продукции своего производства на товары народного хозяйства России. Калмыкам обеспечивалась защита от внешней угрозы и полное сохранение во внутренней жизнедеятельности правил и традиций кочевого общества.

Вхождение Калмыкии в состав российского государства отвечало интересам калмыков, предоставляло возможность более или менее поддерживать устойчивые условия для жизни и хозяйственной деятельности. По высказыванию И.Я. Златкина «такая политика российских властей способствовала развитию доверия калмыков к России и вызывала противодействие к попыткам ханов Джунгарии склонить кочевую знать вернуться на территорию Джунгарии, оставленную ими в конце XVI – начале XVII вв.» (Златкин, 1983: 320).

На российской территории калмыки сохранили свою государственность, которая оказалась к середине XVIII века в кризисном положении. Царское правительство стремилось всячески ослабить систему национальной власти в ханстве. Поводом для возникновения некоторого обострения отношений между степной знатью и царской администрацией стало учреждение в 1741 г. института царского наместника ханства. Возвращение в 1758 г. института ханской власти не способствовало политической стабилизации в степном регионе (АВПРИ. Оп. 2. Д. 3).

Войдя к началу 60-х годов XVIII в. в единую систему общеимперского управления Калмыцкое ханство, тем не менее, поддерживало определенное правовое положение и самостоятельность. XVIII в. знаменуется, заметным усилением централизации всех институтов государственного аппарата Российской империи. Становление многонационального Российского государства влекло за собой постепенное оформление местного чиновничества. При главенствующем положении в региональном управлении царской администрации необходимость в тесном сотрудничестве с коренным населением обуславливала вовлечение к управлению калмыцкой знати.

Российское правительство проявляло достаточную гибкость в своей региональной политике в национальных окраинах страны. При этом ставку делали не столько на военную мощь, а сколько преимущественно на нормативное регулирование местной системы управления. Важное значение это имело в областях с многонациональным составом населения.

Традиционно самодержавие не очень заботилось о соответствии административно-территориального устройства окраин с действительным режимом расселения коренных народов. Как замечает И.К. Очир-Гаряева «...нередко части одного и того же этноса оказывались в разных губерниях, уездах, волостях. Несоответствие между национальным и территориальным строем объективно укрепляло государственное единство, но создавало и определенную почву для недовольства местных народов. Эта политика и изменения в соответствии с ней коснулись и Калмыкии» (Очир-Гаряева, 2014: 105).

Управление Калмыцким ханством оказывалось под воздействием все более жесткого надзора российских властей. Реформирование Суда Зарго, поощрения перехода кочевников в православие, вмешательство царского правительства в выборы ханов и наместников – все это доказывало стремление самодержавия уменьшить значение степной знати, превратить ее в государственных чиновников. В этой ситуации в среде калмыцкой знати зародилась идея об откочевке из пределов России.

Для царского правительства уход значительной части калмыцкого народа в 1771 г. из состава государства был неожиданным и неприятным событием. Губернская астраханская администрация не была готова к такому повороту событий. Российские власти, сознавая необходимость принятия оперативных мер против дальнейшей откочевки калмыцкого народа, ввели на территории Калмыцкой степи прямое губернское правление. Астраханский губернатор оказывался не просто посредником в отношениях российских властей с кочевым народом, а непосредственно ответственным лицом по контролю и управлению этими инородцами.

По мнению И.К. Очир-Гаряевой «имевшее место, некоторое промедление царского правительства в вопросе определения статуса оставшихся калмыков в составе России объяснимо тем, что власти еще имели надежды на возвращение калмыков на территорию России. Но им не дано было свершиться» (Очир-Гаряева, 2014: 105).

Об изменении правовой политики самодержавия по отношению к калмыцкому народу свидетельствовал рескрипт Екатерины II от 19 октября 1771 г. Цель такого курса состояла в обращении кочевников «... в несомненное для России и полезное ей состояние », другими словами, определенный в нормативном отношении, статус калмыцких кочевий во избежание любых сепаратистских проявлений (АВПРИ. Оп. 2. Д. 37). Преобразовалось правовое положение Астраханского губернатора: отныне он становится доверенным лицом монаршей власти и верным

защитником государственных интересов на территории Калмыцкой степи. В обход многих центральных органов управления, императрица Екатерина II напрямую станет обращаться с рескриптами к губернатору. Это – свидетельство зарождения принципа единоличного управления отдельными отраслями деятельности Российского государства.

Н.Н.Пальмов, известный российский ученый, считал, что «основной целью российского правительства после ухода части калмыков стало овладение ситуацией в кочевьях, которое стало осуществляться Астраханским губернатором и Экспедицией калмыцких дел. Созданная специальная часть канцелярии Астраханского губернатора – Экспедиция калмыцких дел и учрежденный 1772 г. при ней Суд Зарго не были самостоятельными структурами ни центрального, ни губернского аппарата. Изначально подведомственная губернатору «Экспедиция» должна была принять срочные меры к успокоению и возможно приемлемому калмыками устройству оставшихся калмыков» (Пальмов, 1932: 91-93). И с этими задачами она справилась. Прежде всего, «Экспедиция», возглавляемая губернатором, с задействованными ведомствами, в частности и воинскими подразделениями, предотвратили вероятные попытки оставшихся калмыков уйти за наместником. Во-вторых, были приняты меры для проведения переписи населения кочевий. В-третьих, сохранившиеся подвластные были перераспределены между калмыцкими тайшами, понесшими определенный ущерб из-за откочевки. К тому же не остались без внимания владельцы, проявившие себя в ходе событий 1771 г. как благожелательно настроенная к российским властям аристократия

Учреждение Кавказского наместничества и введение в его состав Астраханской губернии повлекло к изменениям в порядке управления кочующими тут калмыками. В 1786 г. взамен прежней «Экспедиции» была образована войсковая канцелярия (ПСЗ Российской империи. Т. 26. №19511: 259), призванная проводить управление, а вернее, командование инородцами как иррегулярным войском. Однако подобное направление в воинском деле не укоренилось и в 1788 г. канцелярию преобразовали в Калмыцкую канцелярию, изменив, таким образом, внешне цели и функции ведомства (НАРК. Ф.33. Оп. 1. Д. 59. л. 2).

Калмыцкая канцелярия оказалась более самостоятельным учреждением, нежели ее предшественница. Осуществляя административный контроль над калмыцким народом, канцелярия не просто исполняла распоряжения губернатора, а рассматривала «предложения» вышестоящих ведомств с целью принятия более подходящих для подведомственного ей народа заключений. В общем же, перед калмыцкой канцелярией были поставлены те же цели, что и перед Экспедицией. Во-первых, совершались попытки проведения переписи кочевого населения. По причине постоянных перемещений калмыков, канцелярия не смогла завершить перепись даже по улусам. Она произвела, связанный с этим контроль за маршрутом кочевков.

Калмыцкое правление, сменившее в 1797 г. канцелярию, также являлось временным учреждением. Однако оно, как самостоятельное ведомство, смогло требовательно отнестись к комплектованию национальных кадров, к делопроизводству и к порядку прохождения службы своих чиновников. Правлению, в известной степени, удалось сформировать поулусные описи калмыков (НАРК. Ф. 33. Оп. 1. Д. 13. л. 110б.). По высказыванию И.К. Очир-Гаряевой «это было одним из самых серьезных подступов к решению общей задачи не только по овладению ситуацией в кочевьях, а и по установлению всеобъемлющего контроля над ними» (Очир-Гаряева, 2012: 58).

На рубеже XVIII–XIX вв. царское правительство, ввиду неудачной попытки по скорейшему введению калмыков в общегосударственную систему управления и сопутствующих с этим антироссийских настроений в кочевом обществе, было вынуждено вновь обратиться к институту наместничества. Полномочия наместника Тундутова (1800–1803 гг.) заметно ограничили в сопоставлении с его предшественниками – калмыцкими ханами и наместниками ханства. Ни одного серьезного и ответственного шага он не мог совершить без участия и одобрения российской администрации (ПСЗ. Российской империи. Т.26. №19599: 540).

Это назначение не дало ожидаемых самодержавием результатов. Причины неудачной реставрации наместничества следует, по нашему мнению, необходимо пытаться обнаружить не только во взаимоотношениях имперских властей с кочевым народом, но и в положении, сложившемся внутри самого калмыцкого общества. Одна группа причин, думается, представлена тем, что стараясь, во что бы-то ни стало включить калмыцкий народ в систему государственного управления, царское правительство не имело определенной национальной политики по отношению к калмыкам. Из этого становятся понятными как ограничения, так и продуманные уступки национальной власти, которую представляли, прежде всего, наместник и Суд Зарго. Кстати, данное обстоятельство серьезно дезориентировало политические группировки калмыцкой знати.

Другая группа причин заключается в противоречивом состоянии калмыцкого общества: накалившихся взаимоотношений из-за политического противостояния, отсутствия единства. Кроме того, часто важнейшую роль играла личность наместника, который, в свою очередь, не пользовался достаточным авторитетом у калмыцких владельцев. Нойоны не принимали его власти над собой, не повиновались его распоряжениям. Сам российский ставленник за годы наместничества не смог расположить к себе не только представителей калмыцкой знати, но даже оформить отношения доверия и сотрудничества с главным приставом Н.И. Страховым (Пальмов, 1932: 100).

В обстановке сложившейся взаимной враждебности в вышестоящие инстанции неоднократно направлялись жалобы как с одной стороны, так и с другой. В таких условиях, наместник не мог плодотворно проводить политику России в кочевьях. Все эти обстоятельства явились причиной ликвидации наместнической формы правления в Калмыкии.

В соответствии с основными положениями реформы управления народами Сибири и инородцами 1822 г. после временного восстановления наместничества калмыцкие улусы подверглись переустройству. В ходе которого Калмыкия вошла в единую систему административно-территориального устройства государства на правах особой области. Принимая во внимание национальные особенности Калмыкии и единые задачи российской реформы (централизация управления), Правила 1825 года определили правовое положение региона, заложили основы взаимоотношений Калмыкии с центральными и местными органами управления (России, Астраханской губернии и Кавказской области).

К.Н. Максимов, видный ученый и общественный деятель Калмыкии, справедливо отмечал: «Правила 1825 года заложили наряду с обычно действовавшим законодательством основы новой правовой системы Калмыкии – гражданское право, уголовное право и процесс, а также установили систему судебных органов» (Максимов, 2000: 58).

Литература

- АВПРИ** – Архив внешней политики Российской империи.
- Бичурин, 1833** – Бичурин Н.Я. Историческое обозрение волжских калмыков. // *Журнал Министерства внутренних дел*. 1833. ч. 8. кн. 3. С.299.
- Бюллер, 1846** – Бюллер Ф.А. Инородцы в Астраханской губернии // *Отечественные записки*. 1846. Т. 47, № 7; Т. 47, № 8, отд. 2; Т. 48, № 10; Т. 49, № 11. С.176.
- Волчков, 2012** – Волчков А.Ю. Политические особенности местного самоуправления в регионах Российской Федерации: Компаративный анализ; на примере Северо-Востока России. М., 2012. 165 с.
- Златкин, 1983** – Златкин И.Я. История Джунгарского ханства. 1635-1758. Москва, 1983. 333 с.
- Их цааз, 1981** – Их цааз (Великое уложение). Памятник монгольского феодального права 17 в. 1981. 148 с.
- Кичиков, 1966** – Кичиков М.Л. Исторические корни дружбы русского и калмыцкого народов. Образование Калмыцкого государства в составе России. Элиста, 1966. 152 с.
- Команджаев, 2003** – Команджаев Е.А. Органы управления и суда в Калмыкии XVIII–XIX вв. Элиста: АПП "Джангар", 2003. 79 с.
- Максимов, 2000** – Максимов К.Н. История национальной государственности Калмыкии. Москва, 2000. 311 с.
- НАРК** – Национальный архив Республики Калмыкия.
- Нерсесянц, 1992** – Нерсесянц В.С. Наш путь к праву: От социализма к цивилизму. Москва, 1992. 349 с.
- Нефедьев, 1834** – Нефедьев Н.А. Подробные сведения о волжских калмыках, собранные на месте. Санкт-Петербург, 1834. 290 с.
- Новолетов, 1884** – Новолетов М.Г. Калмыки. Исторический очерк. Санкт-Петербург, 1884. 78 с.
- Очир-Гаряева, 2012** – Очир-Гаряева И.К. Система управления в Калмыкии в последней трети XVIII – первой четверти XIX вв. Элиста, 2012. 87 с.
- Очир-Гаряева, 2014** – Очир-Гаряева И.К. Региональное управление в России: историко-правовой анализ. Элиста, 2014. 127 с.
- Пальмов, 1932** – Пальмов Н.Н. Очерк истории калмыцкого народа за время его пребывания в пределах России. Астрахань, 1932. 137 с.
- ПСЗРИ** – Полное собрание законов Российской империи.
- Страхов, 1810** – Страхов Н.И. Нынешнее состояние калмыцкого народа. СПб., 1810. 97 с.

References

- AVPRI** – Arkhiv vneshnei politiki Rossiiskoi imperii [Arkhiv foreign policy of the Russian Empire]. [in Russian]
- Bichurin, 1833** – Bichurin N.Ya. (1833). Istoricheskoe obozrenie volzhskikh kalmykov [Historical review of the Volga Kalmyks]. *Zhurnal Ministerstva vnutrennikh del*. ch. 8. kn. 3. [in Russian]
- Byuller, 1846** – Byuller F.A. (1846). Inorodtsy v Astrakhanskoi gubernii [Foreigners in Astrakhan province]. *Otechestvennyye zapiski*. 1846. T. 47, № 7; T. 47, № 8, otd. 2; T. 48, № 10; T. 49, № 11. [in Russian]
- Volchkov, 2012** – Volchkov A.Yu. (2012). Politicheskie osobennosti mestnogo samoupravleniya v regionakh Rossiiskoi Federatsii: Komparativnyi analiz; na primere Severo-Vostoka Rossii [Political characteristics of local self-government in Russian regions: comparative analysis; for example, the North-East of Russia]. Moskva. 165 p. [in Russian]
- Zlatkin, 1983** – Zlatkin I.Ya. (1983). Istoriya Dzhungarskogo khanstva. 1635–1758 [The history of the Dzungar khanate]. Moskva. 333 p. [in Russian]
- Ikh tsaaz, 1981** – Ikh tsaaz (Velikoe ulozhenie). Pamyatnik mongol'skogo feodal'nogo prava 17 v. [Their tsaaz (Great Code). Monument of the Mongolian feudal law of the 17th century]. 1981. 148 p. [in Russian]

- Kichikov, 1966** – *Kichikov M.L.* (1966). Istoricheskie korni druzhby russkogo i kalmytskogo narodov. Obrazovanie Kalmytskogo gosudarstva v sostave Rossii [Historical roots of friendship of the Russian and Kalmyk peoples. The formation of the Kalmyk state as part of Russia]. Elista. 152 p. [in Russian]
- Komandzhaev, 2003** – *Komandzhaev E.A.* (2003). Organy upravleniya i suda v Kalmykii XVIII–XIX vv. [Governing bodies and courts in Kalmykia of the XVIII-XIX centuries]. Elista: APP "Dzhangar". 79 p. [in Russian]
- Maksimov, 2000** – *Maksimov K.N.* (2000). Istoriya natsional'noi gosudarstvennosti Kalmykii [The history of national statehood of the republic of Kalmykia]. Moskva. 311 p. [in Russian]
- NARK** – Natsional'nyi arkhiv Respubliki Kalmykiya [The national archive of the Republic of Kalmykia]. [in Russian]
- Nersesyants, 1992** – *Nersesyants V.S.* (1992). Nash put' k pravu: Ot sotsializma k tsivilizmu [Our way to the right: from socialism to civilism]. Moskva. 349 p. [in Russian]
- Nefed'ev, 1834** – *Nefed'ev N.A.* (1834). Podrobnyye svedeniya o volzhskikh kalmykakh, sobrannye na meste [The detailed information about Volga Kalmyks, collected on the spot]. Sankt-Peterburg. 290 p. [in Russian]
- Novoletov, 1884** – *Novoletov M.G.* (1884). Kalmyki. Istoricheskii ocherk [The kalmyks. Historical sketch]. Sankt-Peterburg. 78 p. [in Russian]
- Ochir-Garyaeva, 2012** – *Ochir-Garyaeva I.K.* (2012). Sistema upravleniya v Kalmykii v poslednei treti XVIII – pervoi chetverti XIX vv. [The control system in Kalmykia in the last third of XVIII – first quarter of XIX centuries]. Elista. 87 p. [in Russian]
- Ochir-Garyaeva, 2014** – *Ochir-Garyaeva I.K.* (2014). Regional'noe upravlenie v Rossii: istoriko-pravovoi analiz [The regional governance in Russia: historical and legal analysis]. Elista. 127 p. [in Russian]
- Pal'mov, 1932** – *Pal'mov N.N.* (1932). Ocherk istorii kalmytskogo naroda za vremya ego prebyvaniya v predelakh Rossii [Essay on the history of the kalmyk people during his stay in Russia]. Astrakhan'. 137 p. [in Russian]
- PSZRI** – Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii [The complete collection of laws of the Russian Empire]. [in Russian]
- Strakhov, 1810** – *Strakhov N.I.* (1810). Nyneshnee sostoyanie kalmytskogo naroda [The current state of the Kalmyk people]. Sankt-Peterburg. 97 p. [in Russian]

УДК 34(091)

Особенности регионального управления в России: историко-правовые аспекты (на примере Калмыкии)

Ирина Калиновна Очир-Гаряева^{a, *}, Евгений Александрович Команджаев^a^a Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова, Российская Федерация

Аннотация. Важной задачей государственного управления в Российской Федерации стали вопросы развития российского федерализма, отношений центра и субъектов, базирующихся на конституционном законодательстве страны. В связи с этим особую актуальность приобретает изучение истории управления регионами России. Современные проблемы государственного строительства в Российской Федерации во многом являются следствием процессов, которые развивались еще во времена Российской империи. В статье на основе обширного архивного материала и других опубликованных источников рассматриваются вопросы введения национальных регионов, в частности Калмыкии в общегосударственную систему управления, определения правового статуса некоренного населения в указанный период, дан анализ деятельности ведомств, специализирующихся по управлению калмыцкими кочевьями.

Ключевые слова: региональное управление, федерализм, национальные регионы, местное самоуправление, правовая система, унификация управления, административные единицы, этнический и экономический факторы, традиционное управление, обычное право.

* Корреспондирующий автор
Адреса электронной почты: ppa@kalmsu.ru (И.К. Очир-Гаряева)