

**ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЛМЫЦКОЙ СТЕПИ В XIX в.****Financial and Economic Activity of the Institutions
of Local Government in the Kalmyk Steppe in XIX Century***И. В. Лиджиева (I. Lidzieva)¹*

¹кандидат исторических наук, старший научный сотрудник отдела истории и археологии Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН (Ph. D. of History, Senior Scientist of the History and Archeology Department at the Kalmyk Institute for Humanities of the RAS). E-mail:irina-lg@yandex.ru.

Предметом данной статьи является рассмотрение финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления в Калмыцкой степи. В статье на основе архивных материалов были изучены различные бюджетные источники, содержащие данные о доходах и расходах органов общественного управления. Автор приходит к выводу о том, что, несмотря на ограниченность финансовых ресурсов, финансово-экономические отношения обеспечивали относительную хозяйственную самостоятельность органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансово-хозяйственная деятельность, общественный капитал, круговая порука, расходы, бюджет.

Along with the issues on defining the legal status of the Kalmyk people in the Russian Empire, the Imperial Decrees of the first half of the XIX century were issued to introduce tax obligations. Apart from the fixed tax rate, Kalmyks had to carry a tax burden two or three times higher than they had to pay before. Gathering as an institution of local self-government was authorized to examine and settle matters of social, economic and cultural life of the community and its members. To ensure the satisfaction of the basic needs of the population, within the jurisdiction of the public administration, public administration bodies independently formed, approved and executed the local budget, fulfilling, the financial and economic function of the local government. Local authorities were almost devoid of adequate government support in performing state tasks, both in material and in other respects. Only from the 1890s having freed zemstvo (rural elected assembly) from «mandatory» spending, such as the maintenance of arrest premises, cart and guard services, the government could finally increase the local government spending on cultural needs – the construction and maintenance of schools and hospitals, including the Kalmyk steppe.

The integrated study of various budgetary sources containing data on revenues and expenditures allowed to understand the complex issues of the economic development in the Kalmyk steppe. The critical analysis of the sources showed that the primary forms of financial and accounting reports for ulus administration were standard and the budget was scanty. According to the financial documents, among the main reasons for money pressure was a big mandatory spending on providing public services. Despite the limited financial resources, financial and economic relations could guarantee a relative economic independence of the institutions of local government whose budget was closely related to the needs of the population of a given territory and contributed to the development of its activity.

Keywords: local government, financial and economic activity, social capital, mutual responsibility, expenses, budget.

Императорские указы первой половины XIX в., определявшие правовой статус калмыцкого народа в Российской империи, устанавливали и их налоговые повинности. Предметом данной статьи является рассмотрение финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления в Калмыцкой сте-

пи. Проблема экономического развития Калмыкии в разное время привлекала внимание исследователей [Дуброва 1998; Бурдуков 1898; Очиров 2002; Бурчинова 1989; Максимов 2002 и др.], однако вопросы финансовых основ института местного самоуправления до сих пор не получили должного освещения.

На протяжении XIX в. налоговое бремя калмыков было фактически гораздо больше законодательно установленных размеров налога. Как отмечает А. А. Лебединский, на рубеже XIX–XX вв. с одной кибитки взималось свыше 10 руб. [Лебединский 1925: 104]. По официальным данным, эта сумма составляла в среднем от 1 до 20 руб. в год [НА РК. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 20. Л. 46].

Кроме государственных (казенных) сборов, калмыки несли ряд натуральных повинностей: воинский, кордонный, почтовый налоги и др. По утверждению Л. С. Бурчиновой, трудовое население несло на себе «бремя негласных поборов в пользу лиц, служивших без жалованья (старост, старшин и пр.). В общей сложности всех податей <...> приходилось в среднем на одну кибитку от 15 до 18 руб. в год» [Бурчинова 1989: 109–110]. На практике же наряду с указанными существовали и местные сборы. Как отмечает А. И. Карагодин, «в калмыцком обществе XVIII в. существовали две разнотипные формы податей. Кроме известного албана, существовала еще и абулга, о которой не упоминают авторы работ о калмыках. Абулга была характерна для патриархально-общественных отношений, албан — для обществ уже с отношениями эксплуатации. Дальнейшее развитие податных отношений, отчуждение прибавочного продукта непосредственных производителей осуществлялось по линии синтеза абулгагарии (что можно определить как расходы в интересах всего общества) и албана (подать в пользу отдельных лиц)» [Карагодин 1988: 41]. Таким образом, можно говорить о том, что финансово-экономическая деятельность органов местного самоуправления регулировалась нормами обычного права.

Сход как институт местного самоуправления был уполномочен рассматривать и решать вопросы общественной, хозяйственной и культурной жизни как общества в целом, так и отдельных его членов. С целью обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения, отнесенных к ведению органов общественного управления, они самостоятельно формировали, утверждали и исполняли местный бюджет, выполняя финансово-хозяйственную функцию местного самоуправления.

К ведению органов местного самоуправления в области финансово-экономических отношений были отнесены: утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществ-

ление контроля за расходованием средств, предоставление финансовой помощи однообщественникам.

- Утверждение и исполнение местных бюджетов. Исполнение бюджетов охватывало два направления: сбор доходов и осуществление расходов. Сбор доходной части местного бюджета осуществлялся демчеями — выборными должностными лицами, избираемыми от 40 кибиток. К источникам местных доходов относятся доходы от управления общественной собственностью из так называемых оброчных статей. 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.» [ПСЗРИ. Т. II. 1892].

Процесс формирования общественного капитала подробно описан С. В. Фарфоровским на примере Большедербетовского улуса [Фарфоровский 1908: 15]. Свободная калмыцкая земля площадью 49,880 десятин разделяется на 21 оброчный участок. Эти участки сдаются в аренду с торгов под выгон скота, сенокошение и распашку для посева хлеба — не более $\frac{1}{2}$ всего участка на сроки от 6 до 12 лет по цене от 60 коп. до 5 руб. за десятину. Кроме этих оброчных статей, доход с которых поступает в калмыцкий общественный капитал, у каждого из 13 отдельных калмыцких родов улуса имеются арендные участки, выделенные из общественных душевых наделов по аймачным приговорам как излишек, свободный от личного пользования калмыков. Участки эти тоже сдаются в аренду на шестилетний срок под выпас скота, сенокошение, распашку хлеба с торгов в улусном управлении при участии доверенных от обществ. Цена колеблется от 70 коп. до 5 руб. за десятину в год, в зависимости от качества почвы и способа эксплуатации. Арендаторами участков заключаются нотариальные договоры, и плата вносится попечителю улуса. Расход средств из родовых капиталов происходит только по общественным приговорам, утверждаемым главным приставом. Основные статьи расхода составляют: уплата кибиточ-

ного сбора и воинского налога, содержание обывательских лошадей, выдача пособий бедным калмыкам, вдовам, сиротам. На эти суммы производится и строительство общественных хлебных амбаров, плотин, прудов и колодцев, покупаются земледельческие орудия и лесной материал.

Главный пристав кочующих народов Ставропольской губернии в своем письме попечителю Большедербетовского улуса предписывает «разрешить старшинам и опекунам собрать аймачные сходы 30 ноября 1889 г. в родах Большедербетовского улуса для постановления приговоров о приходах, имеющих поступать в 1890 г., и о расходах, предполагаемых в том же году и, кроме того, старшинам 2-го Багатуктунова рода рассмотреть вопрос об отдаче в аренду участка земли и о раскладке общественных родовых сумм» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 1. Д.115. Л. 3].

Определенную долю в доходах занимают штрафы и пени, взимаемые местными властями за несоблюдение хозяйствующими субъектами различных видов законодательства. Общественный калмыцкий капитал предназначался «для пособия калмыкам в случаях голода, повальных болезней и падежа скота, для устройства улусных домов и разных общепольных 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». Органы местного самоуправления, выполняя государственную задачу, практически были лишены соответствующей поддержки государства как в материальном, так и в других отношениях. Только с 1890-х гг. правительство, освобождая земства от «обязательных» расходов (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.

• Осуществление контроля за расходованием средств. Расходы местных бюджетов — это затраты на выполнение органами местного самоуправления своих функций. Они соответствуют природе и характеру местного самоуправления. Осуществление расходов производилось согласно решениям сходов, оформленных в виде приговора. Глава IX Положения [ПСЗРИ. Т. XXII.

№ 21144] к полномочиям аймачного схода отнесла раскладку кибиточного сбора, при этом предоставляя право уменьшать или освобождать какую-либо семью от налога, но не допуская превышения надбавки для других не более чем на 20 %. Таким образом, на законодательном уровне вводился принцип круговой поруки, а решение схода в обязательном порядке утверждалось улусным попечителем. Так, 10 октября 1896 г. состоялся аймачный сход общества калмыков Александровского улуса Шабинерова рода, где было заслушано предписание Главного попечителя Калмыцкого народа от 1 февраля 1896 г. № 582 об установлении круговой поруки за возврат ссуды, взятой в 1896 г. на поддержание скотоводства и личное продовольствие. Сход постановил, что если «кто-либо из лиц, взявших ссуду, не в состоянии будет платить, то таковую мы обязуемся исполнить по добровольному непринужденному нашему согласию из собственных средств» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 2. Д. 61. Л. 18]. Аналогичное решение было принято на аймачном сходе Уранхусова рода Александровского улуса [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 61. Л. 11].

А. И. Васильчиков, первым из отечественных исследователей определивший общий характер самоуправления, в своей работе рассмотрел природу круговой поруки: «Мера, нами предлагаемая, хотя с первого взгляда и кажется нововведением, в сущности составляла одно из древнейших оснований наших податных систем; она прикрывалась только названием вовсе несоответствующим и именовалась в разных уставах раскладкой внутри обществ.

Под этим выражением разумелось следующее несколько сложное и сбивчивое правило. Русское законодательство как будто подразумевало, что в каждом обществе, городском и сельском, находится известный процент беднейших жителей, которые в действительности заслуживают снисхождения, с которых нельзя брать платежа, потому что нечего взять, но и вместе с тем оно предполагало, что этот недочет, эту сумму безнадежных взысканий следует отнести не на счет государственной казны, но на счет самих обществ. Отправляясь от этого, наше финансовое управление слагало с себя попечение о равномерном распределении податных тягостей между имущими и неимущими членами общества, обязывало их всех круговой порукой отвечать за полный

взнос податей и предписывало им самим наблюдению, чтобы неуравнительный налог был уравнен, чтобы несправедливость, чинимая государством, была исправлена общиной.

Для этого правительство, вводя новые налоги и делая им, если можно так выразиться, черновой эскиз, упоминая только о главных основаниях, обыкновенно заключало свои премудрые указания простыми словами, «что раскладка внутри обществ производится по местным обычаям и сообщениям» [Васильчиков 1871: 305].

Использование средств общественно-го капитала находилось под личным контролем Главного попечителя и министра государственных имуществ. Управление калмыцким народом (УКН), как и Главный пристав кочующих народов Ставропольской губернии, строго отслеживали расходование средств родовых капиталов. Так, в предложении Главного пристава кочующих народов Ставропольской губернии от 27 марта 1913 г. № 2377 на имя попечителя Большедербетовского улуса отмечается, что «необходимо установить самое строгое наблюдение, чтобы все исчисленные по смете доходы поступали по назначению своевременно и безнедоимочно и чтобы расходы производились лишь на предметы, росписями предусмотренные, при чем никаких передержек не должно быть допускаемо под страхом личной и материальной ответственности» [НА РК. Ф. И-21. Оп. 1. Д. 271. Л. 5]. Кроме того, общество было заинтересовано в эффективном расходовании средств. Например, Малодербетовский улусный сход, состоявшийся 31 июля 1910 г. в 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 Червленое Нохи Очирова [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2032. Л. 56–59].

Предоставление финансовой помощи однообщественникам. В сентябре 1910 г. из 15 вопросов, рассмотренных на Александровско-Багацохуровском улусном сходе, шесть были посвящены оказанию материальной помощи по разным причинам сородичам, что было зафиксировано в приговоре. Так, были удовлетворены прошения калмыка Барунова рода Каршан Салиева о выдаче пособия на приобретение кибитки с домашней утварью по случаю

пожара, уничтожившего его кибитку и домашнее имущество; калмыка Барунова рода Босхомджи Генденова и вдовы калмычки Зюнева рода Ользете Лиджиевой «о сложении с них по бедности недоимок и окладов за 1910 г. казенного и уравнительного сборов»; вдовы калмычки Ользете Шургучиевой о назначении ей постоянного пособия «ввиду ее бедности и неспособности к труду, вследствие отсутствия рук, которых она лишилась, отморозив их в зиму»; калмычки Барунова рода Киштан Лиджиевой, вдовы умершего рассыльного Багацохуровского улусного управления Лиджи Каштыкова, о выдаче ежемесячного пособия. По решению упомянутого схода больнице Астраханского Приказа общественного призрения была уплачена недоимка в сумме 72 руб. 25 коп. за лечение икицохуровских калмыков, оказавшихся не в состоянии уплатить за лечение [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2032. Л. 81–83].

Основное внимание общественного управления было уделено просвещению народа, охране его здоровья, улучшению сельского хозяйства, страхованию общественных построек от огня, совершенствованию народного быта, организации сельскохозяйственной кооперации и развитию кустарной промышленности. В целом расходы бюджетов органов местного самоуправления следует разделить на следующие основные группы:

1. Расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. К так называемым государственным повинностям были отнесены расходы местных бюджетов на подводную повинность, содержание полиции, этапирование осужденных и т. д. Так, заведующий Манычским улусом представил 9 марта 1911 г. в УКН приговор Ики-Чоносковского аймачного схода от 17 февраля № 11 об ассигновании из аймачного капитала 25 руб. на этапирование в Сибирь калмыка Дорджи Ноха Манджиева [НА РК. Ф. И-9. Оп. 10. Д. 17. Л. 1–17].

В Российской империи подводная повинность имела два главных вида: а) для воинских потребностей при движении войск, разных команд, ремонтов, для перевозки больных и т. п.; б) для земских сообщений, развозов полиции и губернских чиновников. 15 апреля 1892 г. за подписью Главного попечителя был разослан циркуляр попечителям и заведующим отдельными частя-

ми калмыцких улусов о выдаче открытых листов Управления на взимание почтовых лошадей без платежа прогонных денег. В документе было отмечено, что поездки по бесплатным открытым листам являются одним из видов налогообложения калмыков, в связи с чем выдача последних должна быть производима только в случаях законной на то надобности. Правом на получение открытых листов обладают должностные лица, отправляющиеся в командировку в служебных целях.

2. Расходы, связанные с решением вопросов местного значения. Рассмотрим основные вопросы, которые были решены в приговорах улусных и аймачных сходов.

Яндыковский улусный сход, состоявшийся 8 июля 1890 г., принял решение о перечислении в Приказ общественного призрения из мирских сумм 195 руб. за содержание и лечение однообщественников [НА РК. Ф. И-9. Оп. 4. Д. 697. Л. 48].

Оргакинский аймачный сход, состоявшийся 20 июля 1910 г., принял решение о создании из средств родового капитала потребительской лавки «с тем, чтобы она обслуживала нужды общества, т. е. отпускала бы товары по первоначальной цене» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 115. Л. 12].

1 апреля 1890 г. старшины Бюдермесова и Кебютова рода обратились с просьбой к попечителю Большедербетовского улуса о разрешении провести аймачный сход с целью пожертвования хурулу 50 руб. серебром на предстоящий семидневный молебен «Дархин» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 115. Л. 21].

Манычский улусный сход, состоявшийся 25 июня 1910 г. в урочище Лола для обсуждения текущих хозяйственных вопросов, принял решение ассигновать кредит в размере 400 руб. из выпасных сумм на оплату курсов для учителей родовых школ и наставниц Манычской улусной мужской и женской школ. В работе схода приняли участие 6 аймачных старшин, 25 хотонных старост, 151 выборный от 20 кибиток, а также временно заведующий улусом Н. М. Рысин [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2032. Л. 34].

В приговоре общества Багацохуровского улусного схода от 20 сентября 1910 г. зафиксировано постановление о выделении средств за счет выпасных сумм на проведение работ по закреплению песков в урочищах Оргечка, Булмукта и Шилин Боро [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2032. Л. 85–87].

В 1913 г. решениями улусных и аймачных сходов «В память 300-летия царствования дома Романовых» были выделены средства из общественных капиталов на финансирование ряда социально значимых мероприятий. Например, приговором Кетченер-Шебенеровского аймачного общества от 30 января 1913 г. было ассигновано 9 000 руб. на постройку аймачной начальной школы с интернатом на 25 человек и квартиры для учителя; Гайдукское, Овардыкское и Кекеусунское аймачные общества решениями сходов от 15 и 16 февраля 1913 г. ассигновали 3000 руб. на учреждение стипендии для калмыков при I Астраханской мужской гимназии, городском училище и фельдшерской школе [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2308. Л. 26].

В 1910 г. на средства родового капитала было построено здание Ульдючинской аймачной школы с интернатом на 30 воспитанников. Школа содержалась за счет выпасных средств, но за период осени 1910 – весны 1911 г. в аймачную кассу практически ничего не поступало. Решением схода общество ходатайствовало перед УКН о принятии содержания школы с 1 января 1912 г. за счет общественного калмыцкого капитала. Старшина аймака рассчитывал, что, так как доход с оброчных земель поступает в общественный калмыцкий капитал, Управление удовлетворит прошение, но оно было отклонено. Несмотря на отказ аймачное общество приняло решение изыскать средства на дальнейшее содержание школы из средств родового капитала, так как «закрывать школу сейчас, когда ученики, по преимуществу дети беднейших калмыков и сирот, уже привыкли к теплу и нормальному питанию — отсылать их в кибитки к полуголодным родственникам, прерывать учебные занятия — едва ли возможно» [НА РК. Ф. И-9. Оп. 5. Д. 2199. Л. 31–32].

К компетенции схода как органа местного самоуправления, было отнесено «сообщение по всем вообще предметам общественной надобности». Это означало, что органы местного самоуправления могли инициировать строительство и брать содержание школ на счет родового капитала, но не имели права контролировать и направлять учебно-воспитательный процесс. Правительство опасалось доверять руководство народным просвещением земству. Расходы общественного управления на народное образование относились к числу «необяза-

тельных», но именно в этой области (наряду с медициной) их деятельность оказалась наиболее успешной.

Перед государственными фискальными органами стояла проблема разграничения казенных и местных налогов, что на практике было весьма затруднительным. В обоих случаях правительству приходилось сталкиваться с одним и тем же плательщиком. Но государство в первую очередь проявляло заботу о взимании общегосударственных налогов. А. Н. Команджаев отмечает: «Там же, где вопрос о налогах не касался непосредственно казны, правительство старалось встать на защиту интересов трудящихся масс. Так, правительство официально выразило недовольство числом должностных лиц, которые организуют «темные сборы», иной раз привлекая к ответственности за незаконные поборы и т. д. <...> правительство думало прежде всего о доходах казны, ведь масса неофициальных поборов создавала большой контингент недоимщиков и срывала планы поступления налогов, что постоянно держало в напряжении администрацию» [Команджаев 1999: 68].

Таким образом, изученные нами различные бюджетные источники, содержащие данные о доходах и расходах, позволяют рассмотреть значимые вопросы развития экономики в Калмыцкой степи в XIX в. Критический анализ источников показывает, что формуляры финансовой и первичной бухгалтерской отчетности для улусных управлений были стандартными. По итогам их анализа можно сделать вывод о том, что бюджеты улусов отличались крайней скудностью. Средств явно не хватало даже на самые необходимые мероприятия. Финансовые документы позволяют выявить общие причины дефицита денежных средств — в частности, большой объем «обязательных» расходов по содержанию государственных повинностей. Несмотря на ограниченность финансовых ресурсов финансово-экономические отношения обеспечивали относительную хозяйственную самостоятельность органов местного самоуправления, так как местные финансы в наибольшей степени приближены к потребностям населения конкретной территории и способствуют созданию условий его жизнедеятельности.

Источники

- Национальный архив Республики Калмыкия (НА РК).
Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ)

Литература

- Бурдуков Н. Ф.* Доклад его Превосходительству господину министру земледелия и государственных имуществ чиновника особых поручений Н. Бурдукова, по командировке в Большедербетовский улус, осенью 1898 г. СПб.: тип. кн. В. П. Мещерского, 1898. 126 с.
- Бурчинова Л. С.* Повинности калмыцкого крестьянства в период утверждения капитализма в России (60-е и начало 90-х годов XIX в.) // Социально-экономическое и политическое положение крестьянства Калмыкии в дооктябрьский период. Элиста: КНИИИФЭ, 1989. 152 с.
- Васильчиков А.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений князя А. Васильчикова. Т. III. СПб.: Тип. Эд. Праца. № 26. 1871. 377 с.
- Дуброва Я. П.* Быт калмыков Ставропольской губернии. Элиста: Калм. кн. изд-во, 1998. 181 с.
- Карагодин А. И.* Хозяйство и общественно-политический строй приволжских калмыков в последней трети XVIII – первой половине XIX в. Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Ростов-на-Дону, 1988. 47 с.
- Команджаев А. Н.* Хозяйство и социальные отношения в Калмыкии в конце XIX – начале XX в.: исторический опыт и современность. Элиста: АПП «Джангар», 1999. 262 с.
- Лебединский А. А.* Большедербетовский улус во второй половине XIX в. // Калмыцкая область, 1925. № 2. С. 109–123.
- Максимов К. Н.* Калмыкия в национальной политике, системе власти и управления России. М.: Наука, 2002. 426 с.
- Очиров Н. О.* Астраханские калмыки и их экономическое состояние в 1915 году. // Избранные труды Номто Очирова. Элиста: АПП «Джангар», 2002. С. 76–132.
- Фарфоровский С. В.* Калмыки Ставропольской губернии. Ставрополь: Тип. Губ. правления, 1908. 42 с.