

УДК 94(470.6).08

СЕЛЬСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПОРЕФОРМЕННОМ ГОРСКОМ СЕЛЕ

З. Ж. Глашева

Кабардино-Балкарский институт гуманитарных исследований

Статья посвящена особенностям учреждения в горском селе, новых органов сельского управления. Приводится состав должностных лиц, порядок назначения их на должность и основные обязанности. Новизна работы определяется рассмотрением новых модернизационных тенденций и их влияния на административные преобразования в горском селе пореформенного периода.

The article is devoted to the peculiarities of formation of new bodies of rural administration in highland villages, composition of the officials, procedure for their appointment and main responsibilities. The novelty of the work is determined by considering the new modernization trends and their impact on the administrative changes in highland villages of the reform period.

Ключевые слова: Российская империя; администрация; народное собрание; административно-территориальные единицы; округ; старшина.

Keywords: Russian Empire; administration; national assembly; administrative-territorial units; county; foreman.

Интеграция горских народов в состав Российской империи была обусловлена административно-территориальными изменениями. После окончания Кавказской войны возникла необходимость создания соответствующих органов сельского управления, которые заменили бы власть владельцев и упрочили власть российской администрации. Одним из важных признаков установления российской администрации стало утверждение Государственным Советом 30 декабря 1869 г. «Положения об административно-территориальном устройстве Терской и Кубанской областей» [1]. Реформа сельского управления в Дагестанской области была проведена на основании «Положения об управлении Дагестанской области» от 5 апреля 1860 г. и заключалась в устранении существовавших особых учреждений для гражданского, казачьего и горского населения и подчинении всего населения без этнических различий в единые административные единицы (округа) [1, 2].

Реформирование сельского управления проводилось с осторожностью. Этим требованиям соответствовало разработанное под председательством начальника Терской области М.Т. Лорис-Меликова «Положение о сельских (аульных) обществах в горском населении Терской области», утвержденное Наместником Кавказа 30 сентября 1870 г [3]. Положение превращало сельскую общину в низшую административную единицу, определяло права и обязанности сельского (аульного) схода и полномочия аульной администрации. Аульные общества в административном отношении должны были иметь значение волостных. Сельское общественное управление состояло из сельского схода, сельского правления и сельского суда. Аналогичным было самоуправление в Кубанской и Дагестанской областях.

Должностные лица правления выполняли полицейские, фискальные и общественные функции. В сходе с правом голоса участвовали совершеннолетние домохозяева. В случае болезни или отлучки главы семьи позволялось послать на сход кого-либо из членов семьи. Общинные дела решали только мужчины. Женщины не могли присутствовать на нем и не имели права голоса. Не могли принимать участие в работе схода иногородние, не имевшие земельного надела. К участию в сходе не допускались лица, состоявшие под судом или отданные под надзор общества по решению суда. Периодичность созыва, повестка дня и регламент сходов (сборов) зависели от старшин [4, 5]. Наиболее важные вопросы согласовывались с начальниками округов и участков.

«Положение» регламентировало жизнь сельских обществ, определяло порядок образования сельских обществ, состав, круг деятельности, права и обязанности чиновников сельского управления. Власть в сельских обществах находилась в руках старшины и его помощников, которые выбирались на сельских сходах. Старшинами обычно назначались представители знати [6], чиновники, офицеры. Сельские (аульные) сходы решали все вопросы, связанные с экономической и политической жизнью селения. Они выбирали сельских должностных лиц, выносили приговоры об удалении из сельского общества вредных и порочных членов [7], временно отстраняли провинившихся жителей от участия в сходе. В их функции входило распоряжение общественными земельными угодьями, принадлежащими целому сельскому обществу и находящимися в общем владении жителей; проверка работы должностных лиц; назначение им жалованья или вознаграждения; принятие мер к предупреждению и взысканию недоимок; назначение ссуд из сельских запасных магазинов. Решения сельского схода признавались законными только тогда, когда на сходе присутствовали сельский старшина и не менее половины домохозяев, имеющих право участвовать в сходе. Сход решал земельные споры, вопросы о семейном разделе, о выделении новым членам общества земельных наделов (паев), об отбывании повинностей, хозяйственные и другие вопросы. В целом сельским сходам были предоставлены широкие полномочия [3].

Если при голосовании общество разделялось на две равные части, то вопрос решался так, как голосовал старшина [8]. По каждому обсуждаемому вопросу на сходе составлялись приговоры, которые фиксировались письменно. Большую роль на сходе играли члены сельского правления и почетные старейшины. На сходах решался вопрос о приеме новых членов в общину и об удалении из общества неблагонадежных. В случае необходимости сход мог защитить общинника от различного рода притеснений со стороны администрации. Для привлечения к ответственности и ссылки общинника требовался приговор общества. Имели место случаи, когда общество отказывалось давать такие приговоры и оказывало покровительство своим членам.

Высшей административной властью в сельском обществе обладал старшина [9], который не только возглавлял аппарат правления, но и являлся также главным связующим звеном в отношениях между сельской общиной и российской администрацией. Он отвечал за сохранение общего порядка и спокойствия в пределах сельского общества, нераспространение среди жителей подложных указов и непроверенных слухов, задержание неблагонадежных лиц и своевременное информирование вышестоящих властей об имеющих место беспорядках, преступлениях и заразных болезнях [7, с. 147–148]. Он контролировал исполнение приговоров сельского схода и суда, на заседаниях которого он председательствовал. Его ведомству подлежали все жители, находящиеся в пределах сельского общества, в их отношении он исполнял целый ряд полицейских и общественных функций. В его компетенции находились: надзор за общественным порядком в ауле и за своевременным сбором налогов; созыв и роспуск сельского схода; исполнение приговоров схода, своевременное информирование населения о распоряжениях правительства; наблюдение за всеми другими должностными лицами общества; частичное регулирование поземельных отношений; выдача временных пропусков и билетов на отлучку жителям за пределы селений [4, с. 118]; информирование начальства о самовольно отлучившихся из общества, а также о преступлениях; он ведал сельскими учреждениями (школами, амбарами, больницами) и общественной суммой [4, с. 118–119]. Приговоры, принятые сходом, выходящие за рамки его полномочий, считались недействительными [10].

С 1 января 1866 г. горские народы были обложены государственными платежами [11]. Помимо государственной подымной подати, они должны были вносить общественные сборы на содержание милиции, аульного правления, выборных должностных лиц. Из натуральных повинностей население исполняло дорожную, квартирную и подворную повинность. Строительство мостов, дорог, а также их ремонт производились на средства самой общины. Общинники собирали средства для этих целей, выделяли необходимое количество работников, обеспечивали их питанием. С 1887 г. горцы обязаны были платить воинский налог взамен воинской повинности [12]. За поступление податей

отвечало сельское общество, общинники были связаны круговой порукой. На протяжении всего пореформенного периода именно фискальная функция общины оставалась главной [13]. Смета расходов из общественных касс, назначение жалования должностным лицам, раскладка казенных податей, натуральных и общественных повинностей и иные вопросы определялись на общинном сходе. Старшины от уплаты общественных денежных повинностей освобождались.

Должность старшины была номинально-выборной. Кандидаты в сельские старшины в большинстве случаев подбирались начальниками участков и утверждались начальниками областей. Такая система подбора старшин стала привычным делом к концу пореформенного периода, а приговоры общественного схода об избрании старшины являлись всего лишь формальностью.

Представляя кандидатуру на должность старшины, начальник участка наводил справки о его моральных качествах, умственных и организаторских способностях, семейном положении, наличии собственного имущества и физическом состоянии, немаловажным фактором являлось знание русского языка [14]. Затем кандидат проходил проверку в органах полицейского надзора на предмет состояния под следствием и судом и по представлению начальника округа утверждался начальником области. После принесения присяги в окружном управлении он приступал к исполнению своих непосредственных обязанностей. Среди качеств, принимавшихся во внимание при выборе претендентов, особое место занимал их возраст. Первоначально предполагалось привлечение на общественные должности почетных стариков, затем были определены возрастные рамки для сельских служащих от 25 до 60 лет.

Сельское правление помимо старшины включало помощников, квартальных, казначея, общественных доверенных и санитарных попечителей, эфенди. Писарь, рассыльный, словесный переводчик, глашатай, сторож общественных строений и милиционеры составляли вспомогательный персонал. Должностные лица правления избирались сходом сроком на один год, а затем утверждались начальником округа. Жители, однажды состоявшие на общественной должности, при вторичном избрании имели право отказаться от назначения, поэтому данные обязанности исполнялись мужчинами селения в порядке очередности, определенной сходом. Помощник старшины исполнял все приказания старшины и помогал ему в исполнении обязанностей. Количество помощников зависело от численности жителей селения, в больших селениях кроме основных помощников избирались квартальные [15], а маленькие по причине малолюдности подчинялись администрации близлежащих сел. Избегая разрастания аппарата правления, помощники старшин нередко исполняли обязанности судей, казначеев и доверенных для сбора денежных повинностей.

В обязанности казначея входили сбор податей и хранение сельских общественных сумм, от него требовалось знание русской или арабской грамоты. В целях обеспечения служебной преемственности в помощь казначею избирали кандидата, который на следующий год становился главным претендентом на должность сборщика налогов. Надзор за поддержанием чистоты на улицах, во дворах и в селе возлагались на санитарных попечителей, избираемых для каждого квартала.

Большая часть из старшин была неграмотной и не владела русским языком. К 1905 г. в Грозненском округе владели русским языком – 6 старшин, в Веденском округе – 2, в Владикавказском – 13, Нальчикском – 30, в Сунженском отделе – ни один [16]. Так как русский язык являлся основным в делопроизводстве, для ведения обширной и разнообразной переписки с участковым и окружными правлениями необходимы были писари. Писарей обычно нанимали из русского или казачьего населения. В ведении старшины находилось около 20 разного рода журналов, счетов и книг [17], которые необходимо было своевременно и правильно заполнять.

Российской администрацией была введена строгая процедура выборов на должность сельского эфенди. В одних селах должность эфенди была выборная, в других – наемная. От эфенди требовалось достаточное знание правил шариата, поэтому для получения должности необходимо было свидетельство от народного кадия о том, что кандидат по знаниям своим и образу жизни может быть эфенди. При наличии свидетельства от поли-

цейских органов о личной лояльности муллы утверждались в должностях начальником области. Духовные лица освобождались от налогов, повинностей, имели право пользоваться доходами от соответствующей деятельности, их дома освобождались от постоя [18]. Содержание эфенди назначалось по усмотрению аульного схода и с согласия самого эфенди, по этому поводу составлялся подробный общественный приговор. Функции эфенди были многообразны: он приводил к присяге всех должностных лиц, скреплял своей подписью общественные приговоры и решения медиаторских судов, вел запись актов гражданского состояния.

Большое внимание уделялось устройству аульного суда, который состоял из аульных судей. Они избирались общественным сходом в необходимом количестве, но не менее трех, а в случае болезни или отсутствия одного из судей место его занимал кандидат. Разбор дел аульные суды проводили по словесной жалобе истца или по требованию старшины и его помощника. В компетенцию суда входило разбирательство споров и тяжб жителей, иск которых не превышал 100 рублей. Самыми распространенными были дела, связанные с нарушением общественного порядка, внутриобщинными земельными спорами и воровством. Аульный суд за означенные проступки приговаривал виновных к удовлетворению обиженных и налагал взыскания (денежные штрафы до 10 рублей, арест до 7 дней, наряд на общественные работы до 6 дней). Налагаемые аульным судом денежные штрафы поступали в аульную общественную казну. Все дела в суде решались на основе существовавшего обычая (адата), а дела совести и бракоразводные – по шариату.

Распространенной формой судопроизводства в горских обществах оставался суд посредников (медиаторский), горцы широко прибегали к нему и после административно-судебных реформ. Решения третейских судей становились законом для обеих сторон, и редко кто нарушал их постановления. Если судья Горского словесного суда считал, что медиаторское решение вынесено с формальной стороны правильно, то выдавался исполнительный лист. Очистительная присяга также оставалась методом традиционного доказательства.

В «Положении», определявшем нормы самоуправления в горском обществе, совет старейшин не был закреплен в законодательном порядке, но на практике он продолжал существовать. Власть старейшин проявлялась прежде всего в их влиянии на общественное мнение, которое само по себе играло роль «важного фактора установления социального порядка» [10, с. 25].

В 80-е гг. XIX в. администрация пользовалась правом назначения старшин, что вызывало недовольство со стороны сельских обществ. Нередкими были случаи, когда в селах объявлялся бойкот старшине, правление которого не признавалось сельским обществом [19, 20]. Иногда сопротивление властям, причиной которого было желание сельских жителей получить право избрания старшин из среды общества, принимало форму открытого протеста должностным лицам. Особое недовольство вызывало назначение на должность старшины представителя казачества или горца из другого селения, так как последнему приходилось платить 500–600 рублей содержания, оплачивать прислугу и квартирные расходы. Выходец из села на данном посту обходился обществу дешевле и в делах своего селения был заинтересован больше [21].

В конце пореформенного периода изменяются правила избрания старшин, что объясняется не только стремлением правительства установить контроль за кадровой политикой в горском селе, но и необходимостью времени для адаптации к новым формам руководящего аппарата в горском селе. Претендентами на пост старшины правления рассматривались служащие, хорошо зарекомендовавшие себя при исполнении других общественных должностей, и авторитетные жители селения. Сходы сохраняли право избрания остальных должностных лиц. Сталкиваясь с нехваткой соответствующих кадров, окружная администрация прибегала к перемещению старшин из одного населенного пункта в другой [22].

События начала XX в. вынудили кавказскую администрацию 14 ноября 1905 г. ввести новый порядок выборов старшин. Если жители селений (аулов) нарушали правила избрания, старшин могли назначить и из другого села, с более высоким содержанием.

Старшины утверждались в должности начальником области, как правило, сроком на три года, подчинялись начальникам округов и участков [23]. Изменение порядка избрания сельских старшин стало следствием восстановления в 1905 г. Кавказского наместничества. Обновленная администрация искала новые пути преодоления возникших трудностей в управлении горскими народами, эту же цель преследовала и реорганизация сельских сходов.

В начале XX в. назначения глав правления практически отсутствуют, в основном их избирали на сельском сходе, где были случаи, когда временно проживающие жители выдвигали своего кандидата [24]. Архивные источники содержат немало прошений и жалоб, свидетельствующих о недовольстве сельских обществ назначаемыми старшинами. Борьба внутри общины требовала прежде всего объединения, инициаторами выступлений против сельских властей был преимущественно узкий круг, руководствующийся фамильными, сословными и материальными соображениями, они ставили своей целью смещение неугодного старшины [25].

Российские власти заложили в 50–60-е гг. XIX в. на Северном Кавказе фундамент такой модели управления местным населением, который позволял им как решать текущие, тактические задачи управления регионом, достижения политической стабилизации в недавно завоеванном крае, так и постепенно двигаться в направлении к стратегической цели – формированию единства российской государственности [26]. В результате административной реформы существовавшее ранее раздельное управление для горского, гражданского и казачьего населения упразднилось. Формально население областей подчинялось общим административным и судебным органам.

Реформирование самоуправления в пореформенный период привело к тому, что, во-первых, самостоятельность горской сельской общины, ее традиционная демократичность были сильно ограничены; во-вторых, в результате преобразований сельская община горцев юридически превращалась в низшую административную единицу, приобретая несвойственные ей прежде полицейские и фискальные функции. Это сближало горскую сельскую общину с русской крестьянской общиной, в деятельности которой, наряду с хозяйственными вопросами, особое место отводилось обеспечению надежного сбора государственных налогов и поддержанию административного и полицейского порядка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. 1869. Т. XLIV. СПб., 1873. С. 803–804.
2. Малахова Г.Н. Становление и развитие российского государственного управления на Северном Кавказе в конце XVIII–XIX вв. Ростов н/Д, 2001. С. 212.
3. Положение «О сельских (аульных) обществах, их общественном управлении и повинности Государственных и общественных в горском населении Терской области». Владикавказ, 1871. С. 1–22.
4. Калмыков Ж.А. Установление русской администрации в Кабарде и Балкарии. Нальчик, 1995. С. 69.
5. Халифаева А.К. Реформа сельского правления в Дагестанской области и Российской империи (сравнительный анализ) // История государства и права. 2004. № 4. С. 46–49.
6. ЦГА КБР. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 772. Т. 2. Л. 46.
7. Канукова З.В. Система внутреннего управления в пореформенном осетинском селе // Вопросы истории и историографии Северного Кавказа (дореволюционный период). Нальчик, 1989. С. 142.
8. Бобровников В.О. Судебная реформа и обычное право в Дагестане (1860–1917) // Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Ростов н/Д, 1999. С. 167.
9. ЦГА РСО-А. Ф. 12. Оп. 6. Д. 945. Л. 80.
10. Аккиева С.И. Местное самоуправление горских народов Северного Кавказа во второй половине XIX (на основе «Положений об аульных обществах и горском населении Кубанской и Терской области и их общественном управлении») // Социокультурные и политические проблемы вы-

сокогорных районов Кавказа: прошлое, настоящее, будущее : материалы Всерос. науч. конф. 28–30 октября. Карачаевск, 2010. С. 25.

11. РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 723. Л. 20.

12. Там же. Д. 68. Л. 42 об.

13. *Муратова Е.Г.* Социально-политическая история Балкарии XVII – начала XX в. Нальчик, 2007. С. 274.

14. ЦГА КБР. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 772. Т. 2. Л. 185.

15. Там же. Д. 674. Т. 2. Л. 6.

16. *Арсанукаева М.С.* Сельские (общественные) органы управления в Чечне во второй половине XIX – начале XX вв. // Учен. тр. Рос. Академии адвокатуры и нотариата. № 2 (17). 2010. С. 24.

17. ЦГА КБР. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 772. Т. 2. Л. 161, 162.

18. История народов Северного Кавказа (конец XVIII в. – 1917 г.). Т. II. М., 1988. С. 283.

19. Документы по истории Балкарии (конец XIX – начало XX веков) / сост. *Е.О. Крикунова*. Т. II. Нальчик, 1962. С. 72.

20. *Канукова З.В.* Система внутреннего управления в пореформенном осетинском селе // Вопросы истории и историографии Северного Кавказа (дореволюционный период). Нальчик, 1989. С. 147.

21. *Кулов С.Д.* Социально-экономическое развитие Северной Осетии в конце XIX – начале XX века. Орджоникидзе, 1966. С. 90.

22. ЦГА КБР. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 572. Т. 2. Л. 139–139 об., 192, 199–199 об; Д. 572. Т. 3. Л. 37–37 об.

23. Терские ведомости. 1910. № 82. 13 апр. С. 1; № 84. 15 апр. С. 1; № 107. 20 мая. С. 1; № 138. 29 июня. С. 1.

24. ЦГА КБР. Ф. И-6. Оп. 1. Д. 708. Л. 4–4 об.

25. *Прасолов Д.Н.* Из опыта организации сельского самоуправления в пореформенной Кабарде // Вестн. ИГИ Правительства КБР и КБНЦ РАН. Вып. XIV. Нальчик, 2007. С. 50.

26. *Мучукаева Л.Ш.* Система управления Северным Кавказом в конце XIX – начале XX в. : дис. ... кан. ист. наук. М., 2004. С. 46.

*Поступила в редакцию 09.09.2014 г.
Принята к печати 29.06.2015 г.*