Шагдурова Ирина Никитична – канд. ист. наук, доцент кафедры истории Бурятии ГОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (г. Улан-Удэ).
E-mail: Irina_Shagdurova@mail.ru

I.N. Shagdurova

On the Issue of formation and development of the system of native people's governance in the period of Russian Empire (on the example of Buryats)

In the article the problem of formation and development of the system of native people's governance in Siberia is considered in the period of Russian Empire. It is considered on the example of Buryats.

Keywords: native people, kin, steppe board, otok, ulus, taishis, zaisans, shulengas, kin boards, native people's councils, steppe dumas, peasants superiors, volost boards, native people's courts.

К вопросу формирования и развития системы инородческого управления в Сибири в период Российской империи

В статье рассматривается проблема формирования и развития системы инородческого управления в Сибири в период Российской империи на примере бурят.

Ключевые слова: инородцы, род, степные конторы, оток, аймак, улус, тайши, зайсаны, шуленги, родовые правления, инородные управы, Степные думы, крестьянские начальники, волостные правления, инородческие суды.

Российская империя с самого начала сформировалась как многонациональное государство, в составе которого находилось множество народов, получивших название инородцы. Первоначально так обозначались группы кочевых или полукочевых восточных народов, но позже термин стал трактоваться более широко и в итоге стал применяться ко всем нерусским народам империи. Весь период существования Российской империи проблема управления этими народами представляла собой одну из сложных задач, стоявших перед государством, которая так и не получила своего окончательного решения.

Российская империя, несмотря на то, что управление разными окраинами существенно различалось, выработала универсальную модель административного устройства национальных окраин, которую довольно точно определил восточно-сибирский генерал-губернатор Д.Г. Анучин: "… При всяком увеличении нашей территории, путем ли завоеваний новых земель или путем частной инициативы, вновь присоединенные области не включались тотчас же в общий состав государства с общими управлениями,

действовавшими в остальной России, а связывались с империей чрез посредства наместников или генерал-губернаторов как представителей верховной власти, причем, на окраинных наших областях вводились только самые необходимые русские учреждения в самой простой форме, сообразно с потребностями населения и страны и нередко с сохранением многих из прежних органов управления. Так было на Кавказе, в Сибири и во всей Средней Азии…" [1, с. 66].

Эта модель во всей полноте была применена и по отношению к бурятам. На первых порах Российское государство сохраняло в неизменном виде традиционную систему управления сибирских аборигенов, в том числе и бурят, что было гораздо дешевле и выгоднее государству, нежели создание нового аппарата управления. Вначале государство фактически не вмешивалось во внутреннюю жизнь бурят, а только контролировало сбор ясака. Ясак, которым оно обложило сибирские народы при покорении, был понятен и в общем-то приемлем для них. При раскладке ясака была использована традиционная административная организация бурятского общества – роды. Род становится основной административной единицей бурят в составе Российского государства, за которым закреплялись ясачные плательщики. Это способствовало тому, что вступление бурят в политико-административное пространство Российского государства не было особенно болезненным, поскольку ничего нового и неведомого навязано им не было. Наличие названных факторов в начальном периоде вступления бурят в состав Российского государства, благоприятствовало их адаптации к новым условиям.

Среди сибирских народов буряты являются одним из наиболее многочисленных народов Сибири, и потому на их примере особенно наглядно можно выяснить проблему развития инородческого управления в Сибири. В XVII в. (к моменту присоединения к Российскому государству) они представляли собой разрозненные монгольские племена – хори, эхириты, булагаты, хонгодоры. В период присоединения к России в состав бурятских племен влилась так называемая группа «селенгинских бурят», которая представляет собой весьма пеструю этническую картину, состоящую из осколков многочисленных племен, пришедших из монгольских степей, и выходцев с западного берега озера Байкал. Присоединение Бурятии к России привело к консолидации племен и формированию их в самостоятельный этнос.

Буряты вступили в состав Российского государства со своей традиционной системой управления, основанной на родовой организации. У них существовали следующие административно-территориальные объединения: улус, холбон, род, поколение. Улус объединял жителей одного поселения, совместно совершавших перекочевки. Несколько улусов составляли холбон или табин, которые возглавлял шуленга. Несколько табинов или холбонов образовывали род. Во главе рода стоял зайсан или родовой шуленга. Несколько родов формировали поколение. Во главе поколений стояли главные зайсаны или тайши, они назывались «главными

родоначальниками». Созывались родовые сугланы (собрания), на которых обсуждались вопросы о землепользовании, раскладке и сборе податей и повинностей, обычном праве, управлении [2, с. 152 – 153].

На первых порах Российское государство пошло по испытанному пути, примененному к народам Поволжья, и сохраняло в неизменном виде традиционную систему самоуправления сибирских аборигенов. По мере продвижения освоенные территории Сибири делились на уезды, а те, в свою очередь, на русские присудки и ясачные волости. В волостях коренное население жило своей обособленной жизнью и управлялось собственной традиционной системой управления.

В 40-х годах XVIII в. Российское государство проводит первую административную реформу для бурят после присоединения. На основе их (традиционных органов самоуправления) были созданы Степные конторы – органы самоуправления. Степные конторы были созданы, главным образом, для удобства сбора ясака. Они ведали раскладкой, сбором и сдачей в казну податей, распределением повинностей, исполняли предписания губернского и уездного начальства, наблюдали за исправным содержанием местных почтовых станций, за ремонтом дорог. Деятельностью бурятских степных контор руководил непосредственно Иркутский земский суд, обладавший административно-полицейскими функциями. Первой была учреждена Онинская контора (11 хоринских родов). Контора состояла из главного тайши и 6 депутатов. Двое из них вместе с тайшой поочередно дежурили в конторе и решали дела, четверо остальных депутатов разъезжали с целью осуществления практического управления и решения дел на местах. В конторе были сосредоточены указы, распоряжения начальства и дела, находящиеся в производстве. При конторе устраивались албанные съезды (сугланы) для раскладки податей, повинностей и решения наиболее важных дел. В работе сугланов участвовали все тайши, депутаты и родовые начальники (зайсаны, шуленги, засулы). В родовых объединениях существовали сугланные избы [3, с. 89]. Степные конторы возглавлялись главными тайшами, которые следили за деятельностью подчиненных им бурятских начальников (зайсанов, шуленг). В более крупных ведомствах, например, у 11 хоринских родов, кроме главного тайши, были второй и третий тайши – помощники первого. У западных бурят помощник тайши назывался зайсан-нойон. Буряты беспрекословно подчинялись тайше и его помощникам. В пределах своего ведомства власть тайши была значительна. Его решение считалось окончательным. Тайши обладали широким кругом полномочий, вершили суд и расправу на основе обычного права бурят. Должности тайшей, зайсанов, шуленг закреплялись за семьями крупных скотовладельцев, составлявших «степную аристократию» (сайтов) [2, с. 152]. М.Н. Хангалов приводит факт из истории балаганских бурят, когда один из родовых начальников – Назар Хубаев – был утвержден в 1787 г. главным тайшей, и с этого времени звание тайши передавалось в потомстве Хубаева до 1865 г. [4, с. 166]. На выборах обыкновенно избирались дети и ближайшие родственники прежних сайтов; избрание носило формальный характер. У

селенгинцев тайши и родовые начальники избирались «наследственно по поколению» и утверждались русским начальством. Если умерший родовой начальник не имел потомства, то должен был избираться «… человек честного поведения, имеющий хороший достаток и знающий грамоту» [2, с. 151]. Степные конторы становились проводниками политики государства и его опорой в среде бурятского населения.

Становление системы органов инородческого управления в Сибири произошло после Сибирской реформы М.М. Сперанского. В 1822 г. были утверждены правительством «Учреждения для управления сибирских губерний», разработанные М.М. Сперанским, которые разделили местные административные органы на: главные, губернские, окружные, городские, сельские и инородческие. Последние были устроены по «Уставу об управлении инородцев» (1822 г.), подготовленному М.М. Сперанским и Г.С. Батеньковым. Устав законодательно определил правовое положение коренных сибирских народов и окончательно сформировал систему инородческого управления в Сибири. По степени юридической разработанности документ не имел аналогов в современном ему законодательстве Западной Европы и Америки в отношении аборигенного населения. В нём нашли отражение хозяйственная ориентация и уровень социально-экономического развития коренных народов Сибири. В «Уставе» четко прослеживается основной его принцип – достижение совместимости государственных и традиционных институтов суда и управления при подчинении последних государственным интересам. По данному закону, все коренные народы Сибири были поделены на три категории: кочевые, оседлые и бродячие. Для каждой категории были установлены свои органы управления. Более тщательно была проработана система управления кочевыми народами, к которым были причислены буряты, эвенки. Для них было установлено три ступени инородческого управления: родовое управление, инородная управа, Степные думы. Все они были созданы на основе традиционных органов управления [2, с. 223]. Л. Штернберг в начале XX в. четко описал, как Сперанский использовал традиционные органы самоуправления бурят. Так, он пишет: «В кратких чертах эта организация сводится к следующему. Низшей родовой единицей является хотон (3 – 4 юрты) – маленькая семейная община. Несколько хотонов образуют аймак, род в тесном смысле (несколько семейств, связанных общим происхождением от одного предка по мужской линии, признающих авторитет старейшего в аймаке лица) или булук, если хотоны разнородны и связаны между собой территориальным сожительством. Аймак и составляет низшую административную единицу – улус, – имеющую свое родовое правление. Несколько аймаков (родовых правлений) образуют оток (род в обширном смысле, разросшийся аймак), административно-инородную управу, а несколько управ – ведомство или Степную думу. Каждая из этих групп имеет свои сходы, сугланы, на которых обсуждаются и решаются общественные дела» [5, с. 608].

При этом, следует отметить, что, несмотря на сохранение родовых традиций и обычаев в системе управления коренных народов Сибири, Сперанский приравнял это управление к существующей схеме имперского управления государственными крестьянами. Так, родовое управление имело полномочия схожие с полномочиями сельского управления. Инородная управа приравнивалась к волостному управлению, Степная дума приравнивалась к окружному управлению [6, с. 84]. Сперанский очень удачно приспособил традиционные органы управления к системе органов государственного управления, что послужило причиной их продолжительной востребованности.

Родовые управления возглавлялись старостами, у которых, в зависимости от количества населения, были один или два помощника. Инородные управы возглавлялись головами. В штат инородных управ входили также выборные и письмоводитель. Степные думы возглавлялись главными родоначальниками – тайшами. Штат Степной думы состоял обычно из тайши, нескольких заседателей и письмоводителя, которые избирались общественным приговором населения. В штат Степных дум входили также и головы инородных управ. Степные думы напрямую подчинялись окружным управлениям, то есть царской администрации. Тайша утверждался генерал-губернатором, остальные – губернатором. «Уставом» предусматривалось, наряду с наследственным принципом формирования должностных лиц, их выборность. Не было установлено определенных сроков службы должностных лиц. Все должностные лица освобождались от уплаты ясака, а также от платежа различных существенных повинностей.

Степным думам были предоставлены широкие права и полномочия для решения административных, хозяйственно-культурных функций. В обязанность им ставились задачи распространения земледелия и народной промышленности, роста общественного имущества, сбора налогов и податей, выполнения натуральных повинностей, обеспечение контроля за деятельностью органов самоуправления, составление отчетов.

По реформе Сперанского в Иркутской губернии было образовано семь Степных дум: Аларская, Балаганская, Верхоленская, Идинская, Кудинская, Ольхонская и Тункинская. В Забайкалье – образованы Хоринская, Агинская, Кударинская, Баргузинская, Селенгинская [2, с. 224].

Следует отметить, что реформа Сперанского вводилась с учетом особенностей традиционного самоуправления коренных народов Сибири. Это наглядно проявляется в том, что система инородческого управления Сибири, созданная Сперанским, не была единообразной для всех народов, а была гибкой. Так у якутов были введены только инородные управы и родовые управления. Южные алтайцы в административном отношении делились на 7 дючинов, во главе которых стояли зайсаны и их помощники – демичи. В дючинах были также писари и сборщики податей. У северных алтайцев административными единицами были волости, возглавляемые зайсанами или башлыками. У охотников и оленеводов существовали одни

родовые управления. И только у бурят, хакасов и урульгинских эвенков (Восточное Забайкалье) были введены Степные думы, инородные управы, родовые управления [7, с. 106].

В 80-х годах XIX в., в период правления Александра III, в правительстве возобладали идеи незыблемости самодержавия, недопустимости каких-либо политических преобразований существующего правления, централизации власти и ограничения прав местного самоуправления. Правительство, исходя из этих идей, приступило к политике унификации национальных окраин. Так, начинается превращение Польши в Привисленский край, замена местных органов управления в Прибалтике общеимперскими. Та же политика проводилась и в отношении народов Кавказа, Поволжья, Средней Азии и Сибири. В конце XIX – начале XX вв. начинается поэтапная ликвидация системы инородческого управления Сибири. 8 июня 1898 г. Государственным советом было утверждено Положение «О видах на жительство для инородцев». Это положение определяло аборигенам места постоянного проживания, при отлучке из которых они обязывались иметь паспорт. Законами от 23 апреля 1900 г. и 21 мая 1902 г. на сибирские губернии было распространено «Положение о крестьянских начальниках», институт которых был введен в России 8 июня 1898 г. по Закону «Временное положение о крестьянских начальниках». В апреле 1901 г. институт крестьянских начальников был распространен на Забайкальскую область, в шести уездах которой утверждалось 19 должностей вновь вводимых чиновников. Им были даны права еще и инородческих начальников. Институт крестьянских и инородческих начальников являлся копией института земских начальников в европейской части России [8, с. 157 – 158].

Новая административная политика государства, направленная на унификацию системы управления. привела к введению волостной реформы для бурят по Закону **«Временное положение об устройстве общественного управления и суда кочевых инородцев Забайкальской области**» от 23 апреля 1901 г. и ликвидации органов управления, введенных по реформе М.М. Сперанского. Кочевые инородцы края теперь, как и русское население края, делились на волости, состоящие каждая из нескольких сельских обществ. Волости должны были управляться волостными старшинами, а сельские общества – сельскими старостами. Административная реформа вводила новые должности – «инородческих» судей, крестьянских и «инородческих» начальников, волостных старшин, заменявших старых нойонов (тайшей и зайсанов) [9].

В Иркутской губернии ликвидация Степных дум прошла значительно раньше, а волостная реформа, наоборот, позже, буквально накануне Февральской революции. С 1886 по 1890 гг. было проведено преобразование общественного управления бурят, живших в пределах Иркутской губернии, были ликвидированы Степные думы, и учреждены вместо них более мелкие административные единицы – инородные управы. Вместо семи существовавших Степных дум было образовано всего 23 инородных управы.

Вместе с ликвидацией Степных дум были упразднены должности главных родоначальников (тайшей), а во главе инородных управ поставлены головы [2, с. 383]. В ходе реформы в Забайкалье было образовано 15 волостей: Цугольская, Агинская, Хоацайская, Кубдутская, Харганатская, Ходайская, Гочитская, Батано-Харганатская, Галзутская, Чикойская, Селенгинская, Оронгойская, Кударинская, Улюнская и Гаргинская. Волость состояла из нескольких булучных (сельских) обществ, подчинявшихся крестьянскому начальнику участка [2, с. 386]. Иерархия здесь была такова: крестьянский начальник – волостной старшина, возглавлявший волость, – сельский староста.

Волостная реформа стала попыткой унификации русского крестьянства и коренного населения, причислив аборигенов к оседлому населению. Система инородческого управления была ликвидирована, но в начале XX в. частично ее элементы сохранились в том, что инородцы имели право носить почетные инородческие звания шуленг, зайсанов и т. д., но в сношениях с правительственными учреждениями именовались по должностям [10, с. 22]. Так же частично ее элементы сохранились в судоустройстве инородцев. Одновременно с осуществлением волостной реформы была проведена судебная реформа. Судебная система является составной частью государственной власти. В ней сохранились значительные отличия в местной судебной системе от общеимперского судопроизводства, которые выразились в использовании в судопроизводстве для инородцев местных правовых традиций. В отличие от общеимперских судебных инстанций – мировых судей и съездов мировых судей, замененных в 1889 г. земскими участковыми начальниками, – в Забайкальской области в начале XX века были созданы следующие ступени (или инстанции): волостные инородческие суды утверждались в качестве судов первой инстанции, в качестве судов второй инстанции – участковые съезды инородческих судей. Надзорной инстанцией становился Уездный съезд крестьянских начальников. В Забайкальской области были созданы инородческие суды 1-й и 2-й ступени. Волостные инородческие суды учреждались в каждой волости и созывались по мере надобности в сроки, определяемые крестьянским начальником. Участковые съезды инородческих судей созывались в каждом участке крестьянского начальника. Места и сроки проведения назначались Уездным съездом крестьянских начальников. По «Положению» инородческий суд должен был состоять из трех судей, включая председателя. Инородческие судьи назначались по выбору волостных сходов на четыре года. Инородческие суды рассматривали дела на основе норм обычного права бурят [9].

Таким образом следует отметить, что система инородческого управления, существовавшая в Сибири в XVIII – XIX вв., вполне обеспечивала внутреннюю автономию бурят и являлась необходимым звеном в местной системе органов управления. В последующий период стремление правительства выработать оптимальную модель административного устройства инородцев не всегда учитывало интересы самих инородцев.

Ликвидация системы инородческого управления привела к обострению проблемы административно-политического устройства бурят в начале XX в., к развитию национального движения, к поиску путей достижения автономии.

Источники и литература:

1. Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью. – Иркутск, 1884. – Т. 1. – С. 66.

2. История Бурят-Монгольской АССР. – Улан-Удэ, 1954. – С. 152 – 153 ; 152 ; 151 ; 223 ; 383 ; 386.

3. Кудрявцев, Ф. А. История бурят-монгольского народа (от XVII в. до 60-х годов XIX в). Очерки / Ф. А. Кудрявцев. – М. – Л., 1940. – С. 89.

5. Хангалов, М. Н. Происхождение бурятских родоначальников / М. Н. Хангалов // Собрание сочинений. – Т. 1. – Улан-Удэ, 1958. – С. 166.

8. Штернберг, Л. Буряты / Л. Штернберг //Формы национального движения в современных государствах ; под ред. А. И. Кастелянского. – Спб., 1910. – С. 608.

9. Сперанский, С. И. Учение М.М. Сперанского о праве и государстве / С. И. Сперанский. – М., 2004. – С. 84.

11. История Сибири. – Т. 3. – Л., 1968. – С. 106.

12. Скворцова, О. В. Административно-территориальное устройство Восточной Сибири в конце XIX – начале XX в. : проблема организации и реформирования регионального управления / О. В. Скворцова. – Иркутск, 2006. – С. 157 – 158.

13. Газета «Забайкальские ведомости» от 4 августа 1901 г. – № 82 ; № 83.

16. Статистический ежегодник России на 1912 год. – СПб., 1912. – С. 22.