



УДК 94(571.54)+342.5

Местное самоуправление бурят в XIX – начале XX в.: от степных дум к волостным правлениям*

Л. М. Дамешек

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Б. Ц. Жалсанова

Государственный архив Республики Бурятия, г. Улан-Удэ

Л. В. Курас

Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН, г. Улан-Удэ

Аннотация. Через призму «Устава» 1822 г. М. М. Сперанского рассматривается окраинная политика России, проблема вертикали власти, трехступенчатое управление инородцами Сибири, которое занимало особое место в системе местного самоуправления в Российской империи в XIX в. Уникальность эксперимента выражалась в том, что империя смогла сочетать три важнейших составляющих российской государственности: а) унификацию управления народами Сибири; б) введение этнического самоуправления с нормами обычного права; в) сохранение главенства имперского законодательства. Об эффективности системы управления говорит тот факт, что в течение 90 лет бурятское общество в пределах своей компетенции, при соблюдении российского законодательства решало все административные, хозяйственные, судебные вопросы, занимаясь развитием народного образования, здравоохранения, социальной политикой и благотворительностью по ведомственной принадлежности. И лишь объективные условия российской действительности привели к унификации власти и введению волостного правления.

Ключевые слова: окраинная политика Российской империи, «Устав об управлении инородцев Сибири», этническое самоуправление, степные думы, волостное правление.

Этническое самоуправление занимает особое место в истории местного самоуправления в Российском государстве в XIX в., которое определяется следующими факторами: во-первых, формой организации власти на окраинах Российской империи с учетом особенного характера административно-территориального деления (наместничества в Царстве Польском и на Кавказе, генерал-губернаторства в Прибалтике, Оренбургском крае, Западной и Восточной Сибири и т. д.); во-вторых, разнообразием форм самоуправления народов, отличных по своему этническому, хозяйственному, культурному

* Работа выполнена в рамках государственного задания ИМБТ СО РАН по проекту №0338-2016-0003 «Межкультурное взаимодействие, этнические и социально-политические процессы в Центральной Азии».

облику, которые необходимо было интегрировать в российскую систему местного самоуправления (по аналогии с крестьянским), при этом царское правительство было вынуждено считаться с нормами обычного права, регулировавшими жизнь этих народов.

В начале XIX в. в российском правительстве идет интенсивный поиск приемлемых форм организации власти на окраинах Российской империи. В течение 1809–1819 гг. были приняты важные акты, регулировавшие управление как на западе, так и на востоке, а также на юге империи [8, с. 237]. На западе были узаконены полномочия сеймов в Польше и Финляндии, на Кавказе только начиналось установление основных принципов имперской политики в отношении горских народов, в Средней Азии постепенно упразднялась ханская власть.

Особенно остро стоял вопрос о реформе управления в Сибири в связи с непрекращающимся потоком жалоб о злоупотреблениях сибирских чиновников. «Темные поборы», взяточничество, казнокрадство, административный произвол снижали податные возможности сибирского населения, что наносило ощутимый ущерб фискальным интересам царизма. Введение новой системы управления сибирскими народами было вызвано необходимостью организации более сложной и гибкой системы управления в связи с увеличением сибирского населения, возрастанием значения Сибири как места ссылки, социально-экономическими сдвигами в развитии нерусских народов. Непосредственным толчком к реформе сибирского управления послужили грандиозные злоупотребления сибирской администрации [5, с. 240].

Перед российским правительством стояла задача унификации системы управления окраинами, которая являлась, безусловно, сложнейшей задачей. Сибирские народы до начала XIX в. имели разные формы местного самоуправления: по сведениям Главного управления Восточной Сибири, буряты имели степные (родовые) конторы, составленные из шуленгов, под председательством тайши, остяки – сборные или сугланные места, якуты – родовые старшины и родовые и наследные князцы, а также улусные головы; у тунгусов были главные родоначальники, князцы и даруги [2, ф. 24, оп. 9, к. 2687, д. 23, л. 180]. Существование разных форм этнического самоуправления у сибирских народов значительно затрудняло задачу унификации управления Сибирью, поэтому принятие «Устава об управлении инородцев Сибири» 1822 г. М. М. Сперанского, законодательно унифицировавшего управление и этническое самоуправление сибирских народов, явилось оптимальным вариантом решения данной проблемы. На наш взгляд, признание главенства российских законов при сохранении этнического самоуправления с нормами обычного права становится первым шагом Российского государства к унификации управления Сибирью и сибирскими народами.

Согласно «Уставу» 1822 г. устанавливалось трехступенчатое управление кочевыми народами:

1) родовое управление – низшая ступень самоуправления, создаваемая для отдельных улусов и стойбищ рода, насчитывавших не менее 15 се-

мейств, во главе управления стоял староста, имевший одного или двух помощников; родовое управление подчинялось инородной управе;

2) инородная управа – средняя ступень, состоявшая из нескольких стойбищ и улусов или нескольких родовых управлений; управой руководили голова, несколько выборных и письмоводитель, управа подчинялась степной думе;

3) степная дума – высшая административная единица, объединявшая много родов, могла состоять из нескольких родовых управлений или нескольких инородных управ; степная дума состояла из главного родоначальника, его помощников, голов и подчинялась окружному управлению.

Степные думы, как высшая ступень органов инородческого самоуправления, были образованы у бурят, хакасов, эвенков и якутов. У бурят было учреждено 12 степных дум, у хакасов – четыре думы (Жызыльская, Койбальская, Качинская, Аскызская), у эвенков – одна (Урульгинская степная дума), у якутов – одна (Якутская степная дума). Всего по «Уставу» 1822 г. было образовано 18 степных дум в Сибири, имевших в своем подчинении инородные управы и родовые управления, а также были учреждены самостоятельные инородные управы, имевшие в своем подчинении родовые управления.

История этнического самоуправления бурят в трехступенчатой (степная дума – инородная управа – родовое управление) и двухступенчатой (инородная управа – родовое управление; степная дума – родовое управление) формах, которые по сравнению с другими сибирскими народами охватывают в хронологическом отношении более длительный период времени – с 1824 по 1917 г., в территориальном отношении – значительные площади в Иркутской губернии и Забайкальской области, в количественном отношении – учреждение 12 степных дум, более 50 инородных управ в Иркутской губернии и Забайкальской области, занимает особое место в истории местного самоуправления сибирских народов.

Согласно «Уставу об управлении инородцев» 1822 г. в течение 1823–1825 гг. было учреждено 11 степных дум в Иркутской губернии: Аларская, Балаганская, Идинская, Кудинская, Верхоленская, Ольхонская, Тункинская, Кударинская, Баргузинская, Селенгинская, Хоринская. В 1839 г. из Хоринской степной думы выделилась Агинская степная дума. Таким образом, было учреждено 12 бурятских степных дум. С образованием Забайкальской области в 1851 г. Хоринская, Агинская, Селенгинская, Кударинская и Баргузинская степные думы вошли в ее состав, а остальные семь степных дум остались в территориальном ведомстве Иркутской губернии.

В середине 1824 г. началось формирование новых бурятских органов местного самоуправления. Указ Иркутского губернского правления «О новом образе устройства инородческого управления» объявил «инородцам об их разделении на родовые управления, инородные управы и степные думы и вместе с тем привести в действие согласно высочайшему Уставу новый образ инородческого управления» [2, ф. 24, оп. 9, к. 2687, д. 23, л. 131–136 об.]. Новая система местного самоуправления создавалась на основе существовавшего этнического самоуправления в форме степных контор с тайшами и

депутатами, а также сугланов – общих собраний, на которых решались все важные вопросы. В задачу степных контор входили раскладка, сбор и передача в казну податей, распределение повинностей, исполнение предписаний губернского и уездного начальников. В разные годы были учреждены бурятские степные конторы в Хоринском, Балаганском, Верхоленском, Кудинском, Ольхонском, Селенгинском и других ведомствах.

С учреждением новой системы местного самоуправления по «Уставу» 1822 г. степные конторы переименовываются в степные думы, образуются инородные управы и родовые управления. Особенностью формирования новой системы инородческого управления бурят явилось учреждение в разных ведомствах полной трехступенчатой и неполной двухступенчатой системы. В справке Иркутского губернского общего управления, представленной в Главное управление Восточной Сибири 26 июля 1882 г., отмечается, что губернское управление оказалось в затруднительном положении по вопросу об истории учреждения инородческого местного самоуправления по «Уставу» 1822 г. из-за отсутствия архивных документов вследствие пожара в Иркутске в 1879 г., когда огнем были уничтожены фонды Иркутского губернского архива. Благодаря представленному подлинному делу Балаганской степной думы за 1823–1824 гг. удалось установить, что формирование степных дум, инородных управ и родовых управлений у бурят происходило в течение 1824–1825 гг. Так, в августе 1824 г. были образованы Идинская и Балаганская степные думы, в ноябре 1824 г. Кудинская степная дума, в декабре 1824 г. Верхоленская и т. д. [Там же, л. 131–136 об.].

По сведениям Иркутского губернского правления, в бурятских ведомствах предполагалось учреждение двухступенчатой системы: инородные управы – родовые управления. Например, в Балаганском ведомстве 16 инородных управ и 23 родовых управлений, в Идинском – 12 инородных управ и 39 родовых управлений и т. д. [Там же, л. 200–202]. Однако во всех крупных бурятских ведомствах, кроме Хоринского, по неизвестным обстоятельствам была учреждена двухступенчатая система степная дума – родовое управление (Селенгинская степная дума была учреждена в 1825 г. и объединяла 18 родовых управлений [3, ф. 2, оп. 1, д. 203, л. 185], Кударинская – в 1826 г. и состояла из четырех родовых управлений [3, ф. 5, оп. 2, д. 32, л. 21–22], Баргузинская – в 1824 г. и пяти родовых управлений [3, ф. 7, оп. 1, д. 1, л. 16–20], Ольхонская – в 1824 г. и пяти родовых управлений [3, ф. 12, оп. 1, д. 5, л. 2], Аларская – в 1824 г. и состояла из 10 родовых управлений [3, ф. 1, оп. 1, д. 3391, л. 53]), что явилось нарушением ст. 114 «Устава об управлении инородцев» 1822 г., согласно которой степные думы разрешалось учредить только забайкальским бурятам [9, с. 400].

Учреждение двухступенчатой системы органов местного самоуправления степная дума – родовое управление, возможно, оправдывалось необходимостью экономии средств на их содержание, ведь введение еще одной ступени предполагало увеличение суммы внутренних повинностей и значительное увеличение числа должностных лиц, пользовавшихся различными льготами, в том числе и налоговыми, а также увеличение междудворной гоньбы.

В 1889 г. иркутский генерал-губернатор А. П. Игнатьев пишет, что «в ведомствах Тункинском, Балаганском, Верхоленском, Аларском, Кудинском, Ольхонском и Идинском были, как оказалось, еще с 1824 г. по указу Иркутского губернского правления, учреждены степные думы, принявшие на себя, вопреки точному указанию закона, права и обязанности инородных управ; причем в тех ведомствах, где были образованы думы, инородные управы, установление которых также требовалось вышеупомянутым указом Губернского правления, по всему вероятно, или вовсе не были учреждены, или поглощенные захватом власти первыми и их председателями главными родоначальниками, совершенно прекратили свое существование» [3, ф. 1, оп. 2, д. 156, л. 87]. Как отмечает П. Т. Хаптаев, степные думы оттеснили инородные управы на задний план, в результате здесь к концу XIX в. существовали две системы управления: 1) родовое управление – степная дума; 2) родовое управление – инородная управа [11, с. 32].

Трехступенчатая система в полном соответствии с «Уставом» 1822 г. была первоначально учреждена в 1824 г. только в Хоринском ведомстве, самом многочисленном и крупном бурятском ведомстве (состояла из 11 инородных управ [3, ф. 8, оп. 1, д. 580, л. 21–24], а впоследствии из 14). По 7-й ревизии в Хоринском ведомстве насчитывалось крещеных и некрещеных инородцев мужского пола 21 116 душ, которые состояли в ведении Верхнеудинского земского суда под управлением главной Агинской конторы, состоявшей из «4-х тайшей и некоторого числа депутатов», избираемых из всех родов. Их кочевья простирались по Верхнеудинскому и Нерчинскому уездам, а также по Нерчинско-Заводскому ведомству, в них насчитывалось 7007 душ в 2770 семьях. Отдаленность от главной конторы, огромные расстояния между родами от 150 до 600 верст привели к разделению трех из одиннадцати хоринских родов (Харганатского, Кубдутского и Хуацайского) на две части – на восточных (*зүүн*) и западных (*баруун*). Удаленность хоринских родов от Верхнеудинского уезда затрудняла следственные и другие дела, вела к их затягиванию и увеличению переписки между Верхнеудинским и Нерчинским земскими судами, поэтому Нерчинский окружной начальник в 1823 г. обращается к гражданскому губернатору Иркутской губернии с предложением учредить для этой группы хоринских бурят отдельную Агинскую степную думу. Однако хоринское общество выступило против такого предложения, обосновывая это тем, что отделение части хоринских бурят вызовет затруднения в платежах государственных и общественных повинностей. С другой стороны, создание и содержание новой степной думы приведет к новым материальным издержкам [3, ф. 7, оп. 1, д. 1, л. 5–8].

Учитывая мнение двух сторон, с целью сохранения целостности хоринского общества Иркутское губернское правление приняло решение об учреждении Агинской бурятской инородной управы в Нерчинском уезде с непосредственным подчинением Агинской (Хоринской) степной думе, но судебную и полицейскую части поручило ведению Нерчинского земского суда. Агинским бурятам было предоставлено право избирать на звание головы одного из тайшей или родоначальника, двух выборных из старшин или по-

четных родовичей. Это преобразование оказалось недостаточным, не решало всех проблем жителей, и постановлением от 2 марта 1839 г. была учреждена Агинская степная дума в составе шести инородных управ (Цугольской, Бырке-Цугольской, Могойтуевской, Шолотуевской, Кялинской, Тутхалтуевской) [7, с. 32]. Позднее постановлением Иркутского губернского совета от 7 ноября 1846 г. была учреждена Тургинская инородная управа из бурят галзотского рода Могойтуевской управы [3, ф. 129, оп. 1, д. 387, л. 2–2 об.]. В 1893 г. была образована Барун-Хоацайская инородная управа [3, ф. 129, оп. 1, д. 2967, л. 13–15]. Таким образом, в Агинской степной думе стало восемь инородных управ, включавших в себя в общей сложности 40 родовых управлений.

Двухступенчатая система инородная управа – родовое управление была учреждена у закаменских бурят (12 родовых управлений), цонголов, ленских (Ленская инородная управа образована в 1836 г. и состояла из пяти родовых управлений [3, ф. 362, оп. 1, д. 2, л. 20]), китойских (состояла из двух родовых управлений [3, ф. 149, оп. 1, д. 33, л. 1 об., 8]) и капсальских (Кудинско-Капсальская инородная управа была образована в 1839 г. и состояла из четырех родовых управлений [3, ф. 1, оп. 1, д. 180, л. 19–26]) бурят.

С учреждением степных дум, инородных управ и родовых управлений начинается процесс поступательного развития местного самоуправления бурят, основанного на этническом самоуправлении с сохранением норм обычного права при полном подчинении российскому законодательству. По свидетельству Л. Я. Штернберга, «правительство в лице гр. Сперанского впервые вмешалось в дело самоуправления инородцев, издав положение об инородцах. Бывали случаи вмешательства – и очень сильного – и раньше, но, то было вмешательство не законодательного характера, а, так сказать, злоупотребительного. Но вмешательство Сперанского было благожелательное. В действительности Положение лишь узаконило уже существующий порядок, подчинив его, правда, надзору администрации, и этому узаконению, быть может, буряты обязаны тем, что самоуправление приняло демократический характер, и значительно ослабило значение родовой аристократии. Так или иначе, все стороны самоуправления, начиная со сложных аграрных распоряжений и кончая судом, юридическими обычаями, продовольственным делом, культом, повинностями и полицией оставались в основном в руках бурят» [12, с. 608].

Таким образом, в 1824–1830-е гг. происходит формирование системы местного самоуправления бурят в двух формах – трехступенчатой (степная дума – инородная управа – родовое управление), двухступенчатой (степная дума – родовые управления или инородная управа – родовые управления). Трехступенчатая система была создана в соответствии с «Уставом» 1822 г. и действовала в Хоринском и Агинском ведомствах, двухступенчатая форма (инородная управа – родовые управления) в соответствии с «Уставом» была создана в Закаменском, Армакском, Капсальском, Ленском, Тункинском (для крещеных бурят) ведомствах.

В Селенгинском, Баргузинском, Тункинском, Кударинском, Кудинском, Верхоленском, Идинском, Аларском, Балаганском ведомствах двухступенчатая форма (степная дума – родовые управления) была создана в нарушение «Устава об управлении инородцев» 1822 г. Последующий опыт управления в этих инородческих ведомствах показал, что отсутствие средней ступени в системе органов местного самоуправления, а именно инородных управ, в этих ведомствах, их подмена степными думами в системе органов местного самоуправления самым серьезным образом негативно повлияло на развитие бурятских ведомств, приводя к сосредоточению огромной власти у степных дум и главных тайшей, что служило источником многочисленных злоупотреблений и борьбы за власть между тайшинскими династиями.

О значении и необходимости инородных управ в инородческом самоуправлении свидетельствуют следующие моменты.

Во-первых, инородные управы, являясь промежуточным звеном между степными думами и родовыми управлениями, были в отличие от степных дум более гибкими, быстро реагирующими на изменения, происходящие в российском обществе. Выборность должностных лиц, порядок выборов с избранием выборщиков, тайное голосование на собраниях позволяли выдвигаться на руководящие должности умным и способным людям, а не только из знатных фамилий, как в степных думах. Выборы развивали общественную активность в бурятском обществе. Выдвижение на должность в инородных управах альтернативных кандидатур втягивали все бурятское общество в избирательную кампанию, тем самым они способствовали росту политической культуры бурят.

Во-вторых, инородные управы, находясь непосредственно в местах кочевий, были ближе к народу, их проблемам и запросам.

В-третьих, инородная управа в отличие от степной думы, имеющей только хозяйственные функции, обладала всей полнотой власти на подведомственных ей территориях. Инородная управа, являясь судом второй степени словесной расправы, была фактически высшей ступенью инородческой судебной власти. В тех ведомствах, где не было инородных управ, была только первая ступень инородческого суда – суд родового управления. В случае немирного исхода дел буряты были вынуждены обращаться в полицейские управления, являвшиеся для них высшей ступенью суда, что представляло для них большие трудности, связанные с незнанием русского языка, грамоты, необходимостью найма переводчиков, письмоводителей [6, с. 235–238].

В середине XIX в. происходит изменение политики Российского государства в отношении Сибири и сибирских народов, на которую в значительной мере повлияло поражение России на западном и ближневосточном направлениях. Ускоренная модернизация страны, обострение польского вопроса, а также давление национальной идеологии привели к деформации традиционной имперской политики и обострению национальных и региональных противоречий, когда происходит мощная активизация политики Российского государства на Дальнем Востоке и в Центральной Азии, меняется ее идеологическое обеспечение [10, с. 41]. Значимым фактором, повлия-

явшим на смену политики правительства, становится неудачный исход для России в Крымской войне, который поднял вопрос о поисках дополнительных источников пополнения государственной казны. В этих условиях самодержавие вновь обратилось к Сибири.

В российском обществе происходят такие значимые события, как принятие крестьянской реформы 1861 г., а вслед за ней проведение ряда буржуазных реформ 1860–1870-х гг., к числу которых относятся земская реформа 1864 г., городская реформа 1870 г. и др. В административно-хозяйственной жизни сибирских инородцев также происходят серьезные изменения, связанные с развитием хлебопашества, успехами в христианизации и, как следствие, переводом инородцев в разряд оседлых. Развитие земледелия, расширение торговых связей между ведомствами требовали открытости инородческих ведомств, частых перемещений и переездов инородцев, которые были затруднены по закону. В инородческих ведомствах наблюдается процесс имущественной дифференциации, что приводило к экономической и политической конкуренции между знатными фамилиями.

Если в первой половине XIX в. Российское государство смотрело на Сибирь как на источник налогового поступления в казну и стремилось к многовариантности систем управления, высокой степени этноконфессиональной толерантности и прагматизму с учетом местных особенностей, то на рубеже 1850–1860-х гг. становится важным не только экономическое освоение Сибири, но и «заселение ее однородным и единоверным с Россией населением». Появляются идеи коренной реформы управления инородцами на русификаторских началах и системы их налогообложения.

Формальным поводом для поднятия вопроса о реформировании системы налогообложения и местного самоуправления стали многочисленные нарушения, допущенные инородческими обществами при сборе податей и отбывании повинностей, при разборе судебных следственных дел, выборе должностных лиц и т. д.

В 1850–1860-е гг. вопрос о реформе управления сибирскими аборигенами неоднократно обсуждается в правительственных кругах и среди местного чиновничества. Национальная программа царизма предусматривала подчинение оседлых инородцев общим крестьянским учреждениям и установлениям. В отношении кочевых и бродячих коренных жителей предлагалось изыскать средства для привлечения их к оседлости и ограждения от разных притеснений, улучшения системы местного самоуправления [4, с. 54].

В 1850–1880-е гг. со стороны местных администраций и бурятских обществ были представлены разные проекты и предложения по реформе инородческого местного самоуправления, которые так и не были осуществлены:

1) проект 1847 г. генерал-губернатора Восточной Сибири Н. Н. Муравьева о создании отдельных «образцовых инородческих волостей» с оседлым населением, задачей которого было распространение общих законов Российского государства на коренных жителей края («образцовые инородческие волости» для управления оседлыми аборигенами получили распространение

только в Западной Сибири: к концу 1850-х гг. в Тобольской губернии было образовано 28 «образцовых волостей», в Томской губернии – 15 [4, с. 57]);

2) проект 1858 г. о подчинении инородцев общим законам Российской империи, который предусматривал льготы инородцам от повинности для привлечения их к оседлости, распространение на них общих законов империи, введение между ними образования и гражданственности. Осуществление проекта предполагалось начать с Кударинского ведомства, так как считалось, что кударинские буряты живут оседло, занимаются хлебопашеством, однако в 1862 г. кударинские буряты приняли общественный приговор о своем нежелании перейти к оседлому образу жизни [3, ф. 5, оп. 2, д. 207, л. 11–12, 14–15]. По вопросу о введении между инородцами образования и гражданственности планировалось учредить школы во всех инородческих ведомствах, хотя были предложения учредить одно общее училище, как у калмыков. Важным пунктом проекта было упразднение права наследования должностей родоначальников, введение права избирать на должности родоначальников людей не только достойных, но и знающих русский язык [2, ф. 24, оп. 9, к. 2034, д. 93, л. 185–187]. Журнал Совета Главного управления Восточной Сибири не был подписан и утвержден, кроме вопросов о мерах по привлечению к оседлости и введению между ними образования;

3) проект 1872 г. об уравнивании налогового обложения инородческого населения Восточной Сибири с русским крестьянским населением как одним из направлений в попытке унификации системы управления инородческим населением Сибири. По сведениям, поданным членами Совета Большаковым и Полонским, размер ясака и всех прочих сборов с инородцев по Иркутской губернии составлял от 2 руб. 35 коп. до 3 руб. 56 коп., в Енисейской губернии – от 1 руб. 21 ½ коп. до 1 руб. 59 коп., в Забайкальской области – от 1 руб. 65 коп. до 3 руб. 46 коп. с каждой души. В то же время крестьяне платили сборы от 4 руб. 87 коп. до 6 руб. 30 коп. в год с каждой души, почти вдвое больше против инородцев [3, ф. 129, оп. 1, д. 3671, л. 2–2 об.]. Между тем, как отмечают Большаков и Полонский, «инородцы в значительной массе занимаются хлебопашеством также как и крестьяне, имеют в большей части более земли и скотоводства и в равной степени могут пользоваться всеми местными промыслами. Вообще состояние сказанных инородцев никак не ниже состояния крестьян. Поэтому, а равно принимая во внимание, что инородцы не относят самой тяжелой повинности рекрутской, что при таком привилегированном положении их, которое в настоящее время ничем не может быть оправдано, они неохотно приходят к оседлой жизни и избегают обращения в христианскую веру, было бы полезно и справедливо сравнить их к платежу податей и повинностей с крестьянами» [Там же, л. 2 об.–3.]. Проект также не был претворен в жизнь;

4) проект 1873 г. об изменении инородческого самоуправления Забайкальского областного правления, согласно которому предлагалось: а) созывать сугланы при инородных управах, а не при степной думе; б) воспретить выбор ближайших родственников на любые инородческие должности; в) вести в инородных управах книги для регистрации жалоб инородцев на

монгольском и русском языках, копии с которых должны отправляться исправнику или полицейскому управлению; г) построить пять зданий для инородных управ (два – по тракту Чита – Верхнеудинск, одно – по р. Кудун, одно – в Тугнуйской степи, одно – по р. Хилок); 5) усилить контроль со стороны степных дум за сборами денег [2, ф. 24, оп. 9, к. 2034, д. 93, л. 2–6].

Проект получил поддержку в Главном управлении Восточной Сибири, и 20 июня 1874 г. председательствующий в Совете направил губернаторам Енисейской и Иркутской губерний, военному губернатору Забайкальской области предписание, в котором предложил высказать свои мнения по данному вопросу. 22 июля 1875 г. Енисейское общее губернское правление отписывается, что не видит особой необходимости в изменении существующей системы инородческого управления. К этому времени в Енисейской губернии функционировали Кызыльская степная дума, Мелецкая отдельная инородная управа, Степная дума разнородных соединенных племен и Абаканская инородная управа [2, ф. 29, оп. 1, 3 д-во, д. 6, л. 13–15]. Якутский губернатор в своем рапорте от 11 января 1875 г. просит даже увеличить количество инородных управ и отмечает, что якуты по существу не являются кочевым народом, а живут оседло в своих наслегих и не покидают места своих стойбищ [Там же, л. 205 об.–206]. Иркутский губернатор в донесении от 31 марта 1875 г. отмечает, что иркутские буряты живут почти оседло, и предлагает вообще упразднить степные думы и должность главного родоначальника [Там же, л. 206 об.–207];

5) проекты бурятских обществ 1874–1875 гг., в которых они предложили свои варианты учреждения недостающей ступени в инородческом управлении – инородных управ. Например, проект 1875 г. баргузинских бурят об образовании двух инородных управ при условии сохранения степной думы: «Степная дума есть единственное учреждение между инородцами, которое по закону обязано наблюдать хозяйственную часть в распространении земледелия и народной промышленности, что главное необходимо для нас, инородцев, вместе с тем, Степная дума составляла общественные собрания подобно как городские думы на ее попечении по закону возлагается хозяйство в ограждении нужд инородцев на основании этого закона» [3, ф. 7, оп. 1, д. 1744, л. 8–14]. Или проект селенгинских бурят об образовании семи инородных управ вместо 22 родовых управлений [2, ф. 29, оп. 1, дп. 3, д. 6, л. 18–21];

6) проекты бурятских обществ 1874–1875 гг., в которых уже функционировали инородные управы, о сокращении количества инородных управ, как, например, в Хоринском, – проект сокращения количества инородных управ с 14 до 5 [3, ф. 8, оп. 1, д. 580, л. 14–16];

7) проект 1885 г. военного губернатора Забайкальской области Я. Ф. Барабаша, предусматривавший сохранение инородных управ, которые по кругу их деятельности близко подходят к русским волостным правлениям и могут вступать в непосредственные сношения с земской полицией (степные думы по этому проекту подлежали упразднению «не только без вреда, но и с пользой для дела»); изъятие из употребления степных законов и подчинение всех инородцев юрисдикции русских судов; привлечение всех инородцев к воинской повинности на общих основаниях: «Иногородцы, пробыв опреде-

ленный срок в войсках, ознакомятся и с русскими обычаями и с русским языком, и по возвращении домой, знание их будут распространять между своими соплеменниками, на что нельзя рассчитывать, если из инородцев будут формироваться особые казачьи или милиционные части». Предполагалось также сохранение за инородцами таких привилегий, как меньшее налогообложение и выделение большего земельного надела по сравнению с русскими крестьянами [1, ф. 1, оп. 1, д. 2172, л. 12 об.–13]. Администрации Забайкальской области не удалось претворить в жизнь данный проект ликвидации степных дум и должности главных тайшей. Прежде всего это было обусловлено нерешенностью основного вопроса о земле, отсутствием соответствующего законодательства.

В 1880-х гг. также появлялись проекты о подчинении инородцев Восточной Сибири, за исключением бродячих, общим, действующим по империи законам, которые предусматривали слияние как оседлых, так и кочевых инородцев с государственными крестьянами во всех правах и обязанностях, т. е. уравнение с крестьянами в земельных наделах, распространение на инородцев обязанности платить взамен ясака все подати и отбывать все повинности наравне с крестьянами, не исключая и воинской, и подчинение инородцев как уголовным, так и гражданским законам. Предполагалось, что инородцы, окруженные русским населением, освоились с обычаями и общественным управлением крестьян и занимаются в равной, если не в большей, степени хлебопашеством. Важной стороной проектов было упразднение степных дум и инородных управ с переименованием их в волостные правления и сельские общественные управления, а родовые управления, как составляющие принадлежность каждого отдельного рода инородцев, с подчинением общим законам империи должны были сами собой ликвидироваться [3, ф. 129, оп. 1, д. 3671, л. 43 об.].

К реализованным проектам упорядочения инородческого самоуправления в Восточной Сибири относятся:

1. Проект 1889 г. генерал-губернатора Иркутской губернии А. П. Игнатьева, включавший следующие пункты:

а) инородческое управление должно состоять только из двух ступеней – инородной управы и родового управления;

б) содержание канцелярий родовых управлений или вообще писарей, а тем более постройка особых помещений не обязательны для инородцев, так как по силе ст. 24 «Устава об управлении инородцев» 1822 г. все дела в родовом управлении производятся словесно; при этом инородческим обществам следовало указать, что в их небольших и весьма несложных делах они могут обходиться без всяких письмоводителей, за получением приказаний начальства родовые старосты обязаны периодически являться в управы; исполнение тех дел, где может потребоваться письменное производство, должно лежать на инородных управах;

в) низшей ступенью инородческого управления по ст. 17–23 «Устава об управлении инородцев» 1822 г. должно быть родовое управление в лице старосты и одного или двух помощников из почетных и лучших родовичей, причем

следует иметь в виду, что нынешние улусные старшины явились последствием неправильной постановки родовых управлений и должны исчезнуть;

г) с установлением правильного порядка в общественном инородческом управлении отпадет необходимость в содержании значительного количества междудворной гоньбы [3, ф. 1, оп. 2, д. 156, л. 87 об.].

Данный проект был успешно осуществлен в Иркутской губернии в 1890-е гг., в результате чего на месте семи степных дум Иркутской губернии были образованы 24 инородные управы, в свою очередь самостоятельно существовавшие инородные управы разделились на более мелкие инородные управы.

2. Волостная реформа 1901–1904 гг. в Забайкальской области, ликвидировавшая этническое самоуправление, учрежденное по «Уставу об управлении инородцев» 1822 г. Волостная реформа началась с издания «Временного положения об устройстве общественного управления и суда кочевых инородцев Забайкальской области» от 23 апреля 1901 г., разработанного Совещанием о поземельном устройстве населения Забайкальской области под председательством А. Н. Куломзина. В ходе реформы родовые органы самоуправления заменялись территориальными волостными правлениями, упразднялись должности тайшей, заседателей, голов и выборных, закреплялись территориальный принцип судов и отделение судебной власти от административной. Таким образом, самоуправление кочевых инородцев Забайкальской области устанавливалось по подобию устройства крестьянского населения России, в то же время с учетом особенностей народа, степени его развития, политических и экономических условий, в которые поставлено инородческое население. На месте Хоринской степной думы было образовано семь волостей, Агинской – две волости, Кударинской – одна, Селенгинской – три, Баргузинской – две волости.

Инородные управы и родовые управления Иркутской губернии были постепенно упразднены в ходе волостной реформы 1912–1917 гг. Реформа осуществлялась по мере проведения землеустроительных работ: в ведомствах, где заканчивался отвод земельных и лесных наделов, упразднялись инородные управы и создавались органы волостного управления.

Таким образом, система местного самоуправления бурят, созданная по «Уставу об управлении инородцев» 1822 г. на основе существовавшего этнического самоуправления, успешно функционировала в течение почти 90 с лишним лет. Система органов местного самоуправления была достаточно эффективной, когда бурятские общества самостоятельно, в пределах своего ведомства, при четком следовании общероссийским законам решали все административные, хозяйственные, судебные, кроме уголовных, вопросы, занимались развитием народного образования, здравоохранения, социальной политикой и благотворительностью.

Процессы учреждения и ликвидации органов бурятского инородческого самоуправления отличались в разных бурятских ведомствах. Если в Хоринском и Агинском ведомствах была учреждена трехступенчатая система органов самоуправления «степная дума – инородная управа – родовое управление», или же двухступенчатое управление «инородная управа –

родовое управление» в Закаменском, Армакском, Капсальском, Ленском, Тункинском ведомствах согласно «Уставу» 1822 г., то в большинстве бурятских ведомств инородные управы были оттеснены степными думами, была создана двухступенчатая система органов самоуправления «родовое управление – степная дума». Это приводило к злоупотреблениям, бесконечным раздорам, борьбе за власть и требовало перестройки управления. Царской администрации удалось провести в 1890-е гг. реформу инородческого управления в Иркутской губернии, в результате которой степные думы с институтом тайшей были ликвидированы и на их месте были учреждены инородные управы. Инородные управы Иркутской губернии действовали вплоть до 1912–1917 гг. и были упразднены в ходе волостной реформы. Система местного самоуправления бурят Забайкальской области, учрежденная по «Уставу» 1822 г., была ликвидирована в ходе волостной реформы 1901–1904 гг.

Список литературы

1. Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК).
2. Государственный архив Иркутской области (ГАИО).
3. Государственный архив Республики Бурятия (ГАРБ).
4. Дамешек Л. М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири / Л. М. Дамешек. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 1986. – 165 с.
5. Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Гос. уч.-пед. изд-во М-ва просвещения РСФСР, 1960. – 393 с.
6. Жалсанова Б. Ц. Инородные управы как органы местного самоуправления бурят в XIX – начале XX в. / Б. Ц. Жалсанова. – Улан-Удэ : Изд-во ВСГАКИ, 2009. – 240 с.
7. Летописи хоринских бурят. Вып. 2: Хроника Тугултура Тобоева. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1940. – 106 с.
8. М. М. Сперанский: сибирский вариант имперского регионализма / Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев. – Иркутск : Оттиск, 2003. – 264 с.
9. ПСЗ-1. Т. 38. № 29126.
10. Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX в. / А. В. Ремнев. – Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та, 2004. – 562 с.
11. Хантаев П. Т. Национальное движение в Бурятии в период первой русской революции / П. Т. Хантаев. – Улан-Удэ : Бургосиздат, 1938. – 150 с.
12. Штернберг Л. Я. Буряты. Формы национального движения в современных государствах / Л. Я. Штернберг. – СПб. : [б. и.], 1910. – 246 с.

Buryat Local Self-Administration in the 19th – the Early 20th Century: from the Steppe Dumas to Volost Administrations

L. M. Dameshek

Irkutsk State University, Irkutsk

B. Ts. Zhalsanova

State Archive of the Republic of Buryat, Ulan-Ude

L. V. Kuras

Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies SB RAS, Ulan-Ude

Abstract. Through the prism of the 1822 Charter by M. M. Speransky the authors consider periphery policy of Russia – the problem of vertical power structure – three-staged administration of non-Russians in Siberia that was specific for the system of local self-administration in the Russian Empire in XIXth-century. Uniqueness of the implemented policy was that the imperial government managed to combine three most important components of the Russian statehood: a) unification of governance of peoples in Siberia; b) introduction of ethnic self-administration under customary law; c) securing the benefits of the imperial legislation. The effectiveness of the administration system was proved by the fact that during 90 years Buryats within their competence in compliance with Russian laws dealt with administrative, economic, judicial matters in order to develop public education, healthcare, social policy and charity by supervisory authority. To meet objective conditions of Russian reality the government was unified and the volost administration was established.

Keywords: periphery policy of the Russian Empire, Charter on Administration of Non-Russians in Siberia, local self-administration, Steppe Dumas, volost administration.

Дамешек Лев Михайлович

*доктор исторических наук, профессор,
заведующий, кафедра истории России
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952)24–05–22
e-mail: levdameshek@gmail.com*

Dameshek Lev Mikhailovich

*Doctor of Sciences (History),
Head Department of History Russia
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel.: 8(3952)24–05–22
e-mail: levdameshek@gmail.com*

Жалсанова Бутит Цыдымункуевна

*доктор исторических наук
Государственный архив Республики Бурятия
670000, г. Улан-Удэ, ул. Ленина, 54
тел.: 8 (3012)21–21–80
e-mail: butit62@mail.ru*

Zhalsanova Butit Tsydyrмunkuyevna

*Doctor of Sciences (History)
State Archive of the Republic of Buryat
54, Lenin st., Ulan-Ude, 670000
tel.: 8 (3012)21–21–80
e-mail: butit62@mail.ru*

Курас Леонид Владимирович

*доктор исторических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Институт монголоведения, буддологии и
тибетологии СО РАН
670047, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6
тел.: 8(3012)65–51–37
e-mail: kuraslv@yandex.ru*

Kuras Leonid Vladimirovich

*Doctor of Sciences (History), Professor,
Senior Research Associate
Institute for Mongolian, Buddhist and Ti-
betan Studies SB RAS
6, Sakhyanova st., Ulan-Ude, 670047
tel.: 8(3012)65–51–37
e-mail: kuraslv@yandex.ru*