

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЯКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX В.



С. Е. Никитина¹

Аннотация: В статье рассказывается о реформах, которые были проведены российским правительством в начале XIX в. в Сибири и которые коренным образом изменили административно-территориальное устройство Якутского края.

Ключевые слова: история, Якутия, Российская империя, Сперанский, реформы, управление, административно-территориальное устройство.

REFORMS OF YAKUT PROVINCE LOCAL GOVERNMENTS IN THE STATE STRUCTURE OF RUSSIAN EMPIRE IN 19TH CENTURY

S. E. Nikitina

Abstract: Article narrates the reforms, implemented by the Russian government at the beginning of 19th century in Siberia that regenerated administrative and territorial structure of Yakut province.

¹ Никитина Саргылана Егоровна — кандидат исторических наук, научный сотрудник Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения Российской Академии наук ИГиПМНС СО РАН (г. Якутск).

Постоянный адрес статьи: http://www.tuva.asia/journal/issue_6/1739-nikitina.html

Keywords: history, Yakutia, Russian Empire, Speransky, reforms, administration, administrative and territorial structure.

В начале XIX в. в Сибири был проведен ряд реформ, которые коренным образом изменили административно-территориальное устройство Якутского края. Российское правительство предприняло ряд мер по централизации управления Сибири. В 1803 г. было учреждено Сибирское генерал-губернаторство с центром в г. Иркутске. В 1805 г. была образована Якутская область (Полное собрание..., 1830, 28: 1003). Внутри области были образованы пять округов во главе с исправниками.

Реформы М. М. Сперанского, назначенного в 1819 г. генерал-губернатором Сибири, были вызваны необходимостью дальнейшего совершенствования системы управления Сибири. Под его руководством были разработаны крупные законодательные акты, в том числе именной указ от 26 января 1822 г., по которому Сибирь была разделена на Западную и Восточную. Иркутск стал центром Восточной Сибири. В июне 1822 г. было утверждено «Учреждение для управления сибирских губерний» (Полное собрание..., 1830, 38: 374-375) с приложением «Табели разделения Сибири», по которому Якутская область входила в Восточную Сибирь (Полное собрание..., 1830, 28: 392-399). Особое место в новой системе управления занимало административное устройство по отношению к коренным жителям Сибири. «Учреждение для управления ...» установило три разряда для «племен обывателей не российского происхождения, а в Сибири обитающих, под именем инородных: оседлые, кочевые и бродячие». Для них так-

же было определено две формы управления: частное и общее. В Якутской области общее управление было представлено инородной управой, возглавляемой улусным головой, частное — родовым управлением. Права каждого разряда определялись «Уставом об управлении инородцев» от 1822 г.; устанавливалась единообразная для всех жителей система органов управления и суда. Оседлые инородцы приравнивались к русскому населению, потому на них распространялось действие общеимперского законодательства.

По Уставу 1822 г. кочевые инородцы, к которым были отнесены якуты, признавались особым сословием, приравненным к крестьянскому, но управлялись по «степным законам и обычаям, каждому племени свойственным». При совершении уголовного преступления они подвергались общероссийскому судебному порядку. Они были свободны в вероисповедании и богослужении, от рекрутской повинности, но облагались податями и общими по губернии повинностями. «Уставом ...» было определено и экономическое положение «кочевых инородцев», закреплена основная для якутов земельный вопрос: «Кочующие инородцы для каждого поколения имеют назначенные во владение земли», распределение земельных участков «зависит от самих кочующих по жеребью или другим их обыкновением». Запрещалось захватывать земли, отведенные «кочевым инородцам», но можно было брать эти земли «в оброчное содержание». Разрешалась свободная торговля «всеми припасами и изделиями», кроме вина. В «Уставе...» был отведен особый раздел «казенным продажам» с целью: во-

первых, доставить необходимые «пособия по продовольствию и промыслам кочующих»; во-вторых, устанавливались «умеренно вольные цены на необходимые потребности в ограждение от торговой эксплуатации». Чиновникам торговля с местными жителями категорически запрещалась.

Каждый наслег (стойбище), в котором насчитывалось не менее 15 семейств, должны были иметь собственное родовое управление, а имевшие менее 15 семейств причислялись к соседнему родовому управлению. Родовое управление состояло из старосты и одного или нескольких старшин из «лучших, почетных» родовичей. Несколько родовых управлений, составлявших улус, подчинялись «инородной управе», состоявшей из улусного головы, двух выборных и письмоводителя. Должности улусного головы и старосты закрепляли сословные привилегии местной знати. Они избирались «наследственно по поколению» или по выбору, утверждались областным начальником, позже губернатором.

У «бродячих» инородцев родовое управление составлял староста (гл. 2,3 «Устава»). В пользование «бродячих» по специфике их миграционного оленеводческого быта назначались «по удобности целые полосы земли и определялись границы с землями, оседлым жителям и кочующим инородцам принадлежащими». При этом «бродячие инородцы не участвовали в денежных земских по губернии повинностях и не несли никаких расходов на содержание степного управления. (Гл.6 §§ 61, 62 п. 1,2 «Устава»). У категории «бродячих инородцев» формировались территории

альные общины — тогои — стойбища, куда они обязательно к определенному сроку возвращались, сосуществовавшие с наследно-родовым порядком (Иванова, 2000: 37).

Крестьянские переселенцы, население притрактовых станков и «пашенные», получили унифицированное крестьянское управление лишь во второй половине XIX в., и составили волостное управление сельских обществ, сохранявшее своеобразие в специфических условиях отдаленности и дисперсности населенных пунктов в Якутской области.

Период отечественной истории, названный современниками «эпохой Великих реформ», стал временем, когда либеральные преобразования охватили все стороны государственной и общественной жизни. Взвешивая острую необходимость кардинального пересмотра внутривластного государственного устройства, правительство Российской империи приступило к подготовке реформы управления. Административная реформа началась с преобразования местного управления в конце 50-х — начале 60-х гг. XIX в. введением земского управления.

«Необходимость коренных преобразований в системе управления сознавалась всеми, — отмечал в начале XX в. А. А. Корнилов, изучавший ход и результаты земской реформы 1864 г., — ...Но все сходились безусловно в одном — в признании убыточности, вреда и полной непригодности бюрократической опеки, все искренне желали, чтобы преобразование системы управления свершилось на началах самоуправления общества. Идея самоуправления сделалась в это время самой популярной

идеей. Введение самоуправления многим казалось тогда панацеей от всех зол...» (Корнилов, 1906: 5-6). К середине 50-х гг. XIX в. на местах особенно остро чувствовалась необходимость создания условий для развития общественной инициативы. Мелочная опека властей, всесилие чиновничества, полицейский контроль, граничащий с произволом, — все эти факторы сковывали хозяйственную деятельность. Учреждения народного просвещения и здравоохранения либо отсутствовали, либо существовали в примитивных формах (особенно в провинции).

Традиционная обычно-правовая культура коренных народов Якутии во второй половине претерпевала известную модернизацию, связанную, прежде всего, с расширяющимися контактами местного населения с правовой культурой российской государственности. При этом влияние российского правосознания и правопорядка было особенно сильно там, где коренные жители переходили к производящим формам хозяйства. Во второй половине XIX в. с нормами обычного права соседствовали государственно-правовые нормы, что отражало переходное состояние юстиции малых народов от доправовой культуры к государственному суду и праву (Конев, Перевалов, 1998: 12-13).

Государственный совет принял постановление от 18 января 1866 г. о планах распространения основных положений реформы 19 февраля 1861 г. на население Сибири, что должно было повлечь изменение в устройстве и управлении коренных народов Сибири в связи с пересмотром Устава от 1822 г., тесно увязанного с фискальными задачами по взиманию ясака. Проведению ад-

министративных преобразований на началах общих крестьянских установлений у сибирских народов должен был предшествовать пересмотр форм и принципов их податного обложения.

Рассмотрение вопросов, связанных с податными обязанностями народов Сибири, было одним из предметов специальной комиссии барона Медема, образованной при Министерстве государственных имуществ в 1873 г. Комиссия занималась разработкой планов практической реализации в сибирских губерниях положений об административном и поземельном устройстве по образцу государственных крестьян Европейской России (Никитина, 1997: 143).

В отношении «бродячих инородцев» комиссия не предложила ничего нового, признав «возможным оставить их при настоящем порядке» управления и податного обложения. В отношении «кочевого» населения проектировалась замена ясака и других уплачиваемых ими сборов «оброчной на землю податью». С этой целью предусматривалось проведение землеустройства «кочевых» и «оседлых» по тем же правилам, по которым осуществлялось устройство русских крестьян с выделением душевых равных земельных наделов. Это в свою очередь требовало точного определения границ угодий, находившихся во владении местного населения. Именно в разработке проектов поземельной реформы комиссия видела свою первоочередную задачу, так как от этого зависело дальнейшее административное устройство коренного населения Сибири. Комиссия осознавала масштабность и сложность осуществления межевых работ по времени и затра-

там, поэтому определила сроки по реформе землеустройства и податных преобразований не ранее чем через десять лет (РГИА. Ф. 385. Оп. 11. Д. 6739. Ч. 2. Л. 474).

Административная реформа в России, направленная на преобразования местного управления, в период контрреформ Александра III также корректировалась и активно подвергалась дальнейшим изменениям. В октябре 1881 г. была создана комиссия для составления проекта местного управления. Магистральной идеей для работы данной комиссии была мысль о том, что, признавая опыт западных государств в этом вопросе, следует руководствоваться самостоятельными основами русской государственной жизни и «сознанием настоятельной необходимости строго последовательного, с духом оных сообразного развития нашего законодательства». Основой этой идеи служила идеология о том, что «власть русских самодержцев и есть то основание нашего государства, к которому должны быть подведены и с которым должны быть связаны все органы управления» (Игнатьева, 2004: 143).

Закон 18 мая 1882 г., принятый по предложению графа Игнатьева, упразднял Западно-Сибирское генерал-губернаторство. В управлении Восточной Сибирью проблема состояла в том, что Амурская и Приморская области находились за несколько тысяч верст от административных центров. В 1884 г. из-за обострения внешнеполитических отношений на границе с Китаем было образовано Приамурское генерал-губернаторство, в состав которого отошли от Главного управления Восточной Сибири области: Забайкальская, Амурская, Приморская и остров Сахалин. Иркутская,

Енисейская губернии и Якутская область на правах губернии вошли в учрежденное в 1887 г. Иркутское генерал-губернаторство. В 1887 г. вместо Главного управления Восточной Сибири была создана Канцелярия Иркутского генерал-губернаторства.

Законом от 1 марта 1883 г. был введен институт чиновников по крестьянским делам и окружные по крестьянским делам присутствия. Закон от 13 июня 1893 г. предоставил им право на попечение о хозяйственном благоустройстве крестьян по предметам ведения сельских и волостных сходов, а также устройство переселенцев.

Мнением Государственного совета 27 апреля 1882 г. в Иркутской губернии были образованы сельские волости. Формирование сельского и волостного управления происходило с соблюдением правил, регламентированных Инструкцией для руководства управления и судам отдельных сельских обществ в Восточной Сибири от 24 августа 1883 г.

Законодательная деятельность XIX в. по реформированию административной системы России завершилась изданием в 1892 г. «Общего учреждения губернского». Оно устанавливало порядок, по которому каждая часть империи управлялась по Общему или же по Особенному учреждению. Сибирь управлялась по Особенному учреждению, под такое управление подпадали Иркутское генерал-губернаторство, состоящее из Иркутской и Енисейской губерний и Якутской области. «Учреждение Сибирское» от 1892 г. зафиксировало административное преобразование Сибири: «Теперь губернии и области делились на округа (уезды), а

округи — на волости и инородные управы. Но все фактически получило реализацию после проведения судебной реформы в Сибири законом 2 июня 1898 г.» (Игнатьева, 1993).

На практике для реформы по земельному обустройству коренных народов понадобилось несколько десятилетий, осуществление частичного переустройства податной и административной реформ было отложено на конец 1890-х гг. При этом, как вошло в якутскую историографию, землеустроительные реформы, так называемая реформа Скрипицына, «в Якутской области вызвали сопротивление со стороны, якутского тойоната¹». В свете рассмотрения проблемы местного самоуправления, по данному факту, представляется должным замечание о проявившемся в этом — сильном консолидирующем влиянии улусного и наследного самоуправления. Можно говорить о заметном руководствующем начале в процессе самоорганизации общества у коренного населения Якутии, появлении национальной элиты, ставящей определенные задачи и реализующей их при должной организации сил и условий осуществления.

В окончательном виде законодательно порядок землеустройства «кочевых» и «оседлых» был оформлен законами 23 мая 1896 г. и 4 июня 1898 г., которые вошли в особый раздел «Положений о сельском состоянии». Предусматривалось, что, получив поземельное устройство, «кочевые» инородцы при выдаче им отводных земель будут перечислены в разряд «оседлых». Отвод должен был сопровождаться обложением крестьянскими окладами в соответствии с законом от 19 января 1898 г. «О замене

взимания в Сибири подушных сборов государственною поземельною и оброчною податями» от 4 июня 1898 г., и введением общественного мирского крестьянского самоуправления (РГИА. Ф. 1291. Оп. 84. Д. 15. Ч. 1. Л. 187 об.).

В предписании иркутского генерал-губернатора якутскому губернатору, полученном в 1896 г., предлагалось предусмотреть при реформе «уравнение кочевых инородцев с оседлыми в отношении подведомственности тех и других общему судебному порядку по отношению к крестьянскому сельскому управлению», так как это «имеет весьма важное значение в устранении обособленности инородческого населения, которая искусственно поддерживается существующим разделением его на разряды» (НА РС (Я). Ф. 12. Оп. 1. Д. 19704. Л. 10 об.).

Для обоснования необходимости реформы и возможных проектов реализации Якутское областное правление поручило провести «исследование быта крестьян и оседлых инородцев» чиновнику особых поручений Г. Л. Кондакову и сотруднику статистического комитета И. И. Майнову. Результатом проведенного исследования был вывод о необходимости изменения поземельного и судебного устройства, ибо существующий порядок приводил к обезземеливанию малоимущих, а сосредоточение судебной власти в руках старост — к многочисленным злоупотреблениям» (НА РС (Я). Ф. 12. Оп. 6. Д. 74. Л. 8).

В 1899 г. якутскому губернатору был направлен Проект «О преобразовании управления оседлыми и кочевыми инородцами губерний Томской, Тобольской, Енисейской и Иркутской», со-

ставленный делопроизводителем Земского отдела Иркутской канцелярии, надворным советником И. И. Крафтом. Было рекомендовано обсудить проект с окружными исправниками, близко знакомыми с бытом и хозяйственным устройством местного населения. Необходимость проведения реформы объяснялась тем, что существующие порядки устарели, задерживают естественный процесс обрусения, их умственного, нравственного и экономического преуспеяния и не обеспечивают государственных интересов вследствие неисправного поступления в некоторых местностях податных платежей, зависящего не от тяжести податного обложения, а от несовершенства распределения и взимания платежей.

Позиция неприятия уравнительного распределения земли национальной элитой была сформулирована В. В. Никифоровым (улусный голова Дюпсюнского улуса, частный поверенный, мировой судья в разное время), принявшем участие в обсуждении проекта на заседании Общего присутствия Якутского областного правления. В. В. Никифоров показал односторонность проведения реформы, так как ключевым моментом перевода инородцев в «оседлое положение» был вопрос о земле. Он сослался на закон от 28 марта 1885 г., где было сформулирован «переход кочевых инородцев в оседлые с приобретением ими земель на праве собственности по примеру государственных крестьян с правом выкупа земли». Как заметил В. В. Никифоров, «при таком устройстве землевладения инородцев устранилась бы сама собою необходимость особого устройство землепользования»... «Предлагаемая система уравнительного землепользования чужда пониманию яку-

та, так как не может согласовываться с их потребностями. Ибо при скотоводческом ведении хозяйственного быта важна не наличная душа, а число скота» (РГИА. Ф. 1291. Оп. 84. Д. 15. Ч. 1. Л. 127).

Относительно преобразования местного управления В. В. Никифоров заметил, что «перевод административного устройства улусов и наслегов для удобства «ассимиляции» на волости и сельские общества по меньшей мере странен как принудительная полицейская мера. Не будет ли такое нововведение вредным для поставленной задачи – обрусения инородцев. Впервые им был поднят вопрос о введении в Якутии земского самоуправления.

Сославшись на ст. 4 и 26 «Положения об инородцах» 1892 г., Никифоровым была отмечена правовая несостоятельность осуществления перевода из «кочевых» в «оседлые», возможного только по результатам очередной ревизии и только по желанию самих переносимых. Были приведены аргументы, во-первых, прекращение общих переписей (последняя X ревизия 1858 г.), во-вторых, они не могли выразить такого желания, так как это вызвало бы рост податного обложения.

В 1896 г. иркутский генерал-губернатор обратился к правительству с просьбой об отмене действия указанных статей, так соблюдение их не давало возможности осуществления введения «Крестьянского положения». Но только в 1909 г. П. А. Столыпин предписал сибирским губернаторам незамедлительно переводить на положение «оседлых» всех инородцев, получивших земельные

наделы, при этом становилось необязательным условие «их занятия хлебопашеством» (РГИА. Ф. 1291. Оп. 84. Д. 154. Ч. 2. Л. 11).

Современные подходы к изучению исторического процесса развития Российской империи позволяют сформулировать следующий вывод, что парадигма государственной интеграции в жизнь коренных народов российских территорий была мощным фактором их социального и культурного прогресса. Формирование единых институтов общественного устройства, участие в процессе, местного самоуправления складывались в определенные компоненты социокультурных реалий. Но консерватизм правительственных проектов второй половины XIX в., наслаиваясь на местные ограничивающие факторы общественной жизни, лишали перспектив развития по альтернативной модели «индустриальной цивилизации» не только центр, но тем более глухие провинции России, для которых «российская повседневность» земского самоуправления даже была недостижима. Резонирующий ответ провинции на культурный запрос российской цивилизации нашел свое выражение в обустройстве народных училищ в улусных и волостных окраинах, в потребности грамотного представительства в самоуправлении, в формировании региональной и национальной интеллигенции, получавшей в то время высшее медицинское и юридическое образование. Создавалось организующее влияние национальной элиты на настроения общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

Полное собрание законов Российской империи (1830). Собр. 1-е. М.

- Иванова, Т. С. (2000) Основные этапы общественно-политического и государственного развития Якутии в составе России (XIX в.-30-е гг. XX в.). М.
- Корнилов, А. А. (1906) Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб.
- Конев, А. Ю., Перевалов, В. А. (1998) Источники по истории народов Северо-Западной Сибири XVII-начала XX века // Социокультурная динамика Ханты-Мансийского автономного округа сегодня и в перспективе XXI века: федеральный и региональный аспекты. Сб. тез. всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. Сургут.
- Никитина, С. Е. (1997) Заметки В. В. Никифорова по поводу распространения «Крестьянского положения на оседлых инородцев Якутской области. 1899 г.» // В.В. Никифоров (Кулумнуур) – человек и личность. Якутск.
- Игнатъева, М. Н. (2004) Законодательные акты 80–90-х годов XIX века об административном устройстве Сибири // Якутия – форпост освоения Северо-Востока Сибири, Дальнего Востока и Русской Америки (XVII-XX века). Якутск.
- Игнатъева, М. Н. (1993) Судебная реформа в Сибири. Якутск.

¹ Тойонат – потомственное руководство, социальная верхушка якутских родов – родоначальники, аристократия рода Саха. Тойоны в современном значении слова – «начальники, руководители».