

Брызгалова Ирина Генриховна

ФЕВРАЛЬ 1917 ГОДА: КАЗАЧЬЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ - ОСНОВА МОДЕЛИ НОВОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ НА ДОНУ, КУБАНИ И ТЕРЕКЕ

Статья раскрывает вопрос о роли казачьего самоуправления в организации модели региональной государственности - "демократического многовластия". Данный процесс рассматривается с учетом проведения основных реформ в области регионального государственного строительства: реформы казачьего управления и местного самоуправления (прежде всего, земской как затрагивающей интересы большинства населения). Особое внимание автор обращает на эволюцию взглядов казачества Дона, Кубани и Терека по вопросам власти после февраля 1917 года, позицию казачества и его активное участие в проведении политики сословно-национального согласия.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/6-1/11.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 6 (20): в 2-х ч. Ч. I. С. 48-55. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/6-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(47+57)"1917/1991"

Статья раскрывает вопрос о роли казачьего самоуправления в организации модели региональной государственности – «демократического многовластия». Данный процесс рассматривается с учетом проведения основных реформ в области регионального государственного строительства: реформы казачьего управления и местного самоуправления (прежде всего, земской как затрагивающей интересы большинства населения). Особое внимание автор обращает на эволюцию взглядов казачества Дона, Кубани и Терека по вопросам власти после февраля 1917 года, позицию казачества и его активное участие в проведении политики сословно-национального согласия.

Ключевые слова и фразы: казачье самоуправление; органы местного самоуправления; земство; общедемократические ценности; сословные ценности; формирование модели региональной государственности; демократическое многовластие.

Ирина Генриховна Брызгалова, к.и.н., доцент
Кафедра политической истории
Южный федеральный университет
ibrizgalova@yandex.ru

ФЕВРАЛЬ 1917 ГОДА: КАЗАЧЬЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ОСНОВА МОДЕЛИ НОВОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ НА ДОНУ, КУБАНИ И ТЕРЕКЕ[©]

Проблемы, которые стояли в повестке дня Февральской революции 1917 года, – природа и организация демократического механизма власти, создание стабильных и эффективных органов власти разных уровней, четкое разграничение функций государственных (центральных) и местных властей, взаимодействие Центра и регионов – так же волнуют современное общество, как и 95 лет назад.

В рамках современной проблемы возрождения и развития казачества интересен опыт реформы казачьего управления после февраля 1917 года и реформирования системы местного самоуправления, создания своеобразной системы власти – «демократического многовластия» на Дону, Кубани, Тереке, что позволило создать условия для обеспечения гражданского мира и национального согласия в обществе, решения всех проблем эволюционным путем, путем политического диалога в данный период революции (март-май 1917 года).

Исследования по истории революции и организации властных структур в регионе создали необходимые предпосылки для рассмотрения проблем формирования модели новой российской государственности на Дону и Северном Кавказе после Февраля 1917 года [1; 3; 17; 20; 21; 23; 29; 30-33; 39; 40; 42-44; 49; 50].

Однако нерешенными оставались вопросы становления и развития новой государственности на Дону и Северном Кавказе после февраля 1917 года как целостной системы, роль органов Временного правительства, казачьих и национальных органов власти, особенности развития этого процесса в регионе. Такой системный подход к проблеме в научной литературе отсутствовал, хотя потребность в нем в историографии определялась. Предпочтение отдавалось, прежде всего, Советам. Преобладал подход изначального противопоставления всех органов власти друг другу, искусственного вычленения Советов из всей системы власти [4, с. 20-30].

Историографический анализ темы и исследование избранной проблемы позволяют определить круг вопросов, требующих дальнейшего научного осмысления. Важнейшим из них является вопрос о роли и влиянии казачьего самоуправления на формирование модели новой государственности на Дону, Кубани и Тереке, учитывая специфику, сословные и национальные особенности региона. Сам процесс формирования и деятельности органов казачьего управления нашел уже достаточное освещение в отечественной и региональной историографии [16; 22; 24-26; 28; 41; 45; 46].

Задачей данного исследования является изучение взглядов казачества на систему новой российской государственности после февраля 1917 года, их эволюции, определение места казачьих органов власти в общегосударственной системе и роли казачьего самоуправления в организации основ модели регионального управления – «демократического многовластия» как ее основы на Дону, Кубани и Тереке. Данный процесс рассматривается с учетом проведения основных региональных реформ в области государственного строительства: реформы казачьего управления, реформ местного самоуправления (прежде всего, земской как затрагивающей интересы большинства населения региона), их взаимовлияния. При этом необходимо учитывать и настроения казачества, его стремления к общедемократическим и узкосословным ценностям, деятельность казачества по выстраиванию системы взаимоотношений, отвечающей интересам всех категорий населения региона, его участие в проведении политики сословно-национального согласия.

Одной из важнейших демократических задач послефевральского периода в России для новой власти как в центре, так и на региональном уровне была задача преодолеть исторически сложившееся, традиционное отчуждение народа от государственной власти. В решении этого сложного вопроса Временное правительство и региональные власти делали ставку на развитие всех форм и элементов местного самоуправления. Поэтому самоуправление всех уровней и социальных форм, которое отвечало интересам самых широких слоев

населения и вовлекало их в процесс управления государством, являлось, с одной стороны, своеобразной попыткой заполнить пространство между властью и обществом. С другой стороны, это был шанс для Временного правительства и руководителей региона преодолеть социальные, сословные и национальные противоречия в области государственного строительства.

В период формирования новой российской государственности на Дону, Кубани и Тереке в марте-мае 1917 г. осуществлялся поиск модели регионального управления, с учетом интересов всех слоев населения, исходя из социальных особенностей региона и, прежде всего, казачьей специфики. Введение земского и развитие других форм самоуправления (городского, национального), отвечавшего потребностям самых широких слоев населения, становилось насущной необходимостью в русле демократических преобразований после февраля 1917 года.

На повестке дня стояло решение четырех важнейших задач:

- оптимизировать общее управление, используя различные формы местного самоуправления, как уже сложившиеся и проявившие себя на практике (казачье, национальное, городское и сельское), так и вновь создаваемые (Советы, земское управление);

- развивать местное самоуправление;

- сохранить плюрализм различных форм местного самоуправления, учитывая интересы всех категорий населения, исходя из социальных и национальных особенностей региона;

- наладить эффективное взаимодействие общегосударственных органов и органов местного самоуправления, центра и региона.

Но для успешного решения вышеперечисленных задач необходимо было, прежде всего, решить первоочередную для региона проблему оптимального сочетания военных и гражданских начал властвования, потому что особое значение для оформления областного и местного самоуправления имело присутствие регулярных казачьих войск на Дону, Кубани и Тереке. Военные элементы управления были связаны с традиционной организацией властных структур казачества и носили ярко выраженный сословный характер, а гражданские – с широким местным самоуправлением (думы, управы, земство), которое имело всесословный характер и затрагивало интересы всех без исключения слоев населения. Необходимо было учитывать национальные особенности региона (территории Северного Кавказа) с традиционным военно-народным управлением, просуществовавшим в национальных районах Северного Кавказа вплоть до революционных событий февраля 1917 года, но это вопрос отдельного исследования. Ключ к решению данной проблемы, как показал исторический опыт, находился в руках самого населения, которое уже обладало определенными навыками в области управления: общегосударственные формы самоуправления – казачье, национальное и вертикаль городского и сельского управления, которые нуждались в дальнейшем развитии и совершенствовании после февраля 1917 года.

Исходя из исторической ситуации, особая роль в формировании новой модели государственности на Дону, Кубани и Тереке принадлежала казачеству. При решении данного вопроса необходимо было учитывать и тот факт, что к концу XIX века все области Российской империи подразделялись: на входившие и не входившие в состав генерал-губернаторств. К первой группе относились Терская и Кубанская области, ко второй – Область Войска Донского. Области именовались казачьими, подчинялись непосредственно военному министерству. На основании Временных положений местные органы управления совмещали в себе гражданские, военные, административные функции. Казачество представляло реальную политическую и экономическую силу. В его руках находился практически весь административный аппарат. Поэтому на Дону, Кубани, Тереке буржуазии и мелкобуржуазной демократии пришлось делить власть с казачеством [2, с. 43-58]. И хотя ни в одной из областей края казачество не составляло большинства населения, оно тем не менее считалось главным сословием. Коренные крестьяне и все иногородние в казачьих областях были лишены многих прав и являлись по сравнению с казаками низшими сословиями, причем численность гражданского населения в областях превышала даже казачье население.

Большинство казачества крепко держалось за свои сословные привилегии. Необходимо учитывать огромную роль и влияние казачества на политическую жизнь региона. В момент свершения Февральской революции казаки столичных полков, когда убедились в ее необратимости, заняли позицию нейтралитета [34]. А в станицах и хуторах свержение царизма в одних случаях вызвало недовольство, в других – инертность [18, д. 95, л. 16]. Фронтвики сначала растерялись, потом успокоились: «Казакам хуже не будет» [51, с. 67]. Настроения казачества менялись от нейтралитета до полной поддержки Временного правительства, о чем свидетельствуют материалы съездов Донского и Кубанского казачества, а также заседаний Войсковых кругов Донского и Терского [48, д. 2].

После февраля 1917 г. развернулось государственное строительство в казачьих областях, были созданы казачьи войсковые правительства.

В первых числах марта было образовано Донское казачье правительство для руководства всей административно-хозяйственной жизнью Области Войска Донского [15].

14 марта 1917 года во Владикавказе собрался казачий круг, который сформировал Войсковое правительство во главе с М. А. Карауловым [48, д. 3, л. 1 об.]. На Тереке, так же как и на Дону, было восстановлено казачье самоуправление. Атаман Караулов писал к казакам: «Первым обращением моим к Вам является призыв грудью стоять в защиту нового государственного строя и его Временного правительства» [Там же].

В Кубанской области рядом с гражданскими комитетами на местах сохранился казачий правительственный аппарат – станичные и хуторские правления во главе с атаманами. На Кубани создали «Кубанскую Радугу». В своей деятельности она опиралась на лидеров меньшевиков и эсеров [19, с. 96-97].

Шло объединение и организация сил казачества как на региональном, так и на общегосударственном уровне. Состоялось оповещение казачества всех войск: «23 марта откроется съезд делегатов всех казачьих войск для образования казачьего Союза. Приезд делегатов необходим» [47, д. 267, л. 12].

Съезд был созван по инициативе членов Государственной Думы Караулова, Савватеева, «а также тех донцов, которые проживали в Петрограде (Лагунов, Филатов и др.)» [5]. «Приазовский край» отмечал: «Существовала в Петрограде казачья организация – “Общество донских казаков”, но при старом строе она не могла внести в Устав ничего, кроме благотворительных задач и целей взаимопомощи. Рухнул старый строй, и организация проснулась. Возникла мысль – создать Общеказачий Союз, а сперва созвать общеказачий съезд» [37].

В Петроград съехались представители от всех войск, от фронта в числе всего более 300 человек. Некоторые войска прислали выборных от Кругов или Областных исполнительных комитетов (Терское, Уральское и др.). Донские станицы и воинские части по телеграмме Временного Войскового Атамана Волошинова посылали своих представителей – было представлено не менее 30 станиц от разных округов и до 20 полков от фронта и с Дона [11].

С 23 по 29 марта 1917 года работал Общеказачий съезд в Петрограде. Участники съезда рассматривали его скорее как предварительный, как «пробу сил». Поэтому никаких обязательных решений для кого бы то ни было съезд не принимал. Документы носили скорее рекомендательный характер. Это объяснялось тем, что «съезд был не полно представлен. Не привлекал к себе особого внимания общественности, потому что одновременно работал со съездами кадетской партии и представителей Советов рабочих и солдатских депутатов» [37]. «Вольный Дон» писал: «Но не могло быть и речи о закрытии съезда, т.к. многие приехали за тысячи верст, и работы его считались необходимыми для всех войск, не говоря уже о полезности взаимного ознакомления и сближения» [11].

На съезде рассматривались следующие вопросы: устройство Союза казачьих войск в целях объединения действий в проведении реформ государственных и общеказачьих; обсуждение общеказачьих вопросов (земля, воинская повинность, самоуправление); общеполитические вопросы (о Временном правительстве, Совете рабочих и солдатских депутатов); вопрос о форме государственного устройства [Там же].

Войсковым кругом Терского казачьего войска был составлен наказ делегатам на общеказачий съезд, который выражал чаяния и требования казачества в целом и его настроения [48, д. 2, л. 58, 58 об.].

Главное требование в области государственного строительства – утверждение принципов казачьего самоуправления. Отмечалось, что «казаки выступают за полное самоуправление всех казачьих войск» [Там же]. Всеми делами должен был полноправно управлять Войсковой круг, ему предоставлялось право издания местных законов, действующих в пределах войсковой территории и не идущих вразрез с общегосударственными законами. Исполнительным органом войскового круга являлось войсковое правление. Во главе каждого войска стоял войсковой атаман. Казачьими частями должны были командовать только казаки. На территории не должно было быть военных гарнизонов неказачьего состава. Было признано желательным издание общеказачьей газеты для широкого распространения среди казачества [Там же, л. 58 об.].

Объединение казачества на общегосударственном уровне регулировалось таким образом: «Для объединения всех казачьих войск и для защиты общеказачьих интересов по мере надобности созывался объединенный съезд Союза казачьих войск. Для защиты интересов казачества перед Центральным (верховным) Правительством, объединенным съездом Союза казачьих войск избирался Совет Союза казачьих войск из представителей всех казачьих войск. Необходимо учреждение должности атамана всех казачьих войск» [Там же, л. 58, 58 об.].

Известно, что на съезде работали фракции от всех казачьих войск. Работа фракций повлияла на характер принимаемых решений. Сохранились документы о работе на съезде Терской фракции. В канцелярии войскового атамана находится дело о командировании делегатов войскового круга и строевых частей Терского казачьего войска на общеказачий съезд в Петроград и об организации других казачьих съездов [Там же, д. 2].

Особенность съезда заключалась в том, что «он отгородился от общего внимания, выдвинув в основу казачьи дела и старательно отодвигая вопросы общеполитические» [37]. Об этом свидетельствует и тот факт, что на казачьем съезде произошел раскол [35]. «Приазовский край», характеризуя данный факт, отмечал: «Съезд был любопытен как первая попытка объединиться и как последняя схватка старого казачества с молодым. Молодежь, не забывая о своем казачьем происхождении, говорила о гражданине-казаче и его отношении к общеполитическим вопросам, а кто постарше напирал на казака и обходил слово гражданин. Закончился съезд ропотом молодежи в кулуарах, решившей вынести свою резолюцию, категорическую и точно определяющую политические чаяния части казачества» [37].

Раскол между «старым» и «молодым» казачеством, резко наметившийся в 1-й день, к концу 6-го дня достиг своего апогея, особенно после того, как председатель съезда Багаевский снял с обсуждения вопрос о республике, мотивируя тем, что съезд казачий и поэтому не следует говорить о других делах [11]. Это свидетельствует о том, что казачество было неоднородно по своим взглядам. В целом для казачества была характерна низкая партийность. Многие казаки не разделяли никаких партийных убеждений, сословные узы для казачества были сильнее. За союз с кадетами выступали верхи казачества. Кадетских организаций

насчитывалось более 10. Они, как правило, объединяли интеллигенцию станиц. Отдельные казаки разделяли убеждения меньшевиков. Кадеты и правые эсеры объявили казачество отдельной политической партией, между ними шла борьба за влияние на казачество. На Первом Общеказачьем съезде работали две фракции: эсеры и кадеты. И ввиду происшедшего на казачьем съезде раскола более демократическая часть его решила образовать общество казаков, преследующее цель объединения всего казачества на политической и экономической почве [35].

Несмотря на все разногласия и споры, съездом были приняты резолюции и Программа Союза казачьих войск [48, д. 2, л. 7, 7 об., 51, 51 об., 52, 52 об.].

«Приазовский край» отмечал: «Съезд сделал немало для объединения казачества. Главная задача – обменяться взглядами и установить линию поведения при новом строе – была выполнена, о чем свидетельствуют принятые съездом документы» [37].

Центральный вопрос – организация властных структур на всех уровнях. Прежде всего, было признано существование Союза казачьих войск, т.е. произошло объединение казачества на общегосударственном уровне. В Программе Союза казачьих войск указывалось, что «Союз казачьих войск учреждался в целях объединения казачьих войск для выяснения их общих интересов и проведения необходимых реформ. Членами Союза могли быть только казачьи войска, разделявшие программу Союза» [11]. Задачи Союза: «укрепление нового государственного строя на началах, декларируемых Временным Правительством, подготовка казачества к Всероссийскому Учредительному Собранию, разработка норм и оснований государственной и общественной жизни казачьих войск, подготовка неотложных реформ, касающихся казачества» [48, д. 2, л. 7 об., 51, 51 об., 52, 52 об.].

Были образованы действующие органы – Временный Совет Союза и Съезд представителей казачьих войск. Заведование делами Союза возлагалось на Временный Совет Союза, который состоял из 36 лиц, избранных на съезде [Там же, л. 7 об., 52, 52 об.]. Был принят «Наказ Совета Союза всех казачьих войск» [Там же, л. 49, 49 об.]. В нем отмечалось, что Временный Совет Союза казачьих войск состоял из членов, избираемых съездом, членов IV Государственной Думы и членов Организационного бюро. Президиум наблюдал за ходом дел Совета. А все подготовительные работы проводились в комиссиях. Было избрано Исполнительное бюро. Оно выступило с заявлением, что уже печатаются и к 20 мая выйдут в свет «Труды съезда», выпущен первый номер казачьей газеты [Там же, л. 48].

Временным Советом были избраны постоянные комиссии: по военным делам (9 чел.), по земельным вопросам (11 чел.), по самоуправлению казачьих войск (6 чел.), распорядительная Временного Совета и предстоящего Учредительного Съезда (6 чел.), финансово-экономическая (11 чел.), по подготовке казачьего населения к Всероссийскому Учредительному Собранию (7 чел.), организационная (7 чел.), по народному образованию (5 чел.), редакционная (4 чел.), ревизионная (3 чел.) [Там же, л. 50].

Съездом также были приняты резолюции: о казачьем самоуправлении, о местном самоуправлении, о Временном правительстве, о Советах. Они отражали интересы и настроения всего казачества и других групп населения региона [Там же, л. 51 об.]. Съезд «считал Совет рабочих и солдатских депутатов истинным представителем революционного пролетариата и Армии, но призвал во всем содействовать Временному Правительству». Этот съезд вошел в историю как «Первый Объединительный Съезд казачества» [Там же].

Съезд выработал механизм созыва очередного казачьего форума, который должен был состояться в мае 1917 года. На Временный Совет возлагались разработка положения о съезде представителей войск и созыв его в Петрограде на основе пропорционального представительства: от Донского – 60, Кубанского – 50, Терского – 40 [Там же, л. 52, 52 об., 71 об.].

После съезда продолжалась дальнейшая работа по объединению сил казачества на общегосударственном уровне. По словам «Известий Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов», казачья фракция при Совете выборных особой армии выработала «Программу казачьей партии» и разослала ее по всем казачьим войскам и станицам в казачьи области, в частности, в Область Войска Донского за подписью председателя фракции Донского казачьего войска Черемшанского [38].

Петроградский Совет оценил это «как попытку выделить из армии значительную ее часть и направить ее на осуществление особой программы. Суть же программы состояла в защите узкосословных интересов казачества» [Там же]. Программа состояла из 16 пунктов. Согласно ей, «казачьи войска выделялись из Российского государства в особые сословные республики. Всеми делами каждого войска полноправно управлял Войсковой круг, избираемый только казачьим населением (§ 2). Ему принадлежало издание местных законов (§ 2), заведование государственными и промышленными предприятиями (§ 7), управление кооперативами (§ 10), установление монополий, пошлин, железнодорожных и прочих концессий (§ 10), ни одна пядь Войсковой казачьей земли не могла быть отчуждена (§ 5)» [Там же]. Авторы казачьей программы предполагали, что между казачьими войсками и остальной Россией сохранялись добрососедские отношения, т.к. в § 12 предусматривалось, что «ни одна воинская часть не могла быть употреблена для подавления волнения (внутри народа) без разрешения Войскового Круга» [Там же]. Предполагалась организация власти казачества на двух уровнях: общегосударственном и региональном.

На местах началась организационная подготовка Учредительного съезда казачества. Подтверждалась необходимость существования Центральной Общеказачьей организации, представляющей интересы всего казачества в высших государственных структурах России.

Так, протокол заседания Войскового круга Терского Казачьего Войска от 1 мая 1917 года свидетельствовал, что «окончательно решился вопрос об избрании делегатов на общеказачий Учредительный съезд в Петроград» [48, д. 2, л. 14]. Юридической комиссией был выработан наказ «Для защиты интересов казачества перед Верховной властью» [Там же, л. 14, 14 об.].

Донское казачество в Новочеркасске и Кубанское в Екатеринодаре (апрель 1917 года) рассматривали общеполитические вопросы: о форме правления Российского государства, о войне, об отношении к Временному правительству [14].

Материалы съезда Донского казачества (апрель 1917 года) интересны, прежде всего, тем, что разбирался не только вопрос о формировании власти на общегосударственном и региональном уровне, но и соотношение их властных полномочий. На съезде ставилось на обсуждение отношение Донского края к государству по такой формуле: «Донская область составляет неделимую часть Великой Российской демократической республики, имея широкое местное самоуправление» [10]. Это положение было принято единогласно. А на заседании 18 апреля съезд решил вопрос о соотношении центральных и местных властей и вынес резолюцию: «Форма правления – единая, неделимая, Всероссийская демократическая республика с однопалатной системой, с представлением отдельным национальностям полного самоуправления, а областям широкого местного самоуправления» [8].

19 апреля по поручению Кубанской Рады с ее приветствием Донскому казачеству выступил войсковой старшина Шишлов (окружной атаман Черкасского округа): «Что скажет Дон, то будет примером и для Кубани» [9]. Кубанцы также решили, что лучшей формой государственного управления должна быть демократическая республика с широким местным самоуправлением. Аналогичные решения были приняты и на Тереке [8].

Но самым существенным вопросом момента оставался вопрос об организации основ местной власти. После съезда в регионах продолжалась работа по организации основ местного самоуправления. Документы, выработанные Первым Объединительным казачьим съездом, легли в основу практической деятельности казачьих войсковых правительств на местах [47, д. 267, л. 12].

Главный, определяющий и основополагающий вопрос – это проведение реформы казачьего управления. Подготовкой реформы занимались местные казачьи учреждения, прежде всего Войсковые правительства [6], а также съезды Донского казачества в Новочеркасске и Кубанского в Екатеринодаре (апрель 1917 года).

Наиболее интересную и полную картину передают документы съезда Донского казачества. Являясь самым крупным военным формированием, оно задавало тон в политической жизни региона. 16 апреля в Новочеркасске открылся съезд представителей станиц Области Войска Донского. Первый день съезда был посвящен выяснению вопросов организации самого съезда и его работы. Учитывая важность обсуждаемых вопросов, очень внимательно решался вопрос представительства на съезде. Съезд признал, что представителями донского казачества могут быть только те, кто правильно избран на него от казачества, взятого в целом. Правильное представительство могло быть признанным только от станиц, избравших на сборах представителей в одинаковом количестве, и от воинских частей, полков, сотен, батарей. Право представительства от штаба, различных канцелярий, областного правления съездом не признано. Каждый от этих учреждений мог выставить свою кандидатуру в своей станице, тогда его присутствие не нарушало бы равномерного представительства всех станиц войска. Цель такого представительства заключалась в том, чтобы как можно больше делегатов было на съезде непосредственно с мест. Представительство делегатов на съезде Донского казачества (апрель 1917 г.) было таковым: Хоперский округ – 125 делегатов (25 станиц), Усть-Медведицкий округ – 95 (19) соответственно, 1-й Донской – 125 (25), 2-й Донской – 90 (18), Донецкий – 65 (13), Сальский – 80 (16), Черкасский – 85 (17), Ростовский – 2 (10), Таганрогский – 5 (1) [7].

Такая форма представительства была поддержана большинством, против данного решения выступили 16 представителей дворян-казаков [Там же]. На съезде присутствовали от воинских частей: Донских казачьих полков (35, 36, 39, 44, 46, 48, 51, 58) – 24 делегата, от 6 Донских казачьих запасных полков – 18; от Донских казачьих запасных батарей – 3, от Новочеркасского казачьего училища – 3, от 9 местных команд – 6, от 3-х Донских казачьих отдельных сотен (31, 38, 39) – 3, от команды рыбных ловель на Дону – 1, от 7 военноремесленных школ – 7 [Там же]. Общее количество делегатов от 136 станиц – 680, от воинских частей – 69; от других организаций (дворян, войскового и ростовского казачьих союзов) – 39 человек [8].

Были избраны руководящие органы и состав исполнительного комитета Войскового Казачьего Съезда. Первоначально председателем был избран П. М. Агеев (ст. Клетская), почетным председателем – атаман Волошин. Утверждены полномочия делегатов [Там же].

На съезде с приветствиями выступили Е. А. Волошинов – войсковой атаман, М. С. Воронков – от Временного правительства, А. И. Петровский – председатель Донского Областного исполнительного комитета. Съезд и Совет рабочих, казачьих и солдатских депутатов приветствовали друг друга [Там же].

Главный обсуждаемый на съезде Донского казачества был вопрос о реформе казачьего управления. Ее разрабатывала и готовила специальная комиссия [14]. Она предложила принять схему казачьего управления: хуторское, станичное, окружное, областное.

Во главе казачьего управления Областью стоял Войсковой Круг, созываемый на основе 4-членной избирательной формулы. Войсковой круг созывался не менее раза в год Исполнительным Советом. Совет избирался Кругом для заведования всей административно-хозяйственной жизнью войска. Войсковой Круг избирал войскового атамана, который являлся представителем войска и начальником казачьих войсковых

частей, расположенных в пределах Области. Войсковые и окружные земельные советы и областное правление упразднились, их права и обязанности переходили к Войсковому Совету [Там же].

Таким образом, реформа казачьего управления старалась учитывать интересы всех слоев населения. Но, безусловно, приоритет отдавался казачеству.

Исходя из того, что в это время Временное правительство разрабатывало законы о местном самоуправлении (городском и земском), на региональном уровне также велась работа в этом направлении. Казачьи правительства, несмотря на всю сложность вопроса, занимались вопросами земства, так как это затрагивало интересы большинства населения региона, о чем свидетельствуют документы казачьих съездов на Дону и Кубани (апрель 1917 года), заседаний 1-го Войскового Круга Терского казачьего войска (март, апрель 1917 года).

Съездом Донского казачества были детально разработаны и обсуждены «Положения о земском самоуправлении на Дону», в которых отмечалось: «Введение земских учреждений на Дону не только необходимо, но и неотложно» [15].

Съезд определил компетенцию земских учреждений в Донской области. Был установлен также и круг дел, подведомственных станичным (волостным), Окружным и Областной земским организациям. В документах съезда отмечалось: «Они должны были работать в согласии с провозглашенными для управления Донской областью началами самого широкого самоуправления. Для приведения в исполнение постановлений земских учреждений и большего осуществления земских мероприятий необходимо было придание им административной власти» [Там же].

Была определена структура земства. Предусматривалось создание областной земской организации для разрешения вопросов, касающихся всей области, и для более справедливого распределения земских доходов и расходов по округам, в зависимости от нужд каждого округа. Ввиду наличия бытовых и экономических различий отдельных округов, а также почвенных и других особенностей их, было необходимо образование окружных земских организаций. Для совместного удовлетворения местных нужд казачьего и иногороднего населения, а также в интересах приближения земских учреждений к населению необходимо было ввести мелкую станичную и волостную земскую единицу [Там же].

Съезд постановил, что «земство должно быть основано на демократических началах, единое и равное для всего населения Области» [Там же].

Был установлен порядок выборов. Станичные и волостные земские собрания организовывались на демократических началах из представителей населения путем, установленным в законодательном порядке для всех земских губерний и областей. Областное земское собрание составлялось из представителей окружных земских собраний, также на пропорциональных началах. А окружные земские собрания избирались из представителей станичных и волостных собраний, также на пропорциональных началах [Там же].

На съезде Донского казачества повторилась ситуация мартовского общеказачьего съезда. Съезд раскололся на два течения (узкосословное и общедемократическое), что отразилось на принятых документах [13].

В противоречии друг с другом находились сами резолюции съезда [12]. Одно из таких противоречий заключала в себе резолюция «О форме государственного правления». В ней указывалось, что «единственно возможной формой правления признавалась демократическая республика с широким донским казачьим самоуправлением» [13]. Вот тут и противоречие: или должна была быть демократическая республика, и тогда широкое самоуправление являлось общим, а не сословным: крестьянским, казачьим, дворянским. Или же самоуправление было бы сословным, в данном случае казачьим, но тогда весьма существенно пострадал бы демократизм республики.

Если сопоставить резолюцию «О форме государственного устройства» с резолюцией «О земстве», выдвигавшей действительно демократический принцип – «земство должно быть основано на демократических началах, единое и равное для всего населения области», то видно, что в этом противоречии сталкивались интересы сословные с общедемократическими [Там же].

В документах съезда наблюдалось, с одной стороны, казалось бы, противоречие непримиримое, вытекающее из различия интересов, настроений неоднородных сословных групп населения, с другой стороны, заметно и другое явление – само обсуждение данных вопросов уже было попыткой решения проблем, общих для всего населения региона.

Однако любопытен и другой факт. Резолюции Черкасского округа (правая часть Донского съезда) потому и представляли особый интерес, что даже тут преобладание принадлежало демократическому, всенародному началу, которое и выражалось в требованиях демократической республики и в то же время единого и равноправного для всей Области земства.

В итоге съезд Донского казачества (апрель 1917 года) постановил: «Земство должно быть основано на демократических началах, единое и равное для всего населения Области Войска Донского, для совместного удовлетворения местных нужд казачьего, крестьянского и иногороднего населения. Структура земства должна охватывать все население области: от самой мелкой единицы (станичной и волостной) как окружной, так и областной. Наискорейшее введение земства на Дону являлось бы логическим следствием установления в стране республиканского демократического правления» [15]. «Вольный Дон», подводя итоги съезда, отмечал: «Начало сословности, сословной исключительности даже здесь, где наибольшее свое влияние оказывали деятели Казачьего Союза, пробивалось наружу далеко не всегда и не по всякому поводу. И это служило большим показателем действительного настроения основной казачьей массы, ее стремлений и чаяний – здоровых и сильных. В этом одна из положительных сторон Войскового съезда. В этом нельзя

было не видеть и известного залога правильного хода дальнейших подготовительных работ Донского казачества по государственному и местному строительству» [12].

Еще на 2-м заседании 1-го Войскового Круга Терского казачьего войска в г. Владикавказе 15 марта 1917 года была принята резолюция: «Одобрить Временное положение о земско-хозяйственном самоуправлении в Терском войске и ввести это положение в действие немедленно» [48, д. 3, л. 2]. В апреле 1917 года Войсковой круг Терского казачьего войска подтвердил это решение. Областные исполнительные комитеты и Казачьи правительства Терека и Кубани, так же как и Дона, решили вопрос об организации самоуправления на началах земства и других форм местного самоуправления [14].

Особенностью государственного строительства в регионе было то, что развитие городского и земского самоуправления проходило вместе с реформами казачьего и национального самоуправления. Но на данном этапе революции они носили соподчиненный характер в структуре региональной власти (в силу казачьей и национальной специфики региона).

Элементы земского и городского самоуправления в силу специфических особенностей региона тесно переплетались с казачьим и национальным управлением. Примечательно, что структура земского управления соответствовала структуре казачьего управления и органично вписывалась в него. С другой стороны, в казачьем самоуправлении наблюдаются элементы земского управления. Так, например, окружное управление строилось по принципу, что и управление окружного атамана. Но хозяйством округа ведало земство. В окружных станицах, а также в поселениях с населением не менее 10 тысяч человек по желанию всех граждан вводилось «Городовое положение» [Там же]. Казачество активно участвовало в работе городского самоуправления. «Приазовский край» отмечал: «На Северном Кавказе и Дону, всюду идет горячая и успешная организационная работа. Некоторые трения объяснялись исключительно новизной дела. Настроение населения бодрое» [36].

Таким образом, в регионе в марте-мае 1917 года, так же как и по всей стране, шло формирование новой российской государственности, на практике осуществлялся поиск модели регионального управления.

Особая роль в этом процессе принадлежала казачеству. Казачество в силу исторически сложившихся условий и своего положения в регионе, являясь ключевой фигурой, реально обладая административной властью, активно участвовало в процессе создания новой властной системы на общегосударственном и региональном уровнях.

Организация казачьего самоуправления являлась стержневым элементом в создании структуры региональной власти.

Введение всесословного городского и земского самоуправления было осознано всеми слоями общества, в том числе и казачеством. И хотя большинство казачества традиционно все еще крепко держалось за свои сословные привилегии, но уже наблюдалась и явная перемена в его настроении в сторону общедемократических ценностей. Взгляды казачества хоть и медленно, но менялись в сторону общедемократических принципов местного управления. Считаясь с этим фактом, Областные исполнительные комитеты и Казачьи правительства Дона, Кубани и Терека окончательно решили вопрос об организации регионального управления на началах широкого местного самоуправления.

Городское и земское самоуправление органично вписывалось в модель новой региональной власти. Более того, элементы данных институтов власти активно использовались для реформирования традиционных региональных казачьих органов власти.

Казачество выстраивало приемлемую систему взаимоотношений для всех категорий населения региона. Осознавая всю сложность и своеобразие ситуации, оно на деле проводило политику сословно-национального согласия, способствовало на практике реальному и конструктивному диалогу различных сословных, социальных и общественно-политических сил в решении вопросов формирования модели новой государственной власти в регионе – «демократического многовластия».

Список литературы

1. **Архипкин И. В.** Теория и практика местного самоуправления в России: опыт одного тысячелетия. М., 2004.
2. **Брызгалова И. Г.** Влияние особенностей социально-экономического и политического развития региона на процесс формирования институтов власти Временного правительства и местного самоуправления после февраля 1917 года (по материалам Дона и Северного Кавказа) // Актуальные вопросы современной науки. Актуальные вопросы истории и политологии: сборник научных трудов. Новосибирск, 2011.
3. **Брызгалова И. Г.** Разработка земского самоуправления в казачьих районах Дона, Кубани и Терека после февраля 1917 г. // Проблемы казачьего возрождения: сб. науч. статей / отв. ред. А. И. Козлов. Ростов-на-Дону, 1996. Ч. 2.
4. **Брызгалова И. Г.** Февраль 1917 года на Дону и Северном Кавказе: формирование общегосударственных и региональных институтов власти: актуальные проблемы изучения // Актуальные вопросы истории, этнографии и антропологии: сборник трудов международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2011.
5. **Вольный Дон.** 1917. 25 марта.
6. **Вольный Дон.** 1917. 14 апреля.
7. **Вольный Дон.** 1917. 18 апреля.
8. **Вольный Дон.** 1917. 20 апреля.
9. **Вольный Дон.** 1917. 21 апреля.
10. **Вольный Дон.** 1917. 23 апреля.
11. **Вольный Дон.** 1917. 25 апреля.

12. Вольный Дон. 1917. 26 апреля.
13. Вольный Дон. 1917. 27 апреля.
14. Вольный Дон. 1917. 28 апреля.
15. Вольный Дон. 1917. 29 апреля.
16. Герман О. Б. Донские казаки в прошлом и настоящем. Ростов-на-Дону, 1998.
17. Герман О. Б. Казачье-крестьянские отношения на Дону в 1917 – начале 1918 г. Ростов-на-Дону, 2002.
18. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 398. Оп. 2.
19. Долунц Г. К. Киров на Северном Кавказе. М., 1973.
20. Дулимов Е. И. Государство и казачество: проблемы взаимодействия. Ростов-на-Дону, 2002.
21. Дулимов Е. И. История власти и казачьей государственности на Дону. Ростов-на-Дону, 1999.
22. Дулимов Е. И., Золотарев И. И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов-на-Дону, 1998.
23. Звездова Н. В. Местная власть в Области Войска Донского и ее реформирование в марте 1917 – феврале 1918 г.: дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1997.
24. Золотарев И. И. Казачье самоуправление на Дону: историческое исследование. Ростов-на-Дону, 1999.
25. Кириенко Ю. К. Революция и донское казачество. Ростов-на-Дону, 1988.
26. Козлов А. И. Актуальность проблем истории казачества // Проблемы истории казачества XVI-XX вв. / отв. ред. А. И. Козлов. Ростов-на-Дону, 1995.
27. Козлов А. И. Власть на Дону: от первого атамана до первого губернатора. Ростов-на-Дону, 1999.
28. Козлов А. И. Возрождение казачества: история и современность, эволюция, политика, теория. Ростов-на-Дону, 1996.
29. Козлов А. И. Казачья окраина России. Ростов-на-Дону, 1992.
30. Козлов А. И. На историческом повороте. Ростов-на-Дону, 1977.
31. Коровин А. А. Государственное управление и местное самоуправление на Кубани в 1917 г.: дисс. ... канд. ист. наук. Майкоп, 1998.
32. Линец С. И. История Российского государства и органов его управления. Пятигорск: Спецпечать, 2006.
33. Орлов В. С. Рождение советской демократии: февраль 1917 – июль 1918 г. М., 1987.
34. Правда. 1917. 27 февраля.
35. Приазовский край. 1917. 5 апреля.
36. Приазовский край. 1917. 7 апреля.
37. Приазовский край. 1917. 9 апреля.
38. Приазовский край. 1917. 30 мая.
39. Сагалаков Э. А. Институт комиссаров Временного правительства: дисс. ... канд. ист. наук. М., 1997.
40. Сенцов А. А. Развитие Российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994.
41. Сергеев В. Н. Политические партии в южных казачьих областях России 1917-1920 гг.: в 3-х ч. Ростов-на-Дону, 1993.
42. Трусова Е. М. Возникновение и эволюция органов управления и самоуправления на Юге России в феврале-октябре 1917 года: Дон, Кубань, Ставрополье: дисс. ... докт. ист. наук. М., 2000.
43. Трусова Е. М. Массовые организации трудящихся Дона и Северного Кавказа в феврале-октябре 1917 года. Ростов-на-Дону, 1992.
44. Трусова Е. М. Местное управление и самоуправление на Дону, Кубани и в Ставрополье в 1917 году. Ростов-на-Дону, 1999.
45. Трут В. П. Казачий излом: казачество Юго-Востока России в начале XX века и в период революций 1917 года. Ростов-на-Дону, 1997.
46. Футорянский Л. И. Воздействие демократических революций на быт и нравы казачества России // Революция и человек: быт, нравы, поведение, мораль. М., 1997.
47. Центр документации новейшей истории Краснодарского края (ЦДНИКК). Ф. 1774-р. Оп. 1.
48. Центральный государственный архив Северной Осетии (ЦГАСО). Ф. Р-2. Оп. 1.
49. Шапсугов Д. Ю., Сергеев В. Н., Звездова Н. В. Государственная и местная власть на Дону в 1917 году. Ростов-на-Дону, 2000.
50. Шилкина Е. П. Власть и партии: органы городского самоуправления на Дону и Кубани: лето 1917 – лето 1918 г.: дисс. ... канд. ист. наук. Ростов-на-Дону, 1995.
51. Янов Г. П. Революция и донские казаки // Донская летопись. 1923. № 2.

**FEBRUARY 1917: COSSACK SELF-ADMINISTRATION AS NEW REGIONAL STATEHOOD
MODEL BASIS WITHIN DON, KUBAN' AND TEREK AREAS**

Irina Genrikhovna Bryzgalova, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of Political History
South Federal University
ibrizgalova@yandex.ru

The author reveals the role of Cossack self-administration in regional statehood model organization – “democratic polycracy”, considers this process in the light of major reforms implementation in the sphere of regional state-building: the reform of Cossack administration and local self-administration (especially zemstvo as affecting the interests of population majority), and pays particular attention to the evolution of Don, Kuban' and Terek Cossacks' views on power after February 1917, the position of Cossacks and their active participation in estate-national consent policy implementation.

Key words and phrases: Cossack self-administration; local self-administration bodies; zemstvo; general democratic values; estate values; regional statehood model formation; democratic polycracy.