



УДК 94(470.4/6):32

ББК 63.3(2)-283.31

## СИСТЕМЫ КАЗАЧЬЕГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЙСКА ДОНСКОГО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ <sup>1</sup>

*М.А. Рыблова, О.В. Рвачева*

В статье исследуется история развития основных институтов власти и управления в Войске Донском, изменения их качественных характеристик, выявление основных тенденций развития и проблем современного состояния.

**Ключевые слова:** *казачьи институты управления, круг, атаман, тенденции развития институтов управления, казачьи реестровые организации.*

Одним из ключевых концептов процесса возрождения казачества, начавшегося в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в., стало представление об имманентно присущем казачьей культуре феномене демократии. Казачьи сообщества часто представлялись в качестве хранителей и носителей традиций демократического управления: «Когда американские отцы-основатели» только выработывали основы демократического общества, казаки уже сотни лет жили по законам демократии» [3, с. 23–24]. Системы управления донских казаков средневековья соотносились с такими институтами, как президентская власть, парламентско-представительские системы, демократическая республика и пр. [20; 21]. Таким образом, складывалось представление, что в казачьих сообществах в разные исторические периоды сохранялись практически в неизмен-

ном виде демократические (в современном понимании) системы управления.

Однако, на наш взгляд, анализ истории развития систем власти и управления в казачьих сообществах позволяет говорить о том, что со временем эти системы существенно изменялись. Они приобретали новые качества, хотя и сохраняли при этом некоторые внешние признаки и названия институтов, сложившихся в казачьих сообществах XVI–XVII вв. Таким образом, цель данной статьи – изучение казачьих властно-управленческих институтов в Войске Донском, изменения их качественных характеристик, выявление основных тенденций и проблем развития.

Несмотря на то, что управленческие институты казаков на всех исторических этапах выполняли, в общем-то, одни и те же функции (организация сообщества, выработка норм управления), специфика их различалась порой кардинально. В казачьей военизированной общине XVI–XVII вв. горизонтальные социальные связи превалировали над вертикаль-

ными, и иерархическая система власти была относительно слабой. Символической основой архаической формы демократии казачьих сообществ являлось представление о сохранении общей доли, символического общератского сосуда – гаранта существования всего братства, а уже затем – и отдельных его членов [15, с. 131].

Отсюда сакрализация круга (это священное место, на круге стоят, сняв головные уборы) и фигуры атамана (хранителя общей доли) [16, с. 85]; особая форма избрания атаманов (кандидатов на должность подвергали унижениям и оскорблениям). Казачье сообщество ограничивало срок пребывания одного человека у власти «чтобы не дать усилиться власти атамана на счет Войска, во вред всех и каждого в частности» [8], то есть заботилось о коллективной доле и способах ее справедливого распределения. Таким образом, зона управления не отделялась от зоны общины, общества, и принудительная сила всего коллектива была весьма значительной.

В процессе вхождения войска в структуры Российского государства характер общественно-политической системы изменялся. Усложнилась внутренняя структура казачьего сообщества, равенство внутри казачьей общины утрачивалось, выделилась войсковая элита (старшина), казахи атаманы сосредоточивали в своих руках все больше власти. Во второй половине XVIII в. уже «стали оказываться охотники» «в атаманья», а «при выборах случались брани и драки за насеку» [7, с. 18–19].

На протяжении XVIII в. атаманы и старшина Войска Донского постепенно сосредоточивали в своих руках все больше власти, одновременно превращаясь в элемент российской бюрократической системы. Так, на раннем этапе истории казачьего сообщества на Дону старшины избирались кругом на основе принципов равенства, из числа наиболее «почетных» и «знатных» казаков. Однако уже с конца XVII в. они избираются на основе «имущественного ценза». В XVIII в. старшины берут на себя функции, принадлежавшие ранее кругу, постепенно присваивают себе право распоряжаться общественными делами в качестве ближайших советников войсковых атаманов. Наконец, к середине XVIII в. зва-

ние старшины становится пожизненным и с 1754 г. жалуются высшей Российской властью [17, с. 73].

После Указа Петра I от 1721 г. войско управляется Военной коллегией, а не Коллегией иностранных дел, а права и привилегии казаков регулируются жалованными грамотами российских императоров [18, с. 190, 198]. В результате вмешательства имперской власти в управленческие структуры войска изменился характер войскового круга, постепенно терявшего свой статус «правителя донской Земли» и превращавшегося в декоративный орган для выслушивания жалованных грамот и манифестов [9]. В 1723 г. войсковой круг лишился права избирать атамана, это звание стало жаловаться российской властью.

Российская власть неоднократно пыталась привести систему донского управления в соответствие с общеимперской. Так, в 1775 г. было создано Войсковое гражданское правительство, постепенно вводились принципы губернского управления, например, создавались округа (донской вариант российских уездов); в 1804 г. были созданы экспедиции в качестве основных управленческих структур; введены сыскные начальства. Положение об управлении Войском Донским 1835 г. утверждало звание войскового атамана за наследником престола, а наказному атаману поручалось непосредственное управление Войском. Упомянутое Положение имело особое значение для направления развития систем управления на Дону. Управление было подчинено задачам несения казаками службы: войсковой атаман, наделенный правами военного губернатора, управлял и гражданской частью, соединяя обе ветви власти в одном лице, в округах складывалось военное и гражданское управление.

С введением Положения происходила дальнейшая стратификация донского казачьего сообщества, выделение из него групп, участвовавших в выборах в войсковые, окружные органы управления [4, с. 121]. После введения Положения 1835 г. рядовые казаки могли участвовать только в выборах в хуторское и станичное управления. Эти системы Положением практически не затронуло, и данная сфера местного самоуправления с незначительными изменениями просуществовала до начала XX века.

Несмотря на весь свой консерватизм станичный и хуторской мир изменялся, формируя в том числе и новое отношение к местному самоуправлению. В XIX в. властные функции на местах все более сосредоточивались в руках зажиточных казаков. Претенденты на должность станичного или хуторского атамана разворачивали уже настоящую предвыборную борьбу с постановкой магарыча старикам (водкой и деньгами), «чтоб за них голосовали» [5]. Вместе с тем ряд материалов второй половины XIX в. позволяет говорить об одновременном снижении авторитета местных органов самоуправления среди казаков. В источниках отмечается плохая организация и низкая результативность кругов («страшная давка и крики», невозможность понять суть происходящего), нежелание казаков ехать на станичные сходы [10].

В целом система местного управления в области Войска Донского работала на сохранение казачества в качестве военно-служилого сословия. После неудачи с введением земского самоуправления во второй половине XIX в. принципы сословного самоуправления в войске закрепились и сохранились до XX века.

После Февральской революции 1917 г. в Войске Донском возникают несколько институтов гражданского управления (исполкомы, правительственные комиссары и др.), но наиболее результативно и динамично организуются системы казачьей власти и управления. Вопрос о самоуправлении был для казаков одним из наиболее важных и не раз обсуждался в 1917 г. на съездах разного уровня: от всероссийского до областного. Итогом обсуждения проблем самоуправления на Дону стал созыв в мае – июне 1917 г. после долгого перерыва Большого войскового круга.

Первый круг определил базовые положения новой, по сути, системы управления. Предусматривалось, что органы общественного управления избираются всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием и контролируются избирателями [13, с. 25]. Круг как публичный представительный орган уполномочен был рассматривать такие важные вопросы организации донс-

кого социума, как, например, аграрный вопрос, положение об общественном казачьем управлении и об управлении войсковым хозяйством и др. [13, с. 15, 19 и др.]. На основании решений круга создавалось нормативно-правовое обеспечение формирования и деятельности высших органов управления на Дону – атамана и войскового правительств. И, наконец, на первом Большом войсковом круге, проходившем в Новочеркасске в мае – июне 1917 г., был избран войсковой атаман, которым стал генерал от кавалерии А.М. Каледин, с полномочиями первого лица исполнительной региональной власти [19, с. 230]. Все это свидетельствовало о создании на Дону выборной гражданской власти. Войсковой круг из декоративного органа оформился в региональный парламент, а донской атаман из имперского чиновника превратился в избираемого легитимного главу исполнительной власти.

В конце 1917 – начале 1918 г. войсковые управленческие структуры приобретают признаки государственных органов управления. Еще А.М. Каледин осенью 1917 г., не признав легитимность власти большевиков, объявил о принятии на себя, хотя и вынужденно, функций государственного управления войском [1, с. 70]. Складывание относительно устойчивой государственно-политической системы в области Войска Донского произошло в 1918 г., после изгнания большевиков с части территории ОВД. Возникшая потребность в организации антибольшевистского сопротивления в ходе гражданской войны привела к формированию на Дону квазигосударственных структур власти управления.

Особенностью казачьих органов управления в 1917–1920 гг. стала их ориентация на реализацию интересов прежде всего казаков (при том, что число иногородних в области достигало половины от общего числа жителей), то есть они оставались сословными структурами. Депутатами Войскового круга становились преимущественно казаки, войсковой атаман также выбирался из казаков [14, с. 58–59]. Сословный характер государственности на Дону был, на наш взгляд, одной из причин незрелости политической системы Войска Донского, сформир-

рованной в 1918 году. Его сохранение и усиление в рассматриваемый период приводило к локализации казачьей и неказачьей групп населения Дона, предпочитавших защищать свои групповые интересы и сословные преимущества, а не интересы Донского государства.

Так, в период кратковременного господства большевиков в области Войска Донского в начале 1918 г. казачество во многих округах достаточно спокойно меняло вывески местных атаманских правлений на советы, до тех пор пока не началось наступление на экономические права казачества и не участились попытки уравнивания статуса казаков и иногородних [2, с. 41].

Таким образом, ответом на распад имперской политической и управленческой систем в 1917–1920 гг. стала политическая локализация казачьей общины. В Войске Донском произошло укрепление областной власти, вплоть до придания ей прерогатив государственной власти [1, с. 13]

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. в общественно-политической лексике вновь появляются такие слова, как «круг», «атаман», «казачий сход» и пр. Связано это было с начавшимся процессом возрождения казачества. Формы собраний участников казачьих организаций получали название кругов, а возглавлять эти организации стали атаманы. Одной из основных задач возрожденческого движения стала реконструкция основных традиционных принципов организации казачьего мира, и следовательно, восстановление систем традиционного казачьего управления. Поддержка возрождения форм самоуправления казачества была декларирована на федеральном уровне. Донское казачество получило в этом вопросе поддержку властей Волгоградской и Ростовской областей, чьи территории ранее входили в состав Войска Донского. Анализ современного состояния казачьего самоуправления в этих областях позволяет определить следующие тенденции их развития.

Тенденция первая – это попытка восстановления форм традиционного казачьего управления в местах проживания донского казачества на базе казачьих обществ, которые предлагается рассматривать как

органы сельского самоуправления в системе муниципального управления [12, с. 43]. Однако сделать казачье общество частью системы местного самоуправления оказалось практически невозможно из-за того, что оно имеет правовой статус общественной организации, что исключает возможность передачи ей полномочий в сфере самоуправления. Попытки доказать, что уставная деятельность казачьих обществ и деятельность органов местного самоуправления практически совпадают, успеха не имели. Немногим более результативной можно считать практику регистрации казачьих обществ как органов территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС). Процесс формирования казачьих ОТОСов был особенно интенсивным в 90-х гг. XX в. в Ростовской области [11, с. 33]. Однако все исследователи данного процесса отмечают, что он не привел к реальным результатам, и в качестве одной из причин называют низкую активность населения [6, с. 134].

Тенденция вторая – «показачивание» пространства власти и управления на уровне муниципальных образований, главы которых становятся атаманами и возглавляют местные хуторские, станичные казачьи общества. В 2005 г. атаман Войскового казачьего общества «Всевеликое Войско Донское» В.П. Водолацкий отметил, что уже более чем на 50 территориях главами местных администраций стали станичные и хуторские атаманы [3, с. 7].

Одной из основных проблем, затрудняющих развитие казачьих институтов самоуправления в начале XXI в., является трансформация правовой и социальной формы этих институтов. Казачий круг уже не является органом управления социума, теперь это форма собрания в рамках общественной организации, без прежних прав и суверенных возможностей. Атаман стал главой общественной организации, а не политико-административного образования с собственной территорией.

Итак, в донском казачьем сообществе на протяжении всей его истории во властно-управленческой сфере происходили перманентные изменения. Архаические формы демок-

ратии казачьего общества после его инкорпорирования в общественно-политическую систему Российской империи в XVIII в. были заменены бюрократическими формами управления, хотя и сохранили внешние черты институтов XVI–XVII веков.

В 90-х гг. XX в. возникшие казачьи организации ни по характеру, ни по форме не могли претендовать на статус политико-административных единиц. Следовательно, и органы управления в них не «дорастали» даже до уровня органов муниципального управления. Казачьи органы управления действительно сохраняли свою «демократическую форму», но вот ее содержание изменялось под воздействием революции, гражданской войны, модернизационных процессов конца XX в. кардинальным образом.

#### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках проекта «Казачество Юга России в современных региональных общественно-политических процессах» подпрограммы фундаментальных исследований «Проблемы социально-экономического и этнополитического развития южного макрорегиона» программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Венков, А. В. Антибольшевистское движение на Юге России на начальном этапе гражданской войны / А. В. Венков. – Ростов н/Д : НМЦ «Логос», 1995. – 128 с.
2. Венков, А. В. Донское казачество в гражданской войне (1918–1920) / А. В. Венков. – Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 1992. – 128 с.
3. Водолацкий В. П. Круг десятый (обратной дороги нет) : документ.-информ. бюл. по основным направлениям деятельности казачьих обществ на 2005 г. / В. П. Водолацкий. – Ростов н/Д : Информ.-изд. центр «Арчак», 2005. – 64 с.
4. Водолацкий, В. П. Казачий Дон: очерки истории и культуры / В. П. Водолацкий, А. П. Скорик, Р. Г. Тикиджян. – Ростов н/Д : Терра, 2005. – 448 с.
5. Выборы атамана // Вестник казачества. – 1913. – № 34. – С. 5.
6. Дулимов, Е. И. Самоуправление казаков: история и современность / Е. И. Дулимов, И. И. Золотарев. – Ростов н/Д : ДЮИ, 1998. – 336 с.
7. Кательников, Е. Исторические сведения о Верхне-Курмоярской станице, составленные из сказаний старожилов и собственных примечаний, 1818 года декабря 31 дня / Е. Кательников. – Новочеркасск : Изд-во ОВДСК, 1886. – 63 с.
8. Леонов, А. Войсковой круг / А. Леонов // Донские войсковые ведомости. – 1862. – № 26. – С. 7.
9. Маркедонов, С. М. Казачий круг как политический институт / С. М. Маркедонов // Полис. – 1996. – № 1. – С. 151–153.
10. Наблюдатель. Из Луганской станицы // Казачий вестник. – 1883. – № 31. – С. 3–4.
11. Озеров, А. А. Донские казаки: проблемы возрождения и перспективы развития. В 2 ч. Ч. 2. История современного донского казачества : исслед. и док. / А. А. Озеров, А. Г. Киблицкий. – Ростов н/Д : ООО «Ростиздат», 2003. – 320 с.
12. Озеров А. А. Политико-правовая институционализация современного казачества / А. А. Озеров. – Ростов н/Д : Изд-во Рост. ун-та, 2006. – 162 с.
13. Постановления Донского Войскового Круга. Первый созыв 26 мая – 18 июня 1917 г. – [Б. м., б. г.]. – 35 с.
14. Положение о выборах на Большой Войсковой Круг Всевеликого войска Донского // Сборник узаконений и распоряжений правительства Всевеликого войска Донского : в 5 вып. Вып. 2. – Новочеркасск, [Б. и.], 1918. – С. 58–69.
15. Рыблова, М. А. Атаманская власть в казачьих сообществах на Дону (XVI–XVIII вв.) / М. А. Рыблова // Власть. – 2008. – № 11. – С. 129–132.
16. Рыблова, М. А. Казачий атаман: статус, функции и атрибуты / М. А. Рыблова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4, История, регионоведение, международные отношения. – 2006. – № 11. – С. 83–95.
17. Савельев А. М. Трехсотлетие Войска Донского / А. М. Савельев. – СПб., 1870. – 124 с.
18. Сватиков С. Г. Донской Войсковой Круг (1549–1917). Отдельный оттиск из «Донской летописи». – Вена, 1923. – С. 169–255.
19. Трут, В. П. Дорогой славы и утрат. Казачьи войска в период войн и революций / В. П. Трут. – М. : Яуза : Эксмо, 2007. – 544 с.
20. Фалалеев, А. В. Государственно-правовое положение Земли Войска Донского (конец XV – первая четверть XVIII в.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Фалалеев. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2006. – 21 с.
21. Чемякин, Е. А. Исторические традиции казачьего самоуправления в России: Политологический аспект / Е. А. Чемякин. – Волгоград : ГУ «Издатель», 2001. – 112 с.

**SYSTEMS OF COSSACK ADMINISTRATION  
ON THE LAND OF THE DON ARMY: HISTORY AND CONTEMPORARY STATE**

*M.A. Ryblova, O.V. Rvacheva*

In the article the history of development of the basic administrative institutions in the Cossack Don Army is analyzed in terms of qualitative characteristic changes, identification of the key trends of the development and its contemporary state.

**Key words:** *Cossack institutions of administration, Krug, atman, trends in administrative institution development, Cossack' register organizations.*