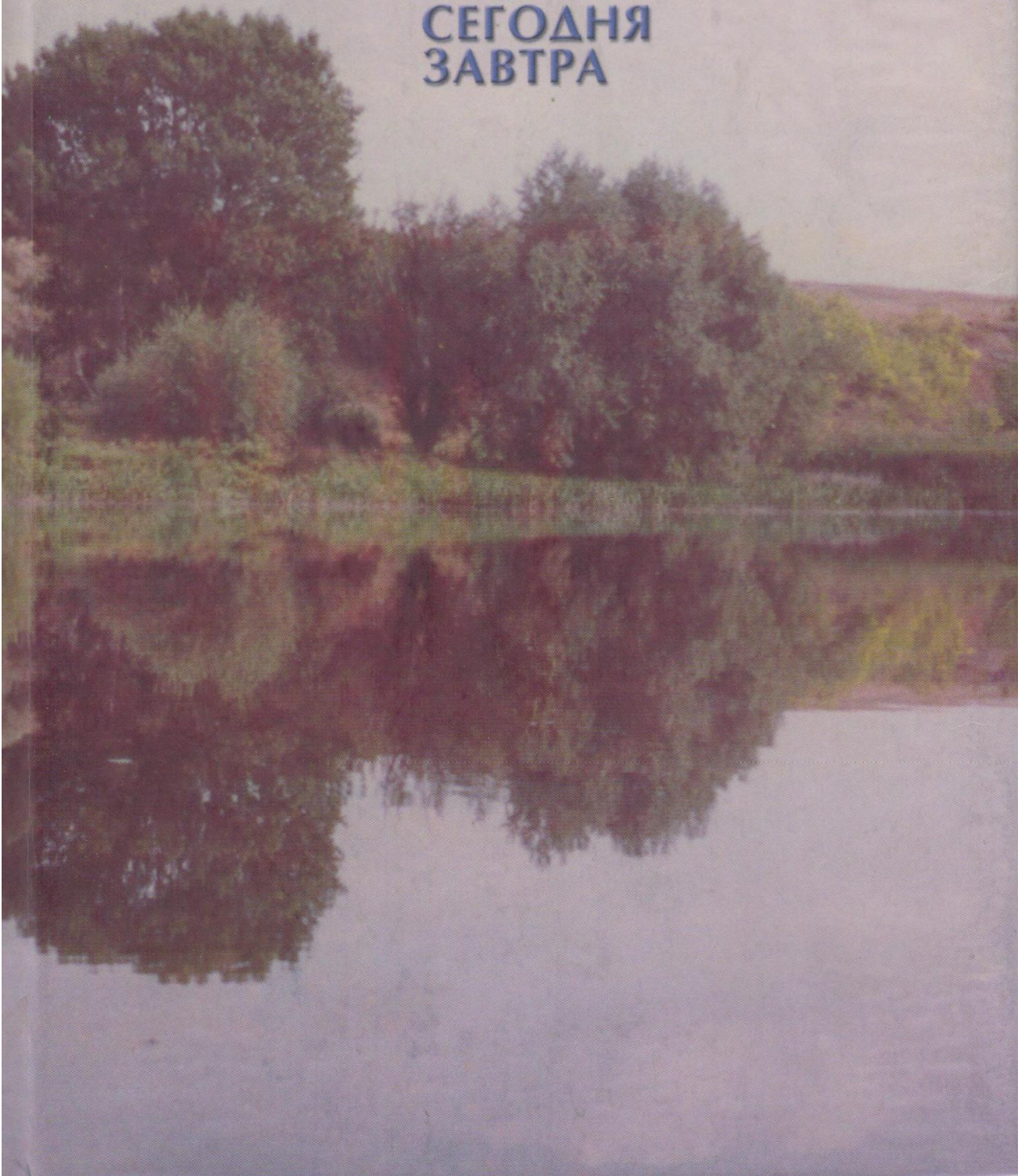


В 65.08
Ч-42

Е. А. Чемякин

КАК НА ТИХОМ ДОНЕ...

**ВЧЕРА
СЕГОДНЯ
ЗАВТРА**



Е. А. Чемякин

КАК НА ТИХОМ ДОНЕ ...
«Вчера – сегодня - завтра»
(научно-публицистическая ретроспектива)

ГИМН ДОНСКОГО КАЗАЧЕСТВА

**Всколыхнулся, взволновался
Православный Тихий Дон
И послушно отозвался
На призыв свободы он.**

**Зеленеет степь родная,
Золотятся волны нив,
И, с просторов долетая,
Вольный слышится призыв.**

**Дон детей своих сзывает
В Круг Державный Войсковой,
Атамана выбирает
Всенародною душой.**

**В боевое грозно время,
В память дедов и отцов,
Вновь свободно стало племя
Возродившихся донцов.**

**Славься Дон, и в наши годы,
В память вольной старины.
В час невзгоды – честь свободы
Отстоят твои сыны.**

ОТ АВТОРА

Лампасы, шевроны, кресты и погоны – последнее десятилетие XX века в России неразрывно связано с этими атрибутами российского казачества. Пять лет перестройки вызвали к жизни целую волну национально-общественных движений за возрождение, за самоопределение народов России (не путать с самоотделением), кто они и каково их место в российской государственности.

Одним из самых (если на самое – кроме чеченского) мощных было движение за возрождение казачества. Многие вдруг вспомнили, что они казаки по роду и племени, что их казачья родословная уходит корнями вглубь истории России и неразрывно связана с ней.

Появление Закона «О реабилитации репрессированных народов» (1991 год) еще более усилило активность многочисленных казачьих общественных организаций, возникавших в это время как грибы после дождя. Эти организации создавались на всех уровнях административно-территориальных образований Российской Федерации от хуторского и станичного, до областного и всероссийского.

Как всегда, во время революционных преобразований, в эти организации шли люди самых разных политических, национальных, религиозных, социальных и т. п. взглядов и убеждений.

Многие шли по зову сердца, кто-то из конъюнктурных и меркантильных соображений, кто-то по заданию партии, спецслужб, но все были активисты, говорили о будущем российского казачества, неразрывно связывая это будущее с Россией.

Возрождали все и всё. Причем на полном серьезе и с верой в правильность, необходимость выбранного пути.

Возрождали ношение казачьей одежды и формы, звания и атрибуты. В семьях казак вешал плетъ на косяк, а казачка, подбоченясь, говорила ему на это и другое все, что и как она думает. В обиход вошли обращения друг к другу типа: брат-казак, господин-атаман и т. п. Многие вдруг заговорили на давно забытом говоредialeкте, употребляя слова, сохранившиеся еще в малых хуторах и станицах – гутарить, чирики и т. п. Играли песни и пляски, крестились, целовались и глубоко верили в возрождение.

В движении за возрождение российского казачества участвовали все: учителя и врачи, инженеры и ученые, писатели и журналисты, артисты и студенты, работники партийно-советского аппарата и военные, рабочие и крестьяне – все!

Я с первых дней возрождения, как потомственный казак, тоже активно участвовал во всех мероприятиях и акциях, проводимых казаками. Как учитель истории стал дополнительно изучать и читать научную, публицистическую и художественную литературу, относящуюся к российскому казачеству, в особенности, донскому. Как депутат Волгоградского областного Совета народных депутатов и заместитель Председателя областного Совета Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры стремился помогать в организационно-массовом и информационно-нормативном обеспечении движения со стороны органов власти и общественных организаций. И сегодня, после 15 лет возрождения могу сказать, что сам ощущал и до сих пор сохранил то ощущение эмоционального единства, веры, убежденности и надежды, сопровождавшие нас в словах и делах в те годы.

Но и тогда и сейчас как потомственный учитель, считал и считаю, что главным направлением возрождения российского казачества должно было быть, прежде всего, не организационное, а духовно-нравственное возрождение. Очень

часто в пылу борьбы с оппонентами возрождения или борьбы за место в создаваемых тогда общественных казачьих структурах казаки, и я в том числе, вольно или невольно отходили от основы-стержня российского казачества – его духа, традиций и обычаев. Думаю, что это-то и является сегодня основной причиной угасания движения, все большей его бюрократизации и прагматичности.

К чему я все это веду? А вот к чему!

Да, сегодня, в начале третьего тысячелетия и XXI века – века космосам и компьютеров, клонирования и возможного неограниченного долголетия, урбанизации и образования в Европе, объединенного супер-государства на федеративных или конфедеративных началах, я убежден и готов доказывать всем и каждому, что только возрождая и сохраняя исторические традиции и обычаи духовно-нравственного воспитания молодежи у казаков России, как впрочем и у любого народа в мире, есть шанс сохранить себя в будущем, как близком, так и далеком.

***Потомственный казак, историк-политолог,
кандидат юридических наук Е. А. Чемякин***

ВВЕДЕНИЕ

В конце XX - начале XXI веков фундаментальные экономические, социальные, политические и идеологические перемены, охватившие все стороны жизни российского общества, привели к тому, что государство стало на путь реабилитации и возрождения казачества. Однако определение содержания этого процесса невозможно без осмысления исторического опыта казачества, т.к. решение вопросов реабилитации и возрождения этой культурно-этнической общности имеет своей отправной точкой представление о прошлом казачества.

История казачьих войск в России и, прежде всего, донского казачества насчитывает несколько веков.

По самым скромным оценкам историков история казачества охватывает период как минимум в 500 лет. Только представьте себе полтысячи лет, почти 200 поколений жителей России носят гордое имя – казак. Казалось бы, такой большой временной период в жизни общества, государства должен был дать историкам, социологам, экономистам, политологам, специалистам военного и сельского хозяйства, многих других направлений огромное количество фактов для изучения, осмысления и использования в улучшении условий жизни людей.

Однако, как всегда в историческом изучении тех или иных сфер человеческого общества, многое оказывается в зависимости от систем и форм государственного и местного управления, отдельно взятых личностей, от политических, идеологических и иных взглядов и убеждений, присущих тому или иному периоду в жизни человеческой цивилизации. И Россия здесь, опять же, как всегда, отличается своеобразием.

Казалось бы, что проще, вышел в свет Закон РФСФР «О реабилитации репрессированных народов», где российское казачество признано незаконно репрессированной культурно-этнической общностью (читай – народом – **Е. А. Чемякин**), имеющую право на полную, безоговорочную реабилитацию – выполни его!!

Однако, с первого дня выхода в свет Закона «О реабилитации ...» идет открытая и скрытая борьба против возрождения казачества. В борьбе участвуют

все, кто по той или иной причине считает, что казачество должно или не должно быть реабилитировано в полном объеме. В борьбе используются средства массовой информации и публичные выступления, научные и псевдонаучные исследования и т. д.. Противники казачества идут на всевозможные ухищрения и подтасовки исторических фактов, отрицают наличие систем управления и самоуправления казачества России до 1917 года. Оппоненты казачества уверяют, что никаких специфических форм жизни и деятельности российского казачества, за исключением обрядовых и традиционных песни и пляски, фасона одежды оно не имело. Причем отрицаются не только, например, формы землевладения, но собственно землепользования, сельхозпроизводства и переработки, являвшихся основой уклада жизни казачества, основой его военной организации и силы, а, значит, и элемента мощи и авторитета Российской империи.

Противники казачества во властных и экономических структурах, средствах массовой информации, общественно-политических организациях и движениях, национально-конфессиональных и иных кругах отрицают право казаков на историческую самобытность в социально-экономическом, военно-организационном и культурно-этническом плане. Не признаются особенности казачьего управления и самоуправления, их демократические принципы, а ведь многие из них соответствуют и даже совершеннее современных демократических правил и традиций, внедряемых в России. Это отрицание за казачеством исторической жизни на протяжении столетий ставит под сомнение и само понятие реабилитации казачества, имевшего в 1917 году 11 казачьих войск (административно-территориальных, социально-экономических, военно-организационных, культурно-этнических образований) на территории Российской империи – от Молдавии до Якутии и Камчатки.

А ведь закон определяет, что эта реабилитация должна носить всеобъемлющий, систематический, обязательный для всех уровней власти и самоуправления характер. Это справедливый и цивилизованный подход. И здесь, во имя исторической справедливости, правды, точности в определении процессов, необходимо иметь как можно больше научных, публицистических, этнографических, культурных и иных, вплоть до археологических, разработок,

материалов, публикаций, исследований всего того, что мы не знали или забыли, или нас заставляют думать, что мы забыли.

Нет, мы не забыли!

Донское казачество – первая и наиболее значимая часть российского казачества. Обобщение опыта организации управления, самоуправления и суда Донского казачьего войска актуально в научном и практическом, жизненном отношении. В научном плане изучение данной проблемы позволяет восполнить имеющийся в историко-правовой науке пробел. В практическом плане оно необходимо для реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» от 26.04.1991 г. и некоторых основных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Пункт 2 статьи 1 при определении понятия «местное самоуправление» требует исходить «...из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций и обычаев»¹.

Кроме того, необходимо учитывать потребности движения за возрождение казачества в России. Ему необходимо предоставить научно обоснованные ориентиры развития по проблемам управления и самоуправления. Разумеется, глубокое и всестороннее изучение государственно-правовой истории Донского казачьего войска поможет избежать возможных ошибок в определении направления развития современного казачьего движения и применить на практике накопленный опыт в несении государственной службы.

В досоветский период был накоплен большой фактический материал по истории Донского казачьего войска. Часть его в определенной мере затрагивала вопросы истории и правового положения донского казачества, организации и деятельности его органов самоуправления, управления и суда. Однако, в должной степени, особенно в историко-правовой науке, он не анализировался и не обобщался, а лишь констатировался.²

¹ ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, №131, ст. 1, п. 2.

² Столетие военного министерства 1802-1902 г.г. Т. XI. Ч.1-4. Спб, 1902-1911; Стариков Ф. М. Откуда взялись казаки: исторический очерк. Оренбург, 1881; Хорошкин М. П. Очерк казачьих войск. Спб, 1884 и др.

После 1917 г. интерес к исследованию истории казачества понизился. Немногочисленные работы 20 – 50-х гг. XX в. в основном обосновывали необходимость ликвидации казачьего войскового сословия, его, якобы, больших льгот и привилегий по сравнению с крестьянством и многими слоями населения царской России.. Определенный интерес к затрагиваемой проблематике отмечается лишь в эмигрантской литературе³.

Объективные научные труды, посвященные казачеству, начинают выходить лишь с конца 50-х гг. XX в. Гласность и открытие архивов, наступившие в середине 80-х гг. XX в., вызвали значительное увеличение числа публикаций и изданий советских и эмигрантских издательств, затрагивающих изучаемую проблему. Анализ работ этого периода позволяет разделить их на две основные группы.

Первая включала работы о казачьих войсках Российской империи в целом⁴. Публикации второй группы посвящены непосредственно Донскому казачьему войску⁵. Несмотря на то, что в некоторых работах имелись аспекты, посвященные органам управления, самоуправления и суда, историко-правовые стороны их организации и деятельности были исследованы слабо. Диссертационным исследованиям по данной проблеме также свойственен фрагментарный характер⁶. Достаточно полной картины организации и деятельности органов самоуправления, управления и суда донских казаков они не дают.

Исходя из предыдущих исследований, в настоящей книге автор попытался:

- определить правовые основы самоуправления Донским казачьим войском, структуру, состав, порядок формирования и компетенцию осуществлявших его органов и должностных лиц;
- проанализировать преобразования, связанные с переходом Донского

³ Сватиков С.Г. Россия и Дон (1549 - 1917): Исследования по истории государственного и административного права и политических движений на Дону. Белград, 1924.

⁴ Гордеев А.А. История казаков. М., 1992. Т. 1 - 4; Агафонов О.В. Казачьи войска Российской империи. М., 1995.

⁵ История Дона с древнейших времен до Великой Октябрьской социалистической революции. Ростов н/Д, 1965; История Дона (эпоха капитализма). Ростов н/Д, 1974; Дулимов Е.И., Золотарев И.И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов н/Д, 1998.

⁶ Мининков Н.А. Политика Московского правительства на Дону в XVI-XVII вв.: Дисс... канд. ист. наук. Л., 1978; Небратенко Г.Г. Организационно-правовое становление и развитие общей полиции на территории Донского казачьего войска (середина XVIII - начало XX вв.) Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

казачьего войска от самоуправления к управлению и наоборот;

- изучить организацию и деятельность органов войскового управления и их правовую регламентацию;
- дать правовую оценку взаимоотношениям органов войскового управления и царского самодержавия на различных исторических этапах;
- исследовать систему органов, осуществлявших в Донском казачьем войске судебные функции;
- выявить специфические особенности осуществления судопроизводства в отношении донских казаков
- предложить практические шаги по реабилитации российского казачества, исходя из опыта и практики работы в органах власти и избирательных кампаниях последних пятнадцати лет.

Эта книга посвящена только жизни и управлению казаков, составлявших так называемое «войсковое сословие» области. Крестьяне, ремесленники, торговцы и наемные рабочие, также населявшие изучаемый регион и входившие в «невойсковое сословие» (за исключением раздела, посвященного 1917 – 1919 гг.), приниматься во внимание не будут.

Хронологические рамки книги охватывают период начала XVIII в. по 1919 г. Нижняя временная граница определяется периодом, когда донское казачество подчинил своей власти Петр I. Верхняя временная граница избрана в связи с тем, что сложившиеся институты государственности Донского казачества были окончательно ликвидированы в ходе осуществлявшегося советской властью расказачивания.

Выбор указанных хронологических границ позволяет проследить эволюцию казачьих органов управления, самоуправления и суда на различных исторических этапах. За это время правовые основы, структура и функции Донского казачьего войска претерпевали неоднократные изменения. При этом в книге учитывается, что этапы развития войскового управления, местного управления и суда могут не совпадать.

Применительно к войсковому управлению и самоуправлению данные периоды выглядят следующим образом:

- начало XVIII в. – 1721 г., когда произошло реформирование Петром I Войскового круга, превращение ранее выборной должности атамана в жалуемый правительственный чин, сосредоточение власти в руках атамана, старшины и войсковой канцелярии;
- 1721 – 1775 г., когда имело место окончательное падение значения Войскового круга как органа центрального управления донским казачеством и установление практически неограниченной власти атамана и старшины;
- 1775 – 1802 г., когда происходит разделение управления Донским казачьим войском на военное и гражданское;
- 1802 – 1835 г., когда происходит превращение должности войскового атамана в наследственный чин русских царей и передача непосредственного управления войском наказному атаману, подчинение войска Военному министерству не только в военном, но и гражданском отношении;
- 1835 – 1888 г., когда происходит новое разделение управления войском Донским на военное и гражданское, создание на выборных началах из дворян Войскового правления;
- 1888 – февраль 1917 г., когда вновь происходит слияние военной и гражданской власти в руках единой казачьей администрации в лице наказного атамана и вновь созданного областного правления;
- февраль 1917 – 1919 г., когда созывается войсковой казачий съезд, вновь формируется Войсковой казачий круг как высший орган казачьего самоуправления и образуется Донское войсковое правительство, а также возникает новое государственное образование – Донская белоказачья республика - Всевеликое войско Донское, уничтоженное затем Красной Армией.

Относительно местного самоуправления и управления:

- начало – середина XVIII в., когда складываются основные черты станичного самоуправления в лице круга, атамана и подписных стариков, происходит разделение территории войска на 6 районов, подведомственных нарочным старшинам;
- середина XVIII в. – 1835 г., когда создаются станичные и хуторские правления, формируются действующие на территории вновь созданных округов

сыскные начальства;

- 1835 – 1870 гг., когда законодательно закрепляется окружное разделение войска в сферах военного и гражданского управления, трехзвенная система управления Областью войска Донского (войсковое, окружное и станичное);

- 1870 – 1891 гг., когда военные округа были преобразованы в отделы войска, законодательно закреплено выборное самоуправление в масштабах станиц и хуторов, введены окружные и областные органы земского самоуправления;

- 1891 – февраль 1917 гг., когда станичное и хуторское самоуправление было поставлено под контроль войскового начальства и подверглось реорганизации и регламентированию всех сторон своей деятельности, введены в действие органы городского самоуправления;

- февраль 1917 – 1919 гг., когда на Дону были учреждены хуторские, сельские и окружные исполнительные комитеты, подотчетные Временному правительству, созданы органы местного самоуправления Всевеликого войска Донского: окружные, станичные, волостные, хуторские и сельские.

Применительно к судоустройству и судопроизводству:

- начало XVIII в. – 1835 г., когда складывается система органов, осуществлявших судебные функции: суды войскового и станичного круга, войсковой судья, атаманы, войсковой прокурор, тяжёбная и криминальная экспедиция Войсковой канцелярии, Войсковое правление, военный суд, гражданский суд, хуторской суд;

- 1835 – 1871 гг., когда военный суд обособливается в комиссию военного суда, учреждаются семь окружных гражданских судов, упорядочивается организация и деятельность станичных судов в лице станичных сборов и правлений, легализуется деятельность третейских судов, учреждаются самостоятельные станичные суды, а также устанавливаются основные правила судопроизводства в этих инстанциях;

- 1871 – 1891 гг., когда формируются и вступают в действие мировые суды, окружные суды и войсковая судебная палата, окончательно формируется структура местной юстиции, ограничивается подсудность казаков военному суду;

- 1891 – 1919 гг., когда детально регламентируется организация и деятельность станичных и хуторских судов, вводятся буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства во Всевеликом войске Донском в сочетании с традиционными органами и институтами казачьего суда.

Ряд технических соображений не позволил автору посвятить каждому из перечисленных выше периодов самостоятельный параграф и продиктовал необходимость объединения нескольких периодов в одном структурном подразделении книги.

Ее рамки определяются границами Донского казачьего войска. Согласно «Жалованной грамоте об утверждении границ Земли Войска Донского» 1793 г., его пределы охватывали территорию, в административном отношении граничившую с Екатеринославской, Харьковской, Воронежской, Саратовской, Астраханской, Ставропольской губерниями и Кубанской областью. В 1888 г. к Войску были отнесены г. Таганрог, а также Ростовский уезд с городами Ростов-на-Дону, Нахичевань, посадом Азов, и местечком Ейское укрепление. В 1904 г. Ростов-на-Дону и Нахичевань из состава Области войска Донского были исключены. Ныне из вышеперечисленных образований на указанной территории располагаются районы Ростовской, Волгоградской, Донецкой и Луганской областей, Краснодарского края и Республики Калмыкия.

В нашей книге под наименованием «Донское казачье войско» выступает административно-территориальное образование, находящееся под юрисдикцией донских войсковых (наказных) атаманов. На различных исторических этапах изучаемый регион официально именовался по-разному: до 1793 г. – Войско Донское; с 1793 г. до середины XIX века – Земля Войска Донского; с середины XIX века до 1917 г. – Область Войска Донского; в 1918 – 1919 гг. – Всевеликое войско Донское.

Научная достоверность книги определяется непредвзятым использованием и сопоставлением ряда источников, основная часть которых относится к числу нормативно-правовых актов, содержащихся в Полном Собрании законов Российской империи (далее ПСЗ), Своде законов Российской Империи и иных источниках. Автором произведена попытка осуществить всесторонний анализ всех

наиболее значимых законодательных актов, относящихся к рассматриваемой проблеме. В работе были использованы материалы центральных и региональных архивов – Государственного архива Российской Федерации (далее – ГАРФ), Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА), Российского государственного архива древних актов (далее – РГАДА), Государственного архива Ростовской области (далее – ГАРО), Государственного архива Волгоградской области (далее ГАВО). Изложение материала строилось по проблемно-хронологическому принципу.

Основные положения, рассматриваемые в книге, можно кратко изложить в следующем виде и порядке:

- государственно-правовая история Донского края на протяжении XVII – начала XX вв. характеризовалась радикальными преобразованиями. Вначале Дон являлся суверенным государственным образованием, во второй половине XVII в. он попал в вассальную зависимость от Российского правительства, в правление Петра I вошел в состав России на началах урезанной автономии, имевшей тенденцию к последовательному сокращению, в 1918 г. превратился в самостоятельное государство;

- в первое время после установления на Дону власти России вмешательство со стороны ее правительства в управление войском можно характеризовать как минимальное, что позволяет говорить об ограниченной автономии этого края;

- системы управления и самоуправления Донского казачьего войска постоянно изменялись и в различное время включали на войсковом уровне: Войсковой круг, старшину, атамана, Войсковую канцелярию, Войсковое гражданское правительство, Войсковое правление, Войсковое дежурство, Войсковой штаб, областное правление, управления отделов, Войсковой казачий съезд, комиссар Временного правительства по Области войска Донского, Исполнительный комитет Войскового казачьего съезда, Донское Войсковое правительство, Объединенное правительство, Совет управляющих отделами войска Донского;

- на местах систему органов местного самоуправления и управления донского казачества на разных этапах составляли окружной (отдела), станичный и

хуторской атаман; окружной, станичный, хуторской (поселковый) и волостной круг; совет стариков; станичное, хуторское и волостное правление; нарочные старшины; сыскные дела (начальства); окружные генералы; окружные дежурства; полицейские управления; окружные и областные органы земского самоуправления (собрания и управы); комитет по управлению г. Новочеркасском; Новочеркасская городская дума; окружные, хуторские и сельские исполнительные комитеты;

- судебные функции в Донском казачьем войске в разные периоды осуществляли: суды войскового, станичного и хуторского круга, сыскные начальства, Войсковое правительство в лице войскового судьи, атаманы, тяжёбная и криминальная экспедиции Войсковой канцелярии; Войсковое правление, особый военный суд при Войсковой канцелярии; Войска Донского гражданский суд, окружные гражданские суды, Комиссия военного суда, народные казачьи суды, мировые суды, окружные суды, Новочеркасская судебная палата, станичный суд и третейский суд;

- основной тенденцией развития системы управления и самоуправления Донским казачьим войском до 1917 г. являлось сокращение его автономии, усиление зависимости от правительственных структур, жестко регламентировавших и контролировавших осуществление как распорядительной, так и исполнительной власти;

- элементы автономии донского казачьего войска на войсковом уровне сохранялись лишь до 1-й половины XVIII в., местное самоуправление до 1917 г. сохранялось лишь на станичном и хуторском уровнях. Казачья вольница была ликвидирована почти полностью в связи с имевшими место процессами централизации и бюрократизации. В 1918 г. Донское казачье войско обрело характер государственного образования;

- донское казачье войско структурно было включено в состав вооруженных сил Российской империи и являлось неотъемлемой составной частью государственного механизма. Лишь государство формулировало и корректировало стоящие перед казачьим войском цели и задачи, определяло основные направления его деятельности, как организационно-военной единицы вооруженных сил России;

- судебная система на территории Донского казачьего войска формировалась

таким образом, чтобы сохранить казачество как военное сословие с высоким уровнем боевых качеств и мобилизационной готовности, а также экономически самостоятельной административно-территориальной единицы российского государства.

- судоустройство донского казачества сочетало как самобытные исторически традиционные органы, осуществлявшие судопроизводство, так и суды общероссийского типа. Материальные и процессуальные основы судопроизводства при этом регламентировались как обычным казачьим правом, так и общероссийским законодательством.

ВОЙСКОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ ДОНСКОГО КАЗАЧЕСТВА: ОТ ПЕТРА ВЕЛИКОГО ДО АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ – ВСЕВЕЛИКОЕ ВОЙСКО ДОНСКОЕ (1700 – 1919 г. г.)

Возникновение, становление и развитие системы органов войскового управления и самоуправления в период 1700 – 1835 г. г.

В первых своих книгах по истории казачества и его традициям самоуправления, автор высказывал некоторые взгляды на происхождение казаков России – как явление не только в истории российской государственности, но и, без преувеличения можно сказать, мировой истории, и считает это важным вот почему.

Практически любое государство в мире имеет в человеческой истории свои вехи и свои имена.

Россия в мировой истории наряду с Дмитрием Донским и Петром I, М. И. Кутузовым и Г. К. Жуковым, В. И. Лениным и Ю. А. Гагариным по праву гордится тем, что лишь в ее истории существует многовековой феномен народа-воина с гордым именем – казаки.

Ученые-историки несколько веков спорят о том, кто такие казаки – народ или сословие; откуда они взялись – беглые люди или потомки славян на хазарских землях, они добровольно присоединились к России или русские цари, где мытьем, где катаньем присоединили казачьи земли к русскому государству. Но всегда и все исследователи отмечали своеобразную организацию жизни и деятельности, традиции и обычаи, язык и культуру казаков.

Именно это своеобразие сохраняло казачество в Русском государстве как стержень – элемент всей государственности на протяжении столетий.

«Существование казаков как пограничного воинственного народонаселения (выделено автором – Е. Ч.) было естественно и необходимо по географическому положению Древней Руси, по открытости границ со всех сторон; на всех границах должны были быть и действительно были казаки, но преимущественно были они необходимы и многочисленны на степных границах, подвергавшихся постоянным и беспощадным нападениям кочевых хищников, где, следовательно, никто не смел селиться, не имея характер воина, готового всегда отражать нападение, сторожить

врага. Границы запаслись казаками, которые находились в большей или меньшей зависимости от государства, более или менее подчинялись его распоряжениям, смотря по тому, жили ли они на самых границах, так сказать, под руками правительства или углублялись все более и более в степи, удаляясь, таким образом, от надзора и влияния государства»⁷.

И далее известный русский историк С. М. Соловьев говорит: «Отсюда эти люди должны соединяться в братства, общины, для которых война служит главным занятием.<...> Так границы государства населялись казаками»⁸.

К казакам, обладавшим всей полнотой прав и обязанностей на Дону причислялись лица, достигшие совершеннолетия, входящие в структуру войсковой организации, обладающие оружием и боевым конем.

С течением времени, территория на юго-востоке дореволюционной России, на которую распространялась юрисдикция донских войсковых атаманов, превратилась в наиболее крупную казачью область.

На ранних этапах становления (ориентировочно начавшегося с середины XVI в.) властным структурам донского казачества были свойственны элементы военной демократии и вечевой республики. В XVII в. казаки имели свои формы самоуправления и демократического устройства во внутренних делах.

Вскоре после Смуты, в 20-х годах XVII в. образовалось военно-политическое объединение верхних и нижних казачьих сообществ в качестве единого Войска Донского, юрисдикция которого распространилась на территорию всего Донского края.

Казачье сообщество, сложившееся из разноплеменной вольницы, стекавшейся с разных концов на Дон и принявшей на себя наименование войска, разрешало общие дела и вопросы путем созыва общего совета, получившего со временем наименование Войскового круга.

При наличии в казачьем поселении какой-либо часовни, круг собирался возле нее. Если таковая отсутствовала, то казаки выносили на площадь иконы с изображением Спаса или Николая Чудотворца и собирались вокруг них. Подобным же образом казаки, часто не слезая с лошадей, при обсуждении возникших проблем становились лицом

⁷ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Т.3 Кн.5. С.306.

⁸ Там же.С.305.

друг к другу во время военного похода. Для общего совета собирались в круг и казачьи лодки во время морских набегов.

Благодаря сложившемуся порядку, каждый из участников круга имел возможность высказать свое мнение и изложить предложения, также как и возразить против. Решения общего совета были непреложны: «... раз что-либо постановил весь круг, то это было уже свято, это был закон».

К компетенции Войскового круга относились важнейшие дела, касавшиеся всего войска: организация военных экспедиций, ведение войны и заключение мира, внешние сношения, дележ «государева жалованья» и военной добычи, принятие «обязательных для всей реки» (т.е. для всего по реке Дон казачества) законов, привлечение казаков к ответственности, избрание всех должностных лиц войска, определения состава казачьих поселений, прием в войско новых казаков, а также церковные вопросы.

Для решения текущих дел в казачьих поселениях издревле выбирали атамана сроком на один год. Окончательно местное самоуправление донского казачества сложилось во второй половине XVII в. Вся полнота власти принадлежала народному собранию в лице Войскового круга. Право голоса на нем имел каждый из казаков.

Исполнительная власть вверялась войсковым атаману и есаулам. Атаман в основном выполнял роль «блюстителя порядка и исполнителя приговоров народных». Атаман также определял повестку дня круга и обеспечивал исполнение его решений, однако его голос на нем был равен голосу любого из казаков.

Есаулы являлись выборными помощниками атамана и призваны были исполнять его и «народные» приказания. Реальной властью есаулы не обладали. Делопроизводство в войске поручалось двум войсковым дьякам. Особенно значение войскового атамана и его указанных выше помощников, усиливалось во время войны, когда требовалось оперативное принятие решений. Однако если круг по какой-либо причине выражал недовольство действиями атамана, он обязан был незамедлительно сложить свои полномочия.

Войско Донское включало «низовых» и «верховых» казаков. В XVI в. «низовое» казачество присвоило себе право именоваться «Главным войском». Столицей его стал городок Раздоры, в котором созывался Войсковой круг и находился войсковой атаман.

По мере того, как казачье население на Дону разрасталось, в местах его

постоянного проживания, получивших наименование «станец», появились органы управления частного характера, создававшиеся по образу и подобию войскового. Властные полномочия при этом осуществляли так называемые «становые избы», а также круги местного значения из станичных казаков. Каждая из станиц обладала своими рыболовными и охотничьими угодьями, которые назывались юртом и строго охранялись.

К концу XVII в. происходит разделение функций и полномочий между войсковым кругом и органами самоуправления на местах. Каждый донской казак по-прежнему сохранял за собой право голоса на Войсковом круге. Однако из-за увеличения расстояний между станицами все казаки собирались лишь для решения важнейших дел.

Касавшиеся всего казачества второстепенные вопросы, как правило, стали разрешаться лишь жителями центрального поселения – г. Раздоры, а затем Черкаска. Станичные круги со своей стороны также избавляли Войсковой круг от обсуждения и разрешения касавшихся только их частных дел, самостоятельно принимая по ним решения.

Отношения между казаками регулировались в основном нормами обычного права, складывающимися по мере развития войска. Со временем, на основе традиций и постановлений круга сложилось особое «казацкое войсковое право», распространявшееся на территории всей «Земли войска Донского»⁹. Носителями его норм, как правило, становились бывшие атаманы. При каждом новом атамане они становились его советниками и назывались старшинами. К числу последних причислялись также бывшие и действующие помощники атамана – есаулы, сотники, писари, знаменщики и др., а также казаки, не занимавшие руководящих постов, но обладавшие большим авторитетом в обществе.

В конце XVII в. распределение ролей в политической жизни на Дону изменяется. Функции Войскового круга постепенно узурпируются наиболее влиятельными людьми войска – атаманом и старшинами. При этом, будучи ранее выборным, пост последних превращается в должностной чин¹⁰.

⁹ История Дона с древнейших времен до Великой Октябрьской социалистической революции. Ростов н/Д, 1965. С. 113.

¹⁰ Дулимов Е.И., Золотарев И.И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов н/Д, 1998. С. 6 - 8.

История донских казаков и России неразрывно связаны между собой на протяжении многих веков, несмотря на то, что по отношению к Русскому государству донское казачество длительное время сохраняло суверенитет. На возмездных началах казаки с готовностью предоставляли русским царям свои вооруженные силы. Со временем, наемная военная служба за жалование превратилась для донских казаков в традицию. Направление в Москву посольских делегаций за соответствующим денежным вознаграждением, со временем приобрело для казаков регулярный характер.

Попытку превратить вольных донских казаков в своих служилых подданных предпринял в 1593 г. Борис Годунов. В ответ казаки отвергли царское посольство, подчеркнув тем самым свое желание сохранить независимость. Прекратив поставки казачеству необходимых припасов и грозя ему войной, Годунов добился лишь поддержки казаками Лжедмитрия. Однако присягнуть на верность последнему донские казаки также отказались.

В целом донское казачество сыграло заметную роль в развитии событий, сопровождавших Смуту, в большинстве своем, поддержав ополчение К.Минина и Д.Пожарского. Заинтересованность Русского государства в военной мощи Донского казачьего войска стала еще более очевидной.

В 1618 г. царским правительством было установлено ежегодное жалование казакам за несение пограничной службы. Однако, не смотря и на это, казачье войско так и не присягнуло царю на верность.

Стремясь привлечь казаков на свою сторону, русские цари жаловали донских казаков денежными средствами, почетными знаменами, а также свободной и беспошлинной торговлей. Подобно иным иностранным государствам, с 1614 г. дипломатические сношения с Донским казачьим войском осуществлялись Посольским приказом. По сути, это означало признание Русским государством самостоятельности Дона. Организация власти в нем отличалась автономией в области суда, управления и внешних сношений.

Несмотря на постоянное тяготение к Русскому государству, и усиленное давление со стороны его администрации, донские казаки неизменно отказывались «целовать крест» (т.е. присягать) русским царям, хотя и именовали себя их холопами. Казаки настаивали на том, что они являются слугами царю на добровольной основе как

приверженцы общей православной вере и как часть русского народа, являются в то же время гражданами независимого государственного образования – Войска Донского. Специалисты, специально занимающиеся данной проблемой, склонны квалифицировать отношения, сложившиеся на данном этапе между донским казачеством и Русским государством, как «протекторат», «сюзеренитет-вассалитет» или «союз»¹¹.

Будучи ослабленным Смутой, первое время царское правительство соблюдало невмешательство во внутренние дела Донского казачьего войска. Его вполне устраивали сложившиеся формы взаимодействия в вопросах обороны и внешней политики. Со своей стороны, войско всячески отстаивало свою независимость во внутренних делах, нередко подвергая казни посягавших на нее эмиссаров Русского государства.

Однако острая нужда в продовольственных и оружейных припасах заставляла казачество идти на уступки. Участие донских казаков в военных действиях России стало осуществляться на постоянной основе, причем сражались они под ее боевыми знаменами. Более того, со временем царская администрация присвоила себе право запрещать самостоятельные военные походы казаков, их морские набеги в частности. На это казачество отвечало покорностью не всегда и далеко не в полном составе. Примером его агрессивных ответных мер может служить вооруженное выступление под предводительством С.Разина.

29 августа 1671 г. после подавления бунта С.Разина и ослабления Донского войска, старшины которого все более склонялись к царской власти, казачество официально присягнуло на верность сначала царю Алексею Михайловичу, а затем, в 1676 г. и Федору Алексеевичу. Тем самым вассальная зависимость от России Донским казачьим войском была признана окончательно.

Вместе с тем, казаки сохранили свои обычаи внутреннего управления. Ограничению подверглись лишь право предоставления политического убежища и право внешних сношений.

На протяжении XVII и XVIII веков попытки царской власти поставить донское

¹¹ Организация казачьего самоуправления. Сборник нормативно-правовых актов и практических рекомендаций для казачьих обществ. Ч. 2. Ростов н/Д, С. 83.

казачество под свой контроль становились все настойчивее. Для этих целей использовались такие средства как выплата казакам жалования за их услуги, наделение землей, зачисление в гарнизоны вольных казаков вместе с их выборными атаманами, посылка карательных отрядов, а также запрет казакам торговать и даже появляться в русских городах.

Не имея возможности подчинить казаков силой, власти пытались привлечь и удержать их на постоянной службе. Для этого правительство всячески противопоставляло вольное казачество служилому. Служилые казаки регулярно обеспечивались жалованием и льготами, они считались опорой Российского государства на Диком Поле¹².

Разовые вначале жалования по мере необходимости у казаков приобрели постоянный характер, закрепляемый в договорах между казаками и царем через Посольский приказ.

Начиная с царя Михаила Федоровича Романова (1613) жалование донским казакам производилось погодно. В случае особых заслуг казаков перед тронном к обыкновенному жалованию добавлялось дополнительное.

Если при царе Михаиле Федоровиче жалованье составляло: «денег – до 2000 рублей, хлеба – до 400 четвертей, боевых припасов – 90-160 пудов, сукна – 23-40 поставов», то в 1700 году при Петре I оно составляло уже: «денег – 5000 рублей; провианта – 6500 четвертей; вина – 500 ведер; пороху – 230 пудов; свинца – 115 пудов; сукна – 480 поставов»¹³, то есть каждый государь в течение XVII века увеличивал жалованье казакам, учитывая их значение для Российского государства. В 1710 году было утверждено донскому казачеству окладное жалование, и этот рост продолжался, составив в 1832 году:

«Деньгами – 21 311 рублей 60 копеек.

Прибавочное для раненых и бедных – 20 000 рублей.

Вместо провианта – 90 000 рублей.

Всего ... 151 311 рублей 60 копеек.

Пороху ... 250 пудов; свинца ... 150 пудов.

¹² Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 89. Оп. 1. Т. 3. Л. 338.

¹³ Статистическое описание земли донских казаков. С. 276-277.

Вино, сукно и прочее отменено»¹⁴.

По эти цифрам видно, что казачество Дона постоянно, начиная с середины XVII века, получало из казны жалованье, которое по обычаям казаков справедливо распределялось между ними и пополняло войсковые припасы и казну.

Очень важной привилегией донских казаков являлась беспошлинная торговля, которую они получили в знак благодарности за поддержку при воцарении на престол Дома Романовых в 1613 году, и эта привилегия составила одну из экономических основ Войска Донского.

После воцарения Михаила Федоровича казаки обратились к нему в 1615 году с просьбой утвердить торговлю казаков в Российском государстве на прочном основании. В результате этого в сентябре 1615 года выходит жалованная грамота с красной царской печатью, в которой говорится: «И Мы вас, атаманов и казаков, за ваши многие к Нам службы пожаловали, велели вам в наши украинные города со всякими товарами ...ездить ...и торговать всякими товарами ... и с тех товаров имать есмь, за вашу службу не велели»¹⁵.

Все последующие самодержцы придерживались этого подхода, более того, он подкреплялся постоянно царскими грамотами.

25 июля 1835 г. царская грамота утверждает свободную и беспошлинную торговлю людям всякого звания на двух донских ярмарках – Урюпинской и Михайловской.

Именно многолетняя поддержка русских царей способствовала тому, что все торговые привилегии донского казачества в XIX веке сложились в три основные статьи:

1. Казаки в пределах своей земли торговали всеми видами товаров беспошлинно.
2. Казаками велась беспошлинная торговля с закубанскими народами, греками, турками и армянами.
3. Казаки имели право вывозить все свои произведения и изделия для продажи в Россию и обратно, покупать для своей области все русские произведения и изделия.

Говоря о привилегиях третьего разряда, нужно отметить главные из них, это: обладание Манычскими соляными промыслами, которыми казаки пользовались свободно по мере надобности, добывая соль для своего обихода, продажи между собой

¹⁴ Статистическое описание земли донских казаков. С. 277.

¹⁵ Там же. С. 278.

и соления рыбы. Если добытчики ломали соль не своими орудиями, а войсковыми, то они платили за это шестую часть добытого в запасный войсковой магазин.

Что касается винной продажи внутри земель Войска Донского, то она определялась дарованными Высочайше грамотами и являлась монополией Войска, приносящей ему определенные доходы в казну.

В целом, процесс экономического, военного, а затем и политического подчинения Дона приобрел целенаправленный характер при Петре I. Именно он принудил казачество войти в состав Российского государства. В рамках этого на Дону была предпринята перепись всех казаков без исключения, а также розыск и поимка беглых.

Данные мероприятия, наряду с попытками подвергнуть казаков налогообложению на соль, вызвали массовые проявления недовольства и неповиновения неимущих слоев казачества. Однако, имевшие место при этом восстания послужили для Петра I лишь поводом для ограничения казачьих свобод и установления на Дону своей власти.

В 1700 г. орган казачьего самоуправления – Войсковой круг, Петром I был реформирован. По его приказу на него допускались уже не все желающие, а только станичные атаманы и по 2 выборных от станиц старика. Наряду с этим, было организовано Правление старшин, призванное стать противовесом Кругу. Они составили канцелярию войсковых дел, в которой председательствовал атаман.

Вхождение Земли войска Донского в состав Русского государства и установление на ее территории самодержавного господства, сопровождалось подавлением сопротивлявшейся этому казачьей оппозиции. Царская администрация беспощадно расправлялась с ее представителями, выражавшими открытое неповиновение политикой правительства на Дону, доставляя их для разбирательства и казни непосредственно в Преображенский приказ, в Москву. Только в 1700 – 1702 гг. подобные репрессивные меры по политическим мотивам были предприняты в отношении 30 донских казаков, в том числе ряда атаманов и старшин¹⁶.

Аналогичные цели преследовали и карательные экспедиции, направлявшиеся на Дон Петром I. Один из таких царских отрядов, возглавляемый Ю.В.Долгоруким, был истреблен казаками и беглыми людьми 9 октября 1707 г. в Шульгинском городке, что

¹⁶ РГАДА. Ф. 371. Оп. 1. Д. 19. Л. 40 – 41; Д. 3. Л. 7.

свидетельствовало о попытках отстоять с оружием в руках право экстерриториальности (независимости) Войска Донского, право «убежища» на его территории и другие институты казачьей вольницы.

Вместе с тем, атаманско-старшинская верхушка казачества прежде всего с целью укрепления своей собственной власти и экономического благосостояния стремилась обеспечить интересы самодержавной политики на Дону. Подтверждением этому может служить проводившаяся ею с переменным успехом вооруженная борьба с повстанцами К.Булавина. Последний был известен тем, что пытался сплотить казачество в его борьбе за сохранение исконных прав и привилегий. 1 мая 1708 г. войсковой атаман, старшины и промосковски настроенные домовитые казаки после непродолжительной осады Черкаска сдались повстанцам. По решению войскового Круга войсковой атаман Л.Максимов и ряд старшин были казнены.

9 мая 1708 г. войсковым атаманом на круге был избран К.Булавин. На короткое время ему удалось сплотить различные слои казачества и привлечь на свою сторону оппозиционно настроенную часть старшин, в результате чего был одержан ряд ощутимых побед над царскими войсками. Вместе с тем, не в силах одолеть крупномасштабное вторжение правительственных войск на Дон, К. Булавин попытался достигнуть с царем компромисс, направляя ему послания с заверениями о том, что войско Донское, как и прежде, готово «всеусерднейше служить государю», в чем казаки «крест целовали и святое Евангелие».

Однако царская администрация избрала насильственный путь разрешения проблем, возникших при рассмотренных обстоятельствах с донским казачеством. 2 июля 1708 г. основные силы повстанцев были разгромлены. Не видя никаких перспектив в дальнейшем сотрудничестве с К.Булавиным, домовитые казаки и старшины попытались силой выдать его царским войскам в ходе вооруженного сопротивления им, он погиб.

28 июля 1708 г. донские казаки во главе с вновь избранным атаманом И.Зерциковым принесли присягу на верность царю. Однако к этому времени князь В.Долгорукий по приказу Петра I уже топил в крови всякие проявления казачьей вольницы. Войсковая территория подверглась значительным изъятиям.

Указом царя от 18 декабря 1708 г. земли войска Донского были включены в состав Азовской губернии, а в последствии – Воронежской. Вместе с тем, автономная военно-

административная система управления донским казачеством была сохранена, и оно по-прежнему относилось к ведению Посольского приказа, а затем Коллегии иностранных дел.

В 1716 г., сношения с донским казачеством были отнесены к компетенции Сената. В 1721 г. дела Донского казачьего войска были переданы в ведение Военной коллегии¹⁷. Тем самым процесс превращения вольного донского казачества в служилое шел к завершению. Данное обстоятельство означало окончательное вхождение Земли войска Донского в состав Российского государства. С этого времени Войско донское окончательно перестало рассматриваться как вассальное иностранное государство, превратившись в особый, «иррегулярный» род войск Российской империи¹⁸. Участие в военных походах Российского государства для казаков стало обязательным уделом и осуществлялось под страхом сурового наказания по указам Военной коллегии.

Таким образом, донское казачество из вольного населения превращалось в сословие Российского государства, обязанное пожизненно нести военную службу. Казаки владели своей землей, освобождались от всех налогов и повинностей, имели право ношения бород и одежды старорусского покроя. Взамен все боеспособные казаки должны были по первому требованию царя направляться к назначенному месту службы. Обмундирование и снаряжение обеспечивалось ими за собственный счет.

В XVIII в. регулярных казачьих полков на Дону еще не было. По получении указа о наряде необходимого количества казаков на службу, войсковой атаман рассылал приказ о формировании полков по станицам. Там казаки собирались под началом своих проверенных командиров в полки и из нескольких сборных пунктов маршем уходили на войну. На время службы высшие казачьи командиры – войсковые старшины и полковники – получали армейские чины. По возвращении на родину полки распускались, армейские чины и жалование утрачивались.

С середины XVIII в. самые выдающиеся донские военачальники приобретали постоянные армейские чины, что было законодательно закреплено в 1798 г. указом Павла I. С этого времени казачий хорунжий приравнивался к корнету, сотник к поручику, есаул к ротмистру, а войсковой старшина к майору. Донские атаманы стали

¹⁷ ПСЗ. Т. 6. СПб. 1830. № 3750.

¹⁸ Государственный архив Ростовской обл. (далее – ГАРО). Ф. 341. Оп. 1. Д. 7. Л. 25, 193.

получать генеральские чины.

Традиционный символ власти донского казачьего атамана в виде серебряной насеки был изготовлен в Москве и вручался ему из рук царя вместе с серебряной печатью.

В 1709 г. Петр I лично назначил атаманом на Дону П. Рамазанова – бессменно. По приказу царя казачьим гербом стало изображение обнаженного казака на бочке с вином¹⁹.

После смерти в 1715 г. П. Рамазанова, новый атаман М. Кушмацкий был вновь избран самими казаками по обычаю на год. Очередной атаман, пользовавшийся особым расположением Петра I, будучи также избран казаками, в своей должности тем не менее был утвержден царем, который продлил срок его полномочий сверх принятого. Тем самым традиционное право донских казаков менять ежегодно на Войсковом круге атамана и выбирать нового, было Петром I окончательно ликвидировано. 4 марта 1718 г. царским указом должность атамана была возведена в ранг жалуемого правительственного чина²⁰.

После этого, Войсковой круг как орган верховной власти на Дону, пользующийся исключительным правом избрания атамана, продолжительное время бездействовал, хотя и собирался формально на протяжении всего XVIII в. Постепенно он утрачивал многие свои полномочия, ранее относившиеся к его компетенции.

Как уже упоминалось, своего права избирать войсковых атаманов Круг был лишен после подавления Булавинского восстания. С 1732 года он утратил свою прерогативу избирать походных атаманов, а затем и войсковых старшин. Со временем круг собирался лишь для озвучивания указов и распоряжений царя, а также выплаты царского жалованья.

Однако значение круга как центрального органа управления казачеством неизмеримо возрастало в период массовых проявлений недовольства политикой царской администрации и вооруженной борьбы за свои права. Так, в период Булавинского восстания Войсковой круг служил основным органом мобилизации казачества на борьбу с царскими войсками, а также формирования командных кадров

¹⁹ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 6. Л. 3.

²⁰ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 14. Л. 19.

восставших (т.к. осуществлял «выбор старшин и полковников, есаулов и знаменщиков»). Являясь высшим органом казачьей власти, круг принимал решения о казни прежнего атамана и его сподвижников, избрании в качестве такового К.Булавина, разделе конфискованных церковных денег и т.п.

Восстание донских казаков 1772 г. также началось с созыва Войскового круга, избравшего атаманов и старшин восставших и продолжавшего осуществлять свои полномочия вплоть до 1794 г., когда волнения улеглись²¹.

По мере того, как под воздействием царской администрации влияние Войскового круга в политической деятельности казаков угасало, власть войскового атамана, и старшины непрерывно возрастала. С начала XVIII в. старшина была в состоянии принимать важнейшие решения за все войско самостоятельно, не обращаясь за санкцией к кругу, несмотря на то, что официально обязана была это делать. Например, в 1706 г. донская старшина единолично приняла решение о вооруженной борьбе с Астраханским восстанием, проигнорировав в этом вопросе Войсковой круг.

После того, как Донское войско перешло в ведение Военной коллегии, старшины получили возможность эффективно действовать через упомянутую войсковую канцелярию²². Благодаря этому, с 30-х гг. XVIII в. на Дону устанавливается практически неограниченная власть атамана и старшин.

Анализ источников показывает, что в изучаемый период атаманы нередко исполняли свои полномочия бессменно до самой смерти. После этого их преемниками могли становиться родные и близкие. Так, в 1735 - 1738 гг. атаманом являлся В.Ф.Фролов – зять своего предшественника А.И.Лопатина; в 1753 – 1772 гг. С.Д.Ефремов, сменивший своего отца Д.Е.Ефремова. В свою очередь, это свидетельствует о существенном усилении атаманской власти, превращении в определенной степени территории Донского казачьего войска в вотчину ее держателя.

Подобный наследственный порядок замещения поста атамана находился в противоречии с уже сложившимся правовым положением Донского казачьего войска, ставшего неотъемлемой частью Российской Империи.

Поэтому после С.Д.Ефремова атаманами становятся исключительно ставленники

²¹ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 8. Л. 28 – 31.

²² ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 10. Л. 134 – 135.

царской власти – В.А.Машлыкин (1772 – 1773 гг.), С.Н.Сулин (1773 – 1774 гг.), А.И.Иловайский (1775 – 1797 гг.) и др. Главным критерием для замещения поста атамана являлась абсолютная лояльность кандидата императору.

Назначение атаманов властью царя следует признать прогрессивным явлением, поскольку это помогло избавить Донское казачье войско от кровопролитной междоусобицы, вызванной разграблением войсковых угодий казачьей верхушкой, и способствовало установлению порядка и благоустройства в повседневной жизни казаков.

В конечном счете, сложившаяся система центрального управления донским казачеством, включавшая Войсковой круг, старшину Черкаска во главе с войсковым атаманом и Войсковую канцелярию, в рассматриваемый период допускала его значительную автономию. Вызывалось и объяснялось это тем, что неподконтрольный со стороны остального казачества атаман, зачастую в своей деятельности был предоставлен самому себе царской властью, занятой проблемами дворцовых переворотов. Избранные Кругом, но не подотчетные ему старшины, объединялись в Войсковой канцелярии и осуществляли функции непосредственного управления, также неизменно исполняя при этом волю атамана.

В 1754 г. Войсковая канцелярия включала гражданскую, уголовную и воинскую части. В 60-х гг. XVIII в. старшины стали призываться уже по назначению атамана. Наряду с этим, служба казаков, как в военное, так и в мирное время подверглась жесткой регламентации со стороны царской администрации²³.

Характерной чертой казачьей службы и осуществления всех дел, касающихся войска в целом, являлась их жесткая регламентация вплоть до мелочей. Например, с тем, чтобы посетить казенный погреб требовался определенный «кворум» старшин. Поэтому, во время большого пожара 1744 г., сопровождавшегося паникой и беспорядком, казаки смирились с утратой всей войсковой казны, однако заведенного порядка не нарушили²⁴.

По примеру польских и украинских гетманов к этому времени изменились и символы атаманской власти. Теперь ее олицетворяли получаемые из царских рук пернач

²³ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 17. Л. 62.

²⁴ Там же. Ф. 46. Оп. 1. Д. 9. Л. 110 – 116.

и булава.

Со 2-й половины XVIII в. особую актуальность для Российского государства приобрело освоение бассейнов Азовского и Черного морей. Одним из важнейших инструментов для достижения этой цели явилось Донское войско, влияние на которое со стороны царской администрации значительно усилилось. Абсолютная монархия ни в коей мере не желала делить власть с верхушкой донского казачества. Царская администрация последовательно и настойчиво предпринимала меры, необходимые для ликвидации всех пережитков бывшего казачьего самоуправления и укрепления самодержавной власти на Дону.

Действующий атаман С.Д.Ефремов попытался закрепить сложившуюся на Дону систему власти, заручившись поддержкой Екатерины II. При этом он рассчитывал получить в свое ведение формирование и содержание всех казачьих полков, а также необходимое для этого финансирование из царской казны.

Однако оппозиционно настроенная часть старшин, недовольная единоличной властью С.Д.Ефремова, в лице войскового дьяка И.А.Янова выступила с инициативой сделать из Войсковой канцелярии орган государственного надзора за атаманом. В конечном счете, С.Д.Ефремов, обвиненный в сепаратизме, хищениях и прочих злоупотреблениях, в канун Пугачевского восстания был смещен²⁵.

После этого князь Г. А. Потемкин выступил с инициативой реформирования управления Донским казачьим войском. «Войсковое гражданское правительство», которое было предложено поставить во главе войска, включало атамана, двух старшин по назначению и четырех по выбору от войска сроком на один год. Денежное содержание все они получали за счет войсковых доходов.

Правительству были поручены хозяйственные дела, промыслы, торговля и гражданское судопроизводство. Дела военного управления были отнесены к компетенции атамана, который признавался главным военным начальником. Вместе с тем, он подчинялся главноначальствующему Югом России и всеми казачьими войсками фавориту Екатерины II – князю Г. А. Потемкину²⁶.

Рассмотренные предложения Г. А. Потемкина нашли свое воплощение в указе

²⁵ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 11. Л. 17.

²⁶ Там же. Д. 44. Л. 174 – 175.

Екатерины II «Об учреждении гражданского правительства в пределах войска Донского для управления земских дел», принятом 14 февраля 1775 года ²⁷. Согласно нему произошло разделение гражданского и военного управления: для гражданских дел было учреждено гражданское правительство, состоявшее из двух постоянных и четырех ежегодно сменяемых членов, которым были вверены все судные, земские и хозяйственные дела. Управление делами военными предоставлялось атаману.

В это же время были окончательно определены территориальные пределы Донского казачьего войска, закрепленные не только межевыми знаками, но и специальной географической картой, подписанной Екатериной II. В 1793 г. административные пределы Донского казачьего войска были определены «Жалованной грамотой об утверждении границ Земли Войска Донского» ²⁸.

В результате рассмотренных мероприятий войско Донское превратилось в одну из административно-территориальных единиц Российской Империи, в то же время отличаясь от прочих губерний и наместничеств.

6 июля 1797 г. указом императора Павла I, а затем указом Сената «Об утверждении прежних постановлений в Донском войске и о восстановлении Войсковой канцелярии» гражданское правительство было ликвидировано ²⁹. Все дела передавались вновь в Войсковую канцелярию. Канцелярия включала три экспедиции – войсковую, гражданскую и экономическую. Кроме атамана и старшин в канцелярии теперь присутствовал армейский генерал, назначаемый императором. 11 июня 1800 г. в штат Войсковой канцелярии была введена должность Войскового прокурора по гражданским делам ³⁰.

Войсковая канцелярия не справлялась теперь с возложенными на нее задачами. К концу 1800 г. в ней накопилось более 3 тысяч нерешенных дел. В связи с этим 2 сентября 1800 г. были учреждены экспедиции, находившиеся в подчинении войсковой канцелярии: 1) для дел криминальных; 2) для дел гражданских; 3) для казенных дел; 4) для дел межевых; 5) для полиции города Черкаска; 6) для сыскного начальства (см.

²⁷ Там же. Ф. 46. Оп. 1. Д. 44. Л. 32.

²⁸ Центральный государственный военно-исторический архив (далее – ЦГВИА). Ф. 400. Оп. 306. Д. 383 (См.: «Расписание населенных пунктов Донской области по состоянию на 1 января 1917 года»).

²⁹ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 187. Л. 46.

³⁰ Там же. Оп. 1. Д. 956. Л. 34 – 36.

приложение № 1) ³¹.

Указом от 8 октября 1800 г. были введены еще 3 экспедиции, аналогичные земскому суду: межевых дел, полиции и сыскное начальство ³².

Сложность такого управления, недостатки внутреннего устройства в самое короткое время показали его неэффективность. Стало очевидно, что в структуре и организации органов управления Войска и самоуправления казаков необходимы новые перемены.

В целом, следует признать, что предпринятые царским правительством в конце XVIII - начале XIX в.в. преобразования в управлении Донским казачьим войском своей цели не достигли. Привести его «в единообразие с прочими обывателями» Российской империи так и не удалось. Как это отмечалось в 1802 г., важнейшими причинами, помешавшими до конца провести эти реформы, явились исключительные привилегии казачества, его воинский состав, народный дух, а также права и обычаи ³³.

Указом Сената «Канцелярия войска Донского» от 6 февраля 1802 года, для удобства ведения дел также подразделялась на три экспедиции: гражданскую, экономическую и воинскую ³⁴.

По представлению атамана М.И.Платова, императорским указом от 25 февраля 1802 г. об устройстве Донского, Уральского и Черноморского казачьих войск управление войском подверглось новой реорганизации ³⁵. Войсковая канцелярия была образована по аналогии с гражданским правительством 1775 г.: в нее вошли 2 постоянных члена, 4 ассессора и атаман, являвшийся председателем канцелярии. Для наблюдения за исполнением законов в ее состав был включен прокурор. Присутствие армейского генерала и экспедиции (кроме полицейской, получившей название управы благочиния) были отменены. Учреждалось семь сыскных начальств, выполнявших функции уездных и земских судов ³⁶.

Несмотря на свою немногочисленность, важную роль в политической жизни казачества играло донское дворянство (к 1818 г. оно составляло 2629 лиц мужского

³¹ Там же. Д. 966. Л. 3 – 6.

³² Там же. Ф. 341. Оп. 1. Д. 966. Л. 56.

³³ Столетие Военного министерства. Т. 11. Ч. 1. С. 154 – 156.

³⁴ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 961. Л. 76.

³⁵ 1 ПСЗ. Т. 27. № 20156; ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 138.

³⁶ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 258. Л. 12.

пола)³⁷. Свои права высшего сословия оно получало не по праву происхождения, а в результате каких-либо заслуг, главным образом военных. Поэтому по способу приобретения своего «благородства», донское дворянство относилось к военному дворянству.

С 1738 г. некоторые особо отличившиеся старшины впервые стали возводиться в дворянское сословие³⁸. В 1798 г. царское правительство официально признало право на дворянство за всеми донскими казачьими офицерами. Вместе с тем донское дворянство по сравнению с великороссийским было значительно ущемлено в своих правах и привилегиях и не рассматривалось во всей совокупности как принадлежащее к высшему сословию государства³⁹. Данное положение было ликвидировано лишь к середине XIX в., когда донские старшины и казачьи офицеры в коллективном порядке были причислены царским правительством к высшему сословию, с присвоением им прав и привилегий великороссийского дворянства во всей полноте⁴⁰.

В интересах сохранения войсковых и станичных земель от расхищения, доступ казачьих офицеров в дворянское сословие был затруднен. С 1819 г. получение прав на дворянство допускалось лишь в исключительных случаях, - только в результате высочайших пожалований и за выслугу. Согласно новому порядку приобретения дворянства, установленному в 1856 г., казачьи офицеры получали его на действительной службе в чине полковника, а на гражданской – в чине действительного статского советника⁴¹.

Донское дворянство делилось на потомственное и личное. Личными дворянами становились казачьи офицеры и рядовые казаки, получившие права высшего сословия на военной службе благодаря присвоению обер-офицерского чина; на гражданской службе – чина 9 класса. Личное дворянство приобреталось также путем награждения некоторыми орденами. Дворянство из числа находившихся на военной и гражданской службе казаков, особенно потомственное, служило для российского абсолютизма опорой при проведении своей политики на Дону в условиях бюрократизации

³⁷ Там же. Ф. 410. Оп. 1. Д. 4. Л. 61.

³⁸ Там же. Л. 187.

³⁹ Там же. Ф. 304. Оп. 1. Д. 56. Л. 98.

⁴⁰ Там же. Д. 99. Л. 45 – 46.

⁴¹ 2 ПСЗ. Т. 31. № 31236.

государственного аппарата.

В 1816 г. Войсковым атаманом М.И.Платовым впервые был назначен областной дворянский депутат и проведены выборы в окружные дворянские депутатские собрания. В 1826 г. на коронации Николая I войсковой депутат О.В.Иловайский присутствовал на правах губернского предводителя дворянства ⁴².

Тем временем, 29 сентября 1802 г. Александр I издал указ, согласно которому Войсковая канцелярия состояла под председательством войскового атамана с присутствием в ней двух непременных членов и четырех ассессоров. Члены и ассессоры служили по выбору дворянства три года. Канцелярия делилась на три экспедиции: воинскую, гражданскую и экономическую (см. приложение № 2). Для судебных дел учреждались сыскные начальства, в Черкасске – полиция. При войсковой канцелярии назначались землемер и архитектор ⁴³.

С этого времени совершенно изменяет свое значение Войсковой круг. Такое наименование имеет уже только церковный парад, устраиваемый в определенные дни, в память о былом круге. На этом параде войсковой атаман с булавою в руках шествовал в собор. Впереди него несли войсковые регалии и знамена, сзади шли чиновники.

Рассматривая российское казачество начала XIX в., на наш взгляд, необходимо обратить внимание именно на тот факт, что указом Александра I от 29 сентября 1802 г. проводилось четкое разделение между войсковым и станичным правлениями ⁴⁴. Если войсковое правление все больше приобретало черты гражданского управления губерниями России, то станичное правление все больше выделялось как форма общественного самоуправления.

Высочайшим указом от 6 февраля 1804 г. в составе канцелярии были подтверждены 3 экспедиции: воинская, гражданская и экономическая. По военным делам канцелярия подчинялась Государственной военной коллегии, а по гражданским — Правительствующему сенату ⁴⁵.

В 1805 г. столица Донского казачьего войска была перенесена из Черкаска в Новочеркасск. Наряду с этим войску был пожалован новый герб, в верхней части

⁴² Там же. Т. 10. № 8163. ГАРО. Ф. 410. Оп. 5. Д. 49. Л. 3 – 4.

⁴³ 1 ПСЗ. Т. 23. № 21142.

⁴⁴ 1 ПСЗ. Т. 23. № 21142.

⁴⁵ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 989. Л. 67.

которого был изображен вылетающий двуглавый орел; в нижней – три треугольника с символами атаманской власти, крепость на донском берегу, а также увенчанные лавровыми венками скрещенные казачьи пики ⁴⁶.

Начало XIX века в Европе характеризовалось осложнением международной обстановки. Борьба за господство между Англией и Францией втянула в конфликт практически все страны Европы. В 1806 – 1807 годах возникла реальная угроза вторжения войск Наполеона в Россию.

В это же время (в 1806 г.) Россия начинает войну со Швецией и захватывает большую часть Финляндии.

Продолжение колониальной политики на востоке и юге направлено на расширение границ Российской империи.

В период с 1801 по 1812 год в состав России были включены Азербайджан, Восточная и Западная Грузия, Дагестан, Ингушетия и Молдавия.

С расширением границ государства растет и необходимость их регулярной охраны.

В 1811 году Император Александр I утвердил Положение об устройстве военной стражи на границах западных губерний, в рамках которого было составлено расписание казачьих полков по участкам государственной границы.

Структурно пограничная стража, как и иррегулярные формирования российского казачества, подчинялась военной коллегии. Свое первое боевое крещение казаки-пограничники получили в отечественной войне 1812 года в окрестностях Ковно, где наполеоновская армия переправилась через реку Неман.

6 мая 1815 г. Правительствующий Сенат утвердил Указ «О новом образовании присутственных мест войска Донского». Число членов Войсковой канцелярии, а также экономическая и воинская экспедиции этим Указом были сохранены. Гражданская экспедиция упразднялась ⁴⁷.

В 1827 г. Николай I передал своему сыну полномочия войскового атамана. Это означало признание последнего верховным атаманом всех казачьих войск, включая Донское. С этих пор, наряду с российским престолом эта должность стала переходить по наследству. В 1837 г. цесаревич впервые был представлен донским казакам в

⁴⁶ Там же. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1002. Л. 78.

⁴⁷ ГАРО. Оп. 1. Д. 989. Л. 112.

качестве нового войскового атамана. Должностное лицо, в действительности исполнявшее обязанности атамана Войска Донского получило наименование «наказного атамана», как поставленного «по наказу» и возведенного в ранг заместителя войскового атамана ⁴⁸.

С 1832 г., после того как Военное министерство было реорганизовано, Донское казачье войско подчинялось Департаменту военных поселений ⁴⁹.

Казак рожден служить Отечеству.

Область войска Донского – Всевеликое войско Донское (1835 – 1919 г. г.)

В своем окончательном виде система управления войском Донским складывается в XIX в. (см. приложение № 3) Особое значение в этом плане имеет «Положение об управлении войском Донским», изданное Сенатом 26 мая 1835 г. ⁵⁰, потому что согласно ему, неотъемлемой частью донского казачества становились донские поместные дворяне. Тем самым за казачьей верхушкой была закреплена руководящая роль в военно-сословной организации казачества. Последнее было превращено положением в особое привилегированное, замкнутое военное сословие.

Доступ в казачество лиц, «не принадлежащих к войску» названным Положением был запрещен. Военная служба для казаков была объявлена обязательной, за несение которой они наделялись земельными паями.

Именно в соответствии с Положением, помимо войсковых на Дону вводились сословные дворянские должности. При этом функции губернского предводителя дворянства выполнял войсковой депутат. Донским дворянам было разрешено формирование войскового и окружных дворянских депутатских собраний. В 1856 г. их депутаты были полностью уравнены с губернскими и уездными предводителями дворянства в правовом положении ⁵¹.

По Положению общее управление Донского казачьего войска подразделялось на военное и гражданское. Звание войскового атамана всех казачьих войск окончательно

⁴⁸ ГАРФ. Ф. 46. Оп. 1. Д. 998. Л. 34 – 35.

⁴⁹ 2 ПСЗ. Т. 15. № 14026; Т. 17. № 16389.

⁵⁰ ГАРФ. Ф. 46. Оп. 1. Д. 449. Л. 426.

⁵¹ 2 ПСЗ. Т. 10. № 8163. ГАРФ. Ф. 410. Оп. 5. Д. 49. Л. 3 – 4.

закреплялось за наследником престола. Войсковым начальником, осуществлявшим непосредственное командование в войске, оставался войсковой наказной атаман. Он назначался по приказу императора указом Правительствующего сената и имел по военной части права командира дивизии, а по гражданской - губернатора. По этому поводу в Положении говорилось, что наказной атаман управляет войском на правах «военного губернатора, управляющего и гражданской частью».

В случаях, когда необходимо было принимать решения, превышающие его полномочия, наказной атаман докладывал командиру корпуса и обязан был руководствоваться его указаниями. Таким образом, принимая названное Положение, царское самодержавие оставляло казачье войско под контролем правительственных органов.

Военное управление войском составляли: заменившее Военную экспедицию войсковое дежурство (штаб), Комиссия военного суда, окружные и станичные начальства. Функции войскового дежурства заключались в контроле за отбыванием казаками службы и формированием казачьих частей в соответствии с поступившими распоряжениями Военного министерства, а также в наблюдении за использованием войскового капитала. В обязанности Комиссии военного суда, состоящей из четырех ассессоров и аудитора, входило производство следствия и военного суда над всеми служащими, отставными чиновниками и нижними чинами казачьего войска.⁵²

Войсковое гражданское управление по Положению 1835 г. осуществляли войсковое правление, войсковая врачебная управа, войсковая почтовая контора, войсковой прокурор, торговый словесный суд и полиция.

Распорядительная и исполнительная власть по гражданскому управлению в войске принадлежала войсковому правлению, созданному вместо войсковой канцелярии. В состав войскового правления входили председатель — войсковой наказной атаман, старший член и четыре ассессора. Кроме того, в войсковом правлении постоянно находился заместитель войскового наказного атамана — начальник штаба войска, а также при необходимости — войсковой контролер и казначей.

Войсковое правление занималось делами по гражданской части, касающимися гражданского судопроизводства, войскового хозяйства, а также делами

поземельных довольствий в войске и ревизий войсковых отчетов. Поэтому, подобно губернским правлениям, структура войскового правления включала 4 экспедиции: исполнительную, хозяйственную, поземельную, гражданскую и контрольное отделение. Экспедиции управлялись асессорами, контрольное отделение — войсковым контролером. Каждая экспедиция имела свой предмет ведения.

Исполнительная экспедиция занималась наблюдением «за правильным и успешным движением дел по гражданской части войска», обнаружением указов императора и Сената, перемещением воинских команд, рекрутских партий и казенного транспорта через войсковую территорию. Кроме этого, она выполняла «все то, что общими законами по части полиции поставлено в обязанность губернских правлений, и в частности то, что входило в обязанность нижнего земского суда в центральных губерниях Российской Империи: наблюдала за сохранением жителями «благочиния, добронравия и порядка», следила за торговлей в войске и за тем, чтобы никто не торговал запрещенным, чтобы «меры и весы были верные, исправленные», чтобы «никто беглых людей не принимал, не держал и не укрывал».⁵³

Хозяйственная экспедиция с войсковым казначейством распоряжалась войсковыми доходами и расходами, занималась взысканием недоимок, надзором за исправным состоянием почтовых станций, дорог, мостов и переправ, ведала делами по питейным сборам и рыбным ловлям, а также делами по добыванию нефти и соли. Ей надлежало заведовать «всем вообще войсковым имуществом и исполнять все то, что подробно изложено в правилах, для Приказа общественного призрения изданных, сколько оныя могут быть применены к войсковому хозяйству». В частности, она управляла делами школ и богаделен, учреждаемых в войске.

Поземельная экспедиция должна была охранять неприкосновенность границ станичных юртов, наблюдать за правильным распределением станичных участков земли, наделять чиновников войска пожизненными земельными участками, выделять войсковую землю под частные табуны и, кроме этого, отдавать «войсковую запасную землю в оброчное содержание».

Гражданская экспедиция ведала делами, определенными законом для

⁵² 2 ПСЗ. Т. 17. №. 15809.

⁵³ 2 ПСЗ. Т. 20. № 14392.

Гражданского суда в губерниях: рассмотрением жалоб о нарушении порядка судопроизводства, учреждением опеки и т. п.

Помимо экспедиций войсковое правление включало рекрутское присутствие, строительную и продовольственную комиссии. По Положению 1835 г. система органов войскового управления включала такие отдельные учреждения как приказ общественного призрения, врачебную управу, почтовую контору, соответствовавшего губернскому предводителю дворянства депутата, уголовный и гражданский суды, прокурора со стряпчими, а также Новочеркасский коммерческий суд.

Правительственный курс на ограничение самостоятельности местного управления Донским казачьим войском нашел свое выражение в порядке назначения на должности по гражданскому управлению, которые практически все стали номенклатурой общественных органов. Старший член войскового правления подбирался войсковым атаманом и представлялся через военного министра на утверждение императором. Кандидаты на должность ассессоров и казначея также подбирались наказным атаманом и утверждались военным министром сроком на три года⁵⁴.

К выборам в Войсковое правление и войсковой суд допускались только чиновники. Старшие члены Войскового правления и суда избирались лицами, имевшими права потомственного дворянства.

Положением 1835 г., теперь уже законодательно закреплялась принадлежность донских казаков, как в военном, так и в гражданском отношении Военному министерству, в ведении которого они находились с 1721 г.

В 1858 г. после преобразования Департамента военных поселений было создано управление иррегулярных войск. С 1860 г. оно было переименовано в Главное управление иррегулярных войск, с 1879 г. – в Главное управление казачьих войск. В нем были сосредоточены все военные и гражданские дела Области войска Донского (ОВД), в том числе главная – директивно-командная функция⁵⁵.

Последующее социально - экономическое и политическое развитие Российского государства потребовало дальнейшего совершенствования управления Донским казачьим войском. При этом Военное министерство с конца 60-х гг. XIX в.

⁵⁴ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 449. Л. 428.

⁵⁵ 2 ПСЗ. Т. 13. № 44412. Т. 14. № 46661.

руководствовало необходимостью слияния казачьего сословия со всем населением, проживающим на территории Донской области под общим гражданским управлением.

Следует отметить, что законодательной основой функционирования войскового управления в рассматриваемый период являлись «Учреждение управления в Донской области» и «Положение об управлении отделами Донской области по военной части», изданные одновременно в 1888 г.⁵⁶ Их сущностью явилось сосредоточение военной и гражданской власти в руках казачьей администрации (см. приложение № 4). Донское войско приравнивалось к военному округу страны. Войсковое дежурство было переименовано в войсковой штаб⁵⁷.

Учреждение возлагало управление областью на начальника, который одновременно являлся наказным атаманом казачьего войска, и на областное правление. Начальник области Войска Донского получил такие же права и обязанности, которые, по общему губернскому Учреждению, имели губернаторы.

При начальнике области и наказном атамане определялись два помощника, должностные лица для особых поручений и канцелярия, - на одинаковых основаниях с канцеляриями, положенными при губернаторах.

Областное правление под председательством начальника области и наказного атамана составляли его помощники, советники, ассессор, начальники отделений, начальник войскового штаба — по делам, касающимся военной части, и управляющий межевой частью — по делам межевым⁵⁸. Начальник штаба войска получал права начальника окружного штаба.

Подчиненными областному правлению инстанциями являлись управления отделов, в которые входили атаманы отделов, их помощники, адъютанты, делопроизводители, медицинский и ветеринарный персонал. Атаманам отделов устанавливались все права и обязанности уездных исправников и уездных полицейских управлений; на них же возлагалось заведование земскими повинностями, наблюдение за общественным управлением в станицах и т. п. Вертикальная структура власти основывалась на двойной подчиненности: по военной части атаманы отделов подчинялись наказным

⁵⁶ 3 ПСЗ. Т. 8. №. 5076.

⁵⁷ ГАРО. Ф. 344. Оп. 1. Д. 46. Л. 112.

⁵⁸ Там же. Ф. 301. Оп. 1. Д. 31. Л. 202.

атаманам, а по гражданской — наказным атаманам и областным правлениям. Сами же атаманы отделов осуществляли руководство казачьими селениями и поселковыми атаманами.⁵⁹

«Учреждение управления в Донской области» и «Положение об управлении отделами Донской области по военной части» 1888 г. явились основными законодательными актами о центральном управлении Областью Войска Донского (ОВД), которые до 1917 г. практически не подвергались изменениям (см. приложения №№ 5, 6). Эти нормативные акты окончательно утвердили административные методы управления и в основном завершили работу по поиску наиболее эффективной с точки зрения самодержавия системы управления донского казачества.

С учетом имевших место изменений и дополнений нормативно-правовые акты о центральном управлении Областью Войска Донского в своем окончательном виде были систематизированы в специальном разделе Свода законов Российской Империи под наименованием «Учреждение гражданского управления казаков» в двух книгах⁶⁰. Центральному управлению при этом посвящалась Книга 1 «Учреждение общего управления казачьих войск».

Открывалось Учреждение главой о Войсковом наказном атамане, где последний соединял в своем лице как военное, так и гражданское управление, в связи с чем ему предоставлялись как права губернатора, так и права и обязанности генерал-губернатора.

Он обязан был при смотрах области «входить во все подробности относительно исправнейшего состояния и готовности для службы казаков и малолетков» и принимать надлежащие меры по устранению обнаруженных недостатков. В установленном порядке наказной атаман лично отчитывался перед императором о состоянии войска.

Некоторые из своих текущих обязанностей по гражданскому управлению наказной атаман вправе был поручать своему старшему помощнику по гражданской части. Подобно вице-губернатору, последний мог осуществлять управление гражданской частью в полном объеме — если атаман болел, умирал, либо кратковременно покидал пределы области. При продолжительном отсутствии наказного атамана, все его полномочия с разрешения императора передавались одному из казачьих генералов, с

⁵⁹ РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 1991.

⁶⁰ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 8 – 68.

присвоением ему звания «исправляющего должность Войскового наказного атамана войска Донского».

Специальная глава Учреждения посвящалась регулированию Областного управления. Согласно установленным ею правилам, вся полнота исполнительной власти в пределах Области войска Донского вверялась Областному правлению. Правовые основы его деятельности составляли общие постановления, изданные для всех губернских правлений, содержащиеся в изучаемом Учреждении особые правила, а также изданные в его развитие уставы, положения и узаконения⁶¹.

Структура Областного правления включала общее присутствие и канцелярию. Общее присутствие, председателем которого являлся наказной атаман, составляли его помощники по гражданской части, заведующие отделениями (распорядительными, хозяйственным, счетным, особым – для заведывания делами об общественном управлении станиц) советники, начальники лесного и строительного отделений, областной врачевный инспектор, областной ветеринар, горный инженер и войсковой гидротехник. По делам, связанным с правом донских чиновников на земельную собственность в пределах области, в общее присутствие с правом голоса могли приглашаться также областной предводитель дворянства; по делам войскового имущества – члены местных Казенной и Контрольной палат.

Канцелярия Областного правления в свою очередь подразделялась на канцелярию присутствия и отделения: первое и второе распорядительные, хозяйственное, счетное, врачевное, строительное, лесное и особое – для заведывания делами об общественном управлении станиц.

Кроме того, при Областном правлении действовали архив, типография, а также чертежная с особым отделом для разграничения станичных юртов на хуторские земельные участки. Находящимися в «прямой зависимости» от Областного правления должностными лицами являлись также смотрители войсковых земель.

Чиновники особых поручений, инженеры, лесные ревизоры, лесничие войсковых лесничеств назначались непосредственно наказным атаманом. Прочие должности войскового правления замещались наказным атаманом по представлению

⁶¹ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 44 – 49.

руководителей заинтересованных отделений или старшего помощника атамана по гражданской части. Для ряда должностных лиц (таких как инженеры, лесничие, и пр.) для вступления в должность требовалось наличие специального (для гидротехников – даже высшего) образования⁶².

Согласно Учреждению, вопросы, относящиеся к компетенции Областного правления, могли разрешаться как коллегиально общим присутствием, так и единолично отдельными его членами, либо самим наказным атаманом. Круг этих вопросов Учреждением определялся довольно широко⁶³. Так, на рассмотрение общего присутствия поступали:

- Некоторые категории судебных дел, которые более подробно будут освещены ниже.
- Дела о правах чиновников в отношении земельных наделов (так называемого поземельного довольствия).
- Дела об освидетельствовании, а также утверждении актов разграничения земельных участков и их переходе в потомственную собственность донских чиновников и их семейств.
- Предоставленные Губернским правлениям распоряжения, ограничивающие чьи-либо личные или имущественные права (по учреждению опеки, наложению или снятию запрещений и пр.).
- Дела об устройстве на территории войсковых земель фабрик, заводов и промышленных заведений.
- Важнейшие дела по войсковому хозяйству, определенные специальным наказом Военным советом.
- Определение участков войсковой территории под разведку и разработку полезных ископаемых, а также организация соответствующих торгов для частных промышленников.
- Взимание в пользу войска пошлины с добычи на территории области каменного угля, руд или металлов, а также штрафов с недобросовестных

⁶² ГАРО. Ф. 301. Оп. 1. Д. 134. Л. 8.

⁶³ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1913. С. 52.

горнопромышленников.

- Отвод участков солепромышленникам.

- Вопросы, относящиеся к ведению нескольких отделений Областного правления, а также поручения, поступившие от наказного атамана.

Областное правление также вправе было предавать полицейских урядников суду за должностные преступления; осуществлять делопроизводство и счетоводство по земским повинностям, находящимся в ведении областного распорядительного комитета. Кроме того, оно осуществляло «непосредственное управление» общим войсковым капиталом и заведовало делами по общественному управлению станиц.

С санкции наказного атамана Областное правление было правомочно утверждать договоры о подрядах и поставках; результаты торгов по арендным и оброчным платежам, проекты постоянных и временных земельных наделов на территории области; разрешать ассигнование дополнительных кредитов по войсковым сметам; продажу непригодных к использованию войскового имущества и зданий; дела по образованию новых поселков и переселению казаков в пределах войсковой территории, а также некоторые другие имущественные и финансовые вопросы⁶⁴.

На Областном правлении лежала обязанность по охране неприкосновенности станичных юртов или границ, наблюдать за правильным распределением станичных довольствий, устройством как существующих, так и вновь заводимых хуторов.

Постановления Областного правления обретали законную силу только тогда, когда они были утверждены наказным атаманом. Дела, находящиеся за пределами компетенции Областного правления, разрешались единолично наказным атаманом, его старшим помощником по гражданской части, руководителями отделений и областным врачебным инспектором. Их распределение между ними осуществлялось Военным советом.

Если при рассмотрении относящихся к компетенции Областного правления вопросов среди членов его общего присутствия возникали разногласия, то лица, имевшие свое особое мнение, обязаны были изложить его в течение четырех дней после

⁶⁴ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1913. С. 51 - 52.

подписания журнала с протоколом заседания. В противном случае, за принятое решение они несли солидарную ответственность наравне с прочими.

При возникновении разногласий между присутствием и наказным атаманом, по делам административным решение последнего было бесспорным и подлежало безотлагательному исполнению. Однако члены присутствия сохраняли при этом за собой право обратиться по данному поводу в семидневный срок к военному министру (с изложением сути дела и своего мнения). Если этот срок оказывался пропущенным, они считались согласившимися с постановлением атамана и разделяли за него ответственность.

Если военный министр находил вынесенное при рассмотренных обстоятельствах постановление наказного атамана противоречащим действующему законодательству, он обязан был донести об этом со своим заключением Сенату.

Согласно изучаемому Учреждению, Областное правление никому подотчетно и подконтрольно, за исключением Сената и Синода, не было⁶⁵.

Последующие перемены в государственном устройстве Российской Империи, наступившие в новейший период, каких-либо существенных изменений в систему управления Областью войска Донского не принесли. После того, как 6 сентября 1910 г. функции расформированного Главного управления казачьих войск перешли к казачьему отделу Генерального штаба, на осуществлении исполнительной власти в Донском казачьем войске это практически не отразилось⁶⁶. Действовавший в период Первой мировой войны казачий отдел Генерального штаба в вопросах управления уделял внимание лишь казачьему населению Области войска Донского⁶⁷.

Приход к власти Временного правительства также не нарушил сложившегося порядка. Однако наступивший вслед за этим период был отмечен попытками возврата к элементам традиционного самоуправления Донским казачьим войском.

Организация Донского исполнительного комитета – как демократического представительного органа власти, призванного обеспечить интересы всех социальных групп, населяющих территорию области, успеха в этом деле не принесла. Объяснялось

⁶⁵ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1913. С. 56.

⁶⁶ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 6132. Л. 17.

⁶⁷ ГАРО.Ф.46.Д. 6336. Л. 72.

это в основном тем, что военно-казачья специфика региона, а также стремление казачества к возрождению исконных институтов местного самоуправления на Дону, Донисполкомом неизменно игнорировались.

В результате, несмотря на общую приверженность идеям Учредительного собрания, призванного окончательно разрешить вопрос о принадлежности власти, на территории Области сложилось двоевластие – казачьей и неказачьей власти. Между тем, с санкции Временного правительства и при поддержке основной части казачьего населения Донисполком сместил со своего поста наказного атамана П.Х.Граббе ⁶⁸. Вместо него на утверждение Временному правительству был представлен председатель военного отдела Донского исполнительного комитета Е.А.Волошинов, полномочия которого как временного Войскового атамана были подтверждены 23 апреля 1917 г. Войсковым казачьим съездом ⁶⁹.

31 марта 1917 г. МВД через военного министра уведомило Е.А.Волошинова об утверждении правил организации временного правительства на местах. При этом роль органов Временного правительства на местах отводилась исключительно его губернским и уездным комиссарам. По смыслу данного послания, Донисполком рассматривался лишь как выразитель общественного мнения, не имеющий ни распорядительных, ни исполнительных функций по управлению ⁷⁰.

Комиссаром Временного правительства по Области войска Донского был утвержден бывший депутат Государственной Думы В.М.Воронков. На деле, власть комиссаров Временного правительства на Дону являлась лишь номинальной и выполняла функции надзора и представительства центральной власти.

Помимо В.М.Воронкова, интересы Временного правительства на территории Области войска Донского представлял его эмиссар, член президиума Донисполкома, уполномоченный Петросовета и Главного комитета Всероссийского Крестьянского Союза В. П. Мазуренко ⁷¹.

Стремление донского казачества к автономному управлению помимо прочего выразилось в созыве 16 апреля 1917 г. упомянутого Войскового казачьего съезда. На

⁶⁸ Там же. Д. 2146. Л. 94.

⁶⁹ Там же. Д. 2224. Л. 4.

⁷⁰ Там же. Ф.46. Оп.1. Д.2224. Л. 36 – 39.

⁷¹ Там же. Д. 2394. Л. 79 – 82.

нем было принято решение о созыве Войскового круга как высшего органа казачьего самоуправления. В свою очередь круг призван был избрать исполнительную власть в лице Войсковых атамана и правительства.

Делегаты съезда проголосовали за доверие Временному правительству и за продолжение войны до победы. Съезд согласился с отбыванием казаками воинской повинности на общих основаниях, при одновременном сохранении войсковых юртовых казачьих земель и прочих привилегий.

Съездом был образован свой Исполнительный комитет, со своей стороны образовавший Временное бюро по подготовке к выборам Большого Войскового Круга.

Идея придания Области войска Донского статуса субъекта федерации в составе России, на съезде была решительно отвергнута. Вместе с тем, делегаты съезда настаивали на самой широкой автономии ОВД, как самоуправляющейся административно-территориальной единицы. Принятая по этому поводу резолюция съезда гласила:

- Донская область составляет неотъемлемую часть великой Российской Демократической Республики, имеющей широкое местное управление ⁷².

В деле организации местного самоуправления съезд выразил свое стремление к сотрудничеству с Донским исполнительным комитетом, поручив своему исполкому отстаивать там от имени всего съезда казачьи интересы.

На съезде было принято положение об управлении областью, подлежащее утверждению на Войсковом круге. Оно призвано было регламентировать деятельность органов управления казачеством на войсковом, станичном и хуторском уровнях. Кроме того, в интересах укрепления сотрудничества с неказачьим населением, было подготовлено также положение о введении на Дону земского самоуправления, в котором были заинтересованы крестьяне. В основе него лежало постановление Временного правительства «Об учреждении земских комитетов» от 21 апреля 1917 г.

Временным войсковым атаманом Войсковым съездом был избран Е.А.Волошинов.

Последующее развитие событий, в частности совместное заседание Исполкома казачьего съезда, Президиума Донисполкома и Совета крестьянских депутатов, также свидетельствовало об укреплении сотрудничества и совпадении интересов различных

социальных групп области в деле реорганизации властных структур.

Несмотря на это, разногласия, возникшие в ходе работы Круга, действовавшего в период с 26 мая по 17 июня 1917 г., преодолеть не удалось. Двоевластие на Дону оказалось неизбежным.

Тем временем, согласно решений Войскового казачьего съезда, собравшегося 16 апреля 1917 г., были восстановлены старинные органы казачьего самоуправления – Большой войсковой круг и избираемый им атаман. Проведенные организованно во всех станицах выборы обеспечили участие на вновь образованном Круге по 1 представителю от каждых 5 тысяч мужчин области.

Свою работу войсковой круг начал в мае 1917 г. в Новочеркасске, с объявления себя высшей властью на Дону. На основе прежнего Областного правления им было сформировано Войсковое правительство. Войсковым атаманом был избран А.М.Каледин⁷³.

26 октября 1917 г. Донское войсковое правительство временно приняло на себя всю полноту государственной власти на территории области, объявив при этом наиболее нестабильные ее части на военном положении⁷⁴. Власть Совета народных комиссаров названное правительство не признало и занялось разгоном органов советской власти.

В декабре 1917 г. создается Объединенное правительство, включавшее представителей казачьего и неказачьего населения области. Это позволило на какое-то время стабилизировать противоречия, возникавшие, прежде всего по земельному вопросу. Однако в результате наступления большевистских вооруженных сил Объединенное правительство рухнуло. Атаман А.М.Каледин застрелился. Новый атаман А.М.Назаров революционными казаками был расстрелян, а избравший его круг разогнан.

23 марта 1918 г. была провозглашена Донская советская республика, «находившаяся в неразрывной связи с Россией» и призванная стать буфером перед

⁷² ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 2224. Л. 217 – 226.

⁷³ ГАРО.Ф.46.Оп.1. Д. 6912. Л. 36 – 38.

⁷⁴ Там же. Д. 6917. Л. 102 – 104.

наступавшими германскими войсками ⁷⁵. На 1-м съезде Советов Донской области, состоявшемся три недели спустя, была провозглашена республика и сформированы новые органы государственной власти и управления. Под председательством В.С.Ковалева был избран Центральный исполнительный комитет Донской республики, а под председательством Ф. Г. Подтелкова – Донской Совет народных комиссаров.

Однако Донской советской республике не суждено было поставить точку в истории и правовом регулировании войскового самоуправления и управления. Председатель Донского СНК Ф. Г. Подтелков был схвачен восставшими казаками и повешен. Просуществовав до сентября 1918 г. Донское советское правительство самораспустилось, а его лидеры и сподвижники спаслись бегством от наступления немцев и белоказаков.

В 1918 г. во многом благодаря начавшимся в апреле того же года антибольшевистским восстаниям казачества, возникает новое государственное образование, Донская белоказачья республика – Всевеликое войско Донское (ВВД), унаследовавшее прежние исторические традиции донского казачества и его стремление к автономной государственности. Почти девять месяцев оно сохраняло свою самостоятельность и суверенитет. В июле 1918 года их признала гетманская Украина. В сентябре были подписаны ряд межгосударственных конвенций с Кубанью. Вместе с тем, суверенитет Дона отказывалось признать Германское правительство, войска которого оккупировали значительную часть области.

Инициаторами формирования донской государственности явилась казачья элита в лице генералитета и офицерства. Возглавляемые ими восставшие казаки захватили Новочеркасск и сформировали Временное Донское правительство. Созванный повстанцами в мае 1918 г. так называемый Круг спасения Дона избрал новым атаманом П.Н.Краснова, во многом благодаря которому в 1-й половине 1918 г. на территории области сложилась, по сути, сословная диктатура. Внутренняя и внешняя политика войска при этом была скорректирована согласно историческим обычаям и менталитету казачества. Решение задач по централизации власти и обеспечению порядка и безопасности взяла на себя военная, прежде всего генеральская элита. Кроме того, в

⁷⁵ Дулимов Е.И., Золотарев И.И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов н/Д, ДЮИ, 1998. С. 45 – 46.

своей политике атаман П. Н. Краснов опирался на оказавшую ему военную помощь Германию, что и обрекло его, в конечном счете, на неудачу.⁷⁶

Свое завершение эволюция войсковых органов самоуправления и управления получила в Основных законах Всевеликого войска Донского, принятых 15 сентября 1918 г. Войсковым кругом (см. приложения №№ 7, 8). Их автором явился новый атаман П.Н.Краснов, взявший при этом за основу и как образец положения Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г.⁷⁷

Названным правовым актом войско Донское объявлялось основанным на началах народовластия самостоятельным государством. Независимость Всевеликого войска Донского предполагалось сохранять вплоть до восстановления в России монархии. Высшая и законодательная власть в пределах войска вверялась Войсковому кругу, высшая исполнительная – Донскому атаману.

Войсковой круг согласно Основным законам состоял из выборных на 3 года членов. Он ежегодно созывался Донским атаманом на две очередные сессии, причем время созыва определялось самим кругом. При чрезвычайных обстоятельствах Войсковой круг мог созываться по собственному почину атамана либо по требованию не менее одной четверти его членов. Продолжительность сессий также определялась самим кругом.

Компетенция круга включала в основном законодательные полномочия. В этой связи ему предоставлялось право издавать, изменять, дополнять и отменять законы; избирать Донского атамана и войскового контролера; рассматривать и утверждать бюджет, сверхсметные ассигнования; разрешать заключение займов, выпуск кредитных билетов и обязательств Государственного казначейства; утверждать отчеты ведомств, политические и торговые договоры; объявлять войну и заключать мир; объявлять амнистию; предъявлять запросы правительству; устанавливать контингент призываемых на военную службу; предавать суду членов круга, атаманов, управляющих отделами, войсковых контролера и секретаря; разрешать выдачу концессий и сдачу в долговую аренду войсковых земель.

⁷⁶ Янов Г. П. Освобождение Новочеркасска и Круг Спасения Дона // Донская летопись. Вена. Белград. 1924. Вып. 3. С. 34.

⁷⁷ ГАРФ. Ф. 1258. Оп. 1. Д. 79. Л. 22 - 29.

Кворум Войскового круга составлял не менее двух третей всего числа членов Круга. В составе последнего из числа его членов формировался президиум, состоящий из избираемых им же председателя, его товарищей и секретаря.

Основными законами устанавливалась депутатская неприкосновенность членов круга. Им предоставлялась полная свобода суждений, мнений и голосований по делам, подлежащим ведению круга. Никакой ответственности, кроме как перед самим кругом, за свои высказывания и действия при исполнении депутатских обязанностей они не несли, в том числе и после окончания срока своих полномочий.

Члены круга пользовались целым рядом преимуществ и привилегий по сравнению с остальными казаками. В частности, они освобождались от призыва на военную службу по мобилизации, могли быть преданы суду лишь по постановлению самого Войскового круга. Помимо случаев общеуголовных преступлений, члены круга могли подвергаться ограничению или лишению свободы в период его сессий лишь с согласия круга.

Заседания Войскового круга, как правило, были публичными.

Главой Всевеликого войска Донского Основными законами объявлялся Донской атаман. Избирался он из числа донских казаков сроком на 3 года. Атаман формировал власть исполнительную, назначал власть судебную, наделялся правом распорядительно-законодательной инициативы в финансовой сфере, иностранных и военных делах.

На утверждение и обнародование поступившего к атаману принятого кругом закона отводился недельный срок. До его истечения при несогласии атаман имел право возвратить закон кругу для вторичного рассмотрения. Данное правило не распространялось лишь на основные законы. Указанный недельный срок мог быть сокращен до двух дней в случаях, когда круг признавал принимаемые законы неотложными.

Кроме того, к компетенции войскового атамана относилось также утверждение высших военных и гражданских чинов «управления войском»; сношения от лица войска с иностранными державами и заключение международных договоров; созыв Войскового круга для обсуждения возникшей угрозы войны; объявление военного осадного положения; право помилования осужденных, смягчение наказаний и сложение казенных взысканий; объявление призыва к отбытию воинской повинности; верховное

военное главнокомандование над всеми сухопутными и морскими вооруженными силами Донского войска.

За свои приказы и распоряжения атаман нес ответственность перед кругом. Для возбуждения уголовного преследования в отношении атамана, допустившего преступления против войска Донского требовалось специальное постановление Круга, вынесенное большинством в две трети его наличных членов.

На период военного времени атаману предоставлялось право по своему усмотрению мобилизовать в необходимом количестве население войска Донского; формировать новые воинские части и создавать органы военного управления; открывать кредиты на военные надобности; определять те или иные группы населения в качестве военнообязанных; реквизировать средства передвижения, обмундирование и продовольствие на военные нужды; объявлять территорию войска Донского на военном или осадном положении; призывать население к отбытию трудовой повинности.

Перед своим вступлением в должность, в Войсковом соборе перед крестом и Евангелием под войсковыми знаменами и в присутствии архиепископа Донского и Новочеркасского Донской атаман приводился к присяге, текст которой утверждался Основными законами.

Высшим правительственным органом войска согласно Основным законам являлся объединявший все его ведомства Совет управляющих отделами войска Донского. Направление и объединение действий отдельных ведомств по предметам, как законодательства, так и высшего государственного управления было возложено на Совет управляющих отделами.

К компетенции последнего относились управление войском; составление законопроектов и предоставление их на рассмотрение круга; составление проекта бюджета, разрешение сверхсметных и дополнительных кредитов; дела о назначении пенсий; вопросы отчуждения государственных и частных имуществ. В перерывах между сессиями круга Совету управляющих отделами предоставлялось право издания законов, утверждаемых затем Атаманом и подлежащих утверждению на ближайшей сессии войскового круга.

Дела в названном Совете разрешались простым большинством голосов. Его постановления получали силу лишь по утверждению их атаманом. Совет

управляющих в целом, как и каждый из его членов в отдельности были подотчетны и ответственны перед Войсковым кругом и атаманом. Управление делами Совета управляющих возлагалось на войскового секретаря и подчиненную ему канцелярию.

Основными законами для донских казаков устанавливалась свобода вероисповедания, а также существовавшие ранее воинский герб, флаг и национальный гимн. Специальный раздел основных законов был посвящен правам и обязанностям казаков и граждан Всевеликого войска Донского. И те, и другие объявлялись равными в правах и перед законом. **Все сословные привилегии и сословия отменялись** (выделено автором).

Правительство Всевеликого войска Донского включало в себя председателя (являвшегося по совместительству управляющим отделом иностранных дел), войскового секретаря и семь отделов – военный и морской, путей сообщения, юстиции, финансов, внутренних дел и войскового контроля. Со временем правительство дополнили отделы коневодства и ремонта, торговли и промышленности, земледелия и землеустройства (Приложение № 8).

24 августа 1918 г. Большим войсковым кругом было принято «Положение о войсковом круге»⁷⁸. Согласно нему войсковой круг объявлялся верховной государственной властью в пределах войска Донского. Названным положением организация и деятельность круга были значительно упорядочены. Значительное место уделялось подробной регламентации работы его внутренних подразделений.

По положению на все время своей деятельности круг избирал из числа своих членов председателя и его товарищей по числу войсковых округов, секретаря и двух его помощников. Все вместе они составляли президиум круга. Функции президиума заключались в общем наблюдении за ходом работы круга, составлении повестки заседаний общего собрания круга, распределении для исполнения поступающих на его имя бумаг, а также заведывание делами, касающимся членов круга.

Для осуществления делопроизводства при круге состояла канцелярия во главе с секретарем. По назначению председателя круга назначались войсковой есаул и его помощники в необходимом количестве. На них возлагались поддержание порядка в

⁷⁸ ГАРФ. Ф. 1258. Оп. 1. Д. 79. Л. 31 – 38.

помещениях круга; составление ведомости присутствующих на заседании круга членов; прием заявлений и выдача справок заинтересованным лицам; проверка наличного состава членов круга и сообщение его председателю полученных при этом результатах; техническое обеспечение и подсчет голосов при открытом голосовании. По требованию войскового есаула в его распоряжение мог назначаться караул из казаков.

Для оказания медицинской помощи членам круга при нем содержались специально назначенные для этого врач и фельдшер.

Для предварительной разработки вопросов, относящихся к компетенции круга, им могли назначаться комиссии. Их число, состав и предметы ведения устанавливались самим кругом. В зависимости от назначения комиссии подразделялись на специальные (для предварительной разработки определенных законопроектов) и постоянные. К числу последних относилась бюджетная комиссия, предназначенная для рассмотрения проекта бюджета и денежных ассигнований из казны; финансовая – для предварительного рассмотрения дел, касающихся финансового законодательства; комиссия по запросам; редакционная – для окончательного изложения текста одобренных кругом законопроектов и постановлений. Комиссии в свою очередь могли образовывать подкомиссии.

Из числа своих членов комиссии избирали председателя, его заместителя и секретаря. Для участия в своей работе комиссии могли приглашать необходимых специалистов. Они наделялись правом требовать от должностных лиц необходимых объяснений, осматривать дела и документы.

Дела в комиссиях разрешались простым большинством голосов от числа присутствующих на заседании комиссии ее членов. Каждый из их членов был вправе предоставлять в письменном виде свое особое мнение, которое вместе с докладом вносилось на рассмотрение круга.

Вместе с тем выборы Большого войскового круга следует признать демократическими лишь относительно. Право голоса в них получили женщины, но лишились казаки, находившиеся на действительной военной службе. Неказачья часть населения области, составлявшая его большинство на территории ОВД, права участвовать в выборах была лишена.

В годы гражданской войны Всевеликое войско Донское, выступавшее совместно с

Добровольческой армией просуществовало до февраля 1919 г., после чего было разгромлено Красной Армией. Установленная при рассмотренных выше обстоятельствах регламентация войскового самоуправления имела силу вплоть до марта 1920 г., пока Красная Армия не заняла полностью и окончательно Донскую область, а произведенное советской властью расказачивание окончательно не уничтожило его властные институты⁷⁹.

Начало этой государственной политике расказачивания, а по своей сути политики репрессий и геноцида положило циркулярное письмо ЦК РКП(б) «Об отношении к казакам» от 24 января 1919 года.

В этом письме в частности указывалось:

1. Провести массовый террор против богатых казаков, истребив их поголовно; провести беспощадный массовый террор по отношению ко всем вообще казакам, принимавшим какое-либо прямое или косвенное участие в борьбе с Советской властью. К среднему казачеству необходимо применять все те меры, которые дают гарантию от каких-либо попыток с его стороны к новым выступлениям против Советской власти.

5. Провести полное разоружение, расстреливая каждого, у кого будет обнаружено оружие после срока сдачи. . . (И это в отношении нескольких миллионов человек, для которых веками конь и оружие составляли смысл жизни и признак служения государству?! – *примечание автора*).

8. Всем комиссарам, назначенным в те или иные казачьи поселения, предлагается проявить максимальную твердость и неуклонно проводить настоящие указания. . .

Это письмо положило начало самой страшной странице в истории не только российского казачества, но и по существу всей России – впоследствии СССР, на долгие десятилетия разорвав историческую нить жизни России и ее неотъемлемой, жизненно важной части, какой веками были казаки.

⁷⁹ Расказачивание, осуществлявшееся террористическими методами, берет свое начало с издания Оргбюро ЦК ВКП(б) секретной директивы на этот счет от 24 января 1919 г.

ОТ КАЗАЧЬЕЙ ВОЛЬНИЦЫ К ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ НА ДОНУ

Местное самоуправление и управление Земли войска Донского за 200 лет (с начала XVIII в. по 1891 г.)

Основные элементы местного самоуправления донского казачества начинают складываться с XVI в. – по образу и подобию войскового. Поселениями казаков являлись городки, станицы и хутора. Основным сообществом казаков на местах являлась станица, представлявшая собой первоначально вооруженный отряд, основную структурную единицу полка или войска, а впоследствии поселение казаков. Наиболее крупные казачьи поселения – городки могли включать несколько станиц. Самые мелкие поселения нескольких семей – хутора, напротив, могли составлять одну станицу.

Станицы и городки, находившиеся на большом удалении от войсковых столиц Раздор, а затем Черкаска издревле управлялись выборным на срок атаманом, общим сбором мужского населения (станичным кругом) и советом стариков. Главной фигурой в станичном самоуправлении был атаман, который осуществлял всю полноту исполнительной и судебной власти. Станичный круг являлся представительным органом власти, и его функции были аналогичны тем, что исполнял Войсковой круг, только в соответствующих территориальных границах. В частности, к компетенции станичных кругов относились такие вопросы как избрание местных атамана и есаула, тяжбы об оскорблениях личности и захвате чужой собственности, жалобы на несоблюдение постов, брачные взаимоотношения и пр.

Самые уважаемые старики носили наименование «подписных» в связи с тем, что вместе с атаманом скрепляли своей подписью наиболее важные документы и относились к числу наиболее уважаемых жителей станицы. Они являлись помощниками и советниками атамана.

По мере централизации и бюрократизации войскового управления соответствующие перемены происходили и в осуществлении местного управления на Дону. Несмотря на то, что казачество упорно боролось за сохранение демократических порядков в станичном самоуправлении, его усилия успеха не имели. Постепенно вся

полнота власти в станицах сосредоточилась в руках атамана и «подписных стариков», выбираемых из наиболее зажиточных казаков, пользовавшихся авторитетом общества. Число последних в каждой станице колебалось от четырех до десяти человек. От помощи атаману в решении всякого рода текущих дел они постепенно перешли к осуществлению самостоятельных функций.

В частности к их компетенции относилась организация обороны станицы при появлении неприятеля, примирение ссорившихся казаков, наблюдение за очередностью при назначении в наряды и походы, решение вопросов об отставке, наблюдение за выполнением распоряжений о приеме и высылке беглых и пр. Со временем они узурпировали всю административную власть в станицах. Свое логическое завершение данный процесс получил в конце XVIII в. созданием станичных начальств (правлений).

Составлявшие это учреждение атаманы и старшины, согласно специальному Наставлению для станичного правления, изданному Войсковым атаманом в 1794 г., уже не выбирались кругом, а назначались войсковым атаманом совместно с гражданским правительством⁸⁰. С этого времени станичные атаманы и прочие должностные лица должны были отчитываться только перед войсковыми атаманом и правительством и «никогда не смели придавать суждению общим голосам и требовать воли казаков, но исполняли б как чиновники все им предписанное»⁸¹.

Между тем, в правление Екатерины II организация местного самоуправления в станицах несколько изменилась. В качестве помощника атамана теперь избирался есаул. Делопроизводство осуществлял писарь.

По мере усиления на Дону самодержавной власти, значение выборных органов местного самоуправления падало. В связи с тем, что непосредственно из Черкаска управлять одновременно всеми донскими станицами было неудобно, в 1743 г. в шести наиболее крупных из них были введены должности «нарочных старшин», явившиеся промежуточным звеном управления между Войсковой канцелярией и органами местного казачьего самоуправления.

Таким образом, вся территория Войска Донского была разбита на 6 районов, явившихся прообразами для созданных впоследствии округов, в каждом из которых

⁸⁰ ГАРО. Ф. 405. Оп. 2. Д. 46. Л. 78.

⁸¹ Там же. Ф. 46. Оп. 1. Д. 405. Л. 8 – 13.

должен был постоянно находиться нарочный старшина. Для исполнения возложенных на них полномочий, нарочным старшинам придавались особые команды⁸².

Первое время названные должностные лица действовали от случая к случаю, но вскоре их деятельность приобрела регулярный характер и стала осуществляться на постоянной основе. К их ведению в основном относился поиск и возврат в Россию беглых крестьян. Со временем к ним перешли дела о неказачьем населении, а затем и в отношении казаков. В компетенции старшин сосредоточились военные, судебные, административные и финансовые дела своего региона, объявление станицам распоряжений войскового начальства, обеспечение сбора и отправки казаков на службу.

С 1760-х гг. учреждения нарочных старшин стали именоваться «сыскными делами», т.к. они призваны были обеспечить «сыск и высылку беглых». В 1789 г. «сыскные дела» были переименованы в «сыскные начальства». При них устраивались войсковые дворы, включавшие канцелярию, тюрьму и караульную казарму. Каждое начальство дислоцировалось поочередно в одной из станиц⁸³. До 1797 г. на местах действовали 11 сыскных начальств, затем их число было сокращено до 4, позднее – возросло до 7. Располагавшаяся, к примеру, ранее на территории Волгоградской обл. Михайловская станица, также относившаяся к войску Донскому, находилась в ведении Хоперского сыскного начальства.

В 1797 г. войсковым атаманом В.П.Орловым для сыскных начальников было разработано специальное «Руководство к действию», в котором давалась регламентация основных вопросов их компетенции и порядка деятельности. К ведению сыскных начальств при этом были отнесены криминальные, поземельные и тяжёбые дела, разбор исков и жалоб на сумму свыше 50 руб., сопровождение воинских подразделений через вверенную им территорию, наблюдение за сохранностью мостов и почтовых трактов, взыскание пошлин за право торговли и производство работ. Делопроизводство при этом полагалось осуществлять по правилам, установленным указами Военной коллегии от 30 декабря 1796 г. и 31 мая 1797 г.⁸⁴

Деятельность сыскных начальств распространялась только на территорию

⁸² ГАРО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 136. Л. 56 – 59.

⁸³ Там же. Д. 3361. Л. 102 – 103.

⁸⁴ Попов И.П. Материалы к истории Дона. Новочеркасск, 1900. С. 10 – 11, 13 – 17.

соответствующих округов. Однако в случае необходимости их компетенция могла быть расширена с санкции Войсковой канцелярии.

В первой половине XIX в. сложившаяся практика организации и деятельности сыскных начальств была законодательно закреплена.⁸⁵

В 1817 г. был установлен порядок, согласно которому чины окружных сыскных начальств назначались на 3 года из числа отставных и служилых генералов, а также штаб-офицеров по рекомендации дворянских собраний округа.⁸⁶ Важнейшими в деятельности сыскных начальств являлись контрольно-надзорные функции в отношении местных исполнительных органов. Они обязаны были следить за правильностью проведения выборов в станичные и хуторские правления; заниматься учетом проживающих на территории юрта станицы дворян, малолетков, служилых и отставных казаков; осуществлением судопроизводства, соблюдением законодательства и т. п.

Осуществление исполнительной власти на местах было упорядочено в значительной мере «Наставлениями к действию станичных правлений», подготовленными войсковыми атаманами: в 1797 г. В.П.Орловым, в 1810 г. М.И.Платовым и в 1818 г. А.К.Денисовым.⁸⁷ Ими устанавливались количество кандидатов при избрании атаманов, стариков, судей и писарей в зависимости от величины станиц; регламентировались сроки и порядок выборов на станичных кругах; должностные обязанности выборных лиц и правлений.

В названных нормативно-правовых актах особо подчеркивалось, что главной задачей атамана и «степенных стариков, которые прежде назывались подписными», являлось точное и незамедлительное исполнение всех распоряжений высшего начальства. Рядовым казакам наставлениями предписывалось иметь «великое уважение, как к старшинам, так и к старикам и почтенным людям», а тех, кто не подчиняется их распоряжениям, предписывалось наказывать «на страх другим, плетью»⁸⁸.

Система органов власти и управления на местах включала станичные и хуторские правления, а также станичные и хуторские суды. Правление избиралось на 3 года

⁸⁵ 1 ПСЗ. Т. 26. № 19547, 19591; 2 ПСЗ. Т. 10. № 8163.

⁸⁶ 1 ПСЗ. Т. 28. № 21142; ГАРО. Ф. 46. Оп. 6. Д. 624. Л. 1, 2, 9.

⁸⁷ Харузин М. Сведения о казачьих общинах на Дону. М., 1885. С. 285, 293 – 295.

⁸⁸ Там же. С. 295.

станичным кругом и включало стоявшего во главе него станичного атамана и 2 – 4 его помощников – стариков. Как правило, атаман выбирался из числа проживавших в станице отставных офицеров, «грамотных и рачительных» казаков⁸⁹.

Станичное правление осуществляло в пределах юрта станицы исполнительную власть и занималось охраной станичного имущества и границ юртов, прав станичников на поземельное довольствие; улучшением и умножением общественных выгод; пресечением обид и притеснений в отношении слабых и немощных; именной регистрацией казаков и установлением очередности их выхода на службу, а также ведением делопроизводства.

Станичные войсковые круги избирали местных должностных лиц (названных выше). Право принимать участие в выборах предоставлялось по одному мужчине из каждого дома. Прочие совершеннолетние члены семьи присутствовать на выборах могли, но права голоса не имели. Решение на сходе принималось большинством голосов. На круг не допускались казаки, чем-либо себя скомпрометировавшие («порочные»), а также подвергавшиеся телесным наказаниям. Чтобы заслужить прощение общества и восстановить свои «избирательные права» подобным лицам необходимо было совершить какой-нибудь военный подвиг.

Со временем все местные должности атаманов, стариков и писарей были узурпированы отставными чиновниками и старшинами «расторопными и испытанными в добром деле».⁹⁰ Основная же часть станичного дворянства и рядового казачества в должностных выборах не участвовала. Анализ архивных источников показывает, что выборы нередко сопровождалось различными злоупотреблениями, подкупом и спаиванием казаков, организацией специальных групп влияния (так называемых «горлачей» или «вожаков»). 15 – 20 таких лиц имели возможность оказывать давление на мнение остальных участников схода и формировать его мнение.⁹¹

По мере того, как система управления Донским войском все больше приводилась в соответствие с порядком управления, установленным в губерниях, полномочия и количество созывов станичных сходов ограничивались. В результате казачество, по

⁸⁹ ГАРО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 4146. Л. 32 – 38.

⁹⁰ ГАРО. Ф. 341. Оп. 2. Д. 833. Л. 1, Д. 738. Л. Л. 2 – 9.

⁹¹ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 4224. Л. 1 – 3.

сути, отстранялось от участия в местном управлении.

«Положение об управлении войском Донским», утвержденное Николаем I 26 мая 1835 г., с учетом роста недовольства своим положением рядового казачества, злоупотреблениями администрации и непрекращающимися захватами станичных земель донскими чиновниками, предприняло попытку упорядочить осуществление исполнительной власти на местах (см. Приложения №№ 9, 10).

В Положении 1835 г. закреплялось разделение земель Войска Донского на округа. Деление на 4 округа, состоявшие под командованием окружных генералов, призвано было обеспечить военное управление. Деление на 7 округов (Черкасский, Первый Донской, Второй Донской, Усть-Медведицкий, Хоперский, Донецкий и Миусский), подчинявшимся сыскным начальствам, имело значение в сфере гражданского управления⁹².

Как это уже упоминалось, по Положению 1835 г. сложилась трехзвенная система управления Областью войска Донского, включавшая войсковое, окружное и станичное.

Каждый из четырех военных округов имел свое окружное дежурство – как орган военного управления. В окружные дежурства входили начальник округа — окружной штаб-офицер, окружной адъютант, его помощник и аудитор. Первые три назначались наказным атаманом, последний — правительством. Окружные дежурства контролировали состояние военной подготовки, несение службы по нарядам и другие военные вопросы.

Окружное гражданское управление состояло из окружного суда, окружного сыскного начальства, словесного мирового суда и окружной прокуратуры. К выборам в окружные сыскные начальства и окружные суды допускались только чиновники.

Значительное место в Положении 1835 г. было отведено станичному звену управления⁹³. Прежде всего в нем определялись обязанности станичных правлений по гражданскому управлению, объем их полномочий, порядок производства дел, общий порядок управления станицами по части гражданской в отношении: а) внутренней полиции; б) отправления повинностей; в) суда и расправы; г) станичных сборов; д)

⁹² Там же 1. Д. 449. Л. 452 – 453.

⁹³ 2 ПСЗ. Т. 17. № 15809.

станичного суда; е) хозяйственной части станиц.

Согласно Положению каждая станица в лице полноправных общинников представляла собой отдельное станичное общество, все автономные функции которого были разделены между двумя органами — станичным сбором и станичным правлением. По своему правовому статусу, станичные общества были аналогичны органам волостного сельского управления.

Станичный сбор обладал распорядительной властью. Положение закрепило сложившуюся практику общих и частных сборов. Общие сборы созывались 3 раза в год (в январе, накануне сенокоса весной, а также в сентябре-октябре) и разрешали вопросы, касающиеся всех сторон жизнедеятельности населения станицы и ее юрта.

В ведении частных сборов было решение хозяйственных вопросов, определение меры наказания за незначительные правонарушения, избрание станичного правления, опекунов сиротам, казначея и т. д. Они созывались 12—18 раз в год по воскресеньям и праздничным дням, а в случае надобности и в другие дни. Участвовать в сборе могли только мужчины (служащие и отставные чиновники, урядники и казаки-домохозяева, а во время их отсутствия — старшие сыновья не моложе 21 года). «Порочные» и наказанные телесно сюда не допускались.

Отсутствие на сборе без уважительной причины наказывалось штрафом в пользу станичных сходов. Вопросы, подлежащие обсуждению станичного сбора, подразделялись на две категории: по одним из них (распоряжение по земельному довольствию, назначение опекунов, определение меры телесного наказания и т. п.) постановления могли производиться не менее чем двумя третями голосов всех домохозяев; по другим (разбор ссор и драк, дел об убийстве и непослушании в нетрезвом виде и пр.) постановления могли производиться (приниматься) и меньшим количеством голосов.

Положением 1835 г. казакам предоставлялось право избирать станичных атаманов, станичных судей, кандидатов для заседания в военном и гражданском суде, в окружных судах и сыскных начальствах. Избирать и быть избранным имели право, принадлежащие данному станичному обществу служащие и отставные чиновники, урядники и казаки-домохозяева, а в их отсутствие - старшие сыновья не моложе 25 лет. Предпочтение отдавалось отставным чиновникам, службой, опытом и нравственными

качествами снискавшим себе общее доверие.

«Местную исполнительную власть, действующую на пространстве юрта каждой станицы» представляло станичное правление, состоящее из станичного атамана и двух судей, которые выбирались обществом на полном сборе и утверждались в своей должности наказным атаманом на три года. Станичному правлению должно было подчиняться «все народонаселение станицы». ⁹⁴ В обязанности станичного правления входило безотлагательное выполнение всех предписаний вышестоящих органов, исполнение приговоров станичных сборов, охрана неприкосновенности станичного имущества, ведение делопроизводства по гражданской и военной части, подготовка молодых казаков к воинской службе, охрана порядка, контроль за порядком и очередностью отбывания повинностей. Станичное правление выполняло и судебные функции: принимало жалобы, исследовало обстоятельства дела, рекомендовало станичному сбору меры наказания.

Положение 1835 г. касалось и ряда других важных сторон жизнедеятельности казачьего войска: повинностей казаков, землевладения, чиновпроизводства, организации и деятельности сословных учебных заведений и т.п.

Реализация этого положения на практике, в том числе выборы местных органов власти, происходили в условиях значительного противодействия дворянско-чиновничьей аристократии, а также недовольства рядового казачества. Опасаясь вызванных этим волнений, правительство вынуждено было разместить вплотную к Области войска Донского регулярные войска ⁹⁵.

Анализ изучаемых нормативно-правовых актов и практики их применения в документах XIX века показывает, что казачество утратило свою былую независимость не только в центре, но и на местах, лишилось прежних демократических прав и привилегий.

Включение войска Донского в единую систему государственного управления России, в законодательном порядке придало казачеству особый правовой статус и закрепило специальную функцию в государственном механизме.

Необходимо отметить, что разработка и проведение административных реформ в

⁹⁴ 2 ПСЗ. Т. 17. № 15809.

⁹⁵ Краснов И.И. Беспоместные и мелкопоместные чиновники войска Донского. Ростов, 1865. Т. 58. С. 342.

отношении войска Донского были неразрывно связаны с общероссийскими реформами в отношении казачества в целом. При этом управление донским казачеством регулировалось как законодательством, посвященным ему специально, так и общим для всех казачьих войск империи. Правовой регламентации были подвергнуты все звенья местного самоуправления, вплоть до хуторского.

Регламентация социально-экономической жизни хуторов и станиц, а также основы осуществления в них исполнительной власти содержалась в Своде уставов о благоустройстве в казачьих селениях 1835 г.⁹⁶ Его ст. 1 определяла, что земли Донского казачьего войска управляются в гражданском отношении по правилам, изложенным в Своде особенных учреждений губернских. По предметам хозяйственного благоустройства, земли эти управлялись на основании «дарованных им привилегий и особых учреждений»⁹⁷.

Согласно ст. 3 рассматриваемого Устава «хозяйственность» станиц составляли: правильное и уравнительное распределение поземельных довольствий и угодий; охранение оных и прочего общественного имущества от повреждений и ущерба; умножение станичных доходов и сбережение сумм от напрасных издержек; замена денежных издержек работами станицы; исправное содержание запасных хлебных магазинов; размножение и улучшение казачьих конских табунов⁹⁸.

Решения по перечисленным выше направлениям принимались всеми имеющими право голоса казаками и приобретали силу закона: «... все распоряжения по предметам сим непосредственно зависят от станичного общества на полном сборе, по приговорам ононого»⁹⁹.

После принятия решения на станичном сборе, как органе распорядительной власти, оно было обязательно к исполнению станичным правлением и атаманом, являющимся исполнительной властью. «Станичное правление приводит в действие распоряжения общества, и строго наблюдает за точным их исполнением».

Необходимо отметить, что принятие решений по какому либо важному для казачьего общества вопросу происходило на основе традиций и обычаев казачества,

⁹⁶ Свод законов Российской Империи. СПб, 1903. Т. 2. Ч. 2. С. 2 - 108.

⁹⁷ Там же. С. 3.

⁹⁸ Свод законов Российской Империи. СПб, 1903. Т. 2. Ч. 2. С. 4.

⁹⁹ Там же.

которые закреплялись в нормативно-правовых актах и передавались из поколения в поколение: «... станичное общество, в распределении поземельных довольствий и угодий руководствуется основанными на древних обычаях правилами, и ни в каком случае не нарушает их»¹⁰⁰.

Обязанность составления и исполнения бюджета станицы лежала на исполнительной власти - станичном правлении. После утверждения доходов и определения расходов на станичном сборе в течение года с ноября по ноябрь станичное правление исполняло бюджет и отчитывалось как перед станичным сбором, так и перед вышестоящим войсковым начальством.

Доходы станиц составляли их общественную собственность, и никто, кроме станичного собрания не вправе был располагать ими. Станичное правление, в начале ноября каждого года, представляло Сыскному начальству подробные ведомости: одну обо всех полученных станицей доходах, другую - обо всех предстоящих в следующем году постоянных расходах¹⁰¹.

Необходимо отметить, что расходы станицы делились на постоянные и временные. К постоянным относились расходы на содержание атаману, судьям, канцелярии, духовенству, смотрителей за табунами, почтовой повинности и на заготовление, хранение и продажу вина из питейных магазинов, домов и на их содержание. И если эти расходы закладывались в смету в обязательном порядке, то расходы временные вносились лишь по мере необходимости.

К ним относились расходы, отпускаемые на ремонт церквей и монастырей, станичных сборных домов, питейных заведений, хлебных магазинов, строительство или покупка жилья для священнослужителей, богаделен, приютов, содержание пожарной службы, строительство и содержание помещений для элитных («плодовых») жеребцов, на помощь жителям станицы, пострадавшим от различных несчастий, на вино, употребляемое по древнему обычаю, при выходе казаков на полевую службу и при встрече возвратившихся с нее¹⁰².

Помимо этого станичная казна пополнялась за счет благотворительных

¹⁰⁰ Свод законов Российской империи. СПб, 1903. С. 138.

¹⁰¹ Там же. С. 126.

¹⁰² Там же. С. 116.

пожертвований, по принципу «пустить шапку по кругу». Но эти сборы были строго добровольными: «Станичное общество, в случае недостатка в добровольных подаяниях... приглашает жителей к добродетельным приношениям, но без всякой раскладки»¹⁰³.

В Уставе четко определялось, что перерасход средств по смете не допускается, а если в этом возникла острая необходимость, то такой перерасход разрешался вышестоящим органом исполнительной власти - Сыскным начальством после представления станичным правлением обоснованных расчетов и на сумму ни на копейку не превышающей установленной нормы. Вообще в Уставе в статьях, касающихся каких либо расходов постоянно видна бережливость к общественным средствам, подчас граничащая со скупостью, что являлось одним из определяющих, самоорганизующих факторов жизни казачьего общества.

И еще об одном ограничении исполнительной власти, как положительном примере местного самоуправления необходимо упомянуть, анализируя финансово-хозяйственную деятельность станичного правления. Станичному правлению строго воспрещалось раздавать общественные суммы в частные руки, или оставлять их у себя на хранении, когда в употреблении скорой надобности не предвиделось¹⁰⁴.

В этой статье, на наш взгляд, еще раз просматривается рачительное, хозяйское отношение к общественным средствам; они если не использовались, то выдавались под залог в виде кредитов и ссуд или же находились на расчетных счетах в банке, принося как в первом, так и во втором случаях дополнительный доход в общественную казну.

Здесь необходимо также отметить, что казаки строго придерживались правила «доверяй, но проверяй». Поэтому наличные денежные суммы проверялись через избранных «благонадежных жителей», то есть своего рода представительной контрольно-ревизионной палаты.

Значительное внимание в изучаемый период уделялось совершенствованию военного управления в округах войска Донского, которое происходило по линии его централизации. 1 июля 1868 г. были отменены выборы начальников и заседателей Окружных сыскных начальств, с замещением на будущее время всех открывающихся

¹⁰³ Там же. Т. 2. Ч. 2. С. 123.

¹⁰⁴ Там же. С. 132.

вакансий по назначению ¹⁰⁵.

18 января 1869 г. Военным советом все донские казачьи полки во всех отношениях были подчинены начальникам кавалерийских дивизий и требованиям регулярных войск ¹⁰⁶.

К 1874 г. в Донском войске вместо четырех, было создано пять военных округов, объединявших 107 казачьих станиц ¹⁰⁷.

«Учреждение управления в Донской области» и «Положение об управлении отделами Донской области по военной части» 1888 г. регламентировали основы военного управления не только на войсковом уровне, но и на местах. ¹⁰⁸ Управление военными округами внутри войска при этом было изменено. Семь упомянутых выше административных округов сохранялись, а четыре военных округа были преобразованы в отделы войска. Окружные дежурства были переименованы в управления отделов. Окружные генералы были переименованы в атаманов отделов, сохранив за собой военную, гражданскую и полицейскую власть. Кроме того, им были делегированы права и обязанности губернских воинских начальников. Назначались атаманы отделов из числа служилых генералов или полковников ¹⁰⁹. В совокупности все это способствовало приближению управления к частям войска.

Проводившиеся преобразования не могли не сказаться на деятельности казачьих станиц и их управлении. Произшедшие изменения, нашли свое закрепление в «Положении об общественном управлении в казачьих войсках», утвержденном в мае 1870 г. ¹¹⁰

С введением нового Положения право казаков избирать свои органы самоуправления в масштабах станиц и хуторов получило законодательное закрепление. Согласно пункту 2 Положения «станичное управление в каждом станичном обществе составляли станичный сход, станичный атаман со станичным правлением и станичный суд.

¹⁰⁵ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1136. Л. 212 – 215.

¹⁰⁶ Там же. Л. 289.

¹⁰⁷ Там же. Ф. 344. Оп. 1. Д. 1617. Л. 284. 309.

¹⁰⁸ 3 ПСЗ. Т. 8. № 5076, 5460.

¹⁰⁹ ГАРО. Ф. 344. Оп. 1. Д. 1253. Л. 190.

¹¹⁰ 2 ПСЗ. Т. 45. № 48354.

Для «заведования» мелкими поселениями учреждались «поселковые управления», которые состояли из поселкового атамана и поселкового схода. Однако поселковые сходы часто были лишены возможности распоряжаться такими делами, как самостоятельное пользование земельными угодьями, установление и распределение повинностей и пр. Поэтому казачьи поселковые управления являлись лишь административными органами, всецело зависящими от станичных органов управления.

Все названные выше органы самоуправления были выборными. Станичный сход выбирал станичного атамана, его помощников, казначея, станичных судей, а поселковый сход - поселкового атамана и лиц, доверенных для присутствия на станичных сходах и в станичных правлениях. Положение 1870 г. представляло, таким образом, несомненные преимущества тем из станичных обществ, которые не располагали правом выбора станичных атаманов или начальников. Выборы должностных лиц следовало проводить из достойных, способных оправдать оказанное им общественное доверие как по своим нравственным качествам, так и по знанию дела.

Распорядительным органом станичного звена управления объявлялся станичный круг (сход), состоящий из домохозяев станичного общества и выбранных ими должностных лиц. Проводил сход и председательствовал на нем станичный атаман. Лица невойскового сословия, проживающие в станице и имеющие недвижимость, участвовали в сходе только при обсуждении и решении дел, касающихся их непосредственно. Права присутствовать на сходе лишались казаки, находящиеся под следствием или судом, замеченные в неблаговидных поступках. Такие люди и по обычаю, и по закону исключались временно или навсегда из числа правоспособных общинников, имеющих право на участие в станичных сборах.

К компетенции станичного круга были отнесены практически все вопросы местной жизни: определение очередности несения земских повинностей, сдача угодий в аренду, исполнение распоряжений войскового хозяйственного правления, выборы должностных лиц станичной администрации, определение размера жалования атаману и помощникам и др. По новому положению атаманы отделов теперь только утверждали и приводили к присяге избранных и не могли оказывать прямого влияния на решения сходов. Сход был вправе отстранять от должности любое лицо, избранное общим голосованием, в случае нарушения им служебных обязанностей или за недостойное

поведение.

Решения станичного схода принимались по общему согласию или большинством голосов и признавались действительными, если на нем присутствовали атаман или его заместитель и не менее половины обывателей, имеющих право голоса. Кроме того, его решения должны были быть «составлены в установленном порядке и относиться исключительно до предметов ведомства станичного схода»¹¹¹.

Жалобы на решения станичного схода подавались в месячный срок войсковому атаману через окружные начальства и тот, если признавал нужным, мог приостановить решение станичного приговора.

Исполнительным органом, по содержанию возложенных на него обязанностей, являлось станичное правление, в которое входили станичный атаман, его помощники, казначей и не менее трех доверенных, избранных станичным сходом на один год. Станичное правление занималось делопроизводством по военной и гражданской частям, но решало уже только те дела, которые возлагались на него станичным сходом.

В Положении 1870 г. подчеркивалось разделение – «атаман и станичное правление», и в соответствии с этим детально разработаны статьи, регламентирующие деятельность станичного атамана и делающие его главным лицом в станице. На станичного атамана возлагались административно - полицейские функции: объявление законов и распоряжений правительства, «доставление подлежащему начальству всех сведений, какие будут нужны для служивых и отставных казаках», принятие срочных мер в чрезвычайных ситуациях, исполнение приговоров станичного суда и станичных учреждений, созыв и роспуск станичных сходов, исполнение их решений, осуществление управления; хозяйственные: наблюдение за исполнением всех повинностей, за исправностью дорог, мостов и перевозов, за сохранностью станичного имущества и денежных сумм, за отбыванием войсковой повинности «снаряжать и высылать казаков в указанные начальством места»; судебные: назначение наказания за проступки - назначение на общественные работы до двух дней, взыскание штрафа до одного рубля, арест до двух дней.

Следующим элементом станичного управления являлся станичный суд, которому были переданы судебные функции схода.

В Положении впервые было зафиксировано правило, в соответствии с которым все казаки, находившиеся по выборам в структурах станичного управления, на время исполнения возложенных на них обязанностей, освобождались, от несения других каких бы то ни было повинностей.

«Положение об общественном управлении в казачьих войсках» 1870 года значительно изменило систему низового звена управления. Казачьим обществам было представлено полное самоуправление по делам распорядительным, хозяйственным и судебным. Войсковое население стало самостоятельно решать многие вопросы местной жизни, в основном связанные с хозяйственной деятельностью, определением очередности выхода на службу, сдачей земли в аренду и т. п.

С учетом имевших место в изучаемый период изменений и дополнений (по состоянию на 1891 г.), рассмотренные выше нормативно-правовые акты о местном управлении на территории Области войска Донского в своем окончательном виде также были систематизированы в специальном разделе Свода законов Российской Империи под наименованием «Учреждение гражданского управления казаков». Его книга 1 «Учреждение общего управления казачьих войск» включала специальный раздел «Об окружном управлении»¹¹². Прежде всего им предусматривалась организация в каждом из округов области окружных управлений (Черкасском, Первом и Втором Донском, Донецком, Усть-Медведицком, Хоперском и Сальском) и окружных полицейских управлений (Таганрогском и Ростовском).

Окружное управление включало окружного атамана, его помощника и возглавляемую секретарем канцелярию. Окружной атаман назначался войсковым наказным атаманом и подлежал утверждению в должности императором. В своей деятельности окружные атаманы подчинялись наказному атаману и по некоторым вопросам – Областному правлению. Помощники окружных атаманов назначались и увольнялись наказным атаманом единолично.

Окружное полицейское управление включало окружного начальника, его помощника и возглавляемую секретарем канцелярию. Окружные начальники и их помощники назначались и увольнялись лично наказным атаманом.

¹¹¹ 2 ПСЗ. Т. 45. № 48354.

¹¹² Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1913. С. 20 – 25.

Окружным полицейским управлениям были подведомственны участковые заседатели и полицейские приставы, которые заведовали отдельными участками и поселениями на правах станowych приставов в губерниях. Иногда приставам вменялись и иные обязанности. Например, с сентября 1876 г. на Урюпинского полицейского пристава (Хоперский округ), были дополнительно возложены обязанности смотрителя войсковых ярмарочных построек и помощника распорядителя Урюпинских ярмарок.

Число участков в каждом округе определялось наказным атаманом и через военного министра подлежало утверждению императором. Должностными лицами окружной полиции наказным атаманом по представлению окружных атаманов и начальников назначались офицеры и классные чиновники войска из числа как отставных, так и действующих. Нижними чинами полиции в станицах и хуторах являлись так называемые приказные, исполнявшие свои обязанности по очереди. Кроме того, в Черкасском округе состояли пешая и конная полицейская команды, набираемые из вольнонаемных полицейских служителей.

Окружные полицейские управления состояли в «непосредственной зависимости» от Областного правления, обязаны были исполнять его указы и предоставлять отчеты. В целом правовые основы организации и деятельности окружных и окружных полицейских управлений были аналогичны тем, что были установлены для уездных полицейских управлений.

Буржуазные реформы 60-70 гг. XIX в. в Донском казачьем войске имели своей целью слияние казачьего сословия с остальным населением под общим гражданским управлением, сохранив обособленность только в военном устройстве казаков.

С учетом военной организации казачества вводить на Дону органы земского самоуправления царское правительство не спешило. По предложению военного министра для изучения возможностей применения в Области войска Донского «Положения о земских учреждениях» от 1 января 1864 г. создавались специальные комитеты и комиссии. В конечном счете, в 1871 г. какие-либо особые положения о земстве для Донского края были признаны излишними.¹¹³ При этом были разработаны лишь некоторые дополнительные правила.

¹¹³ ГАРО. Ф. 46. Оп. 5. Д. 274. Л. 1, 10, 12, 43.

Вызвавшие их исключительные особенности заключались в том, что в сфере военного и гражданского управления область подчинялась военному министерству; хозяйственное и финансовое управления отличались от общегосударственного; все казачество несло военную службу, имело свои особые права и привилегии, освобождалось от государственного налогообложения и владело основными земельными угодьями; земские повинности выполнялись казаками в отличие от губерний в частном порядке; городские поселения губернского типа в области отсутствовали.

С учетом этих особенностей 1 июня 1875 г. царем были утверждены «Правила о применении к Области войска Донского Положения о земских учреждениях»¹¹⁴. Созданные в соответствии с ним органы земского самоуправления – окружные и областные земства, оказались в ведении управления иррегулярных войск военного министерства и непосредственном подчинении наказного атамана (см. приложения № 12, 13, 14).

Введение земств, включая организацию выборов, было поручено специальным областному и окружному временным комитетам. Областной комитет, в частности, включал областного предводителя дворянства, помощника наказного атамана, председателя съезда мировых судей, прокурора Новочеркасского окружного суда, управляющего казенной палатой и некоторые другие высшие должностные лица области.

Окружные и областные земские собрания формировались путем выборов гласных по четырем избирательным куриям. Избирательными правами наделялись только мужчины, на основе высокого имущественного избирательного ценза.

Первую курию составили землевладельцы, хозяева шахт и коннозаводчики, имевшие недвижимое имущество на сумму не ниже 15 тыс. руб. или годовой оборот не менее 6 тыс. руб. Сюда же были зачислены домовладельцы и промышленники Новочеркасска – за отсутствием городской курии.

Во вторую курию вошли представители торгового сословия, в том числе казачьего торгового общества.

Третья курия состояла из представителей станичных обществ. При этом каждая

станция посылала в окружное земское собрание одного – двух гласных. В их избрании от этой курии принимали также участие и священнослужители.

Четвертую курию составляли представители сельских (крестьянских) обществ. Сельские общества выбирали одного гласного от 3 тыс. крестьян.

По земскому представительству к 1-му Донскому округу было причислено также и калмыцкое население, которое избирало по одному гласному от каждого улуса ¹¹⁵.

Съезды по выборам гласных в окружные земские собрания были организованы окружными предводителями дворянства в ноябре – декабре 1875 г. и январе 1876 г., после чего летом того же года они начали свою работу ¹¹⁶. Норма представительства в окружные и областные земские собрания зависела от численности их населения и количества земли.

В общей сложности, в семи окружных земских собраниях насчитывалось 302 представителя от сословий. Подавляющее большинство гласных (237) было выдвинуто от землевладельцев и станичной казачьей верхушки, что и обеспечивало их преобладающее влияние в органах земского самоуправления. Областное земское собрание составили 50 гласных от округов. На равных правах с ними, в деятельности областного собрания участвовал один член по назначению войскового начальства – в качестве полномочного представителя от войска ¹¹⁷.

Постоянно действующими исполнительными органами земств явились окружные и областные земские управы. Названное Положение относилось к компетенции Донских земств те же самые «земские нужды и пользы», что и для общероссийских земских учреждений. Обязательными повинностями для земств являлись содержание почтовых станций, этапных помещений, судебно-мировых учреждений, окружных тюрем, квартир заседателей, судебных следователей и окружных военных начальников, комиссии народного продовольствия и пр. На свое усмотрение они могли открывать и содержать сельские народные училища, больницы и т.д. ¹¹⁸

С самого начала работы земств зажиточное казачество стало выражать

¹¹⁴ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб, 1875. Т. 11. С. 100 – 104.

¹¹⁵ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1517. Л. 15, 16 – 17.

¹¹⁶ Там же. Ф. 387. Оп. 1. Д. 4. Л. 42 – 43.

¹¹⁷ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1518. Л. 16 – 17.

¹¹⁸ Там же. Ф. 52. Оп. 1. Д. 502. Л. 92 – 94.

недовольство привлечением его к уплате земских сборов, а также вмешательством других сословий в разрешение своих дел на местах. Войсковое начальство неизменно стремилось урезать и без того мизерные права земских учреждений, упразднить их окружное звено и освободить казачество от обязательных земских повинностей.

Земства были лишены права публиковать свои отчеты без ведома Войскового правления, а также принимать какие-либо значительные решения. Как и в других регионах России, на Дону земствам было запрещено сноситься друг с другом и тем более, касаться каких-либо политических вопросов.

24 марта 1882 г., так и не сыграв какой-либо существенной роли в управлении Областью войска Донского, постановлением Государственного совета земские учреждения на Дону были ликвидированы ¹¹⁹.

Как и в других крупнейших населенных пунктах области, в изучаемый период каких-либо городских форм правления в его столице не сложилось. Город Новочеркасск представлял собой казачий центр, в котором располагалось Войсковое правление. Городских сословий в нем не имелось.

Особая комиссия, образованная в 1871 г. для изучения вопроса о применении к Новочеркасску «Городового положения» от 16 июня 1870 г. высказалась решительно против распространения на него положений городской реформы и образования городов в Области войска Донского. Обращение казаков в сословие городских обывателей и распространение на них соответствующего налогообложения было признано невозможным, т.к. это противоречило потребностям и выгодам жителей и было чревато их недовольством. Само казачество всячески сопротивлялось распространению на Новочеркасск городского положения и не видело в этом для себя никаких выгод ¹²⁰.

Разработкой вопросов о проведении городской реформы в области войска Донского занимался временный комитет по управлению г. Новочеркасском, положение о котором было утверждено царем в 1881 г. ¹²¹

В декабре 1887 г. был утвержден постоянный комитет по управлению Новочеркасском, которому и был посвящен специальный раздел Свода законов «О

¹¹⁹ ГАРО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1518. Л. 139 – 142.

¹²⁰ Там же. Ф. 227. Оп. 2. Д. 10. Л. 2, 3.

¹²¹ Там же. Ф. 46. Оп. 1. Д. 1518. Л. 3.

городском управлении»¹²². Названному Комитету по управлению Новочеркасском вверялось его благоустройство и хозяйство. Комитет составляли присутствие, канцелярия и управление городским водопроводом. Членами комитета являлись: старший помощник войскового наказного атамана (председатель), областной предводитель дворянства, неперменный член комитета и его товарищ, полицмейстер, старший доверенный торгового общества от казаков, два представителя от городских обывателей, городской архитектор и врач.

К ведению комитета были отнесены дела по устройству и содержанию в исправности и чистоте городских улиц, площадей, тротуаров, канав, сточных труб, садов, бульваров и мостов, а также освещению города; заведованию городскими монументами, водопроводом, выгоном, кладбищем, театром и всеми городскими сооружениями; обеспечению народного продовольствия, устройству рынков и базаров; попечения о здравоохранении населения, принятии мер против эпизоотий, пожаров и других бедствий; о развитии местной торговли и промышленности, устройстве ярмарок, содержании городских мер и весов, выдаче свидетельств на производство промыслов; об утверждении планов на застройку; о разрешении на устройство бань, фабрик, заводов и торговых заведений; составлении представляемой на утверждение Военного совета ежегодной сметы городских доходов и расходов; по заведованию городскими имуществами, капиталами и сборами; об утверждении сметы на городские общественные работы; о производстве торгов; по исполнению воинской квартирной повинности.

Деятельность Комитета по управлению Новочеркасском регулировалась специальной инструкцией Военного совета. С жалобами на действия членов Комитета можно было обращаться в Сенат.

Под непосредственным руководством наказного атамана находилась новочеркасская городская полиция. В городах Таганроге и Ростове-на-Дону полицию составляли Общее полицейское управление, управление полицейских участков и полицейская стража. В Нахичевани полицию составляли управления полицейских участков и полицейская стража. Полицейское управление в г. Александровск-

¹²² Свод Законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1913. С. 64 – 66.

Грушевский и Грушевском рудничном поселении составляли полицмейстер, полицейские приставы и письмоводитель ¹²³.

Проведение городской реформы на Дону было отложено надолго. Лишь в 1913 г. было образована первая городская дума Новочеркаска. Ее члены были избраны на основании нового «Городового положения» от 11 июня 1892 г. ¹²⁴

Правовая регламентация местного самоуправления и управления казачества на рубеже веков (1891 – 1919 г. г.)

Преобразования второй половины XIX в., по замыслу реформаторов, были направлены, прежде всего, на экономический подъем казачьего сословия. Предполагалось так же приблизить сословно-военизированную систему управления казачьими войсками к гражданской. Однако вопреки ожиданиям, принятые нормативные акты не оказали существенного влияния на экономику станиц, так как для них после реформ все еще достаточно тяжелыми оставались условия воинской повинности. Кроме того, развитие капиталистических отношений на войсковой территории привело к усилению процесса социальной дифференциации в казачьей среде. Инициативу в решении текущих вопросов жизни казачьих обществ взяла на себя зажиточная часть казачества, в руки которой перешло как распоряжение общественным достижением (т.е. движимым и недвижимым имуществом), так и назначение должностных лиц ¹²⁵.

Практически во всех казачьих войсках стали проявляться негативные тенденции: «ревизии обнаружили во всех войсках банкротство общественного управления: станичные капиталы исчезли, на станичных обществах накопились долги, казаки стали являться на службу в неисправном обмундировании...» ¹²⁶.

Приказ по казачьим и иррегулярным войскам № 37, подписанный 10 декабря 1891 г. военным министром, подвел итоги действия Положения 1870 г. В нем отмечалось:

- Двадцатилетний опыт применения Положения об общественном управлении в

¹²³ Подробнее см.: Небратенко Г.Г. Организационно-правовое становление и развитие общей полиции на территории Донского казачьего войска (середина XVIII - начало XX вв.) Автореф. канд. дисс. Волгоград, 2001.

¹²⁴ ГАРО. Ф. 694. Оп. 1. Д. 104. Л. 54 – 55.

¹²⁵ РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 2008. Л. 7.

¹²⁶ Столетие Военного министерства. 1802 -1902. Т. XI. ч. 1. С. 478.

казачьих войсках от 13 мая 1870 г. обнаружил крупные недостатки этого управления, вследствие чего общественное управление почти по всем отраслям находилось в неудовлетворительном состоянии: дела представленные ведению станичных сходов, при отсутствии ближайшего надзора и контроля со стороны войскового начальства, велись вообще крайне небрежно; дела, касающиеся денежного, земельного хозяйств, разрешались часто в ущерб нуждам интересам станиц и их обывателей; станичные капиталы в некоторых войсках расходовались непроизводительно, в других быстро уменьшались; никаких мер к исправному выполнению воинской, земских и станичных повинностей, а также к уплате числящихся на обществах и отдельных их членах долгов не принималось; общественные должности часто замещались в станицах лицами недостойными, искавшими в выборной службе лишь обогащения; отправление станичного суда страдало медлительностью и отсутствием должностного беспристрастия. Такое неудовлетворительное состояние общественного управления вело к упадку экономического благосостояния станиц, в службе - к нарушению дисциплины, и, наконец, недостаточное рвение к исправному выходу на очередную службу, которые в прошлом или совсем были неизвестны или оставляли редкое, исключительное явление в казачьем населении ¹²⁷.

Сложившаяся ситуация в казачьих войсках вынудила правительство изменить курс и перейти к проведению политики контрреформ. Следствием этого стало принятие ряда нормативных актов, направленных на исправление допущенных просчетов. Важное место среди них заняло новое «Положение об общественном управлении станиц казачьих войск», рассмотренное Государственным Советом и утвержденное императором Александром III 3 июня 1891 г. С учетом всех последующих изменений и дополнений оно было включено в Свод законов Российской Империи (книга 2 «Учреждения гражданского управления казаков») ¹²⁸.

Принимая названное Положение, правительство надеялось сохранить замкнутый характер казачьего сословия, ограничив всеми возможными способами расслоение среди казачества и сохранить казачью общину.

Новый нормативный акт предоставил войсковому начальству «право контроля и

¹²⁷ РГВИА. Ф. 330. 0.61. Д. 2008. Л.57.

¹²⁸ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 108 - 143.

руководства деятельностью всех органов общественного управления, с необходимой для этого карательной властью, причем ближайшее заведование и надзор за сим управлением возлагает на атаманов отделов, обязывая ревизовать все части станичного управления не менее одного раза в год, а высший надзор за деятельностью этого управления – на областные, войсковые хозяйственные правления на войсковых наказных атаманов, по принадлежности, представляя упомянутым правлениям, с утверждения атаманов, издавать в случае надобности инструкции и разъяснения по всем вообще делам, относящимся к предметам общественного управления». Таким образом, Положение 1891 г. предоставляло войсковому начальству возможность руководить общественным станичным управлением, а, следовательно, и влиять на все важнейшие проявления станичной жизни.

Общественное управление станиц казачьих войск по названному положению составляли станичное и хуторское управление.

Структура станичного управления осталась прежней: станичный сбор, станичный атаман, станичное правление и станичный суд¹²⁹.

С принятием Положения 1891 г. на смену прежним сходкам, состоящим из всех без исключения казаков-домохозяев, проживающих на территории казачьей общины, пришли станичные сборы, или собрания доверенных лиц, включавшие станичного атамана, его помощников, хуторских атаманов, судей, казначея и казаков – домохозяев.

В станицах, имеющих до 30 казачьих дворов, на станичном сборе участвовали все казаки-домохозяева. Станицы, имеющие от 30 до 300 дворов, посылали на сбор по 30 выборных. В станицах, имеющих свыше 300 дворов, на сборе участвовали выборные по одному от каждых 10 дворов.

Для производства выборов станицы и каждое поселение разбивалось на участки («десятидворки»), где избирались простым большинством голосов выборные сроком на 1 год.

Права избирать и быть избранным лишались лица, не достигшие 25 лет, находящиеся под следствием или судом, отданные по решению суда под надзор общества, судившиеся за кражу, мошенничество, присвоение или растрату чужого

¹²⁹ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 109.

имущества, а равно подвергшиеся по суду заключению в тюрьме или более строгому наказанию. Все выборные казаки обязаны были принимать участие в сборах. Уклонение без уважительных причин от участия в сборе или избрании выборных, подлежало наказанию штрафом в размере от двадцати копеек до одного рубля.

Процедуру выдвижения кандидатов и собственно порядок прохождения самих выборов контролировали атаманы военных отделов, которые к тому же лично раз в год объезжали подведомственные им округа, проверяли документацию и выполнение распоряжений войсковой администрации.

«Старшинство» на станичном сборе принадлежало станичному атаману, на которого возлагалась обязанность поддержания должного порядка. Однако если на сборе обсуждались вопросы, затрагивающие интересы самого атамана, либо касающиеся его лично, старшинство на сборе переходило к должностным лицам, его заменяющим.

К числу полномочий станичных сборов относились: избрание лиц на общественные должности станичного управления, распределение земель и угодий между членами станичных обществ. Разверстка станичных повинностей, принятие мер для исправного выхода казаков на службу, обращение с ходатайством об удалении из станичного общества вредных и порочных лиц и пр. В обязанности станичных сборов также вменялись наблюдение за неприкосновенностью общественной собственности от незаконного посягательства, контроль за сохранением и утверждением обычаев, забота о престарелых и сиротах, о готовности казаков к исправному выходу на службу.

Принятие решений на сборе проводилось открытым голосованием большинством в две трети голосов от присутствующих на сборе. Необходимым условием для признания станичного сбора правомочным являлось присутствие на нем станичного атамана (лица, его замещающего) и не менее двух третей лиц, имеющих право голоса на сборе. Большинство решений сбора утверждались наказным атаманом. Земельные и имущественные разделы и некоторые другие решения - войсковым хозяйственным правлением.

Вся полнота власти была сосредоточена в руках станичного атамана, который избирался сроком на три года. Согласно Положению 1891 года «станичный атаман отвечает за сохранение порядка, спокойствия и благополучия в пределах станичного

юрта; в этом отношении ему подчиняются все проживающие на этой земле обыватели как войскового, так и не войскового сословия»¹³⁰.

Он объявлял и исполнял законы и распоряжения правительства, принимал меры в чрезвычайных ситуациях, предупреждал правонарушения, исполнял приговоры станичного суда, выдавал разрешения на отлучку из станицы, осуществлял контроль за исправным и своевременным выполнением всех повинностей, взыскания долгов и всякого рода недоимок, наблюдение за опекунами, охрану общественного имущества и неприкосновенность всего станичного земельного довольствия.

Станичный атаман дублировал, таким образом, деятельность станичного сбора, однако «в случаях, не терпящих отлагательства, мог принимать самостоятельные меры»¹³¹, сообщая о них атаману отдела и предоставляя затем на утверждение первого же сбора. Кроме того, станичный атаман обладал правами сбора и созыва станичного сбора, назначения экстренных сборов, приводил в исполнение их решения. Для «содействия» атаману в исполнении его обязанностей, станичный сбор избирал одного или нескольких его помощников.

Следующим элементом управления в станицах являлось станичное правление. В правление, кроме станичного атамана, его помощников и казначея, входили и доверенные лица, также избранные на станичном сборе.

В компетенцию станичного правления входило решение вопросов, которые не могли быть отложены до следующего собрания сбора. Кроме того, правления проверяли правильность использования станичных капиталов, ежегодно составляли станичные сметы на следующий год, возрастные и очередные списки казаков. Решения на заседаниях правления принимались простым большинством голосов. В случае равенства голосов, последнее слово оставалось за станичным атаманом.

Положение 1891 г. содержит статьи, раскрывающие права и обязанности станичного суда: состав, компетенцию, порядок производства и решения дел, исполнение приговоров, их обжалование и отмену.

Существенное внимание в Положении было уделено процедурным вопросам

¹³⁰ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 113.

¹³¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. СПб, 1903. С. 117.

функционирования органов местного самоуправления. Так, в нем указывалось, что станичные и хуторские сборы должны созываться в воскресные и праздничные дни, а чрезвычайные в любой другой день. На каждом сборе надлежало объявлять срок следующего сбора и вопросы его повестки. По рассматриваемым на сборе вопросам решения принимались открытым голосованием большинством голосов.

Такое голосование проводилось только при избрании станичных атаманов и судей, а также по тем вопросам, которые атаман отдела считал необходимым ему подвергнуть.

Второй составляющей общественного управления, в соответствии с рассматриваемым нормативно-правовым актом, являлось хуторское управление. Последнее учреждалось во всех казачьих поселениях, имеющих не менее 60 казачьих дворов и имеющих особое земельное довольствие, постоянно или временно отведенное из общего станичного юрта.

В целом хуторское управление соответствовало станичному и состояло из хуторского сбора и хуторского атамана. Хуторской сбор осуществлял при этом функции распорядительного органа, хуторской атаман – органа исполнительной власти.

Основными отличительными особенностями прав и обязанностей хуторского управления являлись:

1. Обязательное исполнение решений станичного сбора.
2. Право ходатайствовать перед станичным сбором по вопросам, относящимся к его компетенции.
3. Распределение (разверстка) повинностей.
4. Выделение и распоряжение хозяйственными статьями хуторов.
5. «Распределение между членами хуторского общества хуторских земель и угодий или тех земель, которые по определению станичного сбора, отведены во временное пользование хутора и общего станичного юрта»¹³².

Особенностью хуторского управления являлось и то, что хуторской атаман в своей деятельности по вертикали подчинялся станичному атаману. Он также исполнял в пределах хутора полицейские функции, а по делам общественным - те же, что и станичный атаман с обязательным уведомлением о своих действиях Станичного Правления. Хуторской атаман мог налагать на нарушителей общественного порядка

денежные взыскания в общественную пользу.

В случаях, не терпящих отлагательства, по маловажным делам, относящимся к компетенции хуторского сбора, хуторскому атаману предоставлялось право самостоятельно принимать необходимые решения.

Компетенция хуторского сбора была аналогична станичному, с поправкой на масштабы его деятельности. Хуторской сбор считался состоявшимся, если помимо хуторского атамана, либо лица его замещающего, на нем участвовали не менее половины домохозяев (в хуторах, где на сбор приглашались все казаки), либо две трети лиц, имеющих право голоса (в хуторах со сборами из выборных).

При изучении общественного управления станиц и хуторов необходимо отметить существование четко очерченного и регламентированного порядка производства дел на станичных и хуторских сборах.

Согласно нему, станичные и хуторские сборы созывались в воскресные и праздничные дни, чрезвычайные - в любой другой день. На каждом сборе объявлялся срок следующего сбора и подлежащие обсуждению вопросы. О времени станичных сборов и о предметах, подлежащих обсуждению на них, хутора извещались заблаговременно особыми повестками. При станичных и хуторских правлениях на этот счет вывешивались объявления¹³³.

Важным демократическим элементом казачьего общественного управления являлось то, что при наличии системы открытого голосования большинством голосов по вопросам, рассматриваемым на сборе, действовала система закрытого (тайного) голосования. Последняя касалась выборов станичных атаманов и судей, а также тех вопросов, которые атаман отдела (округа) считал необходимым подвергнуть такому голосованию.

Вопросы, касающиеся денежных и земельных довольствий, угодий, рассмотрения и утверждения проектов возрастных и очередных (на службу) списков, удаления из станиц и хуторов вредных и порочных лиц, прием и увольнение членов общества решались с согласия не менее двух третей голосов от всех лиц, имеющих право голоса на Сборе. Характерно, что в отношении нарушителей норм общественной жизни

¹³² ПСЗ. Т. 11. Кн. 2. С. 130.

¹³³ Там же. С. 132.

существовало положение «... о временном, не более как на три года, лишении прав домохозяев участия на сборах»¹³⁴. Все вопросы повестки сбора детально записывались в особую книгу приговоров.

Положением 1891 г. вводилась система принесения жалоб на приговоры по делам станичного и хуторского общества вышестоящему начальству. Таковое допускалось через посылку особых выборных лиц, с предварительного согласия наказного атамана, либо военного министра. Доверенные для «хождения по общественным делам» нанимались станичными обществами за особое вознаграждение из станичных средств, с разрешения атамана отдела. Последний служил также обязательной инстанцией для передачи «высшему начальству» письменных ходатайств и жалоб.

Особый раздел названного Положения был посвящен должностным лицам общественного управления. В частности, им регулировался порядок назначения и смещения должностных лиц. Замещение должностных лиц определялось по выбору или найму.

По выбору станичного сбора замещались следующие должности (и определялись кандидаты для них): станичного атамана; помощников станичного атамана; станичного казначея; почетных и станичных судей; доверенных станичного правления; табунных смотрителей, табунщиков и коновалов.

Прочие должности, как то: смотрителей магазинов, лесных и полевых сторожей, смотрителей разных общественных заведений, станичных и хуторских писарей и т.п., замещались по усмотрению общества - либо по выбору, либо по найму¹³⁵.

Положение 1891 г. устанавливало в выборах цензовый подход, согласно которому на должности, замещаемые по выбору, не могли быть избраны лица моложе двадцати пяти лет; судившиеся за кражу, мошенничество, присвоение или растрату чужого имущества и судебными приговорами неоправданные, ... а также устраненные от участия в сборах; содержатели трактиров и питейных заведений.

На должность почетного судьи не могли быть избраны лица моложе сорока лет; на должность станичного атамана и станичного судьи - лица моложе тридцати трех лет. Однако, эти ограничения не распространялись на лиц войскового сословия, имеющих

¹³⁴ ПСЗ. Т. 11. Кн. 2. С.133.

¹³⁵ Там же. С. 135.

офицерские и гражданские чины ¹³⁶.

Срок службы Положением 1891 г. для атаманов, их помощников и судей определялся в три года, для всех остальных должностей – в один год.

Важным моментом в определении порядка службы должностных лиц являлось то, что, будучи избранными на сборах, эти лица не имели права отказаться от службы. Исключение составляли те, кому исполнилось шестьдесят лет, «одержимые сильным телесным недугом» и те, кто, уже прослужив в этих должностях, избирался ранее трех лет по истечению срока предыдущего избрания.

Характерно, что в станицах, где у атамана имелось два помощника, в случае его отсутствия или отстранения от должности: «... вступает, впредь до указания атамана отдела (округа), тот из помощников, который при выборах получил большее число голосов» ¹³⁷.

Отстранение от должности нерадивых и злоупотреблявших властью лиц осуществлялось теми же органами власти, которыми они утверждались.

Специальный раздел Положения 1891 г. посвящался преимуществам должностных лиц. Согласно нему, размер жалованья всех их определялся станичными или хуторскими сборами. Почетным судьям и станичным атаманам размер жалованья устанавливался законодательством. Так, почетным судьям выплачивали полтора рубля за каждое заседание. Атаману в станицах до 500 дворов включительно - 400 рублей, до 1000 дворов - 600 рублей, до 2000 дворов - 900 рублей, до 3000 дворов - 1200 рублей, до 4000 дворов и выше - 1500 рублей в год.

Не имевшие офицерских чинов станичные атаманы, почетные и станичные судьи, если избирались на должности два срока подряд, пользовались правами хорунжего во все время исполнения служебных обязанностей ¹³⁸. Это также давало им моральные и материальные преимущества перед остальными казаками.

Названным Положением определялся порядок представления к наградам за отличное исполнение служебных обязанностей. Он предусматривал денежные награды, представление к орденам, повышение в чине и пр.

¹³⁶ ПСЗ. Т. 11. Кн. 2. С. 136.

¹³⁷ Там же. С. 137.

¹³⁸ Там же. С. 138.

Но самым важным в этих преимуществах было то, что на время службы должностные лица освобождались от всяких повинностей. По некоторым должностям они могли освобождаться от призыва на службу в военное время, а также от ряда военно-служилых обязанностей в мирное время.

Значительное внимание изучаемым Положением уделялось регулированию ответственности должностных лиц. По маловажным проступкам должностные лица, (за исключением станичных судей, помощников станичных атаманов и доверенных лиц станичного правления) могли, как простые казаки подвергаться штрафу, аресту или общественным работам на определенный срок.

За «более важные проступки, а равно за преступления по должности», должностные лица станичного и хуторского общественных управлений, предавались суду.¹³⁹ Станичные и хуторские атаманы, а также их помощники и судьи предавались суду наказным атаманом; прочие должностные лица – атаманом отдела. Судебное разбирательство в отношении указанных должностных лиц осуществлялось в окружном суде.

На должностных лиц могли жаловаться вышестоящему начальству не только простые обыватели, но и даже станичные и хуторские сборы. Жалобы тех и других разбирались атаманами отделов, либо наказным атаманом.

Согласно Положению 1891 г. станичное общество отвечало за исправный выход на службу каждого из своих членов, за исправное отбывание земских и станичных повинностей, а также за пополнение недоимок, лежащих на обществе¹⁴⁰. Это правило подчеркивало общественный, демократический характер управления казачьими землями, где каждый нес обязанности по отношению к обществу, но и общество несло ответственность за каждого своего члена.

В отношении отдельных членов станичного общества, замеченных в расточительстве и неисправно отбывающих воинскую, земскую и станичные повинности или являющихся «неисправными плательщиками лежащих на них долгов в войсковые и общественные суммы» станичный сбор имел право принимать следующие меры: распоряжаться доходом с принадлежащих этим лицам недвижимого имущества;

¹³⁹ 2 ПСЗ. Т. 11. С. 139.

¹⁴⁰ Там же. С. 140.

отдавать их в «посторонние заработки» и распоряжаться заработанными суммами; назначать к ним опекунов; продавать движимое и недвижимое их имущество; лишать таких лиц на определенный срок права распоряжения предоставленными им поземельными паями, принимая эти пай в свое распоряжение»¹⁴¹.

Наряду с тем, как общественное управление станицы осуществляло надзор за соблюдением прав и обязанностей членов общества, за ним самим осуществлялся надзор со стороны вышестоящих органов гражданской власти. Атаман отдела (округа) мог в случае маловажных служебных проступков отдельных должностных лиц (включая станичного или хуторского атаманов), налагать на них взыскания в виде замечания, выговора, денежного взыскания на сумму до 5 рублей (в пользу станичной или хуторской казны), аресту до 7 дней.

Если атаман отдела замечал некомпетентность или злоупотребления станичного управления, то он имел в праве назначить в станицу или хутор атамана по своему усмотрению и даже: «... приостанавливать временно действие станичного или хуторского общественного сбора»¹⁴². За исключением станичного атамана и почетных судей, атаман отдела был в праве снять с должности любых станичных и хуторских должностных лиц за халатность или злоупотребления.

В обязанности атамана отдела входила обязательная ежегодная ревизия всех частей станичного управления.

В обязанности Областных и Войсковых правлений входили обязательное определение избирательных участков по выдвижению выборных на общественные сборы (круги), а также бюджетов станиц или хуторов, с указанием смет и статей доходов и расходов.

Войсковым и окружным (отделов) атаманам предоставлялось право обращать внимание станичных и хуторских обществ на необходимость введения новых общих хозяйственных статей, определять формы и порядок ведения делопроизводства, а также правила отлучки казаков из станицы без разрешения и увольнительной.

Положение 1891 г. окончательно сформировало низовое звено управления казачьими общинами, с одной стороны, создавая видимость самоуправления общин, с

¹⁴¹ ПСЗ. Т. 11. Кн. 2. С. 140.

¹⁴² Там же. С. 141.

другой стороны - сохраняя и даже расширяя контрольные функции войсковой администрации. Так, пользовавшиеся льготами офицеры, формально, хотя и не являвшиеся начальниками станичных и хуторских атаманов, контролировали всю деятельность станичного сбора, атамана и правления, имели право указывать на беспорядки, упущения, нарушения закона, извещали об этом атаманов отделов без предупреждения станичных правлений.

Рассмотренные контрреформы 90-х гг. значительно ограничили местное самоуправление. Войсковому начальству предоставлялось «право контроля и руководства всех органов общественного управления». Таким образом, центральное правительство пыталось возродить сословную замкнутость и усилить военную организацию донских казаков, урезать введенные в 1870 г. элементы самоуправления.

В последующий период, вплоть до Октябрьской революции 1917 г. система органов местного управления Области войска Донского каких либо существенных изменений не претерпела. Со временем станичные правления значительно разрослись, что потребовало некоторой бюрократизации местного управления. Станичные атаманы имели в своем распоряжении помощников, писаря, казначея и других подручных. Сложилось своего рода разделение труда. Помощник станичного атамана разрешал хозяйственные дела, сам атаман занимался военной подготовкой казаков, а также осуществлял полномочия местного военного начальника. В некоторые, наиболее крупные станицы назначались военные приставы. С 1905 г. их сменили специально назначаемые обучающие офицеры. Частично им вменялось в обязанность служить заместителями станичного атамана по военным делам¹⁴³.

После февральской 1917 г. революции на Дону повсеместно были учреждены исполнительные комитеты: хуторские, сельские и окружные. Они являлись временными органами самоуправления, функционирующими вплоть до издания закона о местном самоуправлении.

Революция послужила сигналом для создания в станице новых органов власти, что происходило наряду с ликвидацией прежних. 7 марта 1917 г. казачья команда 6-го запасного полка, дислоцировавшегося в Урюпинске, арестовала окружного атамана,

¹⁴³ ГАРО. Ф. 338. Оп. 1. Д. 5191. Л. 76 – 77.

воинского начальника и часть офицеров. После этого революционно настроенными казаками был избран Временный исполнительный комитет, ставший местным органом Временного правительства. Помимо казаков в него вошли некоторые предприниматели и представители рабочих урюпинских предприятий ¹⁴⁴.

В связи с тем, что Временный исполнительный комитет в основном отражал интересы зажиточных слоев населения, одновременно был сформирован другой орган власти – Совет рабочих и казачьих депутатов. Однако в политической жизни он имел гораздо меньшее влияние, также как и поддержку населения.

Кроме того, был назначен начальник Хоперского округа, подчинявшийся атаману войска Донского. В целях поддержания порядка в округе, им была организована милиция из казаков и солдат.

Последующая борьба за власть в данном округе, также как и в прочих, происходила с переменным успехом. После того как 25 октября 1917 года Временное правительство было свергнуто и к власти пришли большевики, в донских станицах также произошли аналогичные перемены. 9 ноября 1917 г. в Урюпинске произошло восстание, возглавляемое большевиками А.Г.Селивановым и А. М. Селиверстовым. Повстанцы арестовали верное Временному правительству руководство округа и вновь создали Совет. Силы большевиков и их сподвижников оказались недостаточными для удержания власти. Прибывший из станицы Петровской казачий полк арестовал участников восстания и восстановил в округе прежние органы власти и управления ¹⁴⁵.

После возникновения весной 1918 г. на территории области белоказачьей республики, самоуправление в ее отдельных частях было, в значительной мере, упорядочено.

Согласно Принятым 15 сентября 1918 г. Большим войсковым кругом Основным законам Всевеликого войска Донского, последнее по прежнему делилось на округа: Черкасский (состоящий в свою очередь из Ростовского и Таганрогского округов), 1-й и 2-й Донской, Донецкий, Хоперский, Усть-Медведицкий, Миусский (Таганрогский), Сальский, Ростовский и Верхне-Донской ¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Борьба. 8 марта 1917 г.

¹⁴⁵ Борьба. 12, 13, 17 ноября 1917 г.

¹⁴⁶ ГАРФ. Ф. 1258. Оп. 1. Д. 79. Л. 31.

В каждом из них в качестве органов местного самоуправления названными Основными законами закреплялись окружное управление, станичный и волостной сборы, станичное и волостное правление, хуторские и сельские правления. Окружной круг составлялся из членов Войскового круга и выборных депутатов от станиц. В своей деятельности окружной круг подчинялся законоположениям и распоряжениям Войскового круга, Донского атамана и Правительства.

К компетенции окружного круга относились избрание окружного атамана, утверждение необходимого количества помощников окружного атамана (по его выбору), рассмотрение «местных нужд» и изыскание средств и способов к их удовлетворению, изыскание всяких мер к поднятию экономического и культурного благосостояния округа, улучшение его медицинского и санитарного состояния, улучшение путей сообщения и пр., возбуждение перед Войсковым кругом, Донским атаманом и Донским правительством разного рода ходатайств об удовлетворении нужд округа, рассмотрение отчетов о деятельности окружного управления, издание инструкций станичным и хуторским правлениям по поводу исполнения своих (т.е. окружного круга) распоряжений и постановлений. Постановления окружного круга подлежали исполнению окружным управлением.

Окружным атаманом, согласно Основных законов от 15 сентября 1918 г., могло быть избрано любое военное или гражданское лицо из числа донских казаков. Срок полномочий атамана определялся в три года. Ему вверялась вся полнота исполнительной власти на территории вверенного округа. Однако при этом он обязан был руководствоваться действующим законодательством, а также разъяснениями и приказаниями Донского атамана и Правительства. Кроме того, зависимость окружных атаманов от органов Войскового управления подчеркивалась порядком назначения некоторых должностных лиц в округах. Так, помощник окружного атамана по военной части назначался непосредственно Донским атаманом¹⁴⁷.

Согласно Положения о Войсковом круге от 24 августа 1918 г., округа образовывали окружные совещания, которые представляли в нем их интересы. Каждое из совещаний имело своего председателя, товарища председателя и секретаря. Из своей

¹⁴⁷ ГАРФ. Ф. 1258. Оп. 1. Д. 79. Л. 33.

среды окружные совещания избирали по одному старшине на каждые десять членов Войскового круга. Президиум последнего организовывал совещания с окружными старшинами всех округов под председательством одного из своих членов для обсуждения повестки дня круга.

Составными частями каждого округа являлись станичные юрты и волости. В станичный юрт входили все станичные хутора, поселки и иные селения, находящиеся на его территории. Район волости составляли соответственно хутора и поселки в ее пределах.

Станицами управляли станичные атаманы, волостями – волостные старшины, хутора – хуторскими атаманами, села – сельскими старостами. Срок полномочий каждого из них также составлял три года. При станичном и хуторском атаманах, волостном старшине и сельском старосте действовали особые правления с определенными штатами и кругом обязанностей. Для обсуждения дел, касающихся всех граждан станицы или волости, собирался станичный сбор или волостной сход.

Находящиеся в пределах войска города Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Таганрог, Нахичевань-на-Дону, Александровск-Грушевск и посад Азов управлялись состоящими на особом положении городскими думами во главе с городскими головами. Их исполнительными органами являлись городские управы. В Ростове-на-Дону и Таганроге, кроме того, Донским атаманом назначались особые градоначальники¹⁴⁸.

Подобно органам управления войскового уровня, перечисленные органы местного самоуправления также были ликвидированы в 1919 г. после установления советской власти на Дону.

¹⁴⁸ ГАРФ. Ф. 1258. Оп. 1. Д. 79. Л. 79.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДОУСТРОЙСТВА И СУДОПРОИЗВОДСТВА ДОНСКОГО КАЗАЧЕСТВА

Традиции и государство.

Казачье судоустройство в период с 1700 по 1891 г. г.

Анализ местного управления и самоуправления в Донском казачьем войске предполагает изучение его судоустройства, которое отличалось существенными особенностями по сравнению с прочими российскими регионами. На ранних этапах существования Донского казачьего войска судебные функции в нем в пределах своей компетенции осуществляли приведенные в предыдущих разделах должностные лица войскового и местного самоуправления и управления.

До середины XVIII в. у донских казаков суд станичного круга (станичные правления) являлся первой, а суд войскового круга высшей судебной инстанцией. После создания в середине XVIII в. сыскных начальств, помимо прочего они были наделены также и судебными функциями, превратившись тем самым в промежуточную инстанцию между станицами и войском. Сыскные начальства узурпировали ряд судебных функций станиц, включая рассмотрение по существу важнейших уголовных дел, в том числе политического характера. Высшей судебной инстанцией для сыскных начальств служили Войсковое гражданское правительство (до 1802 г.) и Войсковая канцелярия (с 1802 по 1835 г.).

«Наставление станичному управлению» войскового атамана В.П.Орлова, изданное в 1797 г., регламентировало состав, численность и процессуальные основы деятельности станичных судов¹⁴⁹. Кроме того, оно отличалось вытеснением норм обычного права общероссийским законодательством. Компетенция станичных судов названным Наставлением ограничивалась в основном рассмотрением гражданско-правовых споров, а также незначительных уголовных дел. Важные уголовные дела по-прежнему подлежали рассмотрению сыскными начальствами.

Согласно «Наставлений к действию», направленных 21 сентября 1797 г. хоперскому сыскному начальнику М.Е.Ермольеву войсковым атаманом В.П.Орловым, к

его компетенции (как и его остальных коллег) относились криминальные, поземельные и тяжёбые дела, разбор жалоб и исков на сумму свыше 50 рублей ¹⁵⁰.

В конце XVIII в. судебная система Донского казачьего войска, как и во всем Российском государстве, отличалась крайней противоречивостью. Намечавшееся отделение суда от администрации проводилось медленно, непоследовательно. Судебная власть длительное время продолжала оставаться придатком административной власти.

В состав войскового правительства входил войсковой судья. В конце XVIII в. войсковое правительство обладало правом самостоятельно решать все судебные дела. С принятием «Порядка общей пользы», утвержденного Императрицей Екатериной II в 1794 г., а также образованием округов, кроме войскового судьи, судебными полномочиями наделялись начальники округов. В их обязанности входило «между людьми встречающиеся ссоры голословно разбирать».

Помимо административных, судебные функции исполняли и хуторские атаманы. Они разбирали «голословно» ссоры между казаками, примиряли их. Таким образом, судебное начало было тесно связано с административным. Причем в судебной системе, как и в административной, порядки вечевого устройства и институты вольного казачьего демократизма в этот период были представлены уже относительно слабо.

В том же направлении шло развитие судоустройства и в дальнейшем. В феврале 1801 г. в войско был назначен прокурор ¹⁵¹. В его ведении оказались не только судебные дела. Прежде всего, как член войскового правления, он занимался военными, хозяйственными и другими делами.

Учреждая в 1801 г. войсковую канцелярию, Император Павел I впервые дал казачеству новые формы суда, образовав две экспедиции: тяжёбую и криминальную, но эти учреждения просуществовали не долго и не оставили заметных следов в истории войскового судопроизводства.

Указом Александра I от 25 февраля 1802 г. экспедиции были отменены и все судебные полномочия вновь перешли к войсковому правительству. В случаях, когда оно

¹⁴⁹ Донской справочный листок. 1882. № 69.

¹⁵⁰ Попов И.П. Материалы к истории Дона. Новочеркасск, 1900. С. 10 – 11.

¹⁵¹ ГАРО. Ф. 341. Оп. 1. Д. 1123. Л. 10.

выходило за пределы своей судебной компетенции или неправильно применяло закон, заявлял протест прокурор.

Резкой границы между судебными и административными решениями не существовало. Судебная процедура часто заменялась вынесением административного решения, а суд - приказом. Судьями нередко являлись представители казачьей администрации.

С 1810 г. войсковое правление было приравнено к уездному суду и за ним оставлялось окончательное решение одних маловажных дел, иски по которым не превышали 25 рублей. В таком порядке войсковая канцелярия, вела судебные дела до 1827 г., когда как самостоятельные органы появились военный, гражданский и куренной (хуторской) суды.

При войсковой канцелярии учреждался «особый военный суд», состоявший из председателя - войскового атамана, презуса, 2 ассессоров и аудитора. Вынесение судебных решений предоставлялось войсковому атаману, который посылал их со своим заключением командиру Донского корпуса (Приложение №16).

Военному суду подлежали все воинские чины, принадлежащие войску. Суд разбирал дела об измене, предательстве, бегстве с поля боя, самовольном уходе с места жительства за пределы войска, шпионаже, разбое, грабеже и др. Военный суд разбирал не только дела связанные с нарушением военной дисциплины и другими воинскими проступками, но и имеющие чисто бытовой характер. Так, в 1836 г. по суду был разжалован есаул Скопин за пьянство, нарушение в нетрезвом состоянии «благочиния» в церкви¹⁵².

Судебные дела поступали в войсковой суд лишь после словесного разбирательства между сторонами. От согласия сторон зависело избрать общего посредника. В таких случаях этот суд становился третейским и его решение было окончательным. Если одна из сторон не соглашалась на избрание общего посредника, то после словесного разбирательства каждая из сторон была вправе начать дело судебным порядком. Для наблюдения за судебным порядком назначался войсковой прокурор, который должен был следить за ходом дел и выполнением решений суда.

¹⁵² РГВИА. Ф. 643. Оп. 4. Д. 17. Л. 2 - 6.

Дела о мелких кражах, легких побоях, драках и имущественные иски, не превышающие 25 рублей, подлежали решению куренных (хуторских) судей. Иски от 25 до 50 рублей решались с передачей постановлений на утверждение высшей инстанцией - окружного начальства. Куренные судьи могли подвергнуть следующим наказаниям: штрафу до 5 рублей, аресту до 7 дней, общественным работам до 3 дней и телесным наказаниям до 50 ударов.

Для гражданских и уголовных дел, совершенных женщинами и иногородними, учреждался «Войска Донского гражданский суд», состоящий из войскового судьи, двух заместителей, секретаря и канцелярии.

Свое дальнейшее развитие судебные учреждения получили с изданием в 1835 г. «Положения о Донском казачьем войске», которое еще больше обособило донских казаков в судебном отношении. Этим нормативно-правовым актом военный суд был совершенно обособлен в специальный военный округ - Комиссию военного суда. В ее компетенцию входило «производство следствия и военного суда над всеми, как служащими, так и отставными чиновниками Донского казачьего войска»¹⁵³. В производстве дел Комиссия руководствовалась «общими о военных судах постановлениями».

Вместо одного войскового гражданского суда были учреждены семь, по числу округов, на которые делилось Войско Донское в соответствии с новым Положением. Окружные судьи подчинялись войсковому правлению, являвшемуся высшей судебной инстанцией. Обязанностью войскового правления являлось «исполнение дел до гражданской и земской полиции относящихся и дела гражданского судопроизводства». В состав каждого окружного суда входил судья, назначенный войсковым атаманом, и два выборных заседателя - один от чиновников и один от казаков участвовал только в решении дел, касающихся станичных обществ (Приложение № 17).

Судья назначался атаманом на три года. Заседатели выбирались станичным сходом и утверждались наказным атаманом. Окружные суды выполняли те же функции, что и уездные суды губернского правления.

Основная масса гражданских дел имущественного характера и дела по незначительным преступлениям разбирались на станичных сборах, которые обладали

статусом высшей судебной инстанции по отношению к станичному правлению, состоящему из станичного атамана и двух судей. Станичное правление могло принимать жалобы, как от жителей станицы, так и от посторонних, но иск не должен был превышать 50 рублей.

По Положению 1835 г. станичный суд был правомочен рассматривать дела о неповиновении детей родителям, семейных ссорах, спорах с соседями, лени, пьянстве, буйстве, потраве чужого хлеба или сена, повреждении садовых насаждений, мелких кражах. Назначаемые станичным судом наказания включали избиение розгами и палками, денежный штраф в пользу станицы, арест, безочередную службу, исправительные работы и пр.¹⁵⁴

Разобрав конкретное дело, станичное правление передавало его на суд станичного общества. В свою очередь станичное общество, проверив обстоятельства дела, или оглашалось с решением атамана и судей или выносило свое решение. Следовательно, функции станичного суда распределялись между станичным сбором и станичным правлением, причем станичное правление играло роль предварительной судебной инстанции, а станичный сбор имел значение высшей судебной власти.

Помимо общевоинских на основании Положения 1835 г. был учрежден также Войсковой коммерческий суд, подчинявшийся непосредственно войсковому наказному атаману. Он рассматривал иски по торговым делам, а также выдавал торговые свидетельства. Председатель, его товарищ и члены коммерческого суда избирались обществом торговых казаков из числа войсковых служащих или отставных чиновников. В 1878 г. этот суд был закрыт, а его прежние функции и незаконченные дела о торговой несостоятельности распределены между Новочеркасским окружным судом и Областным правлением¹⁵⁵.

Необходимо отметить, что в первой половине XIX в. наряду с перечисленными, действовали и народные суды, которые официального характера не имели. В качестве таковых следует квалифицировать самосуд за воровство и конокрадство; общинный суд, разбиравший ссоры казаков и мелкие кражи; суд стариков, разбиравший случаи

¹⁵³ 2 ПСЗ. Т. 18. № 15809.

¹⁵⁴ 2 ПСЗ. Т. 10. № 8163.

¹⁵⁵ ГАРО. Ф. 253. Оп. 1. Д. 3531. Л. 32.

обид, ссор, драк и потрав¹⁵⁶.

Последующие изменения в судебной системе Донского казачьего войска были связаны с буржуазными реформами 60 - 70 гг. XIX в. Согласно проводившейся в этот период политикой правительства в отношении казачества, эти преобразования были направлены на ослабление замкнутости и обособленности казачьего сословия, к слиянию его с остальным населением империи под общим гражданским управлением. В русле этой политики в 1869 г. происходит упразднение особых войсковых судебных присутственных мест, дела передавались в общие судебные органы, военные или гражданские, в зависимости от рода дел.

Для разработки вопросов, связанных с применением судебной реформы 1864 г. к войску Донскому, в 1867 г. был образован специальный комитет в Новочеркасске. Он нашел новые судебные уставы полностью применимыми к Области войска Донского. Однако ввести на его территории мировые суды, царем было разрешено лишь 21 мая 1870 г.

В связи с тем, что земские учреждения на Дону в то время еще отсутствовали, проведение выборов мировых судей было возложено на временные окружные избирательные собрания. Инструкции для станичных и волостных сходов о порядке выборов гласных от казаков и крестьян в окружные избирательные собрания по выборам мировых судей были разработаны временным войсковым комитетом, созданным специально для введения мировых судов.

Выборы гласных в округах, происходили на съезде землевладельцев, а также на станичных и волостных сходах под руководством окружных предводителей дворянства. Станичные сходы по выборам гласных созывались станичными атаманами. Их кворум при этом не должен был быть менее половины избирателей, имевших право голоса.

В связи с тем, что имущественный ценз для гласных составлял не менее 200 десятин земли либо недвижимое имущество на сумму не менее 3 тыс. рублей, в их числе оказались в основном землевладельцы, казацкие офицеры и зажиточные казаки.

Выборы в мировые суды были многостепенными. На окружные избирательные собрания каждая станица посылала 2 – 4 гласных, крестьянская же волость только по

¹⁵⁶ Харузин М. Сведения о казацких общинах на Дону. М., 1885. С. 305 – 306, 325 – 330.

одному, что обеспечивало для казачества явное преимущество. Из 522 гласных 228 были избраны от казаков, 175 от землевладельцев и 119 от крестьян.

Временные комиссии для подготовки выборов в мировые суды в округах были созданы в июле 1870 г. Кандидаты в мировые судьи должны были отвечать довольно высоким требованиям: иметь общее среднее образование и стаж практической работы в этой должности, а также не менее 400 десятин земли. Назначение и увольнение мировых судей осуществлялось войсковым атаманом. По представлению министра юстиции, избранные и назначенные мировые судьи утверждались в должности Сенатом.

Область войска Донского была поделена на 25 мировых участков, для каждого из которых в январе 1871 г. на 3 года были избраны почетные и участковые мировые судьи. В июле – августе 1871 г. все они приступили к действию (Приложение № 18).

Как и везде на территории Российской Империи, в Области Войска донского мировые судьи рассматривали мелкие гражданские и уголовные дела в упрощенном порядке. Высшей инстанцией для них являлся съезд мировых судей округа. Высший надзор осуществляли кассационный департамент Сената и министр юстиции¹⁵⁷.

После учреждения мировых судов, войсковые уголовный и гражданский суды были объединены в одну палату, члены и кандидаты для которой были избраны 21 января 1871 г. на областном собрании в Новочеркасске. В общей сложности, из числа депутатов областного войскового собрания были избраны председатель палаты, его товарищ и 15 членов¹⁵⁸.

С 1870 г. в донских округах начали действовать судебные следователи. Кроме того, тогда же был утвержден войсковой прокурор и семь его товарищей (по числу округов), которые состояли при войсковой палате.

В начале 1871 г. был образован новый комитет по введению судебных установлений на территории Области войска Донского, который предложил военному министру полностью применить на Дону судебные уставы 1864 г. и ввести с 1 января 1872 г. гласный суд¹⁵⁹. После этого в течение всего 1872 г. осуществлялись мероприятия по введению новых окружных судов. При этом были образованы

¹⁵⁷ ГАРО. Ф. 684. Оп. 1. Д. 19. Л. 102.

¹⁵⁸ ГАРО. Ф. 227. Оп. 2. Д. 700. Л. 134, 171 – 179, 232 – 237, 469, 485.

¹⁵⁹ ГАРО. Ф. 227. Оп. 2. Д. 835. Л. 1.

временные окружные комиссии по выборам присяжных заседателей, которые выбирались, прежде всего, из числа представителей землевладельцев и буржуазии. Кроме того, в списки присяжных могли вноситься судьи станичных судов, доверенные станичных обществ, станичные и хуторские атаманы.

В 1873 г. по заключению министерства юстиции на территории Области войска Донского были образованы 2 окружных суда – в Новочеркасске и станице Усть-Медведицкой. Содержались они за счет войска. В отличие от губерний, судебные пошлины поступали не в доход государства, а войску Донскому. Окружные суды Области войска Донского были причислены к округу Харьковской судебной палаты.

В ведение Новочеркасского окружного суда вошли округа: Донецкий, 1-й Донской, Миусский, Черкасский, Калмыцкое кочевье и земля задонского коннозаводства. Усть-Медведицкий окружной суд обслуживал 2-й Донской, Усть-Медведицкий и Хоперский округа.

В 1888 г. в связи с присоединением к Области войска Донского Таганрогского градоначальства и Ростовского уезда, сеть окружных судов увеличилась за счет возникшего ранее Таганрогского окружного суда ¹⁶⁰. В 1909 г. был учрежден Ростовский на Дону окружной суд ¹⁶¹.

При каждом окружном суде были учреждены должности прокурора, участковых судебных следователей и нотариальный архив во главе со старшим нотариусом. Как и везде в России, на Дону окружные суды рассматривали в основном крупные гражданские иски и уголовные дела.

В этот же период принимались меры к определению и даже ограничению случаев подсудности казаков военному суду. В 1870 г. были утверждены правила «О подсудности по преступлениям лиц войскового сословия всех вообще казачьих войск» ¹⁶². Согласно этим правилам, дела о преступлениях лиц войскового сословия всех казачьих войск переходили в ведение гражданского ведомства.

Военному суду казаки подлежали лишь в следующих случаях: 1) совершения любых преступлений лицами, состоявшими на службе в строевых частях или в военных войсковых учреждениях; исключение делалось лишь для гражданских

¹⁶⁰ ГАРО. Ф. 804. Оп. 1. Д. 23. Л. 98.

¹⁶¹ Там же. Ф. 151. Оп. 1. Д. 2. Л. 45.

чинов «которые были подсудны военному суду лишь в случаях совершения или должностных преступлений или нарушения правил военной дисциплины; 2) совершения преступлений состоящих в прямом нарушении обязанностей военной службы лицами, состоящими на льготе или на внутренней службе; 3) совершения аналогичных преступлений войсковыми чинами служилого разряда, уволенными в отставку.

В 60 - 70 гг. XIX в. окончательно сформировалась не только система управления Донским войском, но и структура местной юстиции, основным элементом которой являлся станичный суд. Закрепление статуса станичного суда и ограничения подсудности казаков военному суду должны были решить задачу освобождения общих судов от незначительных текущих дел.

Станичные суды были учреждены как судебная инстанция казачьего общественного управления. Основные принципы организации и деятельности станичных судов были сформулированы применительно ко всем казачьим войскам в «Положении об общественном управлении в казачьих войсках» от 13 мая 1870 г. Право станичного общества на судебную деятельность названным Положением было ликвидировано. Судебная власть была отделена от административной (Приложение №19).

Строго разграничив функции станичных сборов и станичных правлений, Положение выделило при последнем станичный суд, придав ему характер крестьянского волостного суда. В п. 2 Положения 1870 г. было указано: «Станичное управление в каждом станичном обществе составляют: станичный сход, станичный атаман со станичным правлением и станичный суд». Таким образом, судебные функции схода передавались станичному суду, который был поставлен в независимое положение от станичной администрации. Избирался он ежегодно сходом в количестве от 4 до 12 человек. Станичный суд заседал раз в две недели в воскресные дни, а в случае надобности - в другие дни и чаще. При этом правомочным считался только тот станичный суд, в котором участвовало не менее трех судей ¹⁶³.

Многие вопросы, связанные с организацией и функционированием станичных

¹⁶² 2 ПСЗ. Т. 45. № 48207.

¹⁶³ Там же. № 48354.

судов (критерий и процедура выбора судей, постоянное или поочередное выполнение ими обязанностей, вознаграждение деятельности судей, количество судей, избираемых на очередной срок) по Положению передавались на усмотрение станичного сбора.

Станичному суду были подсудны все обыватели, проживающие на территории станичного юрта. Ему принадлежало право окончательного решения по искам до 100 рублей, о движимом и недвижимом имуществе, о займах, покупках, продажах и всякого рода сделках и обязательствах, а так же дела о возмещении ущерба до 100 рублей ¹⁶⁴. Согласно Положению 1870 года, «...лица, пользующиеся особыми правами состояния, против коих совершены лицами, подведомственными станичному суду проступки, могут буде пожелают, отыскивать следуемые им удовлетворения в станичном суде или в общих судебных учреждениях» ¹⁶⁵.

Кроме этого, ведению станичного суда принадлежали все споры, тяжбы без ограничения цены иска, если тяжущиеся стороны предоставляли их разрешение станичному суду ¹⁶⁶.

Станичному суду вменялось в обязанность привлекать к ответственности подсудных ему лиц за маловажные проступки, «когда оные совершены в пределах общего станичного надела против лиц подведомственных станичному суду без участия лиц, пользующихся особыми правами состояния, а также когда означенные проступки не находятся в связи с уголовными преступлениями, которые подлежат рассмотрению общих судебных мест».

Если проступок был совершен обывателями другой станицы, то виновных к наказанию приговаривает суд той станицы, «в пределах коей проступок совершен». По Положению, станичному суду были подсудны и жители хуторов, прилегающих к станице. Станичный суд был вправе приговаривать виновных в совершении «маловажных проступков» к одному из следующих наказаний: денежному взысканию до 3 рублей, аресту до 7 дней, общественным работам до 6 дней.

Станичные судьи обязаны были нести те же повинности, что и другие казаки. В большинстве своем они отбывали сиделочную повинность при станичном правлении,

¹⁶⁴ 2 ПСЗ. Т. 45. № 48354.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Там же.

назначались в караулы при церквях, училищах, лесничими, не избавлялись и от воинской повинности. Кроме того, станичные судьи так же, как и прочие казаки, подвергались наказанию за все совершенные ими проступки, а иногда и прямым преследованиям со стороны станичного правления, прежде всего в лице станичного атамана.

Источники свидетельствуют: «... за какое-нибудь неосторожное слово, или просто без особого повода, атаман арестует его не как судью, но как казака и выдерживает несколько дней в заключении. Никаких жалоб от бедного судьи на этот произвольный арест не примут, а если примут, то никакого удовлетворения он не получит, потому что атаман объяснит, что он действовал в силу представленной ему законом власти и что урядник, или казак такой-то точно был виновен не как судья, но как частный человек, за что и был справедливо наказан»¹⁶⁷.

Во многих станицах на должность станичного судьи смотрели только, как на одну из общественных повинностей и отбывали ее все по очереди, чтобы никому не было обидно. «А у нас при выборе судей не берутся во внимание личные качества избираемого, а выбирается очередной, не служивший еще обществу ни в какой должности»¹⁶⁸.

Но в других станицах судей действительно выбирали. В одних местах баллотировка производилась посредством шаров, а в других судей выбирали «голосом». В последнем случае голосование происходило следующим образом: станичный атаман спрашивал сбор: «кого желаете в судьи?» В ответ станичники выкрикивали разные имена, а атаман записывал их. Когда набиралось достаточное число, то он «вычитывал их».

В одних станицах при выборе судей «старались уравнивать, чтобы всем пришлось отбыть судейскую должность: богатый ли, бедный ли - выбор один, а то тягостно будет, коли не всех выбирать»¹⁶⁹. В других станицах в судьи старались выбирать богатых, так как «у бедных делается расстройство в хозяйстве от судейской должности».

Что касается вознаграждения судьям за их труды, то в некоторых станицах оно

¹⁶⁷ Из Кагалина. // Донские областные ведомости. 1879. № 90.

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Из станицы Николаевской. // Донской голос. 1882. № 15.

совсем не полагалось, так как судейская должность отбывалась за «внутреннюю службу». В других станицах «...жалованья станичному судье или ни какого не полагается, или же самое ничтожное, не превосходящее десяти, двадцати, много тридцати рублей»¹⁷⁰.

Иногда вместо денег станичные судьи получали вознаграждение «станичными травяными пайками», или людьми, обязанными работать в хозяйстве казака - судьи, пока тот был занят в суде. Например, «... в Ново-Александровской станице жалование судьям в 1875 г. было положено по пять травяных паев, а в Клецкой станице, по словам граждан, в 1874 г. при избрании станичных судей назначено было жалование им в год по 15 рублей и выкликались охотники занять эти должности из внутренней службы. Нашелся будто бы только один охотник, но и тот при сокращении службы отказался. После, однако, охотники нашлись»¹⁷¹.

В станице Еланской каждый судья получал по пять травяных паев, а судья, исполняющий обязанности писаря - шесть паев. В Гниловской станице каждому судье выплачивалось по двадцать рублей и давалось еще десять травяных паев на всех двенадцать судей в год. Применялась среди донских казаков еще одна форма оплаты труда судей. Так, «... в Перекопской станице с каждого виновного на станичном суде берется пятьдесят копеек (деньги эти берутся по общественному договору от 12 ноября 1872 г. и обращаются как жалованье судьям). Если на суде и истец, и ответчик оказываются виновными, то каждого штрафуют на пятьдесят копеек»¹⁷².

В Евтеревской станице с 1877 по 1880 гг. судьи брали с каждой просьбы по 25 копеек серебром. Платил обычно истец, но часто судьи требовали денег и с ответчика. В Чернышковской станице казаки так же выражали желание установить плату судьям с каждой просьбы по рублю серебром, но опасались наказания со стороны начальства.

Необходимо отметить, что попытки царского правительства упорядочить судоустройство в Донском казачьем войске, установив в качестве основной судебной инстанции станичный суд, желаемой цели не достигли. По прежнему в станицах и

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ Тимощенко И. Усть-Медведицкая станица и прилегающая к ней местность. // Донская газета. 1878. № 50.

¹⁷² Тимощенко И. Усть-Медведицкая станица и прилегающая к ней местность. // Донская газета. 1873. № 46.

хуторах продолжал функционировать целый ряд народных казачьих судов, руководствовавшихся в основном нормами обычного права: суды поселкового или станичного атаманов, суды понятых, суды стариков, суды хуторского схода, третейские и специальные суды¹⁷³.

По законам предков и государственным нормам. Судопроизводство казаков в 1700 – 1891 г. г. – 1891 г.

Специфическое войсковое право, сложившееся на Дону, к XVIII веку представляло собой комплекс неписаных обычаев, помимо прочего призванных регулировать судопроизводство и наказание злоумышленников. Наказания по войсковому праву отличались крайней жестокостью. За большинство нарушений полагалась смертная казнь. За измену, трусость, убийство и воровство карали утоплением. С течением времени наказания за некоторые деяния смягчились. Так, за воровство или оскорбление били палками по голням до тех пор, пока обвиняемый не доказывал своей правоты или не начинал молить о пощаде.

Говоря о войсковом казачьем праве, необходимо постоянно помнить, что его нормы так называемого обычного (народного) права зарождались и укреплялись в глубокой древности. XII-XV века с их понятиями, традициями и обычаями княжеских дружин, вечевого (демократического) управления, чувства локтя и самосохранения, естественным образом являлись основой судопроизводства у казаков.

Со времен Русской Правды (XI в.) и Двинской грамоты (к. XIV – нач. XV в.в.) до начала XVIII века – времен правления Петра I на окраинах России, там, где центральная власть с ее структурой и нормами права была слабо, а это в полной мере можно отнести к казачьим землям, в большой степени сохранились древние традиции и обычаи в области права.

Несмотря на огромную основополагающую роль православия в казачьей среде и проникновение на казачьи земли писанных в Русском государстве норм и законов,

¹⁷³ Подробнее см.: С.Ю.Краснов. Обычные суды в станицах и хуторах Области войска Донского во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Право. Вып. 2. 1997. С. 19 – 23.

многие конфликты бытового, внутриобщинного (хуторского и станичного) уровня подчас разрешались в соответствии с обычаями и понятиями казаков о добре и зле, степени и виде наказания, неразрывно связанными с условиями их быта и условий постоянной готовности к сражениям.

В этих условиях, иногда вроде бы незначительный проступок, нарушение обычая могли угрожать жизни и благосостоянию не только одного человека, но и всему казачьему сообществу – общине.

Именно поэтому судопроизводство донских казаков, как по уголовным, так и по гражданским делам осуществлялось в одинаковых формах и основывалось почти исключительно на нормах обычного права. Это объясняется тем, что обычное право «внимательно и человечно относится к таким особенностям казачьего быта, о каких не найдешь и намека в писаных законах. Оно стремится достигнуть правды во всем, по своему крайнему казачьему разумению, ни малейшего внимания на то, что это обычная правда иногда сильно не походит на правду юридическую, изложенную в писаных книгах»¹⁷⁴.

Это находило подтверждение даже в XIX веке при проведении окружным войсковым начальством проверки деятельности станичных судов. Начальник Черкасского округа подполковник Казмин в докладной записке наказному атаману от 9 мая 1878 г., ссылаясь на то, что Положением 1870 г. не определено подробных правил для ведения дел в станичных судах, указал, что это влечет за собой большие нарушения. В частности, к разбирательству дел часто не вызываются истцы, ответчики и свидетели, а если и вызываются, то не письменными повестками, а словесно; разбор дел производится не полным числом судей и иногда даже одним судьей; решение суда не везде записывается в установленную для этого книгу; решения приводятся в исполнение без предварительного их объявления тяжущимся; не выдаются своевременно копии решений; наказания за незначительные проступки назначаются несоразмерные; допускается предварительное исполнение по решению; тяжущиеся лишаются права обращаться с кассационной жалобой; назначение в делах по личным оскорблениям денежного взыскания в размере, установленного только в отношении

¹⁷⁴ Из Кагалина. // Донские областные ведомости. 1879. № 90.

исков и тяжб имущественных¹⁷⁵.

Наиболее полно вопросы судопроизводства были урегулированы в Положении 1870 г., которое затрагивало в основном станичные суды. Согласно названному Положению, все дела в станичных судах рассматривались устно. При судебном разбирательстве разрешалось присутствовать и посторонним лицам. Задачей суда было, прежде всего, примирение всеми мерами тяжущихся сторон. При невозможности примирения сторон судьи должны были выносить решения, учитывая все обстоятельства дела «на основании местных обычаев и правил, принятых в казачьем быту»¹⁷⁶.

В основу решений станичных судов, также как и волостных, был положен правовой обычай. Решения этих судов считались окончательными и не подлежали апелляции. Теоретически ни одна из существовавших инстанций суда или административного управления не могла быть компетентна в отношении норм обычного права и подвергать сомнению правильность вынесенного судьями-казаками решения и отменять его. Поэтому приговоры станичного суда по проступкам, подлежащим его рассмотрению, считались окончательными. Они отменялись окружными судами, если выносились по делам, не относящимся к компетенции станичного суда, или выносились без вызова участвующих в нем лиц.

Апелляции должны были подаваться в месячный срок со дня объявления приговора суда. Решения как по спорам и тяжбам, так и по проступкам приводились в исполнение станичным атаманом и его помощниками.

Судебное разбирательство в станичном суде начиналось по следующим основаниям: при явке злоумышленника с повинной (уличив кого-нибудь в воровстве, станичники иногда заставляли его идти самого в суд и давать признания, угрожая в противном случае избиением); по сообщению должностных лиц (атамана, помощника и др.); по жалобе станичников и соседей обвиняемого; по жалобам потерпевших; по инициативе самого суда.

Потерпевший обращался в станичный суд с жалобой, которую он излагал устно или в письменном «объявлении». «Объявления» составлялись судьей или писарем в

¹⁷⁵ К вопросу о компетенции станичных судов. // Донские областные вестн. 1880. № 25.

¹⁷⁶ 2 ПСЗ. Т. 45. № 48354.

большинстве случаев за деньги или за «магарыч». Истец просил станичный суд «поступить с обидчиком по закону», «поступить по совести» и т. п. Получив жалобу или «объявление», суд вызывал тяжущихся и свидетелей. Часто на станичный суд вместо ответчика являлись его отец или дядя, интересы подростков защищали их родители.

Иногда жаловались всей семьей, особенно в делах о наследстве и по семейным спорам. Неявка истца обычно служила доказательством прекращения дела; неявка же ответчика влекла за собой штраф для последнего и отсрочку дела до последующего заседания. То же самое касалось и свидетелей. В свидетели казаки шли неохотно, отговариваясь «по причине дальнего расстояния» или потому, что «через это можно нажать себе врага». Штрафы же с неявившихся взыскивались с большим трудом. Примирение в станичных судах допускалось по всем делам: о драках, семейных ссорах, спорах между соседями и т. п. В станицах большинство дел заканчивалось миром.

«Мы, - говорили казаки, - народ незлобивый; гнев прошел, мы и на мир охотно идем и это хорошо, потому как мы развязываем на земле и сами будем развязаны на небе - так по закону Божьему». При примирении магарыч обычно был общий («с носа») истца и ответчика, который тут же на суде и распивался. Условия примирения записывались на обратной стороне «объявления», после чего оно сдавалось в станичный архив на хранение. В случае если обе стороны были недовольны решением суда, они составляли «мировую сказку» на своих условиях и при решении спорного вопроса руководствовались уже ей.

Если тяжущихся примирить не удавалось, то судьи не редко еще раз опрашивали истца, ответчика и свидетелей, тщательно обсуждали все имеющиеся в деле судебные доказательства и только после этого выносили окончательное решение. Обычно судьи просили обвиняемого сознаться, потому что чистосердечное признание вело к смягчению наказания. В некоторых станицах сами станичники, заподозрив какого-нибудь казака в краже и т. п., вызывали его в кабак или к себе в гости и начинали жестоко избивать до тех пор, пока он не признавался¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 47.

«...Заподозренные в краже приглашены были на выпивку и закуску в кабаки, где их и «взяли за приставы». Зять сделал кому-то полупризнание, заявив, что из пропавших лошадей можно будет некоторых воротить. Такое признание подлило масла в огонь, и заподозренных взяли на кулаки и «понесли»¹⁷⁸.

В некоторых случаях кулачный самосуд станичников служил завершением дела. Но чаще он являлся способом побудить злоумышленника самому пойти к судьям с чистосердечным признанием, которое имело в станичном суде доказательную силу.

Большую роль играли на суде и свидетельские показания. При этом судьи могли принимать свидетельские показания не только от посторонних, но и от родственников обвиняемого. К свидетельству допускались и несовершеннолетние дети. Во время допроса свидетелей судьи смотрели не столько на степень родственной близости свидетелей к одной из сторон, сколько на сам способ дачи показаний. Они прислушивались к речи свидетелей, к интонации их голосов, внимательно всматривались в выражение лиц и т. п. Огромное значение имела и сама личность свидетеля. Для решения дела обычно требовалось не менее двух свидетелей, хотя казаки в некоторых станицах считали, что «если один свидетель и того слушают»¹⁷⁹.

В качестве доказательств на судебных заседаниях принимались письменные документы: разного рода письменные акты, договоры купли - продажи, расписки, духовные завещания, мировые соглашения и т. п. В ряде случаев, для придания письменным документам доказательственной силы, требовалось их освидетельствование в станичном правлении. При сомнениях в достоверности, судьями производилось сопоставление почерков ответчика и в спорном документе.

Доказательствами в станичном суде могли служить вещи обвиняемого (фрагменты одежды, обувь и т. п.), орудия преступления (лопата, лом и т. п.), а также разного рода телесные повреждения в виде синяков, ссадин и пр. Следы, оставленные похитителями могли сличаться со следами подозреваемых лиц.

Например, станичный атаман, урядник Фомичев, услышав об убийстве в доме Дулимова, тут же распорядился арестовать проживающих в станице лиц, известных

¹⁷⁸ Хутор Веселый. // Приазовский край. 1889. № 339.

¹⁷⁹ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 47.

своей «разнузданною нравственностью». Затем он приступил к осмотру «местности жилища» Дулимова, где на влажной почве были замечены следы людей. Обстоятельство это свидетельствовало о том, что преступниками были пришлые, посторонние люди, тем более что мерки, снятые со следов, найденных около жилища Дулимова, не подходили к следам арестованных лиц»¹⁸⁰.

Если казак подозревал другого казака в краже сена, то просил суд «сличить» свое сено с сеном заподозренного в краже. Свое сено хозяин узнавал по цвету и составу входящих в него трав. «Сено на сено не приходится, - говорили казаки, - то есть сено аржанец, а то ядреное, а то чернобыли много или донника... все ж есть отличие какое-нибудь»¹⁸¹.

При краже хлеба поступали аналогичным образом. Принадлежность снопов определяли по тому, «как окручено связло», «где завязка»; «один перевязывает снопы ближе к голове, другой дальше; один подтыкает связь справа, другой слева». Хлеб «в зерне» идентифицировали в зависимости от содержания куколя, сорной травы и т. п. При краже леса «требуются обыкновенно очень тонкие доказательства: приходится ли концы арестованных деревьев в месте сруба как раз к пням порубки»¹⁸².

В качестве судебных доказательств, принимались и различные тавра, меты, «скрытые меты» на вещах и предметах домашнего хозяйства. Так, в Евтеревской станице был утерян плуг. Вор утверждал, что купил плуг на ярмарке в другой станице. Тогда истец попросил позвать кузнеца, изготовившего этот плуг. В доказательство кузнец показал «скрытую мету под ухом» у плуга, которую вор не заметил¹⁸³.

Доказательствами могли служить и разного рода символические действия, сопровождающие заключение брачного договора, актов купли - продажи, условий найма и т. п., а также магарычи, распитые при этом¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Убийство в Верхне-Курмоярской станице (из записок приезжего) // Донские областные ведомости. 1879. № 61.

¹⁸¹ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 48.

¹⁸² Крюков А. О станичных лесах Донской области. // Сборник областного войска Донского статистического комитета. Вып. 10. 1911. С. 89.

¹⁸³ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 48.

¹⁸⁴ Там же.

Так, в один станичный суд казаком была подана жалоба на отказ другого казака выдать свою дочь за его сына, после того как они «по христианскому долгу зажгли свечу, помолились Богу и за доброе слово выпили водки ...» По обычаю, на хлеб невесты клали хлеб жениха, после чего отцы жениха и невесты, положив руки на хлебы, определяли неустойку, на случай «рассказа», то есть отказа с чьей - либо стороны ¹⁸⁵.

В день сватовства осуществлялось «рукобитие». При этом клали «заряд», по типу штрафа на случай отказа, - на жениха 100 рублей, а на невесту - 50 рублей, за бесчестье. С этого дня брачный союз на словах считается заключенным ¹⁸⁶.

Средствами доказывания в казачьих судах могли служить «божба», целование дула заряженного ружья, снятие и целование иконы, присяга на «ружнице», а также так называемая «общая правда» - обход с иконой в руках прежней границы земельных угодий и др. ¹⁸⁷ Особенно характерно это было для неофициальных народных судов.

Если доказательств, для решения дела не хватало, тогда судьи спорный предмет отдавали нередко на хранение одной из сторон. Например, в деле о самовольном засеве чужого поля земли поручалось одной из сторон «снять хлеб с корня, чтобы не пропал», но не распахивать до решения спора. Чтобы обнаружить украденные вещи, часто приходилось устраивать обыски по договорам. При этом людей уважаемых просили извинить «за беспокойство» и обыскивали их «только для вида». Во многих станицах обыскивали только заподозренных в краже ¹⁸⁸.

Иногда казак соглашался подвергнуться обыску лишь при условии, что если у него ничего из краденного не обнаружат, то заплатят «за бесчестье» 25 - 100 рублей. Таких «горделивых» обычно удавалось уговорить впустить в дом без залога.

Бездоказательное обвинение само по себе еще не влекло отказа в иске. Судьи старались уличить ответчика «окольными путями». В конечном счете, они решали дело по личному «своему убеждению», «по голосу совести», «глядя по человеку», «соображаясь с обстоятельствами дела» ¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Пономарев С. Луганская станица. Рукобитие. // Донские областные ведомости. 1876. № 50.

¹⁸⁶ Никулин П. Народные юридические обычаи донских казаков 2-го округа. // Донская газета. 1875. № 84; Антонов Н. Из Каменской станицы. // Донские областные ведомости. 1875. № 84.

¹⁸⁷ Харузин М. Сведения о казацких общинах на Дону. М., 1885. С. 356 – 363.

¹⁸⁸ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX в. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 49.

¹⁸⁹ Там же.

После вынесения приговора стороны расписывались в специальной книге, куда заносились протоколы заседаний суда. Неграмотные обычно просили расписаться за себя кого-нибудь из присутствующих на суде или одного из судей. Для этого они подходили к грамотному и подавали ему правую руку; отсюда пошло распространенное среди казаков выражение: «расписался по рукоданной просьбе». После вынесения приговора «правая сторона» иногда просила судей потребовать с ответчика «судебные издержки»: плату писарю за объявления, все магарычи за различные справки, а также плату за потерянное время, особенно в страдную пору.

Довольно часто само решение станичного суда выходило за рамки требований, предъявленных в иске. Так, одна казачка просила присудить ей вознаграждение за отказ родителей невесты от свадьбы. Суд постановил удовлетворить ее просьбу, но, кроме того наказал невесту общественными работами за насмешки над своим женихом, хотя на это никто не жаловался ¹⁹⁰.

Если при решении дела выяснялось, что виновным оказывалось третье лицо, на суде не присутствующее и в «объявлении» истца не указанное, то судьи нередко заочно выносили приговор о его наказании, после чего посылали полицейского для приведения этого приговора в исполнение.

В отношении судебных ошибок казаки говорили, что «ошибку в фальшь не ставят». Однако большинство подобных «ошибок», несправедливость и произвол совершались в отношении крестьян и иногородних, проживающих в Области войска Донского. Если крестьянин или иногородний судился с казаком в станичном суде, то ему редко удавалось добиться справедливого решения судей, так как предпочтение всегда отдавалось казаку.

В качестве наказаний станичными судами применялись следующие меры: штраф в пользу станицы; публичная порка плетью или розгами; «заключение в подполье» или «тягилевку» (тюрьму). Нередко виновного обязывали отработать стоимость украденного или приговаривали к посылке на службу вне очереди.

Что касается различных позорящих наказаний, то они в основном присуждались за воровство и прелюбодеяние. Так, вора связывали руки и вешали все украденное им на

¹⁹⁰ Ульянов О. Случаи из современной судебной практики. // Донские областные ведомости. 1875. № 97.

шею. Прелюбодеев связывали рука с рукой. В обоих случаях, вода по улицам, били в ведра, заслонки и прочее.

Укрывшего женскую юбку, нарядив в нее, водили по станице с барабанным боем. Казака, который украл два хомута, корыто, долота и прочее, поймали с поличным и присудили «выпить с него» два ведра водки, взвалить ему на голову украденное имущество. Затем, положив все в корыто и привязав к нему веревку, заставили его таскать по всему поселку. Водили его с барабанным боем до тех пор, пока он от усталости не упал без чувств на землю ¹⁹¹.

Определяя тот или иной вид наказания, судьи старались назначать такое, которое было бы «почувствительнее». Поэтому если, например, они видели, что виновный - человек богатый и три рубля ему не трудно выплатить, то приговаривали его к аресту. При определении денежного взыскания также смотрели на степень благосостояния виновных. Так, нередко станичные суды приговаривали к штрафу, значительно превышающему цифру, указанную в Положении 1870 г.: вместо трех рублей взыскивали по 15, 20 рублей серебром и т.д. Арестованные обычно отбывали наказание в станичной избе и только в очень редких случаях их отправляли в местную окружную тюрьму. Это объяснялось тем, что станичные общества должны были выделять из своих средств на содержание в окружной тюрьме своих станичников ¹⁹².

Анализ правил судопроизводства в станичных судах, установленных Положением 1870 г. позволяет раскрыть ряд недостатков в их деятельности. «Сначала дело шло довольно хорошо, - свидетельствовали современники, - но потом, когда в станице (Казанской – Е.Ч.) была открыта камера мирового судьи, положение дела изменилось, многие станичные обычаи и правила при этом не только перестали быть законом, но даже подвергались преследованию, и станичный суд был парализован, потерял всякую силу и значение. Не имея на все точного указания, суд из боязни ответственности за превышение власти, стал принимать к своему разбору только гражданские споры и тяжбы. Из преступлений же он считает маловажными и подлежащими его

¹⁹¹ Тимощенко И. В. Общественный быт и народные обычаи казачьей станицы. // Труды Областного Войска Донского статического комитета. Новочеркасск, 1874. Вып. 2. С. 159 - 160.

¹⁹² Краснов С.Ю. Наказание виновных по обычному праву донских казаков во второй половине XIX века. Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 2. 1999. С. 48 – 49.

разбирательству разве какие-либо проступки против дисциплины и трезвости (непослушание и пьянство). Воровство же, например, он не примет к разбору, хотя бы оно было учинено на одну только копейку»¹⁹³.

Положением 1870 г. не предусматривалось и эффективного механизма привлечения к суду ответчика. Иногда получивший повестку прямо отказывался ехать в суд в назначенный день ссылаясь на занятость: «в другой раз съезжу, а теперь некогда, пускай штрафуют, коли хотят».

Иногда поселковому атаману предписывалось привести вызываемого в суд силой. Однако последний мог «замагарычить» атамана и тот расписывался в получении повестки несколько позже и привозил обвиняемого в станицу тогда, когда уже все судьи разошлись. Чтобы привести в суд ответчика, живущего в самой станице и не являющегося, несмотря на неоднократные повестки, к нему посылали полицейского. Но ответчик либо прятался где-нибудь у соседей, либо «замагарычивал» полицейского, и последний, вернувшись в станичное правление, заявлял, что не нашел его.

Штрафы за неявку взимались властями крайне неохотно, так как большинство штрафуемых приходились им либо родственниками, либо кумовьями, либо приятелями. То же самое повторялось и при приведении в исполнение приговора станичного суда: атаману то совестно беспокоить близкого ему человека, то трудно заставить обвиненного подчиниться решению, если последний человек влиятельный. Поэтому решения станичных судов подолгу оставались без исполнения.

Достаточно частыми были и злоупотребления своим положением самими судьями. Во многих станицах в суде без «магарычей» вообще ничего нельзя было сделать. «Угощали» судей и тогда, когда приносили прошения и по окончании дела. В некоторых местностях судьи при приеме прошения прямо заявляли, что без водки они судить не будут. Кроме того, судьям делали и подарки: поросят, сахар, сало и др. Иногда судьи получали подарки от обеих сторон и выносили решение в пользу давшего больше. Некоторые источники содержат свидетельства о том, что в изучаемый период сложилось такое положение, когда «кормление и подпаивание станичных судей - вещи до того необходимые, что без них ничего не поделаешь: «... тот только и прав бывает,

¹⁹³ Тимощенко И.В. Общественный быт и народные обычаи казачьей станицы. // Труды Областного войска Донского статического комитета. Новочеркасск, 1874. Вып. 2. С. 157.

кто больше перетаскает полуштофов в камеру станичного суда; камера эта нередко обращается в места пьянства и до сих пор станичный суд остается без всяких преобразований»¹⁹⁴.

С другой стороны, станичные судьи, не понимающие специализации своих обязанностей, принимали на себя полицейско-административные обязанности, осуществляя их преимущественно таким образом, что отправляли из питейных заведений под арест различных лиц, «в чем-либо не сошедшихся с мнением судей или уклоняющихся от угощения ...»

Многочисленные недостатки и злоупотребления в деятельности станичных судов во многом вели к ослаблению контроля за исполнением судьями своих обязанностей со стороны станичных властей. По свидетельству очевидцев, станичные и поселковые атаманы, возложившие все судопроизводство на станичных судей, совершенно не считали себя обязанными даже вмешиваться в это дело. Лишь изредка можно было найти такие приговоры станичного суда, в которых бы принимали участие станичные или поселковые атаманы.

Вследствие этого, зачастую оставались без последствий не только маловажные проступки, но и такие преступления, которые влекли за собою в качестве наказания лишение или ограничение прав состояния. С лишением права станичных судей принимать жалобы вне суда, возможно, некоторые злоупотребления были бы устранены. Очевидно, что к таким последствиям привело бы и уничтожение обычая - решать дела в питейных заведениях¹⁹⁵.

Конечно, ослабление контроля за деятельностью станичных судей, в некоторых случаях, можно было объяснить халатным отношением станичных властей к своим прямым обязанностям. Однако факты свидетельствуют, что независимость судей от станичного правления была мнимой, не отражала истинного положения дел. Кроме того, сама эта независимость была выгодна обеим сторонам: судьи могли выносить несправедливые приговоры, которые не соответствовали ни нормам обычного права, ни общероссийскому законодательству, не неся за это никаких наказаний; станичным же властям удавалось «и честь соблюсти, и капитал приобрести», то есть также

¹⁹⁴ Из Кумылги. // Донской голос. 1881. № 27; Станица Нижнекундрюческая. // Донской голос. 1881. № 40.

¹⁹⁵ Юрепин А. Заметки о станичном управлении. // Донские областные ведомости. 1878. № 27.

безнаказанно злоупотреблять своим служебным положением.

Атаман мог освободить станичного судью, его сына или зятя от судебной повинности бесплатно или за сравнительно малую плату, а также в других случаях. Например, если сын судьи не явился на зимние учения малолеток, на это не обращали внимания. Это бывало в том случае, если станичный судья действовал сообразно с желаниями атамана ...¹⁹⁶

Что же способствовало подобному проявлению беззакония со стороны станичных властей? Причина заключалась в самом Положении 1870 года, предоставлявшем казакам право «ограждать себя и свою собственность от людей вредных». Согласно ст. 7 названного Положения, сходу предоставлялось право удалять из своей среды вредных и порочных лиц. Вскоре началась массовая высылка воров.

Однако непродолжительное время спустя казачье начальство указало обществам на необходимость принятия к правонарушителям мер предварительного воздействия в виде лишения права голоса, общественных работ и ареста. Если после всех этих мер исправления не наступало, то только тогда допускалось голосование на полном сходе и непременно в присутствии участкового заседателя на предмет выселения. Областное правление без этих «домашних мер» ходатайств общества о выселении в Сибирь «не уважало»¹⁹⁷.

Свидетельством того, как эти благие пожелания войскового правительства воплощались в реальной жизни донских казаков, являются сообщения из станиц:

«... На наши общественные станичные сходы по Положению штрафованные лица не должны допускаться, так как они по суду или другим приговорам лишены права голоса. Подобные лица вносятся в имеющуюся в правлении штрафную книгу, с обозначением рода поступка и наказания, за которые их лишили участия в общественных делах. Одни станичные правители заглядывают в эту книгу, а другие, отслуживши целое трехлетие, не успевают увидеть ее, почему иногда на сход появляются штрафованные лица и подписывают приговоры, а станичники иногда из боязни сильного голоса или же в силу своей материальной зависимости от того же лица, большей частью молчат... Люди зажиточные всегда найдут путь, по которому легко

¹⁹⁶ Из Кагалина. // Донские областные ведомости. 1879. № 90.

¹⁹⁷ Меры против воров. // Донская газета. 1876. № 18; Донские областные ведомости. 1876. № 7.

восстановить право своего голоса в каком-нибудь обществе. Так, например, чтобы перейти в торговое общество, необходимо иметь одобрительное свидетельство от станичного правления в своем поведении. Свидетельство это получить нетрудно как штрафованному, так и не штрафованному ...»¹⁹⁸.

При голосовании о высылке воров и конокрадов в Сибирь на сборах нередко присутствовали оштрафованные и несовершеннолетние казаки, также стремившиеся принять участие в голосовании что, разумеется, было совершенно недопустимым¹⁹⁹. Однако процветавшее в атаманской среде взяточничество и мздоимство сводило на нет любые попытки достижения правосудия.

Заслуживающие доверия источники свидетельствуют, что «... насчет вредных лиц из среды общества атаман докладывает, чуть ли не на каждом сходе, а все потому, что здесь играет роль коммерческий расчет; лишь раз укради, хоть курицу, - вот и будешь в списках для отправки в Сибирь». За деньги, даже ворованные, атаман мог исключить из списка²⁰⁰. Подобные сообщения в периодической печати области войска Донского были нередкостью.

Приведенные выше недостатки и злоупотребления свидетельствуют о том, что станичные суды постепенно превращались в те официальные органы, где вопреки народным обычаям имели место несвойственные казачьему быту стремления к формализму и казуистике.

Наряду со станичным судом, Положение 1870 г. разрешало обращаться по взаимному согласию к третейскому, или «третьяковскому», «медиаторскому» суду. Третейский суд у казаков применялся редко и допускался по делам спорным и тяжёлым на любую сумму, если с этим не было соединено преступление или проступок и польза лиц, состоящих в опеке.

Им могли воспользоваться обыватели одной или разных станиц. Третейский суд состоял из посредников, выбираемых по взаимному согласию сторон. Третейские судьи разбирали дела без участия казаков. Только достигнув соглашения, они объявляли решение на сходе. Решение считалось вступившим в силу с момента объявления

¹⁹⁸ Из станицы Б...// Донские областные ведомости. 1875. № 83.

¹⁹⁹ Из Пятиизбянской. // Донская газета. 1875. № 59.

²⁰⁰ Никулин П. Станичные картинки. // Донская газета. 1875. № 74.

сторонам и внесения в судебную книгу. Обжалованию оно не подлежало.

Кроме станичного и третейского суда, право наказывать казаков за незначительные правонарушения и нарушения военной дисциплины имели наказной атаман, атаманы отделов и атаманы станиц. Так наказной атаман имел право налагать взыскания на казаков служилого состава в виде командирования вне очереди на службу и высылке на жительство в отдаленные станицы, на срок не свыше 4 лет за умышленную утрату коня, нарушение правил воинского «чинопочитания» и дисциплины, неисправное снаряжение на службу. Атаманы отделов имели право подвергать казаков за «маловажные» проступки денежному взысканию до 10 рублей, аресту и общественным работам не свыше 7 дней ²⁰¹. Станичные атаманы за незначительные проступки назначали общественные работы до 2 дней, взыскивали штраф до 1 рубля, подвергали аресту до 2 дней ²⁰².

Регламентация рассмотрения дел в отношении казаков военным судом осуществлялась на общих основаниях. Правилами «О подсудности по преступлениям лиц войскового сословия всех вообще казачьих войск» 1870 г. определялось, что преступления казаков, подлежащие военному суду, рассматриваются на основании правил, общих для военно-сухопутного ведомства, а преступления, подлежащие ведению гражданских судов на основании общих уголовных законов ²⁰³. В Области войска Донского военно-судебный устав был введен в 1870 г.

Возникшие при рассмотренных в выше обстоятельствах мировые и окружные суды, на территории Области войска Донского подчинялись общим правилам судопроизводства, установленным 20 ноября 1864 г. Учреждением судебных установлений, Уставами уголовного и гражданского судопроизводства и Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

От монархии к республике.

Правовая регламентация судостроительства и судопроизводства в 1891 - 1919 гг.

«Положение об общественном управлении станиц казачьих войск» от 3 июля 1891 г. более детально (в 56 статьях) оговаривало организацию и деятельность

²⁰¹ Свод законов Российской Империи. Т. 1. СПб., 1913. № 227.

²⁰² 2 ПСЗ. Т. 45. № 48354.

станичного суда ²⁰⁴. Согласно названному Положению, станичный суд образовывали суд станичных судей и суд почетных судей (см. приложение № 20).

Суд станичных судей учреждался в каждой станице, а суд почетных судей - на две станицы, по особому расписанию, утверждаемому наказным атаманом. В станичный суд избирались сходом от четырех до двенадцати человек, в почетный - от трех до шести почетных судей. Присутствие судов состояло из трех очередных членов в суде станичных судей и четырех - в суде почетных судей. Очередность определяли между собой считавшиеся запасными судьи, не вошедшие в очередь. Протокол об этом заверял станичный атаман.

Судьи не вправе были принимать участие в разрешении дел, касающихся их самих или членов их семей. Надзор за порядком в суде осуществлял председатель суда, который мог обращаться за содействием к станичному атаману.

Таким образом, суд станичных судей был начальным звеном в структуре местной юстиции казачьего войска. В станичные судьи избирались лица, пользующиеся в своей среде полным доверием, отличающиеся безукоризненным поведением и «домовитостью». Станичные судьи избирались сбором сроком на один год. В почетные судьи предпочтительно выбирали грамотных казаков, урядников, офицеров, чиновников и лиц, имеющих награды. Суд почетных судей служил своеобразной инстанцией, где можно было обжаловать решения суда станичных судей по искам на сумму свыше 30 рублей, а так же по приговорам, превышающим половину максимальной суммы или срока наказания, предусмотренного законом. Почетные судьи избирались станичным сбором на три года и утверждались наказным атаманом.

Правила подсудности для станичного суда были в целом такие же, как и для волостного суда. Он принимал к своему разбирательству споры и тяжбы по имуществу, а так же маловажные проступки станичных обывателей. Вопрос о подведомственности дел и о цене иска в станичном суде неоднократно становился предметом официального и неофициального толкования.

Так, военное министерство в ноябре 1891 г. разъяснило вопрос о праве станичных судов решать дела по лесным порубкам с суммой иска до 100 рублей.

²⁰³ 2 ПСЗ. Т. 45. № 48207.

²⁰⁴ 2 ПСЗ. Т. 11. № 7782.

Правительствующий Сенат 14 февраля 1896 г. также предоставлял станичным судам право решать дела о взысканиях по векселям на сумму до 100 рублей ²⁰⁵.

Под маловажными проступками понимались нарушения норм взаимоотношений внутри общины, не влекущие уголовной ответственности. К ним относились в частности проступки против общественного порядка - шум, брань на улице, драка, непочитание, «грубость и дерзость младших противу старших возрастов», грубость и неповиновение работников своим хозяевам, непослушание родителям... пьянство, расточительность, и вообще проступки, «противные благопристойности и чистоте нравов». В компетенцию станичного суда попадали также дела о краже и «воровстве-мошенничестве», когда цена краденного или присвоенного обманом не превышала 30 рублей ²⁰⁶.

По Положению 1891 г. станичный суд вправе был приговаривать виновных в совершении «маловажных проступков» к одному из следующих наказаний: денежному взысканию не свыше 6 рублей; аресту не свыше 8 дней; общественным работам не свыше 8 дней. Дела решались по большинству голосов судебного присутствия, а при их разделении считалось, что голос председательствующего важнее и дает перевес.

В отношении лиц, неоднократно подвергавшихся указанным выше наказаниям, суд мог увеличить денежное взыскание до 10 рублей, а срок содержания под арестом до 12 дней. Суд также принимал меры к возвращению похищенного имущества или к возмещению причиненного вреда или убытков, если на этом настаивал потерпевший. Штраф налагался, как правило, на тех станичных обывателей, которые могли его уплатить. Штрафы обычно взыскивались станичным атаманом и поступали «в доход общественных сумм». Если ответчик не мог заплатить присужденной суммы в назначенный срок, то закон предусматривал взыскать эту сумму из доходов, получаемых ответчиком с принадлежащего ему недвижимого имущества ²⁰⁷.

Если денежная сумма не могла быть востребована и таким путем, то взыскание обращалось на движимое имущество ответчика. Характерно, что названное Положение не допускало принудительного изъятия икон, форменного обмундирования,

²⁰⁵ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. Т. 14. СПб, 1898. № 41.

²⁰⁶ РГВИА. Ф. 330. О. 61. Д. 2124. Л. 1.

²⁰⁷ 3 ПСЗ. Т. 11. №7782.

вооружения, снаряжения и строевой лошади²⁰⁸.

К выполнению общественных работ приговаривали относительно редко. Подвергнутые им лица мыли полы в общественных зданиях, мели улицы. Общественными работами наказывались чаще женщины, наказание это было позором и свидетельствовало о безнравственности проступка.

Наряду со станичным судом, Положение 1891 г. разрешало истцу и ответчику по их взаимному согласию обращаться к «третейскому по совести суду одного или нескольких посредников». Эти суды могли решать спорные и тяжёлые дела на любую сумму, если они не были соединены с совершением преступления или проступка и не затрагивали интересы лиц, находившихся под опекой. Третейский суд не был вообще стеснен какими-либо процессуальными формами. Его решение объявлялось сторонами немедленно, заносилось, в имеющуюся при станичном правлении книгу решений и было окончательным.

Если предметы ведения и пределы власти станичного суда были определены названным Положением достаточно четко, то процедурные вопросы, механизм деятельности станичных судов определялись не так конкретно.

Данный нормативный акт указывал, что по спорам и тяжбам дело разбиралось станичным судом «не иначе, как по просьбе истца», а по проступкам - по жалобе потерпевшего или его родственников, а также по требованию станичного или хуторского атамана, либо по заявлению свидетеля происшествия.

Положение также определяло, что просьбы и жалобы подаются в дни заседаний непосредственно в суд, а в остальное время - станичному атаману. Суть жалобы должна была кратко вноситься в книгу просьб и жалоб, с указанием всех лиц, подлежащих вызову в суд. Вместе с тем сроки разбора жалоб не определялись. Не указывалось, кто и как должен вызывать тяжущихся и свидетелей и какова должна быть их ответственность за лжесвидетельство.

Не определяло Положение и правил отвода свидетелей и судей. Отмечалось лишь, что уважительность причины отвода устанавливается судом на основании местных обычаев. О правилах расследования происшествия и доказывания вины в Положении

²⁰⁸ Там же.

1891 г. также умалчивалось.

Анализ архивных следственных протоколов показывает, что обязательных правил для оценки доказательств не существовало. Сила их определялась в каждом конкретном случае субъективными особенностями доказывающего и объективными фактами («глядя по человеку и по делу»). Взвешивали доказательства сами судьи: им принадлежало право признавать доказательства убедительными или отрицать их значение. Доказывать на станичном суде можно было не только факты, но и право.

В таких случаях каждая сторона стремилась убедить судей, что к ее делу применима избранная ею норма, а не та, на которую ссылается противоположная сторона. Объясняется это сравнительной немногочисленностью твердо установившихся обычаев и довольно быстрым развитием жизни, под влиянием которой старые понятия теряли свое значение, а новые только зарождались.

Характерно, что предварительное выяснение обстоятельств конфликта или тяжбы станичным судьям в обязанности не вменялось. Им лишь дозволялось в случае необходимости и по их усмотрению производить дознание «в присутствии двух или более посторонних лиц из местных домохозяев» - по делам о проступках. При разборе тяжб, проверку доказательств и осмотра на местности при свидетелях, судьи могли проводить лишь по просьбе тяжущихся.

Складывалось такое положение, когда обращение в станичный суд имело смысл лишь, когда заявитель мог представить все необходимые доказательства по обвинению конкретного лица в причинении ему ущерба, нанесении оскорбления и т. п.

Вместе с тем Положение 1891 г. предусматривало, что жалобы на непринятие станичным судом просьб и жалоб к своему рассмотрению, а также на медлительность в назначении дела к разбирательству, подаются станичному атаману²⁰⁹. Данная норма использовалась администрацией как возможность вмешательства в деятельность суда. Передавая жалобу суду, атаман нередко высказывал свое мнение о характере или мере наказания, которому должен подлежать обвиняемый.

Положение 1891 г. регулировало и некоторые элементы формальной стороны заседаний станичных судов. Так, в станичном суде дела рассматривались коллегиально в присутствии трех судей. Присутствие суда почетных судей состояло из четырех

человек. Судебное заседание вел избиравшийся судьями председатель, положением было предусмотрено, что в исключительных случаях атаману отдела предоставлялось право возлагать представительство в суде на станичного атамана, и даже, в крайнем случае, на иное лицо по его усмотрению. Суд станичных судей должен был собираться на свои заседания не менее двух раз в месяц; суд почетных судей - не менее одного раза. Формально станичной администрации запрещалось вмешиваться в ход судебного заседания.

Дела рассматривались устно и решались по большинству голосов. При рассмотрении споров, тяжб и дел по личным оскорблениям, суд принимал меры к примирению сторон. Решения и приговоры суда записывались в специальную книгу. Ответственность за исполнение решения станичного суда возлагалась на станичного атамана или его помощника.

Положение регламентировало порядок обжалования решений суда станичных судей, а также отмены его решений и приговоров. Жалобы на решение суда станичных судей «недовольная сторона» имела право подать в суд почетных судей в двухдневный срок со дня объявления решения или приговора суда станичных судей. Оформлялись они письменно или доводились словесно до станичного атамана. Суду почетных судей было представлено право усилить наказание, назначенное судом станичных судей, если при рассмотрении дела этот суд приходил к выводу, что жалоба направлена к «проволочке» дела и к уклонению от наказания.

Большой интерес представляет вопрос о случаях кассации и отношении к ним станичных судей. Общей чертой всех прошений о кассации являлось стремление добиться нового рассмотрения дела. Мотивами кассационных жалоб при этом являлись несостоятельность решения суда, несоразмерность наказания, неправильность оценки доказательств, разрешение дела в отсутствие необходимых свидетелей. В целом, количество поступавших в суд почетных судей кассационных жалоб было невелико. Так, в 1898 г. в суды почетных судей их поступило только 4,3 % от общего количества дел, рассмотренных в судах станичных судей²¹⁰.

«Положение об общественном управлении станиц казачьих войск»

²⁰⁹ З ПСЗ. Т. 11. № 7782.

²¹⁰ РГВИА Ф. 330. Оп. 61. Д. 1792. Л. 14.

предусматривало возможность отмены окончательных решений и приговоров станичного суда вышестоящей административной инстанцией - войсковым хозяйственным правлением. Формальным основанием такого решения могла быть просьба заинтересованных лиц в следующих случаях: если станичный суд выносил приговор или принимал решение по делу, которое ему не подведомственно; если решение или приговор выносились без вызова участвующих в деле лиц и если приговор выходил за рамки, предусмотренные законом.

Если станичный суд по делам о проступках явно превышал власть, предоставленную ему законом, то решения суда могли быть отменены и без просьбы заинтересованных лиц, по представлению атамана отдела. По тяжбым и исковым делам для подачи просьбы был установлен срок в один месяц, а по делам о проступках - одна неделя со дня объявления решения или приговора. Жалобы рассматривались без вызова заинтересованных сторон. Сроков их рассмотрения в законодательном порядке не устанавливалось.

Следующей вышестоящей инстанцией, куда могли подаваться жалобы, был Правительствующий Сенат. Последнему жалобы подавались реже. Как правило, это происходило тогда, когда в этом была заинтересована войсковая администрация.

Однако и в войсковое хозяйственное правление жалобы подавались не часто. Процент удовлетворенных был еще ниже. В отчете Главного управления казачьих войск за 1908 г. отмечалось, что на разбирательство судов станичных судей в отчетном году поступило всего 21712 жалоб, из которых рассмотрено 17823. В суды почетных судей было предъявлено 1016 жалоб, из которых рассмотрено 914.

Из всех дел, по которым состоялись решения станичных судов, только 8,3 % были обжалованы в войсковое хозяйственное правление. Из числа рассмотренных жалоб были удовлетворены лишь 609. 1217 остались без последствий²¹¹.

Исполнение решений станичного суда входило в обязанности атамана. Однако он часто поручал эту задачу судьям и даже доверенным, особенно в тех случаях, когда дело заканчивалось штрафом.

В случае подачи кассационной жалобы, решение не приводилось в исполнение

²¹¹ Отчет главного управления казачьих войск за 1908 г. СПб, 1908. С. 85.

ранее истечения месячного срока. Но правило это было весьма условным. Иногда решение исполнялось немедленно, а иногда отлагалось на год или даже на два.

Решения станичных судов показывают те стороны жизни общества, которые регулировались благодаря судебному вмешательству. Они содержат богатый материал о правоотношениях внутри казачьего войска, об отношениях членов казачьей семьи, о положении в ней женщины, престарелых, детей. Постановления суда, особенно в конце XIX в., показывают пагубное влияние распространившегося пьянства, разрушение патриархальных устоев под влиянием развития буржуазных отношений в станицах и поселках. Кроме того, они являются одним из основных источников изучения хозяйственной и управленческой деятельности казачества.

Например, сохранившиеся материалы станичных правлений позволяют выделить наиболее характерные для последней трети XIX - начала XX вв. группы дел, связанные с хозяйственными спорами, поступками и преступлениями в казачьих станицах. Помимо маловажных проступков, к которым относились кражи, побои, оскорбления, покупка заведомо краденного на сумму не свыше 30 рублей, станичные суды рассматривали дела о потравах, о самовольной запашке (покосе, выпасе), как на надельной, так и на общественных землях, о просроченных долгах, о нарушении условий, порядка земельной аренды, тяжбы, связанные с наследством, опекуном и использованием имущества опекаемого.

В формулировках решений станичных судов прослеживается стремление «справедливо», с учетом хозяйственной и моральной стороны дела, регламентировать экономические отношения. Имея ограниченный набор мер наказания, станичный суд в формулировках своих приговоров предстает, прежде всего, как хранитель устоев и традиций. Безусловно, осуждались «желание воспользоваться чужими трудами», «самовольство», неподчинение обществу и властям, нерадивое отношение к своим обязанностям, земле.

Значение хуторских судов в жизни донских казаков было весьма велико. Суд хуторского схода являлся высшей судебной властью для казаков в тех случаях, когда они хотели судиться по неписанным нормам обычного права, а не законам, выработанным правительством.

Суд хуторского схода состоял из атамана и казаков хутора, имеющих право голоса.

Роль атамана была незначительной: он только наблюдал за порядком, посылал за свидетелями и сторонами (истцом и ответчиком), докладывал дела и объявлял решения схода. Хуторские сходы обычно собирались в выходные или праздничные дни без всякого созыва. Но иногда атаман мог собрать сходы в будничные дни. Вместо казака-домохозяина на сходе мог принимать участие его сын или зять ²¹².

Право присутствовать на сходе предоставлялось и женщинам-казачкам. Когда же требовалось привести в исполнение, какое либо позорящее наказание, то казачки являлись лучшими исполнителями. По свидетельству очевидцев, женщины-казачки имели огромное и неотразимое влияние на судьбу общественных вопросов.

Если по каким-либо соображениям женщины решали, что чего-либо делать не следовало, этого никогда не совершалось. На каждом станичном и поселковом сходе всегда находилось несколько женщин, явившихся вместо своих мужей. Они становились энергичными и красноречивыми защитницами или противницами обсуждаемых вопросов и почти всегда выходили победительницами, так как казаки привыкли уважать мнения своих супругов и в авторитетность их верили, безусловно ²¹³.

Осмеять кого-нибудь, наплевать в глаза, провести вора по хутору с краденым - все это женщины и дети исполняли с большой охотой, но только с явного согласия схода.

Для решения серьезных дел требовалось созвать полный сход. Хуторской сход принимал к своему рассмотрению все споры и тяжбы без определения цены иска, дела об обидах, драках, мошенничестве и т.п. В некоторых случаях хуторские сходы отказывались разбирать тяжкие уголовные преступления, заставляя своего атамана докладывать о случившемся преступлении войсковому начальству. Этим выражалось желание казаков подвергнуть обвиняемого более строгому наказанию: продолжительному тюремному заключению или ссылке на поселение в Сибирь ²¹⁴.

В суде хуторского схода не существовало правила заранее просить о рассмотрении своего дела. Все жалобы и просьбы принимались во время самого схода. Случалось, что

²¹² Краснов С.Ю. Обычные суды в станицах и хуторах Области войска Донского во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Право. Ч. 2. 1997. С. 21.

²¹³ Попов И.А. Женщина в казачьей семье. // Донской голос. 1881. № 78.

²¹⁴ Краснов С.Ю. Обычные суды в станицах и хуторах Области войска Донского во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Право. Ч. 2. 1997. С. 21.

один из присутствующих казаков обращался к другому, упрекал его в том, что тот не платит кому-либо долга, что не справедливо удерживает какую-либо вещь. В этих случаях обиженный казак не просил сход восстановить свое нарушенное право, но сход сам, видя явную несправедливость, беззащитность потерпевшего, разрешал возникшее дело.

В случае если сам ищущий защиты казак обращался к сходу с просьбой разобрать его дело, то сход сначала рассматривал обоснованность жалобы и только после этого посылал за ответчиком, если тот отсутствовал. В случае уклонения ответчика от явки в суд, сход или отказывался рассматривать дело, или выносил заочный приговор, после чего сам немедленно приводил его в исполнение.

Особый, установленный обычаем порядок ведения судебных дел предполагал, что каждый казак, зная что-либо относящееся к делу, мог свободно говорить об этом во всеуслышание. Благодаря этому, дело выяснялось настолько, что не оставалось места никаким сомнениям в справедливости вынесенного решения. Кроме того, при этом почти исключалась возможность привлечения ответчиком недобросовестных свидетелей.

В тех случаях, когда невозможно было немедленно исполнить решение суда, в некоторых хуторах заключались письменные мировые записки, в которых излагались условия примирения. Кроме того, в них всегда оговаривалось, что если какая-либо сторона подаст в официальный суд по тому же делу, то она должна будет заплатить противной стороне крупный штраф. Те же последствия предусматривались в случае подачи заявления в станичный суд, который обычно даже не приступал к рассмотрению этого дела.

Отвода судей и свидетелей в суде хуторского схода не предусматривалось. Нередко отец выступал свидетелем по делу своего сына и т.п. Значение показаний того или иного свидетеля для решения спорного вопроса зависело от личности самого свидетеля, от содержания показаний, от способа их подачи и т. п. Более осторожно в суде хуторского схода относились к показаниям друзей и кумовьев, так как в хуторе эти

отношения считались более близкими, чем даже родственные ²¹⁵.

В хуторе, в отличие от станиц, действовал принцип неотвратимости наказания. Если потерпевший не заявлял о случившемся проступке, даже если уже было достигнуто примирение, хуторской сход выносил свой приговор. Часто вместо наказания присутствующие на сходе выговаривали виновному все, что о нем думает («наширяют в глаза», «потазают», то есть побранят), достигая тем самым полного раскаяния.

Очень тяжелым считалось наказание «напоем», то есть штрафом в виде покупки водки. Обвиняемый должен был угощать целый сход в течение одного или нескольких дней, в зависимости от характера совершенного проступка. Практиковалась в суде хуторского схода и кулачная расправа. Признав обвиняемого виновным в каком-либо важном проступке, сход по молчаливому согласию начинал избивать его. При этом бить старались все, чтобы никто не мог быть свидетелем. Самой крайней мерой по отношению к неисправимым правонарушителям было выселение их по приговору общества в Сибирь на поселение ²¹⁶.

Несмотря на строжайший запрет правительства, в хуторах Области войска Донского продолжали применять и такое телесное наказание, как сечение розгами. В одном из таких приговоров, вынесенном сходом хутора Латышева Вешенской станицы, говорилось: «... хотя закон и запрещает наказывать розгами, но ввиду усилившегося воровства, граждане согласились между собою, что если кто будет замечен в каком-либо дурном поступке или учинит какую-нибудь неприятность, то наказывать розгами и записывать в штрафной журнал до двух раз, а в третий доносить станичному сходу. Если кто из нас за подобные штуки и кражу будет наказан перед обществом, то никто из нас не имеет права искать за обиду ни в каком присутственном месте» ²¹⁷.

В целом судебная система на территории Донского казачьего войска формировалась таким образом, чтобы сохранить казачество в качестве военного

²¹⁵ Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1 1998. С. 47.

²¹⁶ Казмин А. Обычные суды в хуторах Донской области. // Этнографическое обозрение. 1891. № 3. Кн. 10. С. 130 - 142.

²¹⁷ Из Усть - Медведицы. // Донской голос. 1883. № 25.

сословия.

В 1904 г. была открыта Новочеркасская судебная палата, явившаяся апелляционной инстанцией для перечисленных окружных судов, действовавших на территории Области войска Донского. При палате учреждались должности прокурора и судебных следователей. К ее компетенции относились апелляции на решения окружных судов и дела о государственных преступлениях ²¹⁸.

Что касается Всевеликого войска Донского, то каких-либо существенных нововведений в области судоустройства и судопроизводства в нем отмечено не было. Основные законы от 15 сентября 1918 г. ограничились лишь провозглашением буржуазных по своему характеру принципов судоустройства и судопроизводства. Так, в разделе «О правах и обязанностях казаков и граждан Всевеликого войска Донского» закреплялось, что никто не может подлежать преследованию за преступные деяния, иначе как в определенном законом порядке; никто не может быть задержан иначе как в определенных законом случаях; никто не может быть судим и наказан, иначе как за преступные деяния, предусмотренные действующим законодательством; производство в жилищах обыска без согласия хозяина допускается не иначе как в определенных законом случаях и порядке. Все казаки и обычные граждане объявлялись равными перед законом. Все сословные привилегии в судопроизводстве отменялись.

Судебная власть во Всевеликом войске Донском выделялась в самостоятельную ветвь и вверялась судебным установлениям и лицам ее осуществляющим.

Вместе с тем, атаман П.Н.Краснов восстановил для употребления в судебной практике на территории Войска законы: «Об уголовной и гражданской ответственности служащих» и «О судах по административным делам». 20 июня 1918 г. был принят Закон, каравший бессрочной каторгой за «посягательство на изменение существующего на территории Всевеликого Войска Донского государственного строя, смещение органов Верховной власти, лишение и возможности осуществлять эту власть» ²¹⁹.

Жестоко расправляясь со всякими революционными проявлениями, П.Н.Краснов создал так называемый «Суд защиты Дона» - чрезвычайный судебный орган, которому предоставил неограниченные права. Указанный суд расправлялся с лицами,

²¹⁸ ГАРО. Ф. 41. Оп. 1. Д. 3614. Л. 12, 23 – 28.

²¹⁹ ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 872. Л. 81.

настроенными революционно, приговаривая их к смертной казни. Так, в Верхнедонском округе был публично повешен председатель военно-революционного комитета Ф.Подтелков и расстрелян командир красногвардейских частей С.Голубев.

В Ростове на Дону и Нахичевани действовал образованный на основании приказа Донского атамана от 26 мая 1918 г. военно-полевой суд, разрешавший судебные дела по обвинению активных участников борьбы с контрреволюцией, членов подпольных большевистских организаций, а также лиц, служивших ранее в Красной Армии и советских учреждениях²²⁰.

В 1918 г. для осуществления карательных мероприятий в отношении подпольных большевистских организаций была образована Донская войсковая судебно-следственная комиссия. В ее подчинении находилась Ростовская окружная судебно-следственная комиссия, действовавшая на территории Ростовского округа²²¹.

В целом, судебные учреждения на территории Войска в 1918 г. имели четырехчленную организацию (см. приложение № 21). Высшей судебной инстанцией считалась Новочеркасская судебная палата, которая 2 июля 1918 г. получила надзорные права Сената, а в административных центрах Войска действовали окружные суды.²²²

В городах, крупных станицах и слободах по гражданским и незначительным (мелким) уголовным делам судопроизводство передавалось восстановленным мировым судам. Их решения могли быть обжалованы вне срока приговора. Причем, это осуществлялось как индивидуально, так и с привлечением двух представителей профессиональных советов (союзов). Здесь отчетливо просматривается стремление войсковых законодателей привязать свои решения к общепринятой системе судебных учреждений и «осовременить» работу низовых (станичных и волостных) сословных судов. Это делалось с учетом того, что они осуществляли свою деятельность в самом «низу» и разрешали местные конфликты на основе обычного права.

Взаимодействие судебной власти с Правительством (отделом юстиции) осуществлялось через Консультацию, которая формировалась на основе выборов от Судебной палаты, Съезда мировых судей и Совета адвокатов.²²³

²²⁰ ГАРО. Ф. 3987. Оп. 1. Д. 12. Л. 33.

²²¹ Там же. Ф. 3988. Оп. 1. Д. 3. Л. 16.

²²² Там же. Ф.196. Оп. 1. Д. 7541. Л. 1.

²²³ ГАРО. Ф. 835. Оп. 1. Д. 869. Л. 79.

Попытки П.Н.Краснова произвести реформы в области судостроительства и судопроизводства, вместе с тем не означали, что судебная власть на территории Всевеликого Войска Донского была независима от верховной власти Атамана. Он утверждал в должности всех войсковых судей и пользовался неограниченным правом помилования и смягчения приговора.

СОВРЕМЕННЫЙ ПУТЬ ВОЗРОЖДЕНИЯ КАЗАЧЕСТВА

Наш рассказ о правовых основах организации и деятельности органов управления, самоуправления и суда Донского казачьего войска в XVIII – начале XX вв. позволяет сделать следующие выводы:

Государственно-правовая история Донского края на протяжении XVIII – начала XX вв. характеризовалась чередой радикальных преобразований. Вначале Дон являлся суверенным государственным образованием, во второй половине XVII в. он попал в вассальную зависимость от Российского правительства, в правление Петра I вошел в состав России на началах урезанной автономии, имевшей тенденцию к последовательному сокращению в XIX в., а в 1918 г. превратился в самостоятельное государство.

Процесс подчинения Донского края Российской власти, начавшийся во второй половине XVII в., в период правления Петра I принял необратимый характер. В первое время после установления на Дону власти России, управление войском характеризовалось минимальным вмешательством в него со стороны правительства, что позволяет говорить об ограниченной автономии этого края в начале XVIII века.

Система управления и самоуправления Донского казачьего войска постоянно изменялась и в различное время включала в себя на войсковом уровне: Войсковой круг, атамана, старшину, Войсковую канцелярию, Войсковое гражданское правительство, войсковое правление, войсковое дежурство, войсковой штаб, областное правление, управления отделов, Войсковой казачий съезд, комиссар Временного правительства по Области войска Донского, Исполнительный комитет Войскового казачьего съезда, Донское войсковое правительство, Объединенное правительство, Совет управляющих отделами войска Донского.

На местах систему органов местного самоуправления и управления донского казачества на разных этапах составляли окружной (отдела), станичный и хуторской атаман; окружной, станичный, хуторской (поселковый) и волостной круг; совет стариков; станичное, хуторское и волостное правление; нарочные старшины; сыскные дела (начальства); окружные генералы; окружные дежурства; полицейские управления; окружные и областные органы земского самоуправления (собрания и управы);

окружные, хуторские и сельские исполнительные комитеты.

Судебные функции в Донском казачьем войске в разные периоды осуществляли: суды войскового, станичного и хуторского круга, сыскные начальства, войсковое правительство в лице войскового судьи, атаманы, тяжёлая и криминальная экспедиции Войсковой канцелярии; Войсковое правление, особый военный суд при Войсковой канцелярии; Войска Донского гражданский суд, окружные гражданские суды, Комиссия военного суда, народные казачьи суды, мировые суды, окружные суды, Сенат, станичный суд и третейский суд.

В первой половине XIX в. произошло официальное закрепление порядка управления Донским казачьим войском после утверждения «Положения об управлении войском Донским» 1835 года.

Основной тенденцией развития системы управления и самоуправления Донским казачьим войском до 1917 г. являлось сокращение его автономии, усиление зависимости от правительственных структур, жестко регламентировавших и контролировавших осуществление как распорядительной, так и исполнительной власти.

Элементы автономии донского казачьего войска на войсковом уровне сохранялись лишь до 1-й половины XVIII в., местное самоуправление до 1917 г. сохранялось лишь на станичном и хуторском уровнях. Казачья вольница была ликвидирована почти полностью в связи с имевшими место процессами централизации и бюрократизации. В 1918 г. Донское казачье войско на короткий срок обрело характер государственного образования.

Юридически автономная деятельность казачьего станичного общества на Дону на протяжении длительного периода истории донского казачества выражалась в станичном сходе и станичном правлении. Сход был наделен распорядительной властью, местной исполнительной властью обладало станичное правление. Судебная власть на уровне станицы распределялась между станичным сбором и станичным правлением. Необходимо подчеркнуть, что именно станичное общество в Донском войске было единственной полноценной ячейкой местного самоуправления.

Сегодня, в ходе реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введено этим законом понятий «сельское поселение» и «городское поселение» почти полностью, даже в

отдельных деталях, касающихся самого понятия «поселение» и функций, полномочий органов местного самоуправления сельских и городских поселений, как муниципальных образований соответствуют характеристикам понятий «станция», «станичное правление», «земли станицы» и другим.

Единственное чего нет сегодня у сельских и городских поселение – это судей, но введение в Российской Федерации института мировых судей фактически восстанавливает и этот пробел в поразительном сходстве казачьего самоуправления XVIII-XIX веков с самоуправлением России XXI века.

Судебная реформа Российской Федерации сегодня предусматривает даже возможность введения третейского суда – он был и у казаков!

Именно поэтому автор настоящей работы считает, что казачье самоуправление России XVI - нач. XX в.в. является одной из старейших в мире форм и систем местного самоуправления. Многие элементы местного казачьего самоуправления сегодня можно проследить в системах местного самоуправления развитых стран Европы и Америки, Европейской хартии местного самоуправления, принятой в 15 октября 1985 года и ратифицированный Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Исходя из таблицы, мы видим, что сегодня в России произошел возврат к системе казачьего самоуправления общепринятого и закрепленного в системах местного самоуправления многих стран мира и в Европейской хартии местного самоуправления.

Именно поэтому, по мнению автора, когда мы говорим, что Россия XXI века построила западную модель местного самоуправления, мы искажаем историю России. Демократическая модель – система местного самоуправления в России была уже тогда, когда в Европе она только создавалась, а в США она зарождалась только после войны Севера с Югом 1774-1776 г.г.

Более трех веков казачье самоуправление было, и сегодня по праву можно считать, почти идеальной, классической формой – системой подлинно демократических принципов народовластия на территориях войсковых казачьих земель (Приложение 26).

**Примерная сравнительно - ретроспективная таблица некоторых органов
местного самоуправления казачьих земель в России XVIII – XXI веков**

№№ пп	Статус органа местного самоуправления	Название органа местного самоуправления и порядок образования			
		1700–1917 годы	1917(1920)-1993 годы	октябрь 1993 – октябрь 2005 года	с 1 ноября 2005 года
1.	Представительный орган поселения (муниципального образования)	Станичные: Круг, Сход, Собрание. Всеобщее голосование мужчин-казаков.	Сельские Советы народных депутатов. Всеобщие выборы депутатов	-	Совет, Сход, Круг, Дума. Собрание поселения. Всеобщие выборы депутатов: а) одномандатные избирательные округа; б) многомандатный избирательный округ; в) смешанная система
2.	Главное должностное лицо исполнительной власти поселения (муниципального образования)	Станичный атаман, избираемый непосредственно на Круге, Сходе казаков	Председатель исполнительного комитета, избираемый из состава депутатов Совета народных депутатов	Глава сельской администрации, назначаемый Главой администрации района, города	Атаман, Глава администрации, староста и т. п., избираемый: а) на всеобщих выборах по единому избирательному округу; б) из состава депутатов представительного органа поселения
3.	Исполнительный (исполнительно-распорядительный) орган местного самоуправления поселения (муниципального образования)	Станичное правление, избираемое непосредственно на Круге, Сходе казаков	Исполнительный комитет, формируемый на основании решения Совета народных депутатов	Сельская администрация, формируемая Главой сельской администрации в рамках, определяемых главой администрации района, города	Местная администрация: а) руководитель нанимается по договору на конкурсной основе; аппарат формируется по решению представительного органа поселения; б) главное лицо исполнительной власти, избранное на всенародных выборах, совмещает свою должность с должностью лавы местной администрации

Более трех веков казачье самоуправление было, и сегодня по праву можно считать, почти идеальной, классической формой – системой подлинно демократических принципов народовластия на территориях войсковых казачьих земель (Приложение 26).

Характерной чертой управления в Донском казачьем войске являлось соединение выборности и назначения в рамках одной властной структуры. Подобная смешанная схема позволяла обеспечить, с одной стороны, контроль центральной власти, а с другой, — сохранять, хотя и частично, традиционную выборность в казачьем войске.

Ко второй половине XIX в. казачьим обществам было представлено полное самоуправление по делам распорядительным, хозяйственным и судебным, но войсковому начальству предоставлялось право контролировать и направлять деятельность органов самоуправления.

Преобразования 60—70-х гг. XIX в. в Донском казачьем войске ставили своей целью слияние казачьего сословия с остальным населением под общим гражданским управлением при сохранении обособленности только в военном устройстве казаков. Казачье население по административным, полицейским и судебным делам было подчинено общим областным учреждениям, а по войсковым и хозяйственным сохранило особые войсковые учреждения: штаб, войсковое и хозяйственное правление, управления атаманов военных отделов. Одновременно было осуществлено некоторое расширение прав станичного схода. Казачьим обществам было предоставлено полное самоуправление по делам распорядительным, хозяйственным и судебным. Эти преобразования направлялись, прежде всего, на экономический подъем казачества. Однако поставленная задача не была решена в полной мере, так как условия военной службы казаков оставались обременительными.

Донское казачье войско структурно было включено в состав вооруженных сил Российской империи и являлось неотъемлемой составной частью государственного механизма. Лишь государство формулировало и корректировало стоящие перед казачьим войском цели и задачи, определяло основные направления его деятельности.

90-е годы XIX в. были отмечены значительным ограничением местного самоуправления. Войсковому начальству предоставлялось право контроля и руководства всеми органами общественного управления. Таким образом, центральное правительство пыталось возродить сословную замкнутость и усилить военную

организацию донских казаков.

Характерной чертой судебной системы в Донском казачьем войске являлась тесная связь судебного начала с административным. При этом только во второй половине 20-х гг. XIX в. как самостоятельные органы появились суды: военный, гражданский и станично-хуторской.

Реформы 60 - 70-х гг. XIX в. существенно ослабили судебную обособленность донского казачества. В это же время окончательно сформировалась структура местной юстиции, основным элементом которой являлся станичный суд, представлявший судебную инстанцию казачьего общественного управления.

Судебная система на территории Донского казачьего войска формировалась таким образом, чтобы сохранить казачество как военное сословие с высоким уровнем боевых качеств и мобилизационной готовности.

Судоустройство донского казачества сочетало как самобытные органы, осуществлявшие судопроизводство в основном общинно-бытового характера, так и суды общероссийского типа. Материальные и процессуальные основы судопроизводства при этом регламентировались как обычным казачьим правом, так и общероссийским законодательством.

Многие элементы этих форм, методов и структур казачьего местного самоуправления заслуживают самого пристального внимания при разработке правовых норм и актов современной России.

Рассматривая вопрос возможно-необходимого использования традиций казачьего самоуправления в рамках создания новой фактически системы местного самоуправления в России XXI века, необходимо прежде всего отметить определенный опыт, накопленный казачьими обществами и организациями за предыдущие годы Возрождения российского казачества. А этот опыт имеет как положительные, так и отрицательные тенденции и характеристики в самом процессе Возрождения периода 1990-2005 годов.

К положительным характеристикам можно отнести следующее:

1. Российское казачество, рассеянное по необъятным просторам страны, в массе своей сохранило многовековую традицию и идеологию государственников. Начиная с конца 80-х годов XX века, казачество неразрывно связывало свое возрождение с

возрождением России. Исходя из этого принципа, строились и организационно-идеологические подходы самого процесса Возрождения.

2. В ходе Возрождения произошло его организационное оформление и структурирование, что позволило определить наличие и целесообразность самого понятия Возрождения, как внутренней, составной части процесса возрождения всей России.

3. Несмотря на определенную противоречивость нормативно-правовой базы Возрождения и практических шагов по ее выполнению со стороны центральных и региональных - всех ветвей органов власти, в целом процесс Возрождения привел к созданию основ качественного и количественного прорыва по всем его направлениям.

К отрицательным моментам рассматриваемого процесса Возрождения, на взгляд автора, можно отнести следующее:

1. Эмоциональный порыв и перспективы Возрождения казачества в начале 90-х годов XX века способствовали не только подъему самоопределения и самоосознания им своего места в возрождении России, но и притоку в ряды Возрождения большого количества конъюнктурщиков. С одной стороны этот фактор активизировал процесс, с другой – внес в него элементы авторитаризма и прагматичности («Кто не с нами - тот против нас» и «Деньги, деньги давай!»). Это привело к тому, что через 5-7 лет из Движения ушли многие идейные сторонники Возрождения, в основном, интеллигенция (учителя, ученые, писатели и другие представители творческой и технической интеллигенции). В тоже время, простые казаки в хуторах и станицах, не ощущая конкретных результатов Возрождения мало-помалу стали охладевать к самому процессу, не видя в нем практической перспективы для себя.

2. При большом количестве нормативно-правовых актов государственного и регионального уровней в отношении российского казачества, принятых до 2000 года, большинство из них не были реализованы в организационном, финансовом и законодательном плане из-за низкого, если не сказать полного, отсутствия контроля и ответственности за исполнением принятых решений на всех уровнях, от государственного до муниципального.

3. Начиная с 2000 года, на государственном уровне практически была прекращена политика поддержки процесса Возрождения казачества, сам процесс разбился на

локально-региональные подпроцессы (в субъектах РФ), целиком и полностью зависящие от региональных и муниципальных органов всех ветвей власти и, соответственно, от руководящих структур (войсковых, окружных, станичных и хуторских) казачьих обществ.

Процесс Возрождения казачества в регионах, не имея в рамках государства системного, целенаправленного обеспечения, все более приобретал консервативный, вялотекущий (с редкими всплесками культурно-просветительского, охранно-обслуживающего, фермерско-предпринимательского и т. п. направлений) характер, имея все больше тенденцию к затуханию и стагнации.

4. Все указанные выше и ряд других факторов привели к тому, что в настоящее время Возрождение сузилось до размера атаманского окружения на всех уровнях управления казачьими обществами (от войскового до хуторского).

Общее число его участников активных, верящих в перспективу Возрождения резко, на несколько порядков сократилось и поэтому без резкого изменения государственного курса и отношения к процессу Возрождения российского казачества перспектив у него не будет.

Принятый Государственной Думой в мае 2005 года в первом чтении Федеральный закон «О казачестве» вновь поселил надежды в сердцах и умах Российских казаков – потомках славного героического народа России. Дай бог этим надеждам сбыться.

Сегодня избежать негативных последствий почти десятилетнего периода состояния холодца-студня в Возрождении казачества возможно при реализации ряда конкретных рекомендаций, которые автор предлагает как один из вариантов изменения ситуации.

Исследование позволяет выдвинуть ряд рекомендаций по этому поводу.

Необходимо широкое предварительное обсуждение всем населением исторических казачьих земель проектов соответствующих нормативно-правовых актов в отношении казачества. В ином случае происходит их неприятие. Так, Большой Сход казаков Волгоградской области 22 октября 1994 г. резко отрицательно отнесся к предложенному ему для обсуждения проекту Закона «О Российском казачестве». Общественное мнение на местном уровне все более склонялось к необходимости передачи власти избранным демократическим путем атаманам. Так, если в 1992 г. в Волгоградской области на исторических казачьи территориях на вопрос: «Какой из органов власти может сделать

больше всего для решения проблем казачества?» - районному и сельскому (поселковому) Советам, а также районной администрации по совокупности было отдано 38 % голосов опрошенных в казачьих районах области, то уже в 1994 г. на вопрос: «Как вы относитесь к предложению упразднить существующие ныне органы местной власти (районные администрации, сельсоветы), а вместо них вновь ввести власть казачьих атаманов?» «да» ответило 42 % опрошенных, а «нет» - 27 %.

Уверен, что этот же опрос, проведенный в сегодня, покажет усиление тенденции на введение атаманской (не по названию, а по сущности) формы власти. Причем, это введение централизующих факторов на местном уровне полностью ложится на правовую основу, определенную Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. и положения Европейской хартии местного самоуправления.

Учитывая изложенное, представляется необходимым установить единое руководство казачьими формированиями, подобно тому, как это имело место в рассмотренный в первых главах этой книги период. Игнорирование исторического опыта может привести к серьезным коллизиям в правовом регулировании государственной, в том числе военной, службы казачества. Так, во многом без движения остался Указ Президента Российской Федерации «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» от 15 марта 1993 г., предполагавший организацию вооруженных казачьих формирований под эгидой силовых министерств.²²⁴ Практика показала невозможность двойного подчинения казачьих частей, в принципе противоречащего правовым основам формирования вооруженных сил России, но использование их как вспомогательных, иррегулярных. Сил возможно и достаточно эффективно, принимая во внимание введение в Российской Федерации контрактной и альтернативной службы (Приложение №24).

Следует активизировать и всемерно поощрять возрождение и развитие войсковых казачьих обществ в России, которые явятся надежной опорой Российской государственности, что неизменно подтверждалось на различных этапах ее истории. Как известно, Постановление Правительства Российской Федерации «О концепции

государственной политики по отношению к казачеству» от 22 апреля 1994 г.²²⁵ определило, что большую часть своей истории казачество было связано с государственной службой и именно в период ее несения оно приобрело черты специфической части народа России. Традиционные формы государственной службы казачества, сложившиеся на протяжении столетий, названным Постановлением были признаны эффективными.

Сегодня на региональном уровне (в субъектах Российской Федерации) органы власти также все чаще обращаются к историческому опыту в вопросах организации местного самоуправления в местах традиционного проживания казачества. При этом также имеет место частичное возрождение традиционных институтов казачьего самоуправления.

В апреле 2005 г. Волгоградская областная дума приняла закон Волгоградской области об органах местного самоуправления сельских и городских поселений первого созыва, где одним из возможных представительных органов власти был определен сход, а руководителем исполнительной власти – атаман. К сожалению казачество на территории Волгоградской области этим законом не воспользовалось.

Сегодня действующим законодательством РФ гражданам, относящим себя к казачеству, предоставлена возможность выбирать ту или иную организационно-правовую форму самоуправления в виде общественных казачьих объединений, национально-культурных автономий или реестровых казачьих обществ.

Потребности современной жизни России формулируют достаточно длинный список нормативных актов, которые необходимо принять в первоочередном порядке как на федеральном, так и на региональном уровнях. Нужны четкие законодательные акты по вопросам формирования и деятельности представительных и исполнительных органов власти, принципов осуществления ими налоговой, бюджетной и т. п. политики на территории муниципального образования, расположенного на территории исторического проживания казаков.

В частности, конкретное название главы администрации должно определяться уставом муниципального образования с учетом местных особенностей и поэтому на

²²⁴ СЗ РФ. 1993. № 12. С. 993.

²²⁵ СЗ РФ. 1994. № 3. С. 210.

территории исторического проживания казаков этим названием может быть – атаман. Но, называя главу администрации атаманом, население казачьих земель невольно будет вкладывать в это название более глубокий и широкий смысл, в соответствии с традициями и обычаями казаков. А это, в свою очередь, потребует детализации и конкретизации прав и полномочий, обязанностей атамана как главы администрации муниципального образования, будь то хутор, станица или район.

Исходя из понимания важности для возрождения казачества, отмеченных выше вопросов 3 марта 2005 года Совет атаманов Волгоградской области, рассматривая в частности вопрос участия казачьих обществ в организации деятельности органов местного самоуправления и взаимодействия с органами власти всех уровней решил: «Активизировать работу казачьих обществ и казаков с депутатами Волгоградской области, использовать в этой работе указы избирателей – казаков депутатам Волгоградской областной Думы по вопросам государственной и иной службы казаков, участия в работе органов местного самоуправления, образования, культуры, сохранения исторических традиций и обычаев жизненного уклада казаков на территории Волгоградской области».

На основании этого решения уже через несколько дней автор данной книги обратился к Председателю Волгоградской областной Думы Р. Г. Гребенникову с краткой аналитической запиской по вопросу оптимизации всех органов власти, общественных, политических организаций и граждан в подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления на территории Волгоградской области. В этой записке в частности говорилось:

Проведение осенью 2005 года выборов депутатов в представительные органы муниципальных образований и их дальнейшая эффективная работа будут обусловлены рядом обстоятельств, требующих уже сегодня решения на уровне Волгоградской областной Думы.

1. *Определенный законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131, количественный состав каждого представительного органа муниципального образования (7 - 10 депутатов) предполагает избрание на территории Волгоградской области в среднем около трех тысяч депутатов в более чем 450 муниципальных образованиях. Даже если*

предположить, что на одно место в представительном органе будут претендовать 2 кандидата, то общая численность кандидатов составит около 9 тысяч человек. Практика выборов последних лет на территории нашей области предполагает, что кандидатов в депутаты будет не менее 9 – 12 тысяч человек.

На 491 должность главы муниципального образования, по таким же образом определяемым прогнозам, будет претендовать не менее 1,5 – 2 тысяч кандидатов.

2. Личные, профессиональные, политические, национальные и иные пристрастия избирателей на селе дают возможность прогнозировать, что из почти 3 тысяч депутатов и 490 глав администраций муниципальных образований, избранных в ходе выборов, не менее 75% будут ни в образовательном, ни в профессиональном плане не готовы квалифицированно осуществлять депутатские и должностные полномочия.

Выводы:

- уже сегодня необходимо организовать систему консультирования и в ходе этого определения подбора (прогноза) будущих кандидатов в депутаты.

- Необходимо срочно создать систему просветительно-информационного, правового обучения населения в период перехода к новым принципам организации местного самоуправления.

3. Законом Российской Федерации №131 определено, что:

а) организацией и проведением выборов в представительные органы муниципальных образований занимаются в рамках своих полномочий избирательные комиссии того или иного уровня;

б) организационно-техническое обеспечение вновь создаваемых представительных органов будет осуществляться органами и (или) представителями исполнительных органов власти в соответствии с их полномочиями.

Вместе с тем, деятельность депутатов будет обусловлена и рядом специфических функций и полномочий, требующих непосредственного, постоянного внимания со стороны Волгоградской областной Думы. К таким особенностям относятся и структура, и обязанности депутатов, и нормативно-правовое обеспечение, и делопроизводство, а также применение оргтехники и программного обеспечения и многое другое.

Выводы:

- уже сегодня, на уровне Волгоградской областной Думы, районных и городских дум необходимо создать систему разработки, размножения и обеспечения новых представительных органов власти необходимым научно-методическим, инструктивно-информационными материалами.

- необходимо предусмотреть создание постоянно действующего учебно-методического центра для всех 30 – 40 муниципальных районов и почти 500 новых органов представительной власти муниципальных образований.

Спустя некоторое время, автор в беседе с Председателем облдумы получил понимание и одобрение своих взглядов и оценок по проблемам, стоящим перед органами местного самоуправления и региональной власти в ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ, но, к сожалению, ни Записка, ни другие инициативы автора в этом направлении среди думских комитетов и депутатов, в них входящих, развития не получили.

Одновременно с описываемыми событиями казачьи общества, вооруженные решением Совета атаманов Волгоградской области от 3 марта 2005 года, организовали широкое обсуждение и рассмотрение вопросов участия казаков – членов казачьих обществ хуторов, станиц и округов в предстоящих осенью 2005 года выборов в органы местного самоуправления.

В Областную Думу были направлены несколько решений окружных, станичных казачьи обществ области с наказами и предложениями депутатам, Комитету по государственной службе и местному самоуправлению, в которых определялась позиция казачества по проектам законов Волгоградской области «О выборах в органы местного самоуправления Волгоградской области» и «Об органах местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Волгоградской области» (Приложение _).

Основные дебаты при рассмотрении этих законов развернулись в основном по следующим пунктам:

а) название представительного органа местного самоуправления: сельсовет для всех представительных органов в области или – круг, сход, правление, совет, дума и т.

п. для поселений в местах традиционного, исторического проживания казачества и других национальностей Волгоградской области;

б) название главы исполнительного органа местного самоуправления: глава администрации по замыслу авторов проекта закона об органах местного самоуправления или атаман, как глава исполнительной власти поселения (староста, старшина и т. п.);

в) название местной администрации: в современном варианте или в соответствии с историческими традициями казачьего местного самоуправления – правление (в других поселениях, в соответствии с национально-историческими традициями, могли быть – управа, администрация и т. п.).

Необходимо отметить, что несмотря на жаркие и острые дискуссии по этим вопросам, казачество Волгоградской области имело серьезную поддержку со стороны депутатов областной думы.

Например депутат Н. В. Курбатов предложил следующую формулировку пункта статьи проекта закона об органах местного самоуправления: «В местах компактного проживания казачества с учетом исторических и местных традиций в наименовании представительного органа сельского поселения допустимо указывать «(станичный)», «(хуторской)». Данное наименование указывается в уставе муниципального образования.»

Свою редакцию данного пункта проекта закона предложил депутат областной Думы Е. М. Шустерман: «Установить, что наименования органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований – сельских и городских поселений (представительных органов, глав муниципальных образований, местных администраций) устанавливаются законом Волгоградской области с учетом исторических, национально-этнических, культурных и иных традиций и особенностей населения, проживающего в этом муниципальном образовании, по предложению представительного органа муниципального образования первого созыва. Это наименование указывается в соответствующем уставе муниципального образования.»

Свои поправки и предложения по названию органов местного самоуправления, их статусу, а значит и по исполнению требований Конституции РФ и федерального законодательства в отношении казачества депутат Волгоградской областной Думы О. Г.

Болотин в своей пояснительной записке выразил следующими словами: «Территории 25 муниципальных районов из 33 образованных на территории Волгоградской области являются полностью или частично местами традиционного, исторического проживания казаков (донских, волжских, астраханских).

В соответствии с Законом РСФСР от 26.04.1991 г. «О реабилитации репрессированных народов» ст. ст. 2, 3, 6, 7, 8, 11; Постановлением Верховного Совета РСФСР от 26.04.1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» п. 5; Постановлением Верховного Совета РСФСР от 16.07.1992 г. №3321-1 «О реабилитации казачества» п. 1, 3, 5; основными положениями «О концепции государственной политики по отношению к казачеству», раздел 3, утвержденных Постановлением правительства Российской Федерации от 22.04.1994 г. №355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» п. 1; Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», преамбула, ст.1 п.2; ст.2 п.1 абз.2, абз.12, абз.18; ст.10 п.2; ст.11 п.1, п.3; ст.13 п.2; ст.34 п.3 абз.2, п.5, п.6; ст.85 п.5; при установлении законом субъекта РФ наименования представительного органа муниципального образования, главы представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) учитываются исторические и иные местные традиции.

В связи с тем, что в 17 (из 33) муниципальных районов Волгоградской области органы местного самоуправления поселений (муниципальных образований) создаются на основе хуторов и станиц, составляющих от 45,5 до 96 процентов численности от всего количества населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования, и расположены в местах исторического традиционного проживания казаков предлагается установить наименования органов местного самоуправления поселений – муниципальных образований в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и историческими и иными местными традициями.»

Здесь следует отметить, что, несмотря на поддержку большей части депутатов Волгоградской областной Думы принципов сохранения и учета исторических традиций казачьего самоуправления, наименование органов местного самоуправления поселений

области натолкнулось на серьезное противодействие консервативной части депутатов облдумы - членов фракции депутатов от КПРФ, отстаивающих единообразие для всей территории области названия представительного органа муниципальных образований как – Советы, а главы администрации как – руководителя исполнительного органа поселения.

Автор настоящей книги, как помощник депутата Волгоградской областной Думы О. Г. Болотина с удовлетворением констатирует, что победили закон, здравый смысл и можно даже сказать – патриотизм большинства депутатов Волгоградской областной Думы. В окончательном варианте Закона «Об органах местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Волгоградской области» была утверждена статья 1 в следующей редакции: «Установить, что наименование органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований – городских и сельских поселений (представительных органов, глав муниципальных образований, местных администраций) устанавливаются законом Волгоградской области с учетом исторических, национально - этнических, культурных и иных традиций и особенностей населения, проживающего в этом муниципальном образовании, по предложению представительного органа первого созыва муниципального образования. Это наименование указывается в соответствующем уставе муниципального образования».

Данная формулировка предоставляла все возможности казачеству на территории Волгоградской области реализовать свое законное право управлять на своей родной земле через проверенные столетиями органы местного самоуправления и по названию и по сущности (Приложение NT).

Принятая формулировка в правовом и политическом, духовно-нравственном, этно - культурном и социальном аспектах практически полностью соответствует духу и букве требований Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 34 п. 3: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-

распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.»

Жаль только, что ни на одном заседании Комитета по государственной власти и местного самоуправления, и уж тем более на заседаниях областной Думы (где и шли самые острые дебаты по «казачьему» вопросу), не присутствовал ни один атаман – от хуторского до окружного, а от Комитета по делам национальностей и казачества Администрации Волгоградской области – только представитель (не председатель комитета или его заместитель), что подчеркивало многолетний консерватизм и предубеждение исполнительной власти в вопросах возрождения казачества.

Но главное, теперь можно сказать точно, что казачество на территории Волгоградской области, получив Закон «об организации местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» получило реальную возможность в рамках федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 и «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области», формируя органы местного самоуправления жить в соответствии с памятью предков, исторических традиций и обычаев.

В связи и в соответствии с новым федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 автор предлагает вниманию всех заинтересованных в укреплении местного самоуправления, как на исторических казачьих землях, так и во всей России, некоторые взгляды и подходы, направленные на создание наиболее эффективной и исторически оправданной системы органов местного самоуправления (Приложения 22, 23, 24, 25 новые).

Но есть и другой аспект этого вопроса. Это правовая, да и историческая безграмотность населения. Поэтому, учитывая, что «одной из основ демократии является местное самоуправление, которое осуществляется гражданами непосредственно или через представительные органы», местному населению, делегировавшему право принятия решений представительным органам, необходимо иметь четкое представление об их деятельности. Следовательно, возникает

необходимость предоставления населению возможностей для ознакомления с актами органов местной власти и их использования.²²⁶

Другими словами, проведенное исследование позволяет предложить конкретное использование исторических традиций казачьего самоуправления в России на современном этапе. Это использование организационно-правовых институтов, закрепленных в отношении казачества в XVIII-XIX веках рассмотренными нормативно-правовыми актами, сегодня может быть осуществлено для детализации, усиления или обобщения самого комплекса самоуправления. И здесь возможны самые разные подходы и решения.

Как известно, из всего комплекса самоуправления законодательство отдельно выделяет территориальное общественное самоуправление (ТОС). Главная отличительная черта последнего заключается в факультативности (необязательности) его создания и вытекающих из этого факта многих последствий, в частности, отсутствие предусмотренных нормативными актами налогов и объектов собственности, составляющих материальную базу деятельности на части территории муниципального образования. Однако, ТОС важно для населения в силу его близости и большей доступности жителям. Оно хорошо сочетает элементы непосредственной и представительской демократии²²⁷. Представляется, что проведенное исследование содержит необходимые обобщения, на которые можно будет опереться в правильном определении приоритетов и направлений организации и деятельности органов местного самоуправления в местах исторического проживания казаков (Приложение ***)

Естественно, что нормативная база, регламентирующая правовой статус казачества; обеспечение тесного сотрудничества казачьих формирований с правоохранительными и природоохранными органами, пограничными войсками сегодня также нуждается в обосновании с точки зрения опыта, накопленного на различных исторических этапах. Несомненно, он послужит одной из основ для разработки и издания соответствующего законодательства на федеральном и

²²⁶ Анисимов П.В. О некоторых проблемах правового регулирования организации местного самоуправления. // Материалы научно-практической конференции 26 сентября 1996 г. Волгоград, Нижне-Волжское книжное издательство, 1997. С. 21.

²²⁷ В.С.Ломов, А.В.Ломов. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления / Материалы научно-практической конференции (26 сентября 1996 г.). Волгоград, Нижне-Волжское книжное издательство, 1997.С. 53

региональном уровнях.

Именно поэтому, рассматривая историческую перспективу возрождения российского казачества, как неотъемлемую часть государства – Россия, автор считает необходимым подчеркнуть, что введение в действие с октября 2003 года на территории нашей страны нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ) позволит:

1. Создать условия для более полного, систематического и организационно обеспеченного исполнения Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества, на региональном так и на муниципальных уровнях.
2. Казачьим обществам всех уровней и организационно-правовых форм не декларативно, а на деле, конкретно, через создание исторически и традиционно знакомых органов местного самоуправления, приступить к конкретной работе по реабилитации российского казачества.
3. При ответственном отношении за свои законодательные и иные нормативно-правовые акты и решения со стороны федеральных и региональных (субъектов РФ) органов государственной власти, можно надеяться, что в начале XXI века в новой России возможно восстановить одну из опор государственности – российское казачество.
4. Новый стимул возрождению российского казачества может придать принятие Государственной Думой Закона «О казачьих обществах в России» или, попросту говоря – О Российском казачестве, поддержанному Президентом России В. В. Путиным.
5. Естественно, что это обновленное, возрожденное казачество, как часть российского народа, будет возрождаться в качественно иных социально-экономических, общественно-политических, духовно-нравственных условиях с сохранением корней православия, державности, патриотизма, издревле присущих российскому казачеству.

Автор искренне верит в это!

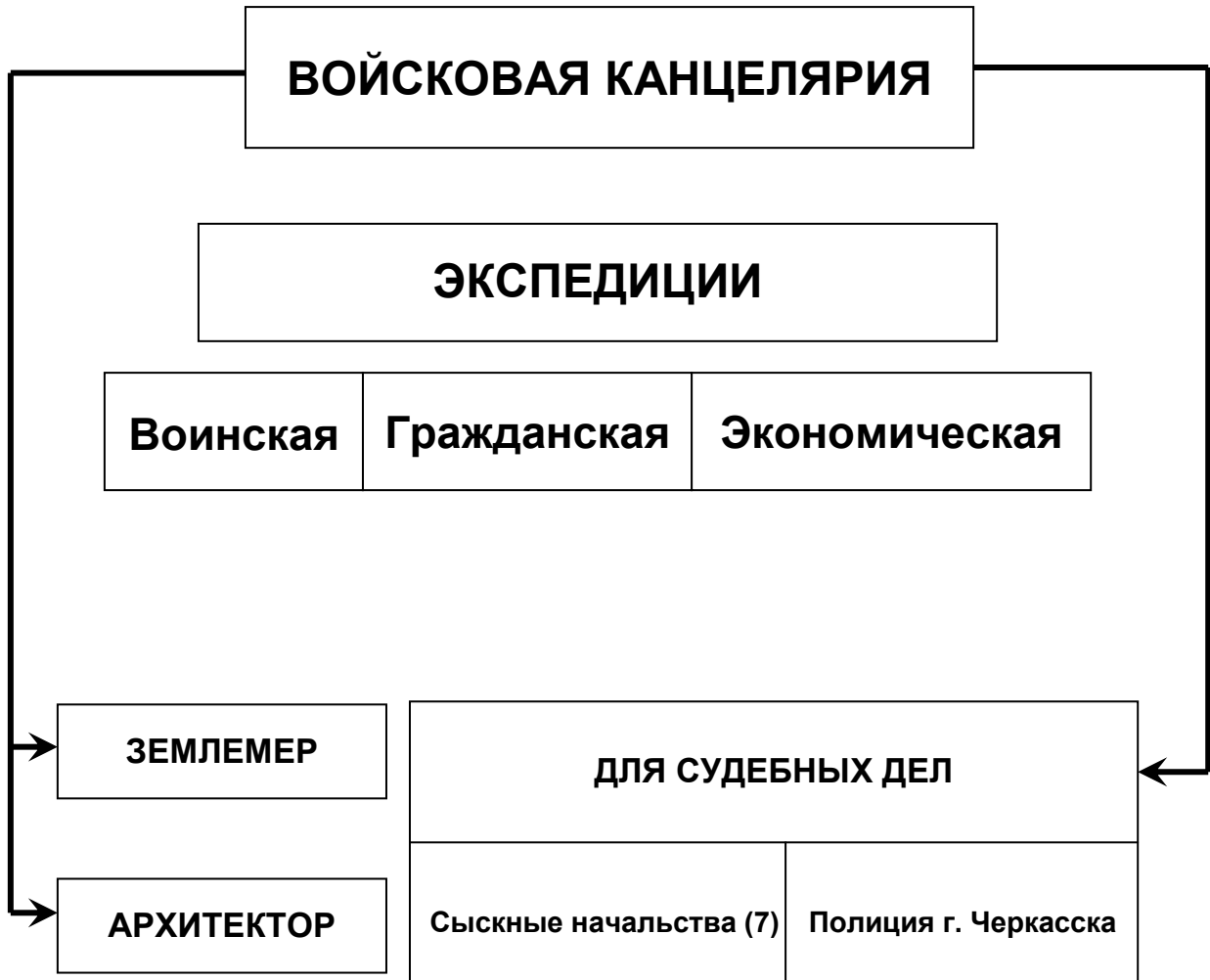
ПРИЛОЖЕНИЯ

№1

Управление войском Донским по состоянию на 1800 г.

ВОЙСКОВАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ					
ЭКСПЕДИЦИИ					
Криминальная	Гражданская	Казенная	Межевая	Полиция г. Черкаска	Сыскного начальства

Управление войском Донским по состоянию на 1802 г.



**Войсковое гражданское управление
по «Положению об управлении войском Донским» (1835 г.)**

ИМПЕРАТОР

ПРИКАЗ



ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ СЕНАТ

УКАЗ



ВОЙСКОВОЙ (НАКАЗНОЙ) АТАМАН

По военной части –
права командира дивизии

По гражданской части –
права губернатора

ВОЙСКОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ГРАЖДАНСКОЕ

ВОЕННОЕ

Войсковое дежурство
(штаб)

Комиссия военного суда

Окружные и станичные
начальства

Войсковое правление

Войсковая врачебная
часть

Войсковая почтовая
контора

Войсковой прокурор

Торговый словесный
суд

№4

Войсковое гражданское управление
по «Положению об управлении войском Донским» (1835 г.)

ВОЙСКОВОЕ ПРАВЛЕНИЕ					
Председатель – войсковой наказной атаман	Старший член	Ассессоры 4 человека	Заместитель войскового наказного атамана - начальник штаба войска	Войсковой контролер	Казначей



ВОЙСКОВОЕ ПРАВЛЕНИЕ				
ЭКСПЕДИЦИИ				КОНТРОЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
Исполнительная	Хозяйственная	Поземельная	Гражданская	

№5

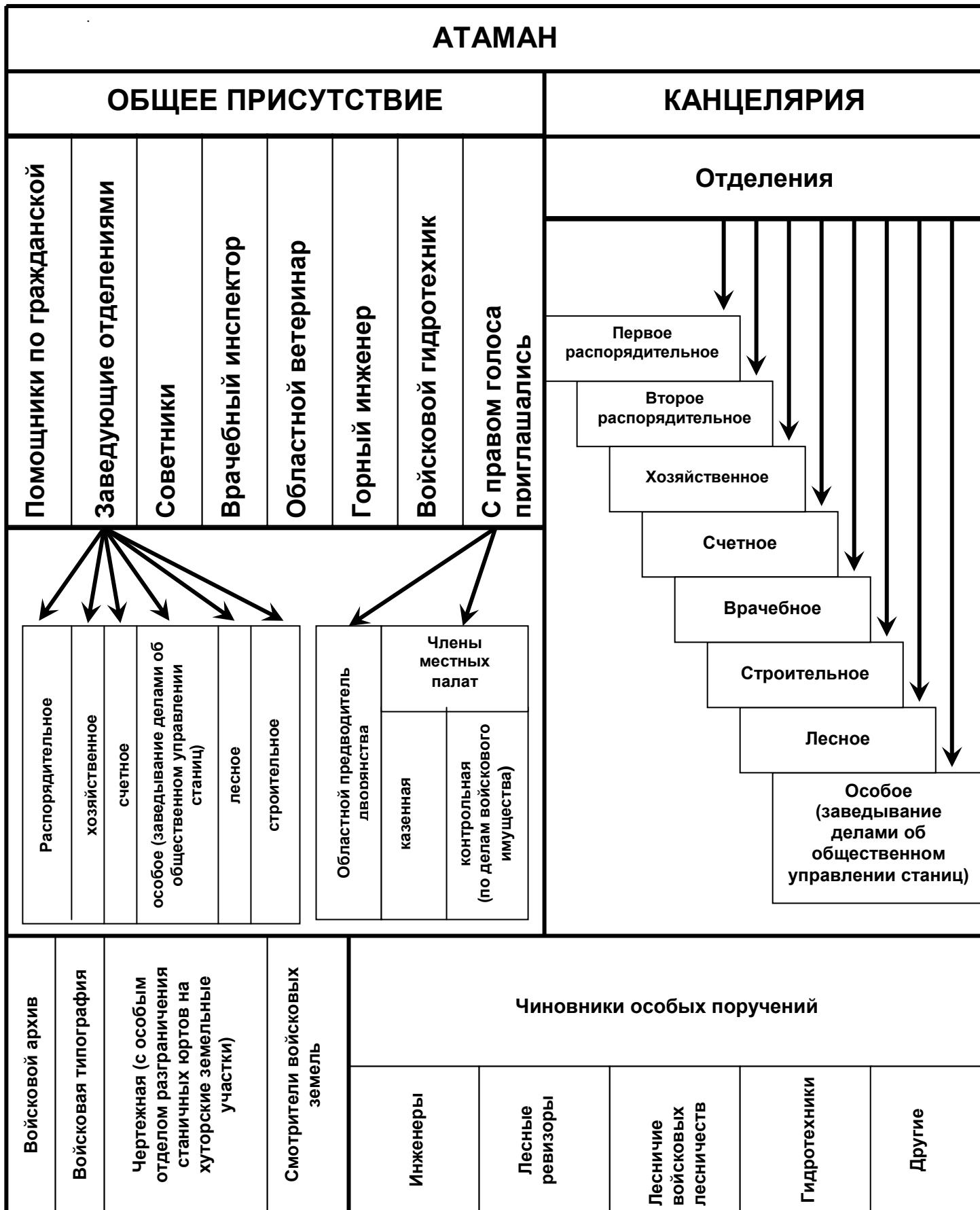
Система органов управления в Донской области
по состоянию на 1888 г.

**НАЧАЛЬНИК
(НАКАЗНОЙ АТАМАН)**



ОБЛАСТНОЕ ПРАВЛЕНИЕ					
Помощники	Советники	Ассессор	Начальники отделений	Начальник войскового штаба	Управляющий межевой частью

Структура Областного правления
согласно «Учреждению управления в Донской области» (1888 г.)



**Органы власти и управления Всевеликого Войска Донского
в 1918 - 1919 гг.**

**ВОЙСКОВОЙ КРУГ
(ВЕРХОВНАЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ)**

**АТАМАН
(ВЫСШАЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ)**

Совет Управляющих Отделами

**СУДЕБНЫЕ УСТАНОВЛЕНИЯ
И УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ЛИЦА
(СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ)**

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О К Р У Г А

Черкасский	1-й Донской	2-й Донской	Донецкий	Хоперский	Усть - Медведицкий	Миусский (Таганрогский)	Сальский	Ростовский	Верхне - Донской
Окружной круг	Окружное управление (атаман и собственно правление)		Станичный и волостной сборы	Станичное и волостное правление (атаман, волостной старшина и собственно правление)			Хуторские и сельские правления (атаман, сельский староста и собственно правление)		

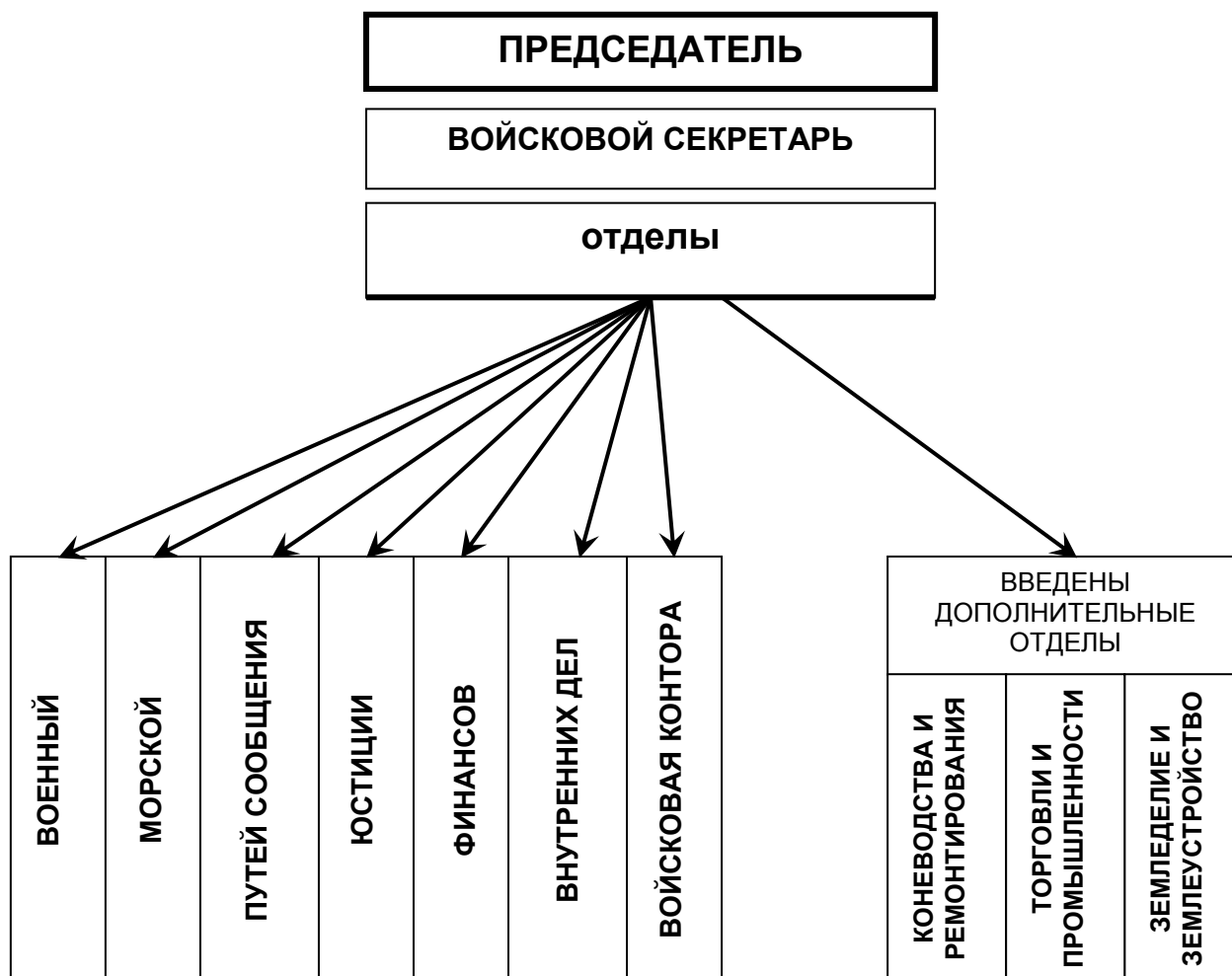
Особо управляемые части войска

г о р о д а

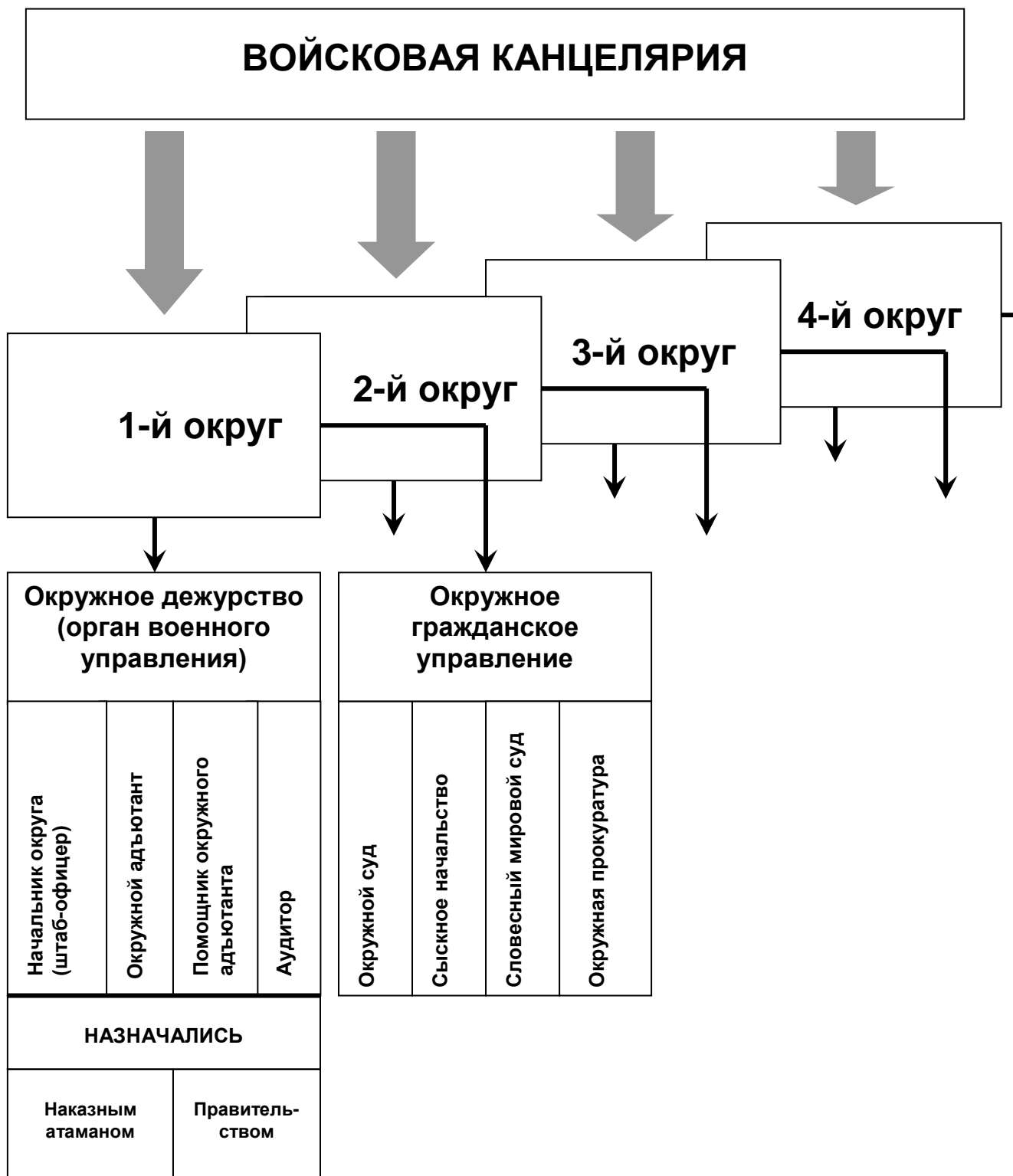
Новочеркасск	Ростов-на- Дону	Таганрог	Нахичевань - на - Дону	Александровск - Грушевск	Посад Азов
Городской Голова Городская Дума				Городская Управа Исполнительный орган Городской Голова Городская Дума	

ПРИМЕЧАНИЕ: В городах Ростове-на-Дону, Таганроге, кроме указанных органов, Донским атаманом назначаются особые градоначальники.

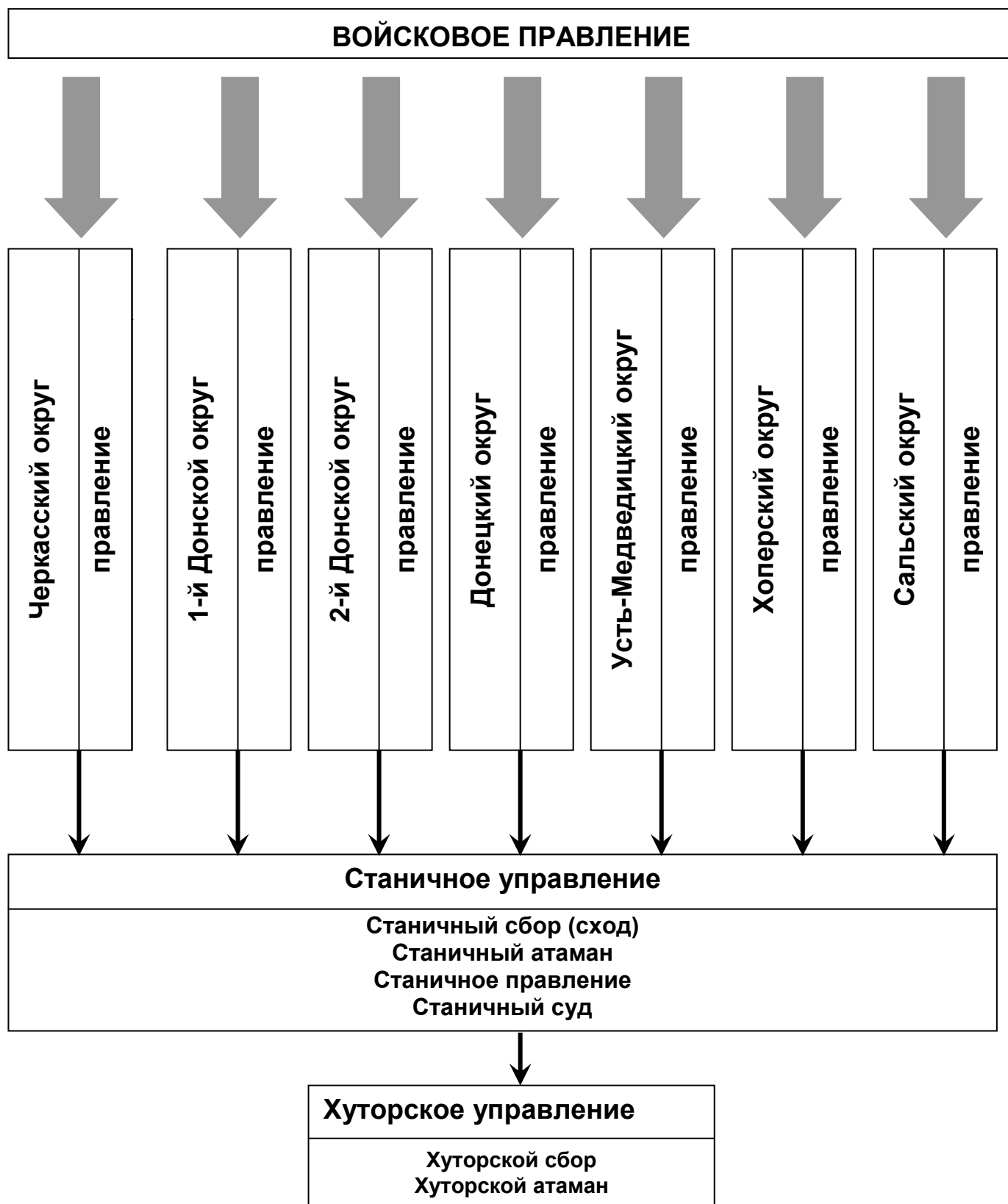
**Структура Правительства Всевеликого войска Донского,
образованного в соответствии с Основными законами от 15 сентября 1918 г.**



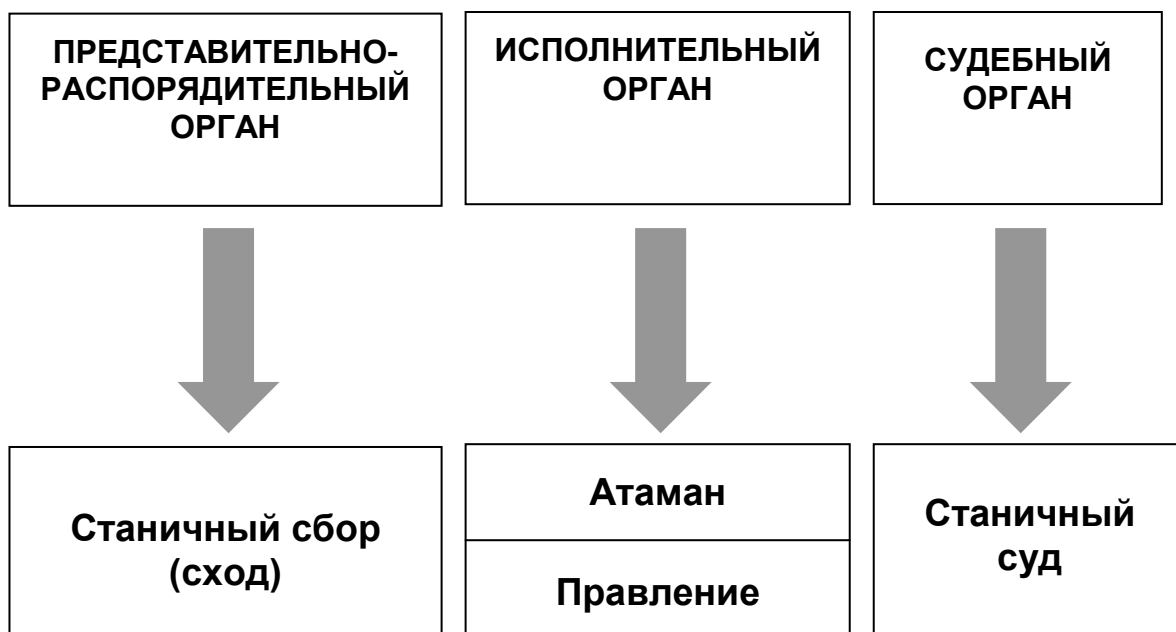
Структура военного управления Области войска Донского, установленная
«Положением об управлении войском Донским» (1835 г.)



Система гражданского управления Областью войска Донского
по «Положению об управлении войском Донским» (1835 г.)



**Органы станичного самоуправления в Области войска Донского
по «Положению об управлении войском Донским» (1835 г.)**



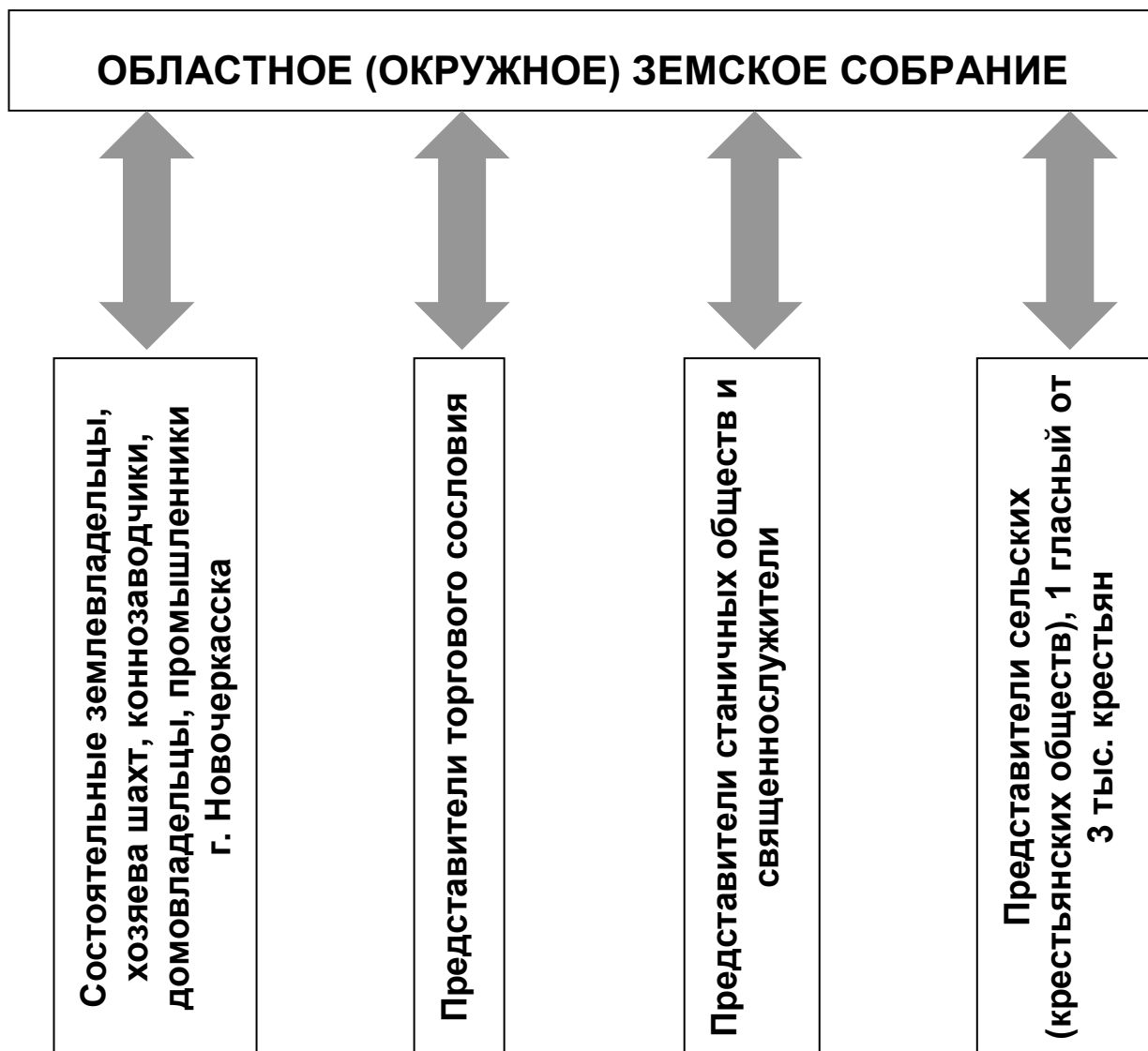
Компетенция станичных правлений в области гражданского управления, установленная «Положением об управлении войском Донским» (1835 г.)



Структура земского самоуправления
на территории Области войска Донского по состоянию на 1875 г.

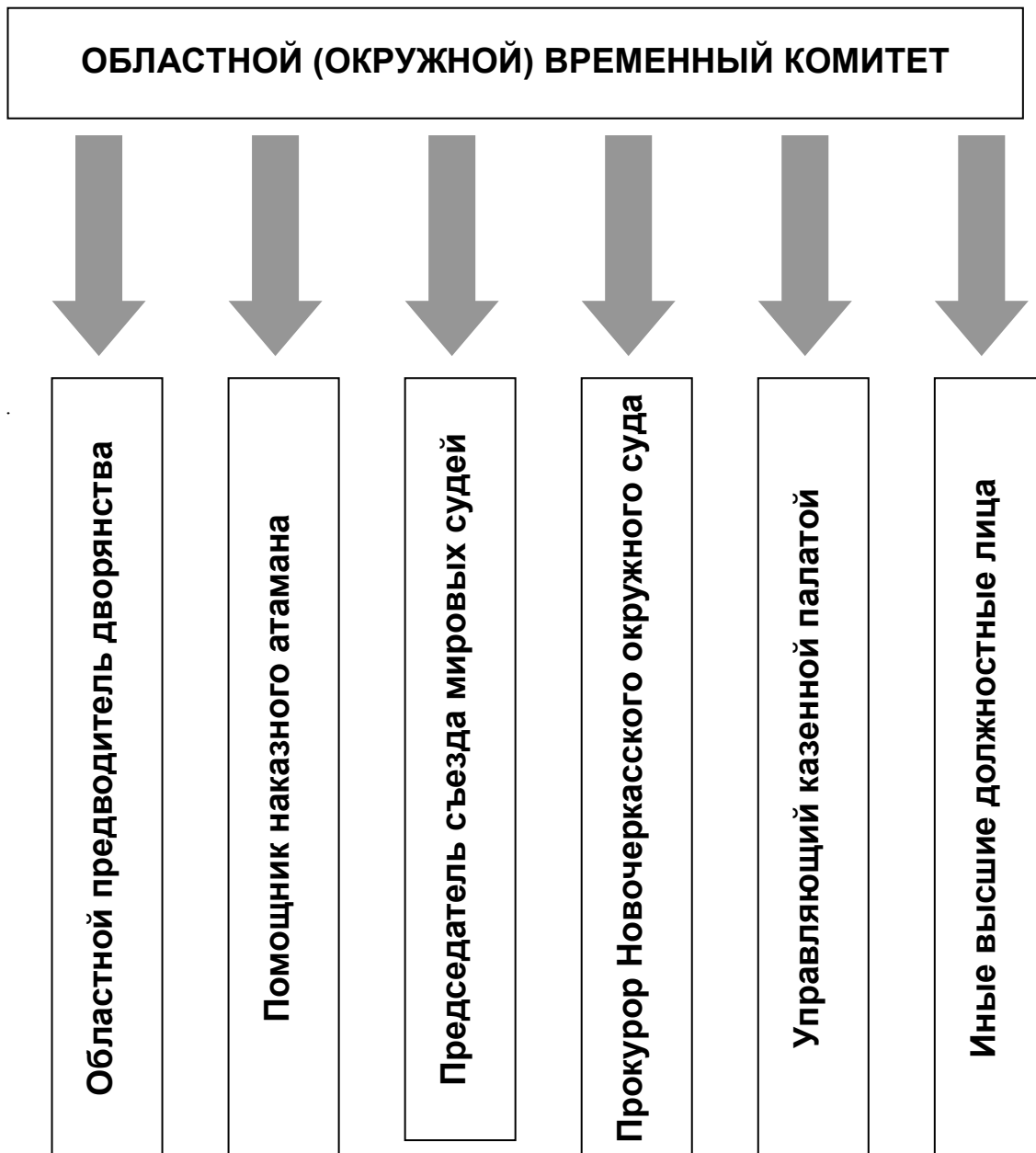


**Порядок формирования органов земского самоуправления
на территории Области войска Донского по состоянию на 1875 г.**

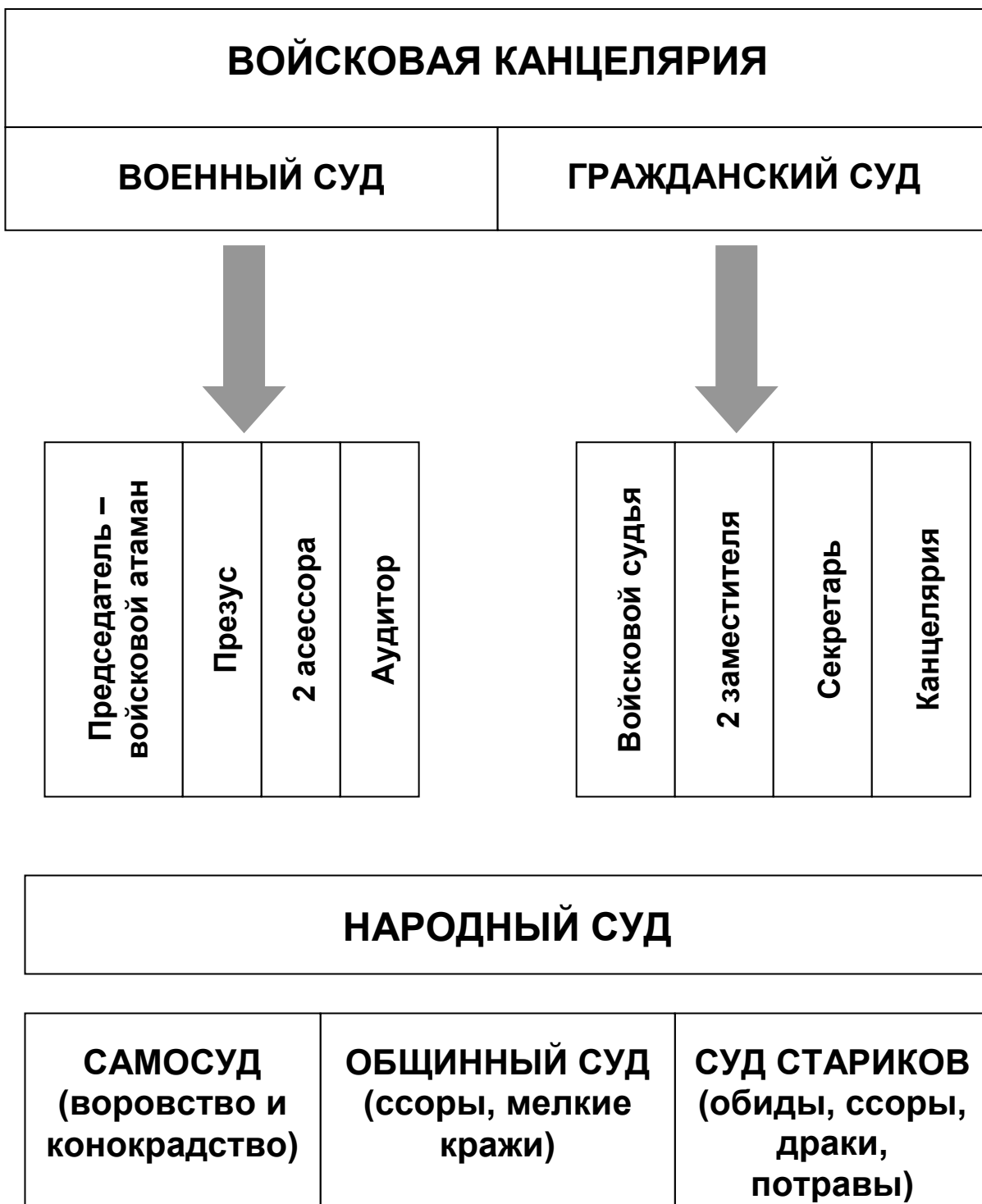


*ПРИМЕЧАНИЕ: По земскому представительству к 1-му Донскому округу
было причислено калмыцкое население (один гласный от каждого улуса)*

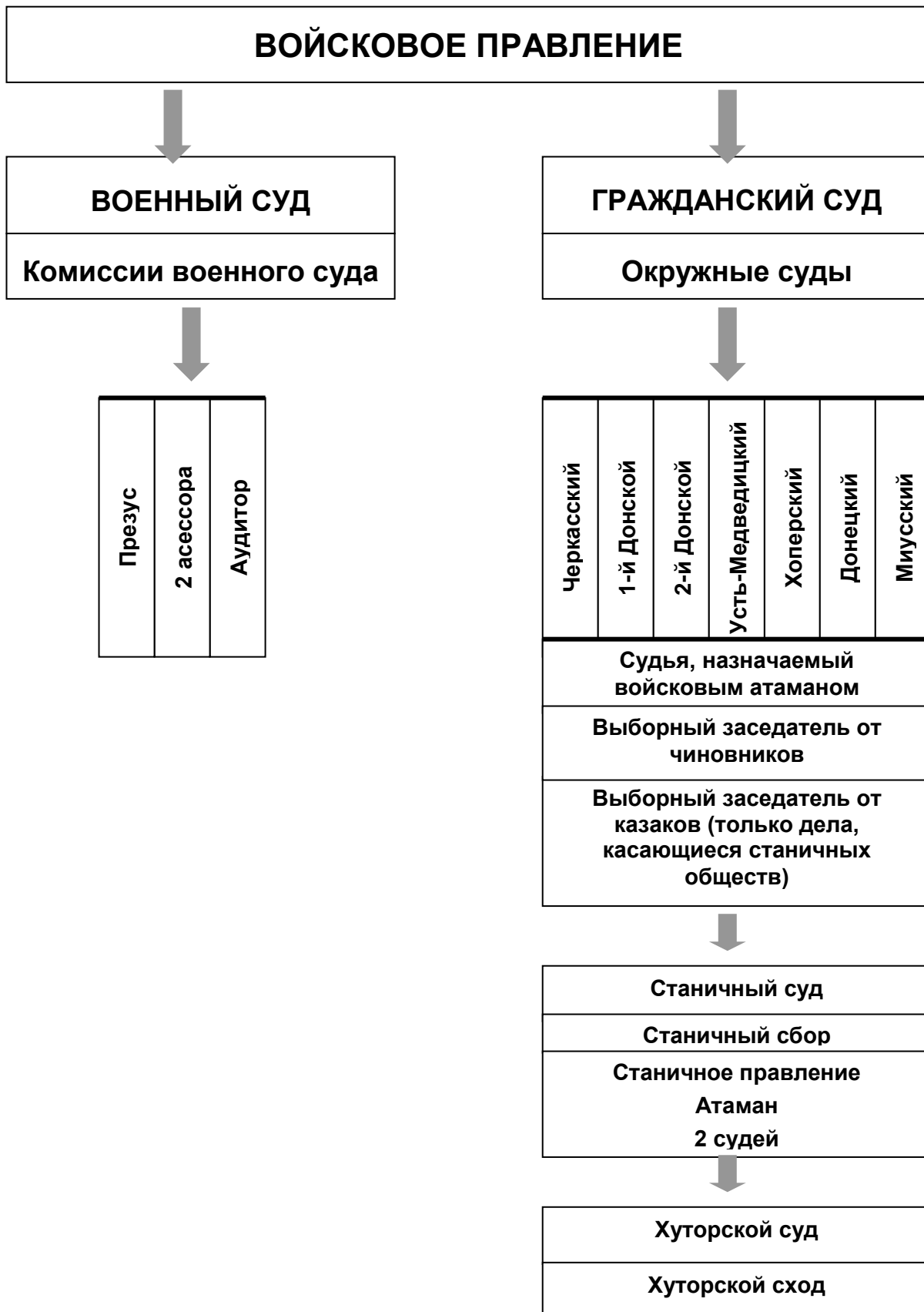
Состав Временного комитета по введению земского самоуправления
на территории Области войска Донского в 1875 г.



Структура судебных органов
Области войска Донского по состоянию на 1827 г.

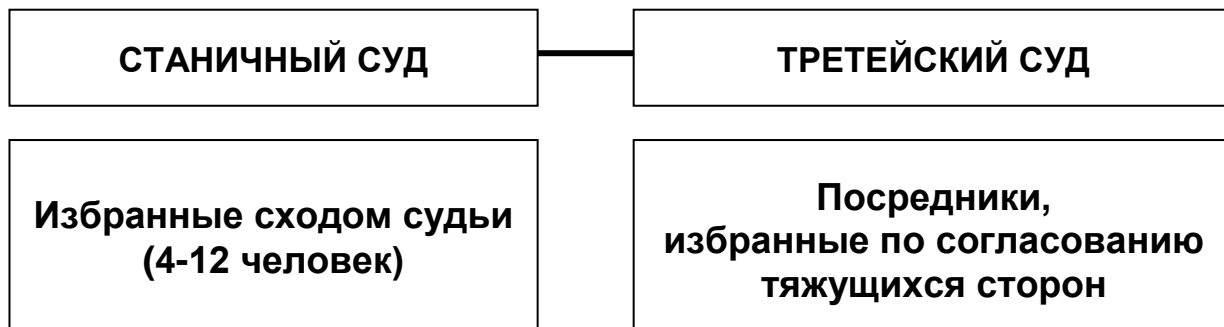


Система судебных учреждений Области войска Донского в 1835 г.



№18

Судебные органы казачьего общественного управления
по «Положению об общественном управлении в казачьих войсках» 1870 г.

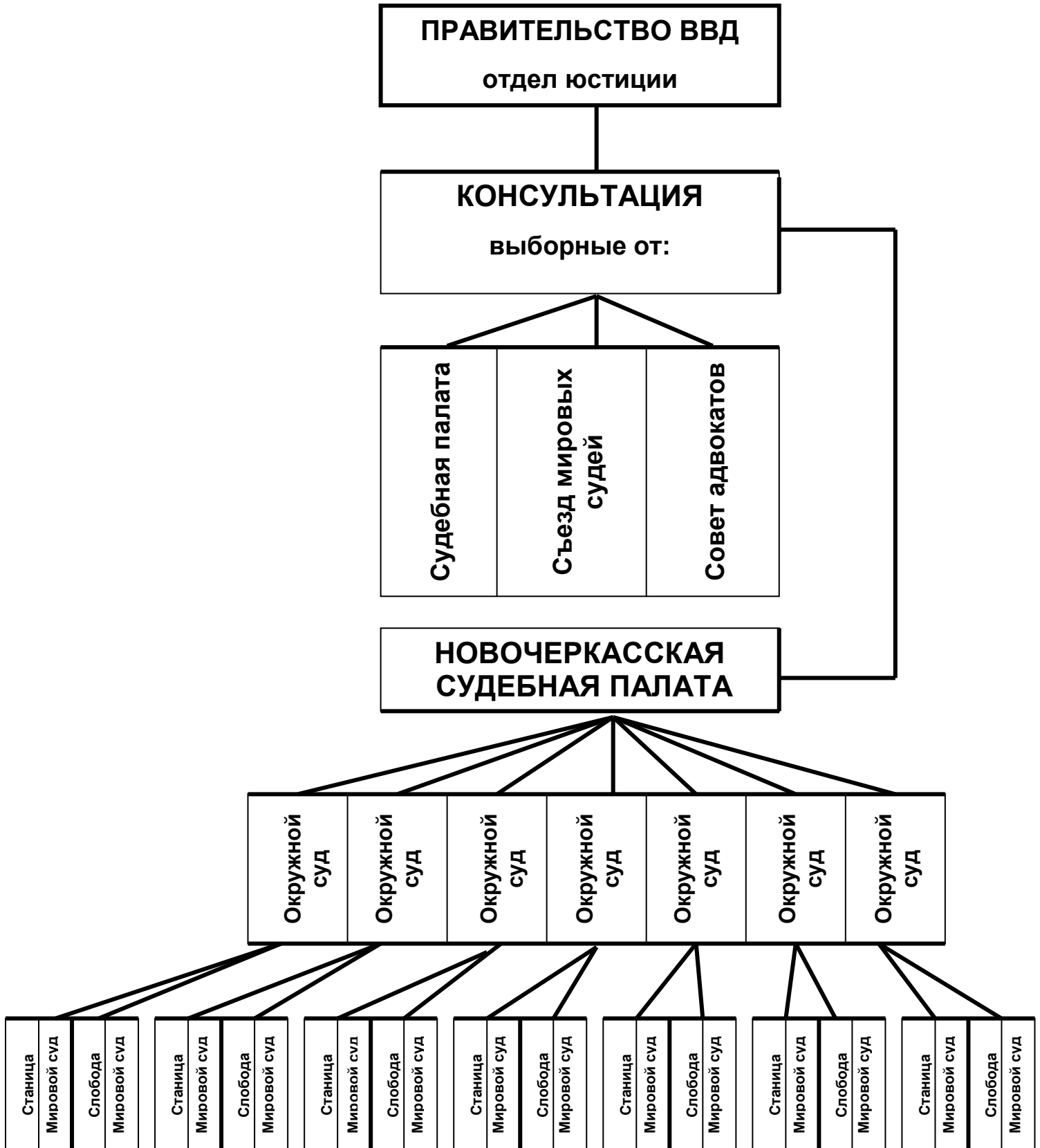


№ 20

**Схема формирования станичного суда
по «Положению об общественном управлении в казачьих войсках»
от 3 июля 1891 г.**

СТАНИЧНЫЙ СУД	
Суд станичных судей	Суд почетных судей
От 4-х до 12-ти судей, избранных сходом	От 3-х до 6-ти судей, избранных сходом

Судебные учреждения Всевеликого войска Донского в 1918 - 1919 гг..



**ПРИМЕРНАЯ КОНЦЕПЦИЯ
реализации принципов казачьего управления и самоуправления
в современных условиях на территории Волгоградской области
«ПОХОД ВО ВЛАСТЬ»**

I. Разработка и принятие плана избирательной кампании.

В настоящее время на территории Волгоградской области существуют 39 муниципальных образований. В соответствии с Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 06.10.2003 г. и решения Волгоградской областной Думы в 2005 году на территории области должны пройти выборы в органы местного самоуправления муниципальных образований, которых в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом РФ №131 будет около 450 представительного и 450 исполнительного уровней власти.

Законом РФ №131, ст. 2 определено, что муниципальными образованиями являются: сельские и городские поселения (хутора, села, деревни, поселки, станицы и т. п.), а также муниципальные районы (объединения нескольких поселений), городской округ (самостоятельное городское поселение внутри муниципального района), либо внутригородская территория города федерального значения (например 8 районов города Волгограда).

Закон РФ №131, глава 5 определяет следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

1. Местный референдум.
2. Муниципальные выборы.
3. Сход граждан.
4. Правотворческая инициатива граждан.
5. Территориальное общественное самоуправление.
6. Публичные слушания.
7. Собрания граждан.
8. Конференция граждан (собрания делегатов).

9. Опрос граждан.

10. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Настоящая концепция рассматривает одну, но наверное наиболее сложную по организационно-техническому и информационно-финансовому обеспечению, форму участия населения в местном самоуправлении – муниципальные выборы.

Муниципальные выборы проводятся при формировании:

- представительных органов власти (думы, советы, управы, собрания и т. п.);
- исполнительных органов власти (глава администрации, атаман, староста, голова и т. п.), избираемых также избирателями муниципального образования в результате прямого тайного голосования.

Закон РФ №131, ст. 35 определяет следующий минимальный состав представительного органа муниципального образования:

7 человек при численности населения менее 1 000 человек;

10 человек при численности населения от 1 000 до 10 000 человек;

15 человек при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек при численности населения свыше 500 000 человек.

Рассчитывая среднюю численность жителей (избирателей) муниципальных образований по первым двум-трем в основном категориям, мы получаем, что всего должно быть избрано 10 человек (депутатов) x 450 муниципальных образований (хутора, станицы, города, поселки и т. п.), не менее 4 500 человек – депутатов. Если мы умножим среднестатистическое количество кандидатов на одно депутатское место, то в среднем получим: 7 – 10 кандидатов на одно депутатское место. Следовательно бороться на выборах будет от 30 до 45 тысяч человек.

При выборах в исполнительные органы власти местного самоуправления (глава администрации, атаман, староста, голова и т. п.) по выше принятой методике определения численности кандидатов на одно выборное должностное место в

муниципальном образовании, мы получим примерно: 5 – 7 кандидатов x 450 мест (главы администраций, атаманы и т. п.) от 2-х до 3-х тысяч кандидатов.

Учитывая, что каждый кандидат на выборную должность главы администрации будет иметь определенные финансовые, организационные, административные, информационные, людские и иные ресурсы в ходе избирательных кампаний на территории муниципального образования, перед казачьими обществами на территории Волгоградской области стоят огромной сложности задачи, не решив которых, казачество не придет во власть, а значит, по моему глубокому убеждению, которое я отстаиваю вот уже более 15 лет, возрождение российского казачества, и естественно казачества на территории Волгоградской области, невозможно, никогда!

Рассматривая подходы к реализации Концепции, мы должны учитывать инициативы Президента России В. В. Путина по вопросу изменения системы выборов глав администраций субъектов (областей, краев, республик) Российской Федерации и возможном переносе этих инициатив на муниципальный уровень, с опять-таки, возможным переходом к системе назначения глав муниципальных образований вышестоящими главами муниципальных образований и субъектов, вплоть до самого президента РФ.

В 2003 – 2004 годах на территории области были избраны:

1. Глава администрации г. Волгограда.
2. Депутаты Волгоградской областной Думы – 38 человек.
3. Депутаты Государственной Думы – 6 человек.
4. Депутаты Волгоградского городского Совета народных депутатов – 48 человек.
5. Глава Администрации Волгоградской области.

Среди кандидатов на депутатские мандаты были и представители казачества, но и они и победившие кандидаты, ставшие депутатами, по меньшей мере, в мягкой форме дистанцировались и в предвыборных кампаниях и сейчас, во время депутатской деятельности, от идей возрождения казачества России в целом и от своего казачьего происхождения в частности.

Это связано прежде всего с отсутствием на территории области системного, комплексного подхода к возрождению казачества в целом и его главной,

определяющей на мой взгляд части – непосредственного участия в управлении и самоуправлении на землях исторического проживания казаков.

Это связано также с отсутствием системы образования и самообразования, информационного обеспечения населения казачьих территорий знаниями об исторических традициях и обычаях казачьего управления и самоуправления в России.

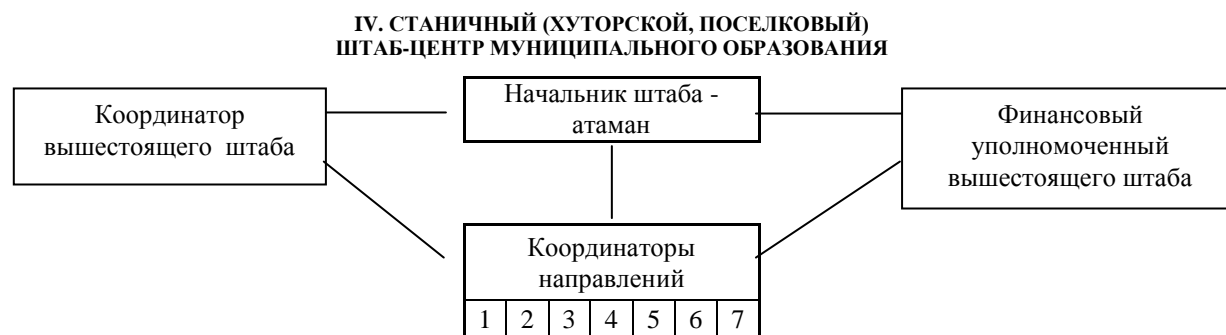
Это связано и с отсутствием тесного системного сотрудничества казачьих обществ и лично казаков и казачек с органами управления и самоуправления по самым разным вопросам жизни и деятельности населения казачьих земель.

Все вышеуказанные негативные факторы говорят об отсутствии не только системы, но и самого понимания значения подготовки кадров для органов казачьего и местного самоуправления, участия казаков на профессиональной основе в формировании и организации деятельности как представительной, так и исполнительной власти всех уровней.

Именно поэтому сегодня еще не поздно определить формы и методы, кандидатов и ресурсы, с которыми казаки области могут и должны идти во власть – именно от этого зависит будущее казачества.

Учитывая избирательное законодательство, а также отсутствие практического опыта ведения избирательных кампаний у подавляющего большинства атаманов и правлений окружного, юртового (районного, городского), станичного и хуторского уровней в концепции предлагается следующая примерная структура штабов на всех уровнях.





Концепция предполагает, что создание предвыборных штабов-центров всех уровней будет осуществляться на основе хуторских, станичных, юртовых и окружных казачьих обществ, их правлений и иных органов и организаций казачества.

Ввиду отсутствия в казачьих обществах, среди атаманов и членов правлений опытных политтехнологов представляется важным приглашение в штабы всех уровней специалистов по проведению выборов на взаимовыгодных для них и казачества условиях. Отсутствие хотя бы по одному такому специалисту в каждом штабе на должности заместителя начальника штаба по организационной работе поставит под сомнение целесообразность участия казачества в выборах.

Именно поэтому, уже сейчас, казакам области необходимо определиться с ресурсами и, главным образом, материально-финансовыми (помещения, оргтехника, связь, транспорт и т. д.) и кадровыми. Для этого предлагается не позднее марта – мая провести расширенный сход казаков области с Повесткой дня: «Об участии казачьих обществ в организации местного самоуправления на территории Волгоградской области».

Подготовку к областному сходу казаков осуществить по следующим направлениям:

1. Подготовка и представление на широкое обсуждение в казачьих обществах, на исторических землях казаков Примерной концепции участия казаков в организации местного самоуправления «Поход во власть».
2. Организация проведения областного схода казаков.
3. Обеспечение участников схода необходимыми программно-методическими материалами для их принятия и распространения на сходе и после него.
4. Проведение консультаций, собеседований, согласований и т. п. встреч с возможными участниками и непосредственными исполнителями практических положений Концепции.

II. Организация работы штабов.

1. Создание штаба кампании.

- а) определение структуры штаба;
- б) подбор и расстановка кадров штаба;
- в) определение материально-технического обеспечения работы штаба (помещение, мебель, связь, транспорт, оргтехника и т. д.).

2. Финансовое обеспечение избирательных кампаний

- а) подготовка примерных смет расходов;
- б) определение источников доходов
 - юридических лиц;
 - физических лиц;
 - спонсорских, благотворительных средств;
 - средств кандидатов.

3. Материально-техническое обеспечение кампании

- а) определение потребностей избирательных штабов (окружные, юртовые, станичные);
- б) определение источников обеспечения (спонсоры, собственные силы и т. д.);
- в) обеспечение штабов (в понятие «обеспечение» входят: мебель оргтехника, связь, транспорт, канцелярские принадлежности и т.п.)

4. Юридическое обеспечение работы штабов:

- а) создание группы юридического сопровождения (обеспечения);
- б) организация работы группы юридического сопровождения;
- в) обеспечение нормативно-правовой документацией штабов;
- г) организация юридического консультирования сотрудников штабов и избирателей;
- д) обеспечение юридической защиты прав и интересов казачества и избирателей в ходе предвыборных кампаний.

III. Организация работы с органами власти, общественными и политическими организациями.

1. Работа с избирательными объединениями-блоками (политическими партиями, движениями и т. п.)

- а) изучение (мониторинг) программных документов политических партий;
- б) определение сторонников, нейтралов и оппонентов движения за возрождение казачества в России;
- в) проведение консультаций и переговоров с руководителями региональных отделений политических партий – сторонниками движения за возрождение казачества;
- г) заключение договоров о совместной работе в предвыборных кампаниях с дружественными политическими партиями, с включением в договора следующих вопросов:
 - организационных;
 - кадровых (в т. ч. единые кандидаты);
 - материально-технических.

2. Работа с общественными организациями (по принципам работы с политическими партиями).

3. Работа с органами власти и местного самоуправления (представительных и исполнительных) всех уровней

а) создание группы взаимодействия с органами власти всех уровней из авторитетных представителей казачества и дружественных политических партий;

б) организация и проведение консультативно-договорных встреч с руководителями и представителями органов власти и местного самоуправления всех уровней (Главы администраций, депутаты законодательных и представительных органов и т. д.);

в) определение возможных форм и методов совместного решения проблемных вопросов на территории области и муниципальных образований (районы, города, станицы, поселки, хутора и т. п.).

4. Работы с казачьими структурами вне Волгоградской области

а) координация и взаимодействие по выдвижению единых пунктов предвыборных программ кандидатов от казачества;

б) обмен опытом работы в избирательных кампаниях;

в) консолидация сил и возможностей казачьих обществ на территории Российской Федерации.

IV. Работа с кандидатами и доверенными лицами.

1. Работа с кандидатами.

а) изучение (мониторинг) общественных (электоральных) предпочтений по персоналиям (возможным кандидатам);

б) определение предварительного списка возможных кандидатов;

в) консультации и переговоры с возможными кандидатами в соответствии с Заявлением Круга казачьих обществ России от 25.05.2002 г.

г) заключение договоров с кандидатами.

2. Организация поездок и встреч кандидатов и их доверенных лиц в ходе избирательной кампании

а) назначение ответственного за участок работы;

- б) определение аудиторий (категорий лиц) и событий в период встреч;
- в) определение и согласование мест встреч (график);
- г) формирование групп поддержки (сопровождения);
- д) составление расписания поездок кандидатов и их доверенных лиц на встречи с избирателями;
- е) организация поездок кандидатов и их доверенных лиц на встречи с избирателями.

V. Работа с избирателями и избирательными комиссиями всех уровней

1. Работа с избирательными комиссиями всех уровней

- а) подбор и выдвижение в члены избирательных комиссий (с правом решающего и совещательного голоса), а также наблюдателей-представителей казачества;
- б) инструктивно-методическое обучение и обеспечение.

2. Организация работы по привлечению избирателей к активному участию в голосовании во время проведения выборов

- по отдельной схеме.

Информационно-пропагандистское обеспечение избирательных кампаний

3. Работа со СМИ (радио, телевидение, периодическая печать)

- а) консультации и переговоры о возможном сотрудничестве;
- б) определение приоритетных (дружественных) и второстепенных СМИ;
- в) заключение договоров о совместной деятельности;
- г) организация работы по обеспечению СМИ информационными материалами

2. Организация работы с агитаторами

- а) подбор кадров;
- б) инструктивно-методическое обеспечение;
- в) определение мест адресных разноски и расклейки агитационных материалов;
- г) проведение разноски и рассылки агитационных материалов;
- д) анализ (мониторинг) эффективности воздействия агитационных материалов и работы агитаторов.

3. Организация предвыборной агитации посредством массовых мероприятий

- а) составление календаря знаменательных дат и событий;

- б) определение участников массовых мероприятий;
 - казачьи общества;
 - творческие коллективы;
 - кандидаты и сторонники;
- в) определение мест проведения массовых мероприятий;
- г) составление графиков проведения массовых мероприятий.

4. Рекламно-пропагандистское (PR) обеспечение

- а) создание PR-группы;
- б) определение принципов и плана работы PR-группы;
- в) изучение (мониторинг) эффективности PR-кампании.

VII. Подведение итогов избирательных кампаний

1. Проведение общего совещания (Схода, Круга, Совета) атаманов (округов, юртов, станиц) и кандидатов (как избранных, так и не набравших достаточного для избрания количества голосов избирателей).

2. Проведение итоговых Сходов, Советов, Округов на станичном, юртовом, окружном и областном уровнях.

3. Выражение благодарности и признательности всем избирателям принявшим участие в выборах через СМИ и на публично-массовых мероприятиях.

4. Анализ итогов выборов и определение форм и методов участия казачества на очередных выборах.

Настоящая Концепция является авторской разработкой и представляет собой «сжатый» вариант.

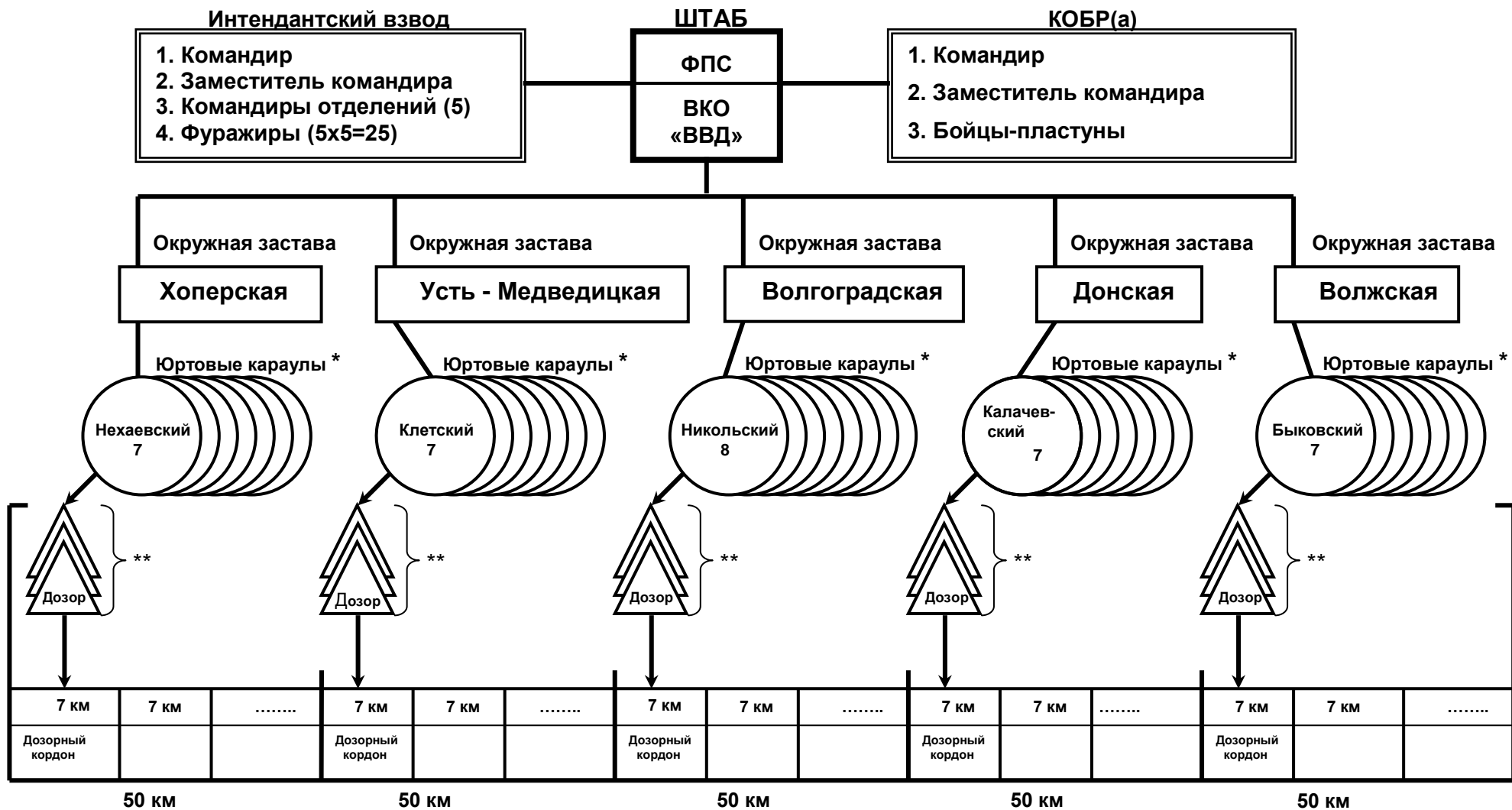
При необходимости каждый пункт разделов Концепции может быть развернут и детализирован применительно к требованиям уровня и специфики выборов.

Учитывая предложения Комитета по делам национальностей и казачества Администрации Волгоградской области, автор переработал Концепцию в соответствии с итогами выборов в 2003 – 2004 г. г. избирательных кампаний, Закона РФ №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации

местного самоуправления» и новых подходов в вопросах формирования и организации деятельности органов местного самоуправления.

ПРИМЕРНАЯ СХЕМА

авторской концепции организации деятельности «Сводного отряда казачьей охранной линии «Сокол» по содействию Федеральной пограничной службе Российской Федерации



250 км границы Россия - Казахстан

* Юртовой караул – сменный (по 15 дней) – 7 человек (начальник караула и 6 дозорных)

** Дозор – трехсменный (по 8 часов) – 2 человека

ПРИМЕРНАЯ КОНЦЕПЦИЯ
организации деятельности казачьего автономного заготовительно-адресного
комплекса (КАЗАК) станичного (юртового) окружного
казачьего общества ВКО ВВД

Основная идея

На основе существующих законодательных и нормативно-правовых федеральных, областных и муниципальных актов, организационной структуры войскового казачьего общества «Всевеликое Войско Донское» (хутор – станица – округ - войско) создать автономную заготовительную сеть по сбору сельскохозяйственной продукции с личных казачьих подворий, входящих в состав хуторских и станичных казачьих обществ, членами адресной сети (школы, школы-интерната, училища, больницы, дома престарелых и другие социально значимые объекты).

I. Цели задачи создания

1. Практическая реализация федеральных законодательных и нормативно-правовых актов, а также областного закона «О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области».
2. Активизация деятельности имеющихся членов и вовлечение новых членов казачьих обществ (хуторских, станичных), взявших на себя обязательства по несению государственной и иной службы.
3. Организация системы дополнительного обеспечения сельхозпродуктами социально значимых объектов на основе взаимных договоров.
4. Частичное включение казачьих обществ в системы муниципального, областного и федерального бюджетного финансирования.
5. Участие членов казачьих обществ в формировании областного продовольственного фона.

II. Организационные принципы

1. Казачье общество создает внутри себя автономную некоммерческую организацию (АНО), ориентированную на работу по заготовке сельскохозяйственной продукции по договору с ИПХ, ИЧП, ПБОЮЛ, КХ и другими производителями сельскохозяйственной продукции.
2. Казачье общество заключает с заинтересованными предприятиями, организациями, учреждениями (школы, школы-интернаты, детские дома, училища, больницы, дома престарелых и т. п.) договоры на дополнительную поставку сельскохозяйственных продуктов (молоко, творог, сметана, яйца, овощи, фрукты, мясо и т. п.) из личного (подсобного) хозяйства.
3. Казачье общество заключает трудовые договоры с членами казачьих сообществ на производство и закупку у них продовольствия (молоко, творог, сметана, яйца, овощи, фрукты, мясо и т. п.) из личных (подсобных) хозяйств.
4. Трудовые договоры между членами казачьих обществ и самими обществами заключается в соответствии с Трудовым кодексом РФ, что дает возможность трудоустройства (дополнительно) людей с учетом (возможно сезонного) трудового стажа на государственной или муниципальной службе.
5. Казачье общество создает мобильную систему заготовки и поставки заказчиками договорной продукции.

III. Техничко-экономические условия

1. Казачье станичное (районное, юртовое) общество организует соответствующую транспортно-складскую службу (базу, участок и т. п.), в которую входят:
 - а) несколько помещений, оборудованных холодильниками и тарой, весовыми и кассовыми аппаратами;
 - б) 1 – 2 единицы гужевого транспорта;

в) автомашина (полугрузовой ИЖ, УАЗ и т. п.);

г) хозяйственный двор (возможно частное подворье).

2. Возможно заключение договора на переработку молока, мяса, рыбы и т. д. с другими предприятиями.

3. Казачье общество на основе заключенных с потребителями договоров получает с помощью государственных и муниципальных органов власти предельно-оптимальный кредит, ссуду на организацию работы КАЗАКа.

4. Финансово-технические средства можно предоставлять потребителями-заказчиками в виде товарно-денежного кредита – лизинга.

IV. Нормативно-правовая база

1. Указ Президента РФ от 15.06.1992 г. №632 «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов в отношении казачества», п. 3, 4.

2. Основные положения Концепции государственной политики по отношению к казачеству (постановление Правительства РФ от 22.04.1994 г. №355, п. 1, 2, 5).

3. Указ Президента РФ от 09.08.1995 г. №835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации».

4. Указ президента РФ от 16.04.1996 г. №563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (положение, п. 6, 8, абз. 5, 11, 15).

5. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. №894 «О государственной поддержке казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

6. Закон Волгоградской области от 26.05.2000 г. №404-ОД «О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области», ст. 5, 11, 12, 14, 15.

7. Договор «Об организации несения государственной и иной службы членами казачьих обществ войскового казачьего общества «Всеволожское войско Донское» на территории Волгоградской области» от 28.05.1998 г., п. 1, 2.1, 2.3, 2.6, 3.5, 3.7, 3.9.

ПРИМЕРНАЯ КОНЦЕПЦИЯ

Организации деятельности товарно-дилерского комплекса (ТДК) «Казачий» станичного (юртового, районного, окружного) казачьего общества ВКО ВВД

I. Основная идея

В качестве примера в концепции использована деятельность ООО «Завод «Заря Волгограда» по выпуску товаров народного потребления и швейного производства.

Учитывая номенклатуру продукции, выпускаемой заводом (стиральные машины, тепловентиляторы, мусоросборники общественного и индивидуального использования, коптильни, шашлычницы, посуда и др.), а также швейное производство, способное выпускать изделия от постельно-бытовых принадлежностей до высококачественных оригинальных видов верхней одежды и других предметов гардероба, предлагается на основе существующих законодательных и нормативно-правовых федеральных, областных и муниципальных законов и иных актов с использованием организационной структуры войскового казачьего общества «Всевоеликое Войско Донское» создать товарно-дилерский комплекс (ТДК) «Казачий».

II. Цели и задачи создания ТДК «Казачий»

1. Практическая реализация федеральных, областных и муниципальных законодательных и нормативно-правовых актов казачьими обществами, принявшими на себя обязательства по несению государственной и иной службы.
2. Продвижение на потребительский рынок области товаров и услуг промышленных производителей области.
3. Привлечение дополнительных средств на деятельность казачьих обществ по выполнению ими уставных обязательств по несению государственной и иной службы.
4. Активизация деятельности казачьих обществ и их членов, вовлечение новых членов в уставную деятельность казачьих обществ.
5. Частичное включение членов казачьих обществ в системы муниципальных и областных бюджетных заявок, заказов, программ и т. п.
6. Создание новых рабочих мест для членов казачьи сообществ.

III. Организационные принципы

Казачье общество создает внутри себя структурное некоммерческое подразделение по типу Автономной некоммерческой организации (АНО), ориентированное на рекламно-реализационную и заявочно-заказную работу по реализации населению и муниципальным и иным структурам продукции ООО «Заря Волгограда».

Казачье общество на основе договора о посреднической, дилерской деятельности или некоммерческого партнерства или иной форме совместной деятельности с ООО «Заря Волгограда» комплектует пакет заявок-заказов на промышленную и швейную продукцию, выпускаемую заводом.

За оказание этих услуг и иных, оговоренных в совместном договоре условий, казачье общество получает в качестве вознаграждения, поощрения, средства на развитие и т. п. до 10 процентов от стоимости реализованной в результате совместной деятельности продукции завода. Процент, условия и иные формы вознаграждения могут быть самые разные в рамках разрешенных законодательством РФ.

Казачье общество может, заключив договоры с соответствующими службами местных органов власти, муниципальных образований, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, взять на себя поставку, например, мусоросборников индивидуальных, общего пользования, как переносных, так и стационарных и обеспечит их доставку, размещение и установку в определенные договором места.

Казачье общество заключает трудовые договоры с членами казачьих обществ на реализацию и установку мусоросборников индивидуального и общественного стационарного пользования.

Трудовые договоры между казачьим обществом и его членами заключаются в соответствии с Трудовым кодексом РФ, что дает возможность трудоустраивать людей с учетом (возможно сезонного) трудового стажа на государственной или муниципальной службе.

Казачье общество оказывает посильную помощь АНО ТДК «Казачий» для организации мобильной и эффективной работы по исполнению заключенных с заводом «Заря Волгограда» договоров.

Завод «Заря Волгограда» и станичное казачье общество «Станица Георгиевская» окружного казачьего общества «Волгоградский округ» ВКО ВВД принимают на себя по совместным договорам с АНО ТДК «Казачий» соответствующие обязательства, способствующие реализации уставных казачьих обществ задач.

IV. Техничко-экономические условия.

1. Казачье общество (АНО ТДК «Казачий») арендует складское и производственное помещения для организации своей деятельности.

2. Казачье общество (АНО ТДК «Казачий») арендует автотранспорт для получения и доставки потребителям реализуемой продукции.

3. Казачье общество (АНО ТДК «Казачий») организует пункт и системы приема заявок-заказов на промышленную и швейную продукцию завода «Заря Волгограда».

4. Казачье общество в случае заключения договоров на поставку промышленной продукции завода «Заря Волгограда» (мусоросборники, тепловентиляторы, садоводческий и иной инвентарь) муниципальным образованием получает возможность выделения соответствующих средств (финансовых и материальных) из бюджета.

5. Активная позиция казачьего общества (АНО ТДК «Казачий») в реализации концепции дает возможность обеспечить экологически чистые потребительские рынки области соответствующей продукцией на основе товарно-денежных кредитов, ссуд, лизингов и т. д.

V. Нормативно-правовая база

1. Гражданский кодекс РФ.

2. Трудовой кодекс РФ.

3. Указ Президента РФ от 15.06.1992 г. №632 «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов в отношении казачества», п. 3, 4.

4. Основные положения Концепции государственной политики по отношению к казачеству (постановление Правительства РФ от 22.04.1994 г. №355, п. 1, 2, 5).

5. Указ президента РФ от 16.04.1996 г. №563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (положение, п. 6, 8, абз. 5, 11, 15).

6. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. №894 «О государственной поддержке казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

7. Закон Волгоградской области от 26.05.2000 г. №404-ОД «О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области», ст. 5, 11, 12, 14, 15.

8. Договор «Об организации несения государственной и иной службы членами казачьих обществ войскового казачьего общества «Все великое войско Донское» на территории Волгоградской области» от 28.05.1998 г., п. 1, 2.1, 2.3, 2.6, 3.5, 3.7, 3.9.

Нельзя не отметить тот факт, что буквально через несколько дней после проведения Схода казаков области присутствовавший на нем Председатель областного Комитета по труду и занятости населения А. Л. Комлев пригласил к себе председателя Комитета по делам национальностей и казачества А. А. Бирюкова и автора этих строк для выработки общих подходов к проблеме занятости казаков области и перспектив обоюдновыгодного сотрудничества. Результатом обсуждения явился документ «Предложения по организации совместной деятельности комитетов по делам национальностей и казачества и по труду и занятости на селения Администрации Волгоградской области» (см. Приложение № 27).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ
по организации совместной деятельности комитетов по делам
национальностей и казачества и по труду и занятости населения
Администрации Волгоградской области

Учитывая организационные и финансовые возможности, государственную значимость вопросов сокращения безработицы, создания новых рабочих мест, переподготовки и переквалификации трудоспособной части населения и в соответствии с Программой социально-экономического развития Волгоградской области на 2001 – 2005 гг. комитеты могут взять на себя определенные, взаимоприемлемые, вытекающие из их функциональных обязанностей виды совместной деятельности.

Комитету по делам национальностей и казачества:

1. Используя функциональные взаимоотношения с национальными общественными объединениями и казачьими обществами:

а) организовать сбор сведений о количественном и качественном составе нуждающихся в трудоустройстве на полный и неполный рабочий день, с особыми (инвалиды) и сезонными условиями труда по категориям возраста, пола, профессии и т. п. – создание базы данных в рамках районов и населенных пунктов области;

б) разработать систему дополнительной работы с населением области по вопросам трудоустройства и профориентации;

в) проводить работу по определению направлений и видов общественно значимых работ в муниципальных образованиях области и организации деятельности:

- по приведению в порядок кладбищ;
- ремонту и реставрации памятников истории и культуры;
- ремонту и восстановлению общественных колодцев, родников;
- благоустройству парков, скверов, пляжей и других мест общественного отдыха;
- организации детско-юношеских площадок, зон активного отдыха и проведения спортивно-оздоровительных мероприятий;

- организации работы молодежных и взрослых групп, бригад и т. п. по санитарно-экологическому благоустройству населенных пунктов (уничтожение зарослей аллергических трав, борьба с несанкционированными и несоответствующим нормам санэпиднадзора мусорными свалками и т. п.);

- ремонту объектов социально-культурного и общественно-бытового значения (остановки общественного транспорта, туалеты и т. п.);

- созданию рабочих групп, бригад и т. д. по благоустройству и ремонту жилья и подсобных помещений инвалидов, ветеранов войны и труда, многодетных и малообеспеченных семей;

г) наладить работу:

- адресных заготовительных комплексов по обеспечению сельскохозяйственными, продовольственными и промышленными товарами бюджетных учреждений (больниц, домов престарелых, школ, благотворительных столовых и т. п.) типа КАЗАК;

- пунктов бытовых услуг по ремонту и обслуживанию сложнбытовой техники (телевизоры, холодильники, швейные и стиральные машины, аудиовидеотехника, компьютеры и т. д.);

- по включению в экономику области личных и подсобных хозяйств;

- торгово-закупочных комплексов по реализации промышленных товаров городских предприятий сельскими жителями типа ТДК «Казачий»;

- пунктов дополнительного обучения и переподготовки населения области;

- некоммерческих предприятий (возможно и коммерческих среднего и малого бизнеса) по изготовлению и реализации изделий народного промысла.

2. Совместно с Комитетом по труду и занятости населения Администрации Волгоградской области разработать и начать реализацию дополнительной Программы по обеспечению трудозанятости населения области на основе двустороннего соглашения (договора).

3. Определить порядок материально-технического, кадрового и финансового обеспечения совместных с Комитетом по труду и занятости населения и органами местного самоуправления действий.

4. Определить формы и порядок контроля за выполнением совместно принятых сторонами обязательств.

Комитету по труду и занятости населения:

1. Используя функциональные взаимоотношения с исполнительными органами власти на местах, в муниципальных образованиях:

а) определить порядок и форму взаимодействия представителей комитетов с органами местного самоуправления по вопросам совместной деятельности;

б) разработать план совместных мероприятий с Комитетом по делам национальностей и казачества.

2. Совместно с Комитетом по делам национальностей и казачества Администрации Волгоградской области разработать и начать реализацию дополнительной Программы по обеспечению трудозанятости населения области на основе двустороннего соглашения (договора).

3. Определить порядок материально-технического, кадрового и финансового обеспечения совместных с Комитетом по делам национальностей и казачества и органами местного самоуправления действий.

4. Определить формы и порядок контроля за выполнением совместно принятых сторонами обязательств.

Для реализации вышеуказанных предложений стороны – комитеты определяют из своего состава персонально ответственных лиц (возможно с оформлением для них дополнительных функциональных обязанностей и оплаты труда).

Думается, что подобных практических шагов □ предложений на местах казачество может использовать неограниченное количество во всех сферах жизни и деятельности в процессе возрождения.

Но для этого сегодня казаки России должны знать, сколько их живет в отечестве и принять все необходимые меры, чтобы прийти во власть на всех уровнях и самим принимать решения, выполнять их и, контролируя их выполнение, брать на себя ответственность за свое возрождение.

Уважаемый Олег Георгиевич!

Мы, атаманы, старейшины и казаки окружного казачьего общества «Хоперский округ» войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» обращаемся к Вам не только как к депутату областной Думы, но в большей степени как к земляку, свои прошлым, настоящим и будущим связанному с Волгоградской землей и понимающим всю меру личной ответственности за все принимаемые решения перед нашими детьми и внуками.

В местах традиционного проживания казачества необходимо строить политику не на пути разрыва отношений казаков с представительными органами, а на пути широкого использования опыта их работы, консолидации всех усилий на возрождение России, в том числе и районов казачества. Нынешняя форма местного самоуправления дает шанс и казакам и законодателям ликвидировать на территории Волгоградской области последствия исторической несправедливости в отношении казачества и дать нашему родному краю шанс на благополучное процветание и мирное будущее.

Казачество возрождается в первую очередь для того, чтобы воскресить традиции дедов и отцов, поднять заброшенную российскую деревню, решить вопросы традиционного землепользования и хозяйственной деятельности, приумножить экономический потенциал возрождающейся России.

Казачество должно сыграть позитивную роль в деле гармонизации межнациональных отношений, в укреплении российской государственности на совершенно новой основе. Все это будет противостоять мутной волне национализма, уже захлестнувшей одни и грозящей захлестнуть другие народы.

Исходя из сказанного мы призываем Вас при принятии Закона Волгоградской области «Об органах местного самоуправления сельских и городских поселений первого созыва» учесть исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности казачества, а именно: **статью 1 абзац 2 после слов «...**

поселение» с кранной строки дополнить словами «В местах традиционного проживания казачества наименования органов местного самоуправления сельских городских и поселений» устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций: представительный орган: станичный, хуторской Круг; глава муниципального образования – станичный, хуторской атаман; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) – станичное, хуторское правление.

Сегодня очевидно, что должны быть восстановлены и соблюдены законные права казаков, сохранена и развита их самобытная культура, обеспечено постоянное и справедливое представление их интересов центральных и, особенно, в местных органах власти.

И если Вы, наш уважаемый депутат, в этом деле солидарны с нами, то и Законы, принимаемые Вами, будут соответствовать требованиям времени и воле Ваших избирателей, а не сиюминутным политическим партийно-корпоративным интересам.

Принято единогласно на объединенном, расширенном Совете атаманов и стариков хуторских, станичных казачьих обществ окружного казачьего общества «Хоперский округ» войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» 25 марта 2005 года.

Пояснительная записка

к таблице поправок проекта закона «Об органах местного самоуправления сельских и городских поселений первого созыва» принятого областной Думой в первом чтении 17 марта 2005 года

Настоящие поправки вносятся с целью приведения положений статей проекта закона в более точное соответствие с требованиями Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г.

Поправки разработаны на основе предложений и наказов избирателей Волгоградской области – жителей исторических мест проживания казаков.

1. в соответствии со ст.34 п.1 ФЗ №131-ФЗ – в структуру органов местного самоуправления входят следующие органы:

- представительный орган муниципального образования;

- глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования;

местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования;

на основании этого, а также ст.35, 36, 37 предлагается ввести определенный законом №131-ФЗ порядок наименований муниципальных образований и органов местного самоуправления.

2. В соответствии с п.3 ст.24 ФЗ №131-ФЗ определено, что наименование органов местного самоуправления «... устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций». В связи с этим, на основании Закона РФ от 26.04.1991 г. №1107-1 «О реабилитации репрессированных

народов» казачество на территории Российской Федерации признано культурно-этнической общностью, имеющей право на полную, в том числе и административно-территориальную реабилитацию. Сегодня 2/3 территории Волгоградской области или более 20 муниципальных районов (из 33) являются землями исторического проживания российских казаков.

Во исполнении требований норм вышеуказанных федеральных законов, предлагается установить наименования органов местного самоуправления, отражающих многовековую историческую традицию управления и самоуправления казачьих земель.

На сегодняшний день есть официальные названия населенных пунктов: станица Пугачевская, станица Нижнечирская, станица Кременская, станица Кумылженская, станица Алексеевская и хуторы Котельниково, Авилово, Ширяевский, Беспаловский и т. д. и т. п.

Теперь, когда они утверждаются центрами муниципальных образований, они не должны терять названий станицы или хутора, поэтому и сельское или городское поселение в соответствии с требованиями п.п.1 и 3 ст.34 Федерального закона №131-ФЗ должно сохранять исторические названия органов местного самоуправления. Например: Ветютневское хуторское правление, Кременское станичное правление, Нагавское станичное правление или Лычагское хуторское правление, Майоровское хуторское правление.

Соответственно этим требованиям российского законодательства и глава администрации будет именоваться – Атаман Ветютневского хуторского правления или Атаман муниципального образования Глазуновское.

Приняв поправки мы восстановим историческую справедливость и выполним требования федерального законодательства в отношении российского казачества.

Депутат Волгоградской
областной Думы

О. Г. Болотин

№ 29

**Справочно-информационные материалы
к таблице поправок к законопроекту закона Волгоградской области «Об органах
местного самоуправления сельских и городских поселений первого созыва»**

№№ пп	Наименование поселения	хутора	станции	поселки	села	количество сельсоветов в 1989 г.	новые поселения 2005 г.	центры поселений в станциях и хуторах	%
1	Алексеевский	55	4	2	0	14	15	14	93,3
2	Быковский	3	1	12	9	12	14	2	14,3
3	Городищенский	14	0	9	5	16	19	6	31,6
4	Даниловский	23	3	2	7	12	12	6	50,0
5	Дубовский	8	1	0	17	14	14	1	7,1
6	Еланский	19	0	4	18	18	17	1	5,9
7	Жирновский	3	0	3	29	12	15	0	0,0
8	Иловлинский	34	5	2	5	15	14	9	64,3
9	Калпчевский	22	0	17	1	11	13	6	46,2
10	Камышинский	7	0	5	27	19	19	0	0,0
11	Киквидзенский	27	0	1	6	12	11	6	54,5
12	Клетский	38	3	0	0	10	10	9	90,0
13	Котельниковский	23	2	5	0	15	16	13	81,3
14	Котовский	3	0	0	21	11	9	1	11,1
15	Кумылженский	71	5	1	0	17	9	8	88,9
16	Ленинский	9	0	13	8	12	13	0	0,0
17	Михайловский	47	2	2	2	15	14	11	78,6
18	Нехаевский	38	2	8	2	14	13	8	61,5
19	Николаевский	7	0	16	9	12	13	2	15,4
20	Новоаннинский	60	2	11	0	14	14	9	64,3
21	Новониколаевский	32	0	16	1	11	11	5	45,5
22	Октябрьский	14	0	2	14	15	16	5	31,3
23	Ольховский	8	0	3	16	13	13	1	7,7
24	Палласовский	24	0	20	5	13	15	2	13,3
25	Руднянский	1	0	1	23	10	10	0	0,0
26	Светлоярский	2	0	12	9	10	10	0	0,0
27	Серафимовичский	74	1	2	0	16	15	14	93,3
28	Среднеахтубинский	31	0	25	2	11	12	3	25,0
29	Старополтавский	7	0	6	25	18	18	1	5,6
30	Суровикинский	45	2	4	0	15	11	9	81,8
31	Урюпинский	99	3	2	0	23	25	24	96,0
32	Фроловский	38	1	8	0	12	11	7	63,6
33	Чернышковский	37	0	8	0	12	12	9	75,0
34	г. Волгоград	14	0	8	1	6	0	1	0,0
35	г. Волжский	0	0	0	0	0	0	0	0,0
36	г. Камышин	0	0	0	0	0	0	0	0,0
37	г. Михайловка	0	0	0	0	0	0	0	0,0
38	г. Урюпинск	0	1	0	0	0	0	1	0,0
39	г. Фролово	0	0	0	0	0	0	0	0,0
По Волгоградской области		937	38	230	262	460	453	194	42,8

№30

Участие населения (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района) в осуществлении местного самоуправления, определяемое законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» №131-ФЗ от 06 октября 2003 года

I. Местный референдум.

1. В целях решения непосредственно населением (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района).
2. Местный референдум проводится на всей территории (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района).
3. Инициатива проведения местного референдума, выдвинутая совместно представительным органом и главой муниципального образования (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района), оформляется решением представительного органа и постановлением главы.
4. Местный референдум назначается решением представительного органа (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района), которое принимается в течение 30 дней со дня поступления документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума и в соответствии с нормами закона Волгоградской области.
5. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.
6. Организация подготовки и проведения местного референдума осуществляется избирательной комиссией муниципального образования (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района) в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом Волгоградской области «О местном референдуме в Волгоградской области».

7. Голосование на местном референдуме не менее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено представительным органом (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района) не более поздний срок (но не более, чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района) либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

8. Решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме в соответствии с пунктом 7 настоящей статьи Устава подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

9. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не позднее, чем через один месяц со дня голосования.

II. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом Волгоградской области «О местном референдуме в Волгоградской области», «Об отзыве депутата, выборного должностного лица органов местного самоуправления в Волгоградской области», проект которого был подготовлен автором этой книги в качестве поручения депутата Волгоградской областной Думы О. Г. Болотина в апреле-мае 2005 года., с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

**Органы местного самоуправления (городского, сельского поселений,
городского округа, муниципального района)**

**Представительный орган (городского, сельского поселений, городского
округа, муниципального района)**

1. Депутатом представительного органа (городского, сельского поселений, городского округа муниципального района) может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 21 года, обладающий пассивным избирательным правом.

2. Полномочия депутата представительного органа (городского, сельского поселений, городского округа муниципального района) начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа нового созыва.

3. Представительный орган (городского, сельского поселений, городского округа муниципального района) состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Численность депутатов представительных органов городских, сельских поселений и городских округов устанавливается уставом муниципального образования и соответствующим законом Волгоградской области и не может быть менее определенного количества человек в зависимости от численности населения, согласно пункту 6 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 15 человек, согласно пункту 7 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Выборы в представительный орган (городского, сельского поселений), состоящий не менее чем из 7 депутатов (при численности населения менее 1000

человек), целесообразно проводить по одному многомандатному округу, который находится в пределах избирательного участка.

5. Выборы в представительный орган (городского, сельского поселений), состоящей не менее чем из 10 депутатов, целесообразно проводить по многомандатным избирательным округам, в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». (Пример: в представительном органе поселения с численностью 1500 человек, число депутатов должно быть не менее 10 человек. Утвердить одномандатные избирательные округа с численностью населения 150 человек не имеет смысла. Практика проведения выборов показывает, что явка избирателей составляет не более 30%, поэтому в нашем случае, участие в голосовании, по каждому избирательному округу, примут не более 45 человек. Таким образом, голоса, полученные кандидатами настолько малы, что не могут отразить интересы всех избирателей. Поэтому, в Уставе необходимо определить количество многомандатных избирательных округов (в данном примере может быть два).

Если же число избирателей менее 1500 человек, то может быть образован лишь один многомандатный избирательный округ (это должно быть отражено в Уставе муниципального образования)

Порядок проведения выборов

в представительный орган муниципального района

I. вариант избрания

6. Представительный орган муниципального района избирается на муниципальных выборах сроком на _____ лет. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа (наименование муниципального района).

II. вариант избрания

6.1. Представительный орган муниципального района состоит из глав, входящих в состав (наименование муниципального района), и из депутатов представительных

органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Данное положение Федерального закона №131-ФЗ в практическом и организационно-правовом исполнении связано с рядом трудностей, заложенных в федеральном законодательстве по следующим причинам:

1. Например, в Клетском муниципальном образовании находятся 10 сельских поселений, каждое из которых по требованию федерального закона №131-ФЗ должно иметь представительный орган муниципального образования как минимум из 7 депутатов.

2. В этом же Клетском районе в 10 сельских поселениях по федеральному закону №131-ФЗ должно быть избрано 10 глав этих сельских поселений. Даже если учесть факт того, что все главы сельских поселений являются одновременно председателями представительных органов этих поселений, мы получаем 10 членов представительного органа муниципального района (муниципального образования).

3. Представительный орган данного муниципального района (в нашем случае - Клетского) состоит из 15 человек – депутатов. Возникает правовая коллизия – пробел – на каких принципах можно, не нарушая федеральное законодательство, доизбрать – ввести в состав представительного органа муниципального района недостающих 5 депутатов – представителей поселений?

Здесь есть несколько вариантов решения проблемы:

а) совместным решением представительных органов двух поселений, входящих в муниципальный район, как муниципальное образование доизбрать недостающих 5 депутатов. Но, к сожалению, данная процедура не предусмотрена федеральным законодательством. В случае появления подобной нормы, как изменения (дополнения) в Федеральный закон №131-ФЗ, правовое противоречие может быть разрешено. Но! Психология населения каждого из двух подобных поселений, вынужденных избирать одного кандидата в депутаты представительного органа муниципального района будет

вызывать протестный вопрос – «Почему каждый – депутат не от нашего поселения?» К тому же процедура избрания недостающего депутата потребует решения дополнительных организационно-правовых вопросов (типа: где (в каком поселении), когда, по каким правилам (нормам)? и т. п.);

б) возможно проведение мажоритарных выборов депутатов (5 недостающих по пункту 3 нашего исследования) по избирательному округу, объединяющему 2 поселения – в таком случае, мы соблюдаем федеральное законодательство, но получаем разных по избирательной поддержке, а значит и статусу с другими депутатами представительного органа муниципального района представителей – депутатов от этих поселений;

в) можно сократить количество депутатов представительного органа муниципального района до равного числу поселений, в данном муниципальном районе (муниципальном образовании);

г) за счет введения смешанной (мажоритарной и пропорциональной) системы выборов сформировать представительный орган муниципального района.

Представительный орган муниципального района формируется из глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района из глав и депутатов представительных органов поселений, оформляется решением представительного органа. Расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы представительного органа муниципального района, сформированного из глав и депутатов поселений не может быть ранее дня истечения

срока полномочий представительного органа сформированного путем проведения муниципальных выборов.

Общий порядок проведения выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований

1. Выборы депутатов предварительного органа (городского сельского поселений, городского округа, муниципального района) назначаются решением представительного органа (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района), не позднее чем, за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны депутаты.
2. Представительный орган муниципального района утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы.
3. Голосование на выборах депутатов представительного органа (наименование городского, сельского поселений) проводится не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.
4. Решение о назначении выборов депутатов представительного органа подлежит опубликованию в средствах массовой информации не позднее, чем через 5 дней со дня его принятия.
5. Представительный орган (наименование городского, сельского поселений) может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.
6. Итоги выборов депутатов представительного органа (наименование городского, сельского поселений) подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Глава муниципального образования

1. Главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 21 года, обладающий пассивным правом.

2. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом (наименование городского, сельского поселений) и имеет собственные полномочия по решению вопросов местного значения.

3. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Совмещение функций представительного и исполнительного (исполнительно-распорядительного) органов местного самоуправления

I. вариант избрания

3.1. В случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах:

а) входит в состав представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса и является его председателем;

б) возглавляет местную администрацию.

II. вариант избрания

3.2. В случае избрания главы (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района) представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа (городского, сельского поселений, городского округа, муниципального района).

III. вариант избрания главы в поселении с численностью населения менее 1000 человек

3.3. Независимо от способа избрания глава может быть как председателем представительного органа муниципального образования, так и возглавлять местную администрацию.

4. Полномочия главы начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы. Выборы главы назначаются решением представительного органа (наименование городского округа), не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который был избран глава.
5. Голосование на выборах главы производится не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.
6. Решение о назначении выборов главы администрации подлежит опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Сход граждан

1. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.
2. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.
3. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

4. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.
5. На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

6. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.
7. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.
8. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.
9. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Территориальное общественное самоуправление

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

2. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

3. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

4. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

5. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

6. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

7. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

8. Органы территориального общественного самоуправления:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- 4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

9. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального

общественного самоуправления;

3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

10. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

11. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Опрос граждан

1. Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

2. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

3. Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета

мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

4. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

5. Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования.

6. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

7. Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

1) за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

2) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Местная администрация

1. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

2. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

3. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

4. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) - уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

5. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

6. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным

органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

9. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

11. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контрольный орган муниципального образования

1. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

2. Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с

уставом муниципального образования.

3. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

4. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Избирательная комиссия муниципального образования

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

№31

№32

**КАЗАЧЬИ ВОЙСКА
(1916 г.)**

№№ п п	Войско	Население	Столица	Военные части	Цвет лампас
1	Донское	1,5 млн. чел.	Новочеркасск	66 полков 4 батареи	Алый
2	Кубанское	1,3 млн. чел.	Екатеринодар (Краснодар)	41 полк 10 батарей	Алый (узкий)
3	Оренбургское	533 тыс. чел.	Оренбург	21,5 полк 9 батарей	Синий
4	Уральское	174 тыс. чел.	Уральск	10 полков 4 батареи	Малиновый
5	Забайкальское	264 тыс. чел.	Чита	9,5 полков 5 батарей	Желтый
6	Терское	255 тыс. чел.	Владикавказ	14,5 полков 3 батареи	Желтый
7	Сибирское	172 тыс. чел.	Омск	9 полков 3,5 батареи	Алый
8	Семиреченское	45 тыс. чел.	Пос. Верный	3 полка	Малиновый
9	Астраханское	40 тыс. чел.	Астрахань	3 полка 1 батарея	Желтый
10	Амурское	49 тыс. чел.	Благовещенск	2 полка	Желтый
11	Уссурийское	34 тыс. чел.	Владивосток	1,5 полка	Желтый

ПРИМЕЧАНИЕ: В России на этот период казачество составляло 4,434 тыс. человек, располагавшее 63 млн. десятин земли. Служивый состав казачьих войск России насчитывал 474 тыс. человек.

Список использованной литературы

I. Официальные документы и нормативные акты

1. Полное собрание законов Российской Империи. Сборник 1. 1649 - 1825. СПб, 1830. Т. 11, 23, 26, 27, 28.
2. Статическое описание земли Донских казаков, составленное в 1822 - 1832 гг. Новочеркасск, 1891.
3. Полное собрание законов Российской Империи. Сборник 2. 1826 - 1884. СПб, 1885. Т. 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 31, 45.
4. Свод военных постановлений. Образование военных учреждений. СПб, 1859.
5. Действующие в иррегулярных войсках постановления, изданные с 1 января 1865 г. по 1 января 1878 г. СПб, 1878.
6. Приказы по военному ведомству. 1870 - 1917. // Правительственный вестник. 1870 - 1911.
7. Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. Т. I - LI. СПб, 1870 - 1916.
8. Высочайший устав о всеобщей воинской повинности. Екатеринодар, 1874.
9. Труды Донского войскового статического комитета. Новочеркасск, 1876. Вып. 1.
10. Сборник императорского русского исторического общества. Т. 41. СПб, 1884.
11. Полное собрание законов Российской Империи. Сборник 3. 1884 - 1916. СПб, 1916. Т. 8.
12. Положение об общественном управлении станиц казачьих войск 3 июня 1891 г. Екатеринодар, 1897.
13. Отчет Главного управления казачьих войск за 1906 г., СПб, 1907.
14. Российская историческая библиотека. Т. XXIV. Донские дела. Кн. 2. СПб, 1906.
15. Собрание указаний и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате за 1906 г. СПб, 1906.

16. Отчет главного управления казачьих войск за 1908 г. СПб, 1909.
17. Петров Ф.В. Законы о поземельном устройстве казачьих станиц. 2-е изд. СПб, 1911.
18. Российская историческая библиотека. Т. XXIX. Донские дела. Кн. 4. СПб, 1913.
19. Сборник областного Войска Донского статистического комитета. Вып. XII, XIII. Новочеркасск, 1914, 1915.
20. Свод законов Российской Империи. Т. 2. СПб, 1913.
21. Российская историческая библиотека. Т. XXXIV. Донские дела. Кн. 5. СПб, 1917.
22. Сборник законов, принятых Большим войсковым Кругом Всевеликого Войска Донского 4-го созыва в 1-ю сессию 15 августа – 20 сентября 1918 г. Новочеркасск, 1918.
23. Об отношении к казакам. Циркулярное письмо от 24 января 1919 г. // Объединение казаков и их правовое обеспечение, выпуск 1, 1990-1996 г. М., 1996.
24. Воззвание Казачьего ВЦИК к казакам. // Казачий отдел (Краткий исторический очерк и отчет Казачьего отдела ВЦИУ по октябрь 1919 г.). М., 1919.
25. VII Всероссийский съезд Советов. // Стенографический отчет. М., 1919. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25; 1993. № 12; 1994 № 3; 1997 № 25.
26. О землепользовании и землеустройстве в бывших казачьих областях: Постановление ВЦИК и СПК от 18 ноября 1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства за 1920 г. М., 1943. № 91. Ст. 483.
27. Декреты советской власти. Т. 1 - 3. М.: Госполитиздат, 1957.
28. История полиции дореволюционной России. (Сборник документов и материалов по истории государства и права): Учебное пособие / сост. В.М.Курицын, Р.С. Мулукаев, В.П.Коряков; отв. ред. В.М.Курицын. М., 1981.
29. Российское законодательство X - XX веков. Т. VI. Законодательство первой половины XIX в. М., 1984.

30. Программные документа Черкасского Округа Области Войска Донского. // Новочеркасск: Уприздат Ростоблиспокома, 1991.

31. О реабилитации репрессированных народов: Закон РФ от 26 апреля 1991 года. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991, № 18.

32. О реформировании военных структур пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке. Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г. № 341. // Российская газета. 1993, 23 марта.

33. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. М, 1993.

34. О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона РФ и государственной поддержке казачества: Указ Президента российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 341.

35. О мерах по реализации приоритетных социально-экономических программ на территории Волгоградской области в 1994 -2000 годах: Постановление Правительства РФ от 2 декабря 1993 г. № 1251.

36. О привлечении казачества к охране Государственной границы РФ: Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 1994 г. № 233.

37. О мерах по реализации приоритетных социально-экономических программ на территории Волгоградской области в 1994-2000 годах: Постановление Правительства РФ от 2 декабря 1993 г. № 1251 п.13. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993, № 49.

38. О поощрении государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. № 355. // Собрание законодательства РФ. 1994, № 3.

39. Сборник нормативных документов по вопросам возрождения казачества в Волгоградской области. Волгоград, 1994.

40. Свод законов Российской Федерации. 1995. №№ 21, 23.

41. О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 августа 1995 г. № 835. // Собрание законодательства РФ. 1995, № 33.

42. О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе: Указ Президента РФ от 16 апреля 1996, № 563. // Собрание законодательства РФ. 1996, № 17.

43. Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы: Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 564.

44. Об утверждении Типового договора о несении государственной или иной службы членами казачьих обществ: Указ Президента РФ от 13 июня 1996 года, № 882. // Российская газета. 1996. 1 июня.

45. О проведении эксперимента по вневойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19 июня 1996 г. № 943. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 26.

46. О федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ на 1999-2001 годы: Постановление Правительства РФ от 21 июня 1999 г. № 839.

47. О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 26 мая 2000 г. № 404-ОД.

48. О муниципальных казачьих дружинах на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 25 сентября 2000 г. № 441-ОД.

49. Государственные акты по вопросам Российского и Донского казачества: в 2-х т. Ростов н/Д: ООО «Ростиздат», 2001.

50. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 330 - Главное управление казачьих войск; Ф. 400 - Главный штаб казачьего отдела; Ф. 330 – Главное управление казачьих войск.

51. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102 - Департамент полиции; 1258 – Контрреволюция на Дону.

52. Российский государственный архив древних актов. Ф. 89 - Турецкие дела; 127 - Ногайские дела; 371 – Донские дела.

53. Государственный архив Ростовской области. Ф. 41 – Новочеркасская судебная палата; 46 – Атаманская канцелярия (Канцелярия войскового наказного атамана); 52 – Областной Войска Донского распорядительный по земским делам комитет; 151 – Ростовский на Дону окружной суд; 196 – Новочеркасский окружной суд; 200 – Доверенные общества донских торговых казаков, 227 – Комитет по устройству г. Новочеркаска; 243 – Войсковой уголовный и гражданский суд; 253 – Войсковой коммерческий суд; 301 – Областное правление Области войска Донского, 304 – Областное дворянское собрание, 341- Войсковая канцелярия войска Донского; 344 – Войсковой штаб войска Донского, 387 – Областная Войска Донского земская управа; 400 – Судебные следователи Новочеркасского окружного суда; 410 – Областной Войска Донского предводитель дворянства; 684 – Съезд мировых судей Ростовского судебно-мирового округа; 694 – Новочеркасская городская управа; 55 – Областной Войска Донского распорядительный по земским делам комитет; 801 – Войсковая комиссия народного продовольствия при Войсковом правлении; 804 - Таганрогский окружной суд; 835 – Прокурор Новочеркасской судебной палаты; 3986 – Донской областной военно-революционный комитет; 3987 – Военно-полевой суд гг. Ростова и Нахичевани на Дону; 3988 – Ростовская окружная судебно-следственная комиссия.

54. Государственный архив Волгоградской области. Ф. 28/д, 59 – Мирового посредника 1-го участка Усть-Медведицкого округа; 99 - Усть - Медведицкая дирекция училищ области Войска Донского; Ф. 158/д, 332 – Михайловского станичного атамана; Ф. 45/д, 102 – Усть-Медведицкого окружного суда; Ф. 104/д, 105 – Войскового земельного совета Хоперского округа.

II. Монографии и статьи.

55. Абаза К. Казаки: донцы, уральцы, кубанцы, терцы: Очерки из истории и стародавнего казацкого быта в общедоступном изложении, для чтения в войсках, семье и школе. СПб., 1890.

56. Аверин И. Казаки: этнос или сословие? // Независимая газета. 1992. 19 мая.
57. Авраменко А.М. Казачество как фактор современной геополитики: Докл. на междунар. науч. конф. в ст. Полтавской в сент. 1996 г. // Голос минувшего. 1997. №1.
58. Агафонов А.И. Область войска Донского и Приазовье в дореформенный период. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1986.
59. Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1996.
60. Анархия и власть / Институт всеобщей истории РАН; отв. ред. К. М. Андерсон. М.: Наука, 1992.
61. Андреев А.П. Казачье движение в России: основные тенденции и противоречия современного развития. // Проблемы истории казачества: сб. науч. трудов. / КГУ. Волгоград, 1995.
62. Андреев А.П., Панасюк Е.В. К типологии политической структуры современного казачества / КГУ // Казачьи вести. 1993. № 18.
63. Анисимов П.В. О некоторых проблемах правового регулирования организации местного самоуправления/Материалы научно-практической конференции (26 сентября 1996 г.). Волгоград: «Офсет», 1997.
64. Анисимов А.П. Самоуправление на Дону (историография вопроса). // Вопросы краеведения. Волгоград: Перемена, 1994.
65. Антонов Н. Из Каменской станицы. // Донские областные ведомости. 1875. № 84.
66. Астапенко М. П. Возрождение казачества как процесс социальной реконструкции: тезисы докладов, сообщений, выступлений на Международной (всероссийской) науч. конф. 26-29 сент. 1995 г. / Отв. ред. А. И. Козлов. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1995.
67. Астапенко М. П. Донские казачьи атаманы. Ростов н/Д: Изд. «Приазовский край», 1996.
68. Астапенко М. П. История донского казачества: учебное пособие. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1999.

69. Астапенко М. П. История казачества России, Т1-3, Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1998.
70. Астапенко М. П. Краткое пособие по истории Донского края. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1995.
71. Бабенышев П. В. Донские казаки в войске 1812 г. Ростов н/Д. Байер Г. Краткое описание всех случаев, касающихся до Азова от создания сего города до возвращения оною под Российскую державу. СПб, 1768.
72. Баранов А. В. Амнистия казачества в 1925 г.: исторический опыт. // Кубанское казачество: Материалы Международной научно-практической конференции. Ст. Полтавская Краснодарского края. 23 - 27 сент. Краснодар: Издательство КГУ, 1996.
73. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия ее составляющие, содержание, принципы. // Государство и право. 1996. № 6.
74. Бачило И. Л., Мелюхин И. С., Селищева Н. Г., Сергиенко Л. А. и др. О концепции развития системы исполнительной власти в Российской Федерации. // Государство и право. 1996. № 8.
75. Беловенский Л. Русская гвардия в 18 - 19 вв. Исторические очерки. // Вопросы истории. 1983. № 9.
76. Белоусов И. Сепаратисты в стане Деникина. // Родина. 1995. № 2.
77. Белоцерковский В. В. Самоуправление – будущее человечества или утопия? М.: Интер-Версо, 1992.
78. Берлиозов А. Е. Казачество надо уничтожать поголовно (об одном из наиболее трагических этапов в истории кубанского казачества). // Казачьи вести. 1992. № 23, 25.
79. Берлиозов А. Е. Красный террор. // Комсомолец Кубани. – 1991. 26 января.
80. Бескровный Л.Г. Русская армия и флот в XIX в. (Военно-экономический потенциал России). М., 1973.
81. Бирюков Ф. Трагедия народа (о геноциде казачества). // Москва. 1989. № 12.
82. Болдырев Ю.Ф. Рыцари России. // Молодой ленинец. 1991, 27 февраля.
83. Боровский В.В. Избранные произведения о первой русской революции. М., 1955.

84. Брежнев В. С. Социальный состав казачества в 90-е годы XX века: тезисы докладов, сообщений, выступлений на Международной (всероссийской) научн. конф. 26 - 29 сент. 1995 г. / Отв. ред. А. И. Козлов. / Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1995.

85. Броневский В. История Донского Войска, описание Донской земли и Кавказских Минеральных вод. СПб., 1834.

86. Брызгалова И. Г. Органы казачьего самоуправления на Дону, Кубани и Тереке после февраля 1917 г. // Кубанское казачество: три века исторического пути: Материалы Международной научно-практической конференции. Ст. Полтавская Краснодарского края, 23 - 27 сент. Краснодар: Издательство КГУ, 1996.

87. Быкадоров В. Былое Дона. Спб., 1908.

88. Быкадоров И. История казачества. // Казачий круг. Альманах. 1991, № 2.

89. Быкадоров И.Ф. История Казачества. Кн. 1. Прага, 1930.

90. Возрождению казачества – 5 лет. // Человек труда. 1996. № 18.

91. Волынкин Н.М. Предшественники казачества - бродники. // Вестник ЛГУ. 1949. № 8.

92. Вырелкин В.П. Философские проблемы возрождения казачества. // Социально-политический журнал. 1994. № 6.

93. Волынкин Н. М. Предшественники казачества - бродники. // Л.: Вестник ЛГУ. 1949, № 8.

94. Вопросы краеведения. // Материалы краеведческих чтений / Волгоград: «Офсет» - «Издатель», 1991 - 2001 гг. Вып. 1 - 13.

95. Воробьев А. В. Поселения Волгоградской области / Волгоград: Станица-2, 2000.

96. Воробьев А. В. Регулирование земельных отношений за рубежом и в России. Волгоград: Станица-2, 1999.

97. Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва, 17 февраля 1995 года. М.: Издательство «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, 1995.

98. Выршиков А. Н., Бузский М. П. Патриотическое воспитание /

Методологический аспект. Волгоград: «Издатель», 2001.

99. Галушко Ю. Казачьи войска России: Краткий историко-хронологический справочник казачьих войск до 1914 года. М., 1993.

100. Генис В.Л. Рассказывание в Советской России. // Вопросы истории. 1994. № 1.

101. Герасимова М.М., Рудь Н.М. Антропология античного и средневекового населения восточной Европы. М., 1987.

102. Гнедиенко А.М., Гнедиенко В.М. За други своя или все о казачестве. М., 1993.

103. Голубинцев А. Русская Вандея. Очерки гражданской войны на Дону 1917 – 1920 гг. Мюнхен, 1959.

104. Гордеев А.А., История казаков в 4 томах. М., 1992 - 1996.

105. Города Поволжья в середине века. // Сб. статей. М., 1974.

106. Государственная власть и местное самоуправление: эффективность и ответственность. Ростов н/Д: Издательство СКАГС, 1998.

107. Государственная служба: Теория и организация. Ростов н/Д: Издательство «Феникс», 1917.

108. Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины. Т. I. М., 1913.

109. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. // Собр. соч. Т. IX. СПб., 1914.

110. Гражданов Ю. Д., Зимина В.Д. Союз орлов: Белое дело России и германская интервенция в 1917-1920 гг., Волгоград: Издательство ВАГС, 1997.

111. Гражданов Ю.Д. Государственная власть и казачество. Учебное пособие. Волгоград, 1999.

112. Гражданов Ю.Д. Всевеликое Войско Донское в 1918 году. Волгоград, 1997.

113. Греков Б.Д., Якубовский Л.Ю. Золотая Орда и ее падение. М. - Л., 1950.

114. Грушевский М. История украинского казачества. СПб., 1913 г.

115. Губарев Г. Книга о казаках: Материалы по истории казачьей древности // Военно-исторический журнал. 1992. № 2.

116. Данцев А. А. Созвездие тихого Дона. // Донские казаки и их столица. Великие сыны Дона: Исторические очерки. Новочеркасск: Издательство НОК, 2001.
117. Джарол Б. Маигейн, Ричард К. Рич. Политология. Методы исследования: перевод с англ. / Предисловие А.К.Соколова. – М.: Издательство «Весь Мир», 1997.
118. Дон и Северный Кавказ в древности и средние века / отв. Ред. В. Е. Максименко, Ростов н/Д: Ростиздат, 1990.
119. Донецкий М. Донское казачество. Историко-публицистический очерк. Ростов н/Д, 1926.
120. Донская газета. 1873, 1875, 1876, 1878.
121. Донские областные ведомости. 1874, 1875, 1876, 1878, 1879.
122. Донские областные ведомости. 1880.
123. Донские Епархиальные ведомости. Новочеркасск, 1875 -1889, 1891,1895,1904,1907,1910 - 1912.
124. Донские казаки и государственная служба. Сборник документов (1991-2000). Составитель И.И.Золотарев. Ростов н/Д: Ростиздат, 2001.
125. Донские страницы. Очерки, документы, публикации. Ростов н/Д: Ростовское книжное издательство, 1978.
126. Донской голос. 1881,1882, 1883.
127. Донцы XIX века. Новочеркасск, 1907.
128. Дополнения к актам историческим. Спб, 1872. Т. 12.
129. Дружинин В.Г. Раскол на Дону в конце XVIII века. Спб, 1889.
130. Дубровский И. История войны и владычества русских на Кавказе. Спб, 1886.
131. Дулимов Е.И., Золотарев И.И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов н/Д: Издательство ДЮИ, 1998.
132. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.
133. Ефремова Н.М. Судостроительство в России в XVIII - первой половине XIX в. М., 1993.
134. Желтова В.П., Иванова И. А. Российское законодательство о казачьем сословии. // Проблемы казачьего возрождения: Сборник научных статей. Ч. 1-2. Ростов

н/Д: Ростиздат, 1996.

135. Забеднов С.П. Концепция региональной программы кадровой политики / ГУП «Волгоградский областной кадровый центр. Волгоград, ГУ «Издатель», 2002.

136. Забелин И. Историческое описание Московского Донского Ставропигиального монастыря. М., 1865.

137. Загоровский В.П. Донское казачество и размеры «донских Загоскин Н.П. История права русского народа. Т. I. Казань, 1899.

138. Загудаев Ю. Геноцид против казачества. // Казачьи вести. 1991. 22 нояб.

139. Зайончковский Р.А. Военные реформы 1860 - 1870 годов в России. М., 1952.

140. Золотарев И.И. государственная власть: правовые проблемы учреждения и функционирования. Ростов н/Д: Издательство СКАГС, 1998.

141. Золотов В.А., История Дона (эпоха капитализма). Ростов н/Д, 1974.

142. Зотова З.М. Избирательная кампания: Технологии проведения. М.: Российский центр избирательных технологий, 1995.

143. Зотова З.М. Партии и общественные организации в политической жизни и управлении обществом: Лекции РАУ / Политологический центр. М.: Издательство «Луч», 1993.

144. Иваненко С.А. Будет ли Дон Тихим? // Отечественные архивы. 1992. № 6.

145. Игнатов В.Г. Очерки истории государственного управления в России. Ростов н/Д: Издательство СКНЦ ВШ, 1997.

146. Из Кагалина. // Донские областные ведомости. 1879. № 90.

147. Из Кумылги. // Донской голос. 1881. № 27;

148. Из станицы Б..// Донские областные ведомости. 1875. № 83.

149. Из Пятиизбянской. // Донская газета. 1875. № 59.

150. Из Усть - Медведицы. // Донской голос. 1883. № 25.

151. Иловайский Д.И. История Рязанского княжества. Спб, 1858.

152. Историческое описание земли Донских казаков, составленное в 1822 -1832 гг. Новочеркасск, 1891.

153. Исторические песни XIII - XVI вв. М. - Л., 1960.

154. История Дона / Отв. ред. Пронштейн А. П., Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1965.
155. История Дона с древнейших времен до Великой Октябрьской социалистической революции. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1965.
156. История Дона. С древнейших времен до падения крепостного права. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1973.
157. История Дона (эпоха капитализма). Ростов н/Д: Ростиздат, 1974.
158. К вопросу о компетенции станичных судов. // Донские областные вести. 1880. № 25.
159. Казаки России (Прошлое, настоящее, будущее). М., 1992.
160. Казачество в истории России: тезисы докладов Международной научной конференции. Краснодар: Издательство КГУ, 1993.
161. Казачество, мысли современников о прошлом, настоящем и будущем. Ростов н/Д: Ростиздат, 1992.
162. Казачьи войска. Краткая хроника / под ред. В.К.Шенк, состав. В.Х.Казин. Императорская главная квартира, 1912. Репринтное издание. «Дюрваль». 1992.
163. Казачьи войска России: выписки из «Вестника казачьего союза» за 1948 г. // Казачье братство. 1994. 23 сент.
164. Казин В. Х. Казачьи войска, СПб, 1912.
165. Казмин А. Обычные суды в хуторах Донской области. // Этнографическое обозрение. 1891. № 3. Кн. 10.
166. Канашкин Л. Казачество и самоуправление: как их соединить? // Кубанские новости. 1994. 25 января.
167. Карамзин Н.М. История государства Российского. Спб, 1842.
168. Кислицин С. А. О полемике в печати по вопросу роли казачества в революции и гражданской войне. // Известия Северо-Кавказского научного центра высшей школы общественных наук. Ростов н/Д, 1989. №3.
169. Ключевский В.О. Курс лекций по русской истории. Петроград, 1918.
170. Козлов А.И. Казаки - нация, сословие? // возрождение казачества: история и современность. Новочеркасск, 1995.

171. Козлов А.И., Козлов А.А. Имперская политика огосударствления, милитаризации и закрепощения казаков в XVIII – начале XX в. // Казачество: прошлое и настоящее. Волгоград, 2000.
172. Корецкий В.И. Закрепощение крестьян и классовая борьба во второй половине XVI века. М., 1970.
173. Костомаров Н.И. Исторические монографии и исследования. Кн. 8. Спб, 1903.
174. Котошихин Г.О. Россия в царствование Алексея Михайловича. Спб, 1906.
175. Краснов Н.И. Исторические очерки Дона. // Русская речь. 1881. № 1.
176. Краснов И.Н. Прошедшее и настоящее донских казаков. // Военный сборник. Спб, 1882. № 10
177. Краснов П.Н. Всевеликое Войско Донское. Трагедия казачества. М., 1994.
178. Краснов С.Ю. Обычные суды в станицах и хуторах Области войска Донского во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Право. Ч. 2. 1997. С. 18 – 24.
179. Краснов С.Ю. Судебные доказательства и способы их получения по обычному праву донских казаков во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 1. 1998. С. 47 – 53.
180. Краснов С.Ю. Наказание виновных по обычному праву донских казаков во второй половине XIX века. // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Политика. Социология. Право. Вып. 2. 1999. С. 41 – 52.
181. Крестьянская война под предводительством С. Разина. Т. I., Т. 2. Ч. 2. М., 1954.
182. Когитин В.В. Русские люди Волжского Понизовья. Волгоград: ГИПП «Астерикс», 1993.
183. Конев А.К. Местные советы и общественные самодеятельные органы. М.: Юридическая литература, 1968.
184. Конкурентоспособность, устойчивость и безопасность региона: /Материалы научно-практической конференции, Волгоград, 15-16 мая 2001 года. // Волгоград: ГУ «Издатель», 2001.

185. Корольченко А.Ф. Атаман Платов: Историческое повествование. Ростов н/Д: Ростовское книжное издательство, 1990.
186. Корчин М.Н. Донское казачество. Ростов н/Д: Книжное издательство, 1949.
187. Костин Б. А., Скоблев. 1843-1882., М., «Патриот», 1990.
188. Круглов М.Б. Технология власти. Мифы и реальность истории России: - М.: ООО Издательско-Консалтинговая Компания» ДеКА», 1997.
189. Курицын В.М. Реформы государственного аппарата и развитие права России во второй половине XIX века. М., 1996.
190. Лишин А.А. Акты, относящиеся к истории Войска Донского. Новочеркасск, 1891.
191. Ломов В.С., Ломов А.В. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления / Материалы научно-практической конференции (26 сентября 1996 г.). Волгоград: Нижне-Волжское книжное издательство, 1997.
192. Лукин П.Н., Скорик А.П., Такиджьян Р.Г. Казачий феномен во всемирной истории. // Казачий Дон. Очерки истории. Ч. 1. Ростов н/Д, 1995.
193. Лунин Б.Р. Библиографический указатель некоторых источников литературы по истории Донского казачества. Ростов н/Д: Ростовское книжное издательство, 1939.
194. Лунин Б.Р. К истории донского казачества. Ростов н/Д. 1939.
195. Мавродин В.В. Славяно-русское население Нижнего Дона и Северного Кавказа в X - XV вв. // Ученые записки ЛГПИ им. А.И. Герцена. Л., 1938. № 11.
196. Маркедонов С.М. Возрождение казачества и государства. // Полис. 1998. № 2.
197. Маркедонов С.М. Казачий круг как политический институт. // Полис. 1996. № 1.
198. Меры против воров. // Донская газета. 1876. № 18.
199. Донские областные ведомости. 1876. № 7.
200. Местное самоуправление на Юге России и в республиках Северного Кавказа. Ростов н/Д: Издательство СКАГС, 1997.
201. Молоканов Г.И. Какое казачество нужно возродить: доклады научного семинара / Кубанская казачья народная академия. Краснодар, 1994.

- 202.** Мининков Н.А., Рябов С.И. О заселении донской земли в XVI - XVIII веках. // Известия Северо - Кавказского исторического общества. 1984. № 3.
- 203.** Наш край. Документы по истории Донской области. XVII – начало XX в. Ростов н/Д: Ростовское книжное издательство, 1963.
- 204.** Никулин Н. Заметки проезжего. // Донские областные ведомости. 1674. № 39.
- 205.** Никитин Н. Казачья родословная: об этнической природе казачества // Казачьи вести. 1993. № 11.
- 206.** Никулин П. Народные юридические обычаи донских казаков 2-го округа. // Донская газета. 1875 № 84; 1876 № 45.
- 207.** Никулин П. Станичные картинки. // Донская газета. 1875. № 74.
- 208.** Организация казачьего самоуправления. // Сборник нормативно-правовых актов и практических рекомендаций для казачьих обществ ВКО ВВД (Ч. 1, 2), Ростов н/Д: Издательство ДЮИ, 1999.
- 209.** Очерк политической истории Всевеликого войска Донского. Новочеркасск, 1919.
- 210.** Очерки истории государственного управления в России IX-XIX вв. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1997.
- 211.** Памятная книжка области Войска Донского. Новочеркасск, 1910.
- 212.** Патриотическое воспитание: организационное обеспечение, механизм и структура управления / Под общей редакцией А. Н. Вырщикова. – Волгоград: ГУ «Издатель», 2002.
- 213.** Пашуто В. Г. Древнерусское население и исторические судьбы восточного славянства. М., 1922.
- 214.** Петров Ф. В. Законы о поземельном устройстве казачьих станиц. СПб, 1911.
- 215.** Полубояринова М. Д. Русские люди в Золотой Орде. М., 1976.
- 216.** Пономарев С. Луганская станица. Рукобитие. // Донские областные ведомости. 1876. № 50.
- 217.** Попов А. Г. История о донском войске. Новочеркасск, 1814.
- 218.** Попов И. А. Женщина в казачьей семье. // Донской голос. 1881. № 78.
- 219.** Попов И. А. Материалы к истории Дона. Новочеркасск, 1900.

220. Практическое пособие. Ростов н/Д: ООО «Ростовиздат», 2001.
221. Проблемы правового и политического регулирования казачьего движения (история и современность). Ростов н/Д: Издательство ДЮИ, 1998.
222. Пронштейн А.П. Земля Донская в XVIII в., Ростов н/Д: «Ростовиздат», 1961.
223. Пронштейн А.П. История Дона, Ростов н/Д: «Ростовиздат», 1965.
224. Пронштейн А.П. К истории возникновения казачьих поселений и образования сословий казаков на Дону (18 в.). М.: «Наука», 1967.
225. Пронштейн А. П., Мининков Н. А. Крестьянские войны в России XVII-XVIII веков и донское казачество. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1983.
226. Пудавов В.М. История Войска Донского и старобытность начал казачества. Новочеркасск, 1890.
227. Рабочие материалы к разработке комплексной государственной программы поэтапного экономического и культурного возрождения Российского казачества (Вариант III). М.: ИЭ РАН, 1993.
228. Развитие русского права в первой половине XIX в. М., 1994.
229. Ратушняк В. Н. Некоторые аспекты изучения казачества на современном этапе. // Проблемы истории казачества: Сб. науч. тр. Волгоград, 1995.
230. Региональные особенности местного управления и самоуправления. Ростов н/Д: СКНЦ ВШ, 1996.
231. Ригельман А.А. История или повествования о донских казаках, отколы и когда они свое начало имеют. М., 1846.
232. Рознер И. Г. Антифеодальные государственные образования в России и на Украине в XVI - XVIII веках. // Вопросы истории. 1970. № 8.
233. Российская государственность: традиции и перспективы / Материалы научной конференции, Волгоград, февраль, 1993 г. // Волгоград: Волгоградский институт управления, 1994.
234. Рунаев Ю.В., Набоков В.Н. Военно-патриотические традиции в духовном мире казачества. Волгоград: Качинское ВВАУЛ, 1997.
235. Русская историческая библиотека / Императорская археологическая комиссия. Донские дела. СПб, 1906. Т.24.

236. Рябов С. И. Донская земля в XVII веке. Волгоград: Издательство «Перемена», 1992.
237. Рябов С.И. Защитники южных рубежей Российского государства. Волгоград, ПТИАМ. 1991.
238. Рябов С.И. История родного края: XVI-XIX вв. Книга для учителя, Волгоград: Нижнее-Волжское книжное издательство, 1988.
239. Савельев Е. П. Древняя история казачества. Новочеркасск, 1916.
240. Савельев Е.П. История казачества. Т. 1 – 2. Новочеркасск, 1915.
241. Савельев Е.П. Крестьянский вопрос на Дону в связи с казачьим. Новочеркасск, 1917.
242. Сахаров А.П. К вопросу о происхождении донского казачества и о первых подвигах донцов в защиту Родины и веры. // Донские областные ведомости. 1910, 1911, 1912.
243. Сборник законов Российской Федерации. / М.: «Информэкспо», Воронеж: Издательство Борисова, 2001.
244. Сборник областного войска Донского статистического комитета. Вып. 10. 1911.
245. Сборник рекомендаций по актуальным направлениям работы казачьих обществ, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области: Методическое пособие / Волгоград: ГУ «Издатель», 2002.
246. Сватиков С.Г. Россия и Дон (1549 - 1917): Исследования по истории государственного и административного права и политических движений на Дону. Белград, 1924.
247. Сватиков С.Г. Донской войсковой Круг (1549 – 1917). Вена, 1923.
248. Сиддинов Р.Р. Представительные органы власти и непосредственная демократия в системе местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) / Ташкентский государственный университет. Ташкент, 1993.
249. Сидоров В.В. Крестный исход. Трагедия казачества. // Дон. 1991, № 10.
250. Скрылов А.И. Казачий словарь-справочник: в 3 т. Кливленд, Огайо, США,

1956; Репринтное изд., М.: ТО «Созидание», 1992.

251. Скрынников Р.Г. Социально - политическая борьба в Русском государстве в начале XVIII в. М., 1985.

252. Смирнов И.И. Краткий очерк истории восстания Болотникова. М.: Госполитиздат, 1953.

253. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Кн. III. М. 1962.

254. Станиславский А.Л. Русское казачество в первой четверти XVII века. М., 1984.

255. Станица Нижнекундрюческая. // Донской голос. 1881. № 40.

256. Столетие военного министерства. 1802 - 1902. Исторический очерк. Т. XI. Спб, 1902.

257. Сухоруков В.Д. Историческое описание земли Войска Донского. Новочеркасск, 1903.

258. Советская военная энциклопедия. М.: Воениздат, 1977.

259. Справочник административно-территориального деления Волгоградской области. Волгоград: Нижнее-Волжское книжное издательство, 1989.

260. Становление казачьего самоуправления. Ростов н/Д: Издательство ДЮИ, 1998.

261. Становление местного самоуправления в Волгоградской области / Материалы научно-практической конференции. // Волгоград: Комитет по печати, 1997.

262. Столетие военного министерства. 1802 - 1902. Исторический очерк. Т. VIII - IX. Спб, 1902.

263. Сулин И. Краткое описание станиц области войска Донского (станции по Хопру). // Донские епархиальные ведомости. № 23. 1895.

264. Суров А. Казаки: энциклопедический словарь. Т. XIII/A. Спб, 1894.

265. Сыны донских степей. Ростов н/Д: Ростиздат, 1973.

266. Татишев В.Н. Лексикон Российский, исторический, географический и политический. // Избранные произведения. Л., 1979.

267. Таболина Т. В. Возрождение казачества 1989 - 1994. М.: РАН, 1994.

- 268.** Таболина Т.В. Панорама современного казачества: истоки, контуры, типологизация / РАН. Институт этнологии и антропологии. (Исследования прикладной и неотложной этнографии № 58). М., 1994.
- 269.** Такиджьян Р.Г. Казачество России: история и современность. // Социально-политический журнал. 1994. №3 - 6.
- 270.** Тарле Е.В. Нашествие Наполеона в Россию: 1812 год. М.: «Воениздат», 1992.
- 271.** Тимощенко И.В. Усть-Медведицкая станица и прилегающая к ней местность. // Донская газета. 1873. № 46.
- 272.** Тимощенко И. В. Общественный быт и народные обычаи казачьей станицы. // Труды Областного войска Донского статического комитета. Вып. 2. Новочеркасск, 1874.
- 273.** Тимощенко И. В. Усть-Медведицкая станица и прилегающая к ней местность. // Донская газета. 1878. № 50.
- 274.** Тихонов Ю.А. Азовское сидение / Вопросы истории, 1970. № 8.
- 275.** Ткаченко П.И. Бранное житье...// Военно-исторический журнал, 1912. №№ 6 - 7.
- 276.** Труды Областного Войска Донского статистического комитета. Новочеркасск, 1874. Вып. 2.
- 277.** Тхоржевский С.И. Рабочие и крестьяне на Дону в XVIII в. В кн. Труд в России. Л., 1924.
- 278.** Убийство в Верхне-Курмоярской станице (из записок приезжего). // Донские областные ведомости. 1879. № 61.
- 279.** Ульянов О. Случаи из современной судебной практики. // Донские областные ведомости. 1875. № 97.
- 280.** Усенко О. Терпи казак... // Родина. 1993. № 10.
- 281.** Ученые записки, «Казачий сборник», Т. 6. Ростов н/Д: Издательство ДЮИ, 1997.
- 282.** Федоров Н.В. От берегов Дона до берегов Гудзона. Ростов н/Д: Издательство «Литера-Д», 1994.

283. Федюк В.П. Казачий путь: из истории казачества Дона и Кубани (1917 - 1920 гг.). // Народный депутат. 1992. № 11.
284. Филонов А. Очерки Дона. СПб, 1859.
285. Харузинов М. Сведения о казацких общинах на Дону. М., 1885.
286. Хлыстов И.П. Дон в эпоху капитализма. Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1962.
287. Хомяков П. М. Человек, государство, цивилизация и нация / Развенчание мифов и поиск гармонии. М.: Издательство УРСС, 1998.
288. Хорошкин М.Г. Очерк казачьих войск. СПб, 1884.
289. Хроника Донского войска. // Живое слово, 1990. №№ 13 - 14.
290. Хроника, факты, находки. // Военно-исторический журнал, 1982. № 7.
291. Чекменев С.А. Некоторые заметки о возрождении казачества в России: тезисы докладов, сообщений, выступлений на международной (всероссийской) науч. конф. 26 - 29 сент. 1995 г. / Отв. ред. А.И.Козлов / Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1995.
292. Чернопицкий П.Г. К вопросу о возрождении казачества: тезисы докладов, сообщений, выступлений на международной (всероссийской) науч. конф. 26 - 29 сент. 1995г. / Отв. ред. А.И. Козлов / Ростов н/Д: Издательство РГУ, 1995.
293. Шамшуринов В.И. Актуальные проблемы казачьего движения. // Социологические исследования. 1992. № 9.
294. Шовунов К.О. О развитии казачества в России. // Военно-исторический журнал. 1987, № 3.
295. Щипанов Н.И. Изучение возможности взаимодействия органов внутренних дел с казачьими формированиями по предупреждению криминогенных последствий вынужденной миграции населения в Краснодарском и Ставропольском краях. М.: ВНИИ МВД России, 1994.
296. Фром Э. Иметь или быть. М.: Издательство «Прогресс», 1986.
297. Юрепин А. Заметки о станичном управлении. // Донские областные ведомости. 1878. № 27.
298. Янов Г.П. Казачье восстание на Дону в 1918 г. // Казаки-повстанцы: сборник статей современников, свидетелей и участников казачьих антибольшевистских восстаний. Б.М., 1944.

299. Янов Г.П. Освобождение Новочеркасска и Круг спасения Дона. // Донская летопись. Вып. 3. Вена, Белград, 1924.

300. Янчевский Н.Л. Крах казачества как системы колониальной политики. // На подъеме. 1930. № 6.

III. Учебники, учебные пособия, лекции, диссертации, авторефераты

301. Игнатъев Б.Б. Развитие системы управления казачьих войск России (вторая половина XIX – начало XX вв.): Дисс... канд. юрид. наук. М., 1997.

302. История и природа Урюпинского края. Учебное пособие для средней школы (под ред. проф. Скрипкина). Урюпинск, 1998.

303. Калинин А.Ю. Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России. Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

304. Мининков Н.А. Политика Московского правительства на Дону в XVI-XVII вв.: Дисс...канд. ист. наук. Л., 1978.

305. Мулукаев Р.С., Епифанов А.Е., Чабан О.К. История отечественных органов внутренних дел в материалах их информационных подразделений. Учебное пособие. Волгоград: Волгогр. юрид. инт. МВД России, 1997.

306. Небрятенко Г.Г. Организационно-правовое становление и развитие общей полиции на территории Донского казачьего войска (середина XVIII - XX начало вв.). Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

307. Платова Т.Ю. Роль казачества в социально-политической истории России (конец XIX – начало XX вв.): Дисс... канд. ист. наук. М., 1994.

308. Рунаев Ю.В. Военно-патриотические традиции казачества: история и современность (социально-философский анализ). Автореферат канд. филос. наук. М., 1994.

309. Рыскильдина С.М. Местное самоуправление в условиях Российской государственности: теоретический и практический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.

310. Савченко М.С. Правовое положение Кубанского казачества в дореволюционной России (конец XVIII - XX начало вв.). Дисс... канд. юрид. наук.

Волгоград, 2000.

311. Титлина Е.Ю. Политика Российского государства в формировании дальневосточного казачества: сущность, особенности, перспективы: Дисс... канд. полит. наук. М., 1996.

312. Шадрин В.М. Оренбургское казачье войско в государственно-правовой системе Российской империи (XVIII – начало XX вв.): Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

313. Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1995.

314. Боярский В. И. На стороже Руси стояти. М. Издательство «Граница». 1992. С.79.

СОДЕРЖАНИЕ

От автора	5
Введение	7
Войсковое управление и самоуправление донского казачества: от Петра Великого до автономной Республики Всевеликое войско Донское.....	18
Возникновение, становление и развитие системы органов войскового управления и самоуправления в период 1700 -1835 г.г.	18
Казак рожден служить Отечеству. Область Войска Донского – Всевеликое войско Донское	38
От казачьей вольницы к организационно-правовой системе самоуправления и управления на Дону	58
Местное самоуправление и управление Земли войска Донского за 200 лет (с начала XVIII в. по 1891 г.)	58
Правовая регламентация местного самоуправления и управления казачества на рубеже веков в 1891 - 1919 гг.	78
Организационно-правовые основы судоустройства и судопроизводства донского казачества	93
Традиции и государство. Казачье судоустройство в период с 1700 по 1891 г.г.	93
По законам предков и государственным нормам. Судопроизводство казаков в 1700 – 1891 г.г.	105
От монархии к республике. Правовая регламентация судоустройства и судопроизводства в 1891 - 1919 гг.	118
Современный путь возрождения казачества	132
Приложения	150
Список используемой литературы	217



Е. А. Чемякин родился в 1950 г. в семье потомственных казаков из дворян 2-го Донского округа Области Войска Донского. Окончил Волгоградский педагогический институт по специальности история, Российскую академию государственной службы в Москве. Член Союза журналистов России, историк-политолог, кандидат юридических наук. Принимает активное участие в движении за возрождение казачества.

Глубоко изучая исторические и общественно-политические процессы и институты местного самоуправления, особое внимание уделяет истории и современности российского и донского казачества. В своих книгах Е. А. Чемякин на богатом историко-архивном материале показывает развитие форм и методов государственного, общественного и местного управления российского и донского казачества, чтобы лучше использовать их в строительстве новых форм и структур управления, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Он правнук, внук и сын —
Родных кровей носитель.
Сегодня он отец и дед и будет
Прадед, коль решит Спаситель!
Но кредо у него давно уже одно:
Жить для людей — святое дело —
Твой разум будет жить,
Когда уже не будет тела.
Иного в жизни не дано!