References

1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy Imperii. Sobranie vtoroe.
2. *Shatkovskaya T.V.* Ponyatie “subjekt” v obychnom prave rossiyskih krestian vtoroy poloviny XIX – nachala XX vekov // Yuristj-Pravovedj. 2009. № 4.
3. *Kasso L.A.* Russkoe pozemel'noe pravo. Zdaniya na chuzhoy zemle. M.: Tipolitografiya I.I. Pashkova, 1905.
4. *Shatkovskaya T.V.* Obychno-pravovye osnovy zemel'no-rasporyaditel'noy deyatel'nosti rossiyskih krestian vtoroy poloviny XIX – nachala XX vv. // Filosofiya prava. 2008. № 4.

УДК 94 (340)

КАЗАЧЬЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО НА ДОНУ В 1917 ГОДУ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Звездова Наталья Владимировна кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mail: zoom719@mail.ru

Аннотация

В статье исследованы история образования, состав, реформирование казачьего правительства на Дону в 1917 г., вскрыты причины его банкротства и гибели.

Ключевые слова: *Войсковое правительство, реформа, казачий круг, Восковой атаман, старшины, есаулы, федерация.*

Тема данной статьи затронута в ряде исследований [1; 2; 3], в том числе и в кандидатской диссертации автора данных строк [4]. Сделана серьезная заявка на изучение роли политических партий в создании демократических правительств на Юго-Востоке России [5]. Однако до настоящего времени история возникновения и реформ казачьего правительства на Дону рассматривается неоднозначно. Так, Ю.К. Кириенко утверждает, что оно было избрано на I Большом казачьем круге в июне 1917 г. [1]. По мнению же И.Б. Брызгаловой это правительство было сформировано уже в начале марта 1917 г. для руководства административно-хозяйственной жизнью Области Войска Донского [6, с. 54]. Неоднозначность рассмотрения истории преобразований казачьего правительства объясняется тем, что эта тема систематично не изучалась, и еще не выделена из взаимосвязанных проблем в самостоятельную.

Цель данной статьи – исследовать историю образования, состав и политико-правовые основы реформирования казачьего правительства на Дону в 1917 г., показать причины его банкротства и гибели.

До 1917 г. на Дону сохранялся сословный антагонизм, обусловленный неравенством в землепользовании: 85 % земли принадлежало казачеству, которое составляло 43 % населения области, а 57 % – неказаки. После отречения российского императора казачьи войска продолжали находиться в ведении Военного министерства. В феврале – октябре 1917 г. казачье военное сословие по-прежнему оставалось закрытым: прием в казаки неказаков не производился с 1811 г. С

весны 1917 г. казаки стали избираться в неказачьи организации: в исполкомы – органы власти Временного правительства, а также в Советы рабочих и солдатских депутатов, муниципалитеты. Они стремились занять посты комиссаров Временного правительства. Главным общегражданскими органами, в которых весной 1917 г. были представлены казаки, стали исполкомы (к маю 1917 г. в области их было более 300). Они возглавлялись Донским областным исполнительным комитетом, претендовавшим в марте – июне 1917 г. на власть в Донской области.

Военный министр А.И. Гучков в своем приказе от 18 марта 1917 г. признавал высшим органом власти в казачьих областях не сословный, а бессословный орган – общественный исполнительный комитет. Занятость населения строительством этой новой организации и было одной из причин того, что ни в марте, ни в апреле, ни в мае 1917 г. а Дону не было создано казачье правительство. Но существовали и другие причины этого. Донское казачество было отвлечено организацией и проведением российских казачьих съездов, проходивших 23 – 29 марта и 7 – 18 июня 1917 г. в Петрограде. У донцов имелись и другие основания для отказа от создания до июня 1917 г. казачьего областного правительства – сложность обстановки и отсутствие у областных атаманов М.Н. Граббе и Е.А. Волошинова четких установок по вопросу организации областной власти на Дону. Кроме того, получило распространение мнение, что на Дону следует оставить старую систему управления – окружной круг и атамана. На апрельском 1917 г. казачьем съезде на Дону лишь декларировалось требование создания круга и его исполнительного органа – Войскового Совета – так первоначально предполагалось назвать областное правительство.

Сложность обстановки и новизна проблемы были причиной «затягивания» создания правительств не только на Дону (где оно было образовано на I Большом Войсковом круге, проходившем с 25 мая по 18 июля 1917 г.), но и в других регионах, например, на Украине, где Центральная рада провозгласила автономию и создала правительство (Генеральный секретариат) только 10 (23) июня 1917 г.

Как упоминалось выше, был сделан вывод о создании правительства на I Большом Донском казачьем круге (состоялся в Новочеркасске 26 мая – 18 июня 1917 г.) [6, с. 54]. И только в новейшей отечественной историографии исследователи пришли к мнению, что названный круг утвердил сословную государственность, которая существовала на Дону с июня 1917 г. до февраля 1918 г. Высшим законодательным органом стал Донской казачий круг, а исполнительная власть оказалась в руках атаманов и Войскового правительства [8, с. 111].

Однако и в современных работах почти не уделено внимания тому, что становление Донского казачьего государства осуществлялось в противоборстве казачества с Временным правительством. Эта борьба особенно обострилась в июне в дни работы I Большого круга. 9 июня 1917 г. Временное правительство издало закон «Временное городовое и земское положение», где указывалось, что Гражданское управление Области Войска Донского изымается из ведения Военного министерства и передается в ведение Министерства внутренних дел. Закон гласил: «Учредить должность областного и окружного комиссаров и их помощников, присваивая указанным должностям права и обязанности губернского и уездного комиссаров...». Областной атаман по новому закону Временного правительства освобождался от обязанностей по гражданскому управлению области. Упразднялись должности старшего и младшего помощников атамана по гражданской части.

Эти положения закона вызвали два ответных действия Круга:

– Круг не только утвердил свой проект закона – «Положение о казачьем общественном самоуправлении и управлении войсковым хозяйством в Войске Донском», но и направил свой проект Временному правительству на утверждение. Во исполнение же «своего закона» избрал Войскового атамана, его товарища и членов правления.

– I Большой Войсковой круг образовал высшее областное административное учреждение. Он постановил: именовать Войсковое правление Войсковым правительством; товарища председателя Войскового правления – товарищем войскового атамана и чле-

нов Войскового правления – старшинами Войскового правительства, ведь до введения реформы Круг решил предоставить Войсковому атаману всю власть Войскового наказного атамана как военную, так и гражданскую. Вскоре после Круга и областной атаман, и правительство быстро овладели всей полнотой и военной, и гражданской власти, принадлежавшей областному правлению. Появление Войскового правительства в управлении Донской областью было явлением самочинного порядка. Так, Круг начал борьбу за создание региональной государственности и готовил правовое обоснование этому.

В составе Войскового правительства областной атаман генерал А.М. Каледин фактически исполнял также обязанности председателя правительства, а товарищ атамана М.П. Багаевский был заместителем председателя. Членами правительства стали старшины войска, также избранные Кругом: от Хоперского округа – В.Я. Бирюков и прапорщик Дудаков, а кандидатами – есаул Овчинников и землемер Сергеев; от Усть-Медведицкого округа – И.Ф. Поляков и хорунжий Игумнов, а кандидатами – прапорщик С.Г. Елатонцев и Д. Марков; от 1-го Донского округа – Е.П. Савельев и Ковалев, а кандидатом Балабин; от 2-го Донского округа – Генералов и есаул Кушнарев, кандидатами – урядник Климов и Максимов; от Донецкого округа – Доманов и Романов, а кандидатами – Алферов и Аникин; от Черкасского округа – подъесаул Бондарев и Казменков, а кандидатами полковник Ерандаков и Дувакин; от Сальского округа (от калмыцкого населения) – прапорщик Алексеев, а кандидатом – народный учитель Саврушов; от некалмыцкого населения – сотник Антонов, кандидат – подъесаул Похлебин [8]

Ростовский и Таганрогского округа, население которых было преимущественно крестьянское, не имели своих представителей в Правительстве. Было решено присоединить их к Черкасскому округу. В первое областное казачье правительство Дона вошла казачья интеллигенция (юристы, учителя, агрономы и др.) и военные (низшие и средние чины). Однако они были больше известны в округах, но не во всей Донской области, хотя и участвовали в общественной жизни – являлись делегатами областного апрельского 1917 г. съезда.

До корниловщины августа 1917 г. А.М. Каледин, по-видимому, не придавал такого большого значения правительству, как после него. В первый состав Донского правительства не вошел ни один депутат Государственной думы от области, а ведь эти депутаты имели огромный авторитет на Дону. Весной 1917 г. казачьи идеологи предполагали, что основная борьба за казачьи интересы развернется в Учредительном собрании и уже на I Большом круге назвали имена делегатов от Дона. Это были: Ю.М. Мельников, В.Я. Бирюков, Боровцов, К.П. Каклюгин, П.М. Агеев (Хоперский округ); С.Г. Елатонцев, Н.П. Лапин, Д.В. Макаров (Усть-Медведицкий округ); В.Т. Васильев, В.А. Харламов, А.П. Левочкин (1-й Донской округ); А.П. Попов, Н.Г. Мельников, И.Н. Ефремов (2-й Донской округ); М.П. Багаевский, М.С. Воронков (Донецкий округ); В.В. Пузанов, Г.П. Янов (Черкасский округ).

I Большой Казачий круг увеличил число управленцев, которые избирались гласно, внес значительный вклад в формирование казачьей областной административно-управленческой элиты. Члены Правительства должны были исполнять решения круга, который принимал специальные постановления с указанием, что именно надлежит исполнить Правительству. На I Большом круге было принято всего три таких постановления. Так, в постановлении «О военном управлении Войска Донского» содержалось поручение Войсковому правительству принять к исполнению выработанный Кругом проект положения о военном управлении Войска Донского; в «постановлении “Об инструкции в развитии Положения о казачьем общественном самоуправлении и управлении войсковым хозяйством в Войске Донском”» – содержится Поручение Правительству «разработать означенную инструкцию и провести ее в жизнь»; в постановлении «По вопросу о кандидатах донских казаков в Учредительное собрание» давалось весьма важное поручение: Малый войсковой круг «созвать по распоряжению Войскового правительства» [109]. Эти поручения имели важное значе-

ние. В мирное время, возможно, потребовались бы годы для их осуществления. Малочисленность поручений объясняется тем, что Правительство было избрано лишь в конце работы Круга.

Необходима историческая справка о правительствах, существовавших на Дону с XVIII в. Так, в 1775 – 1836 гг. это было Войсковое гражданское правительство – высший орган исполнительной власти на Дону по служебной (гражданской) и военной частям. Состояло из Войскового атамана и войсковой канцелярии. В 1835 – 1917 гг. на Дону имелось Войсковое правление – высший орган исполнительной власти по управлению гражданской частью Войска Донского [11, с. 59].

Войсковое правительство Дона 1917 г. стало высшим исполнительным органом сословного казачьего государства и возглавлялось избранным областным атаманом (фактически президентом республики). Оно было утверждено Казачьим кругом (парламентом), и каждый его член обязательно являлся депутатом казачьего парламента.

Спецификой этого правительства было то, что оно являлось беспартийным, его «министры» (старшины) [12, с. 319] руководили не конкретными центральными органами управления, отраслями хозяйства, а округами (из 9 округов Донской области 7 были населены казаками). Это правительство не было избрано неказачьим населением и не включало в свой состав представителей крестьян, однако все больше выступало от имени всего населения Донской области.

М.П. Багаевский подвел итоги работы I Большого Войскового круга в статье «Этапы истории», опубликованной в органе Войскового правительства газете «Вольный Дон» от 20 июня 1917 г. В статье особо интересен взгляд автора как профессионального историка на роль выборного начала в утверждении исполнительной власти казачьей государственности.

«Дон вступил в новый этап своей истории, – говорится в статье. – Он осуществил ценнейшее завоевание Великой Русской революции – право населения самому выбирать и ставить распорядителей краевой жизни»; «На место недавнего сатрапа от всероссийского деспотизма, наказного атамана, Войсковой круг избрал войскового атамана, облеченного непререкаемым доверием представителей всех казачьих округов и станиц обширной донской территории и со своей стороны ответственного в предстоящей ему работе по управлению краем перед населением в лице депутатов Круга»; «На место советников областного правления, этих старейших приказчиков былого “хозяина” Дона, атамана царской милостью, тот же войсковой круг избрал 14 старшин коллегии, которой принадлежит отныне вершить судьбы действительного устроения краевого хозяйства»; «Эти доверенные, по 2 от каждого округа в органе казачьего самоуправления, не только по праву своего избрания, не только по долгу своей ответственности перед избравшими их, но и, как люди с мест, являются подлинными выразителями казачьих нужд всех округов Дона».

Таким образом, создатели Правительства, сам М.П. Багаевский мыслили деятельность этого Правительства, главным образом, как устроителя хозяйственной жизни, как выразителя казачьих нужд.

Автор статьи еще не предвидел усиления политизации управленческой деятельности Правительства. Примат преимущества хозяйственной деятельности Правительства по укреплению казачьей общины до корниловщины подтверждается анализом постановлений августовского 1917 г. Малого круга.

Постановления Донского Войскового Малого круга, проходившего 2 – 7 августа 1917 г., содержат более полутора десятков поручений, предложений Войсковому правительству. В основном это поручения, касающиеся развития казачьей общины. Один из аспектов этих поручений правительству отражает борьбу донцов за развитие войскового права, регулировавшего отношения в казачьем обществе.

1) Так, 3 августа 1917 г. на правительство была возложена обязанность составить инструкцию по выборам делегатов Большого круга на Малый круг.

2) 7 августа 1917 г. Войсковому правительству в специальном постановлении круга было предложено «разъяснить всем станичным и хуторским правлениям Положение о казачьем общественном самоуправлении с

выделением в нем и разъяснением существа спорных проблем».

3) В Постановлении «О сохранении племенного скота» Круг обязал Правительство «разработать инструкцию о порядке выдачи и содержания племенного скота».

4) В Постановлении «Об упорядочении горного дела на Дону» содержалось поручение Войсковому правительству «совместно со специалистами горного дела выработать особое положение о горном промысле в Войске Донском».

Таким образом, вопросам развития войскового права посвящена треть поручений Круга Правительству. Большинство же поручений касается сугубо хозяйственных вопросов. Так, 6 августа было принято постановление «Об отношении Войскового правительства к организациям, объединявшим неказачье население Донской области», где Правительству Круг разрешает «войти в сношения с представителями крестьянского съезда, а также с представителями от других организованных групп населения области». В Постановлении Круга «О неурожае в Донской области» от 7 августа Войсковому правительству поручалось совместно с областной продовольственной управой предпринять меры, чтобы «из области хлеб не вывозился». 7 августа Круг заслушал доклад старшины Войскового правительства Дудакова «О тайном винокурении в Донской области». Из членов Правительства была составлена комиссия, которая совместно с участием управляющего Акцизным сбором, прокурора Новочеркасского окружного суда выработала меры борьбы с тайным винокурением. Постановление о мерах такой борьбы содержит членение на пункты, свидетельствует о значительной работе по его подготовке, предусматривает привлечение к делу истребления пьянства и винокурения воинских частей ... образование в отдельных станицах отрядов». В Постановлении Круга «Об отпуске средств на содержание учебных заведений» Войсковому правительству разрешалось «удовлетворять самые неотложные нужды средних школ...», осуществлять при необходимости «полное обследование степени их нужды». Хозяйственным вопросам Правительства посвящены и другие постановления Круга [13].

Правительство имело отношение и к политическим вопросам: кандидатом в депутаты Учредительного собрания был избран М.П. Багаевский, а на Московское совещание – старшина Войскового правительства Генералов. Было принято постановление, обязывающее Правительство почтить память казаков, павших во время беспорядков в Петрограде 3 – 5 июля 1917 г.

Июльский кризис 1917 г. усилил политизацию донского казачьего правительства. Оно созвало и в полном составе приняло участие в общеказачьей конференции, проходившей в Новочеркасске 27 – 28 июля1917 г. [14, м. 65]. Конференция потребовала создать сильную власть в стране, а в казачьих областях предложила войсковым правительствам безотлагательно приступить «к расширению, углублению и закреплению во всех казачьих областях местной власти ... употребить все усилия к установлению в казачьих областях государственного порядка ..., для чего испросить у войсковых кругов и Рад соответствующие полномочия войсковым атаманам и войсковым правительствам» [14].

К началу сентября 1917 г. в стране, и на Дону в частности, произошли события, заставившие донцов спешно укреплять свою областную власть. II Большой Войсковой круг, проходивший в Новочеркасске 5 – 14 сентября избрал 7 старшин в новое Войсковое правительство. В постановлении «О составе Войскового правительства» названы широко известные деятели Донского государства: представитель от донских казаков в Учредительное собрание, директор гимназии в станице Клетской, юрист по профессии, делегат Круга П.М. Агеев; депутат I Государственной думы, урядник, станичный атаман И.М. Васильев; делегат Круга, видный общественный и политический деятель, инженер, герой войны С.Г. Елатонцев; из донских атаманов И.Г. Семенов; делегаты Круга А.П. Епифанов, С.В. Макаров. Все 7 старшин были беспартийными, лишь некоторые причисляли себя к социалистическим партиям, например, П.М. Агеев относил себя к РСДРП (объединенной).

I Круг пошел на полное обновление прежнего состава Правительства, в новое Правительство уже не вошел ни один представитель первого Правительства, избранного I Большим Войсковым кругом в июне 1917 г. В чем же причина такого радикального обновления?

1. Одной из причин являлось то, что донскими казаками стал управлять уже не военный министр-октябрист А.М. Гучков, а правый эсер А.Ф. Керенский. Рассмотрим это подробнее. В мае 1917 г. А.И. Гучков ушел в отставку. Военным и морским министром стал, как известно, один из лидеров правого течения партии эсеров А.Ф. Керенский. С 8 июля он уже министр-председатель, а с 30 августа – еще и Верховный главнокомандующий. Правительство Области Войска Донского находилось в его непосредственном подчинении. А.Ф. Керенский стал кандидатом от Донской области в Учредительное собрание (№ 1 в списке). В мае – августе министром земледелия Временного правительства стал автор программы эсеров В.М. Чернов. В обществе возрос интерес к программе этой партии, возглавляемой Александром Федоровичем. Программа существовала уже 11 лет (была принята на I съезде партии эсеров в 1906 г.). В разделе требований программы по политическим вопросам было записано: установление «демократической республики с широкой автономией областей и общин, как городских, так и сельских; возможно более широкое применение федеративного начала между отдельными национальностями: признание за ними безусловного права на самоопределение» [16, с. 25]. Партия эсеров решила, что час реализации ее программы уже настал. Правительство, возглавляемое А.Ф. Керенским, в июле 1917 г. начало готовить к Учредительному собранию и вопросы, связанные с проведением в России «федеративного и автономного начала» [17, с. 615]. Во Временном правительстве сентября 1917 г. было уже 10 министров-социалистов и всего 6 министров-капиталистов. Эсер А.Ф. Керенский, как глава правительства, 1 сентября 1917 г. объявил Россию республикой, т.е. было воплощено первостепенное требование Программы партии эсеров.

2. Вторая причина образования нового правительства донцов. Под воздействием произошедших в России изменений, выразившихся в приходе к власти партии эсеров, провозглашении республики, подготовке введения в стране федерации, II Донской Войсковой Большой круг 12 сентября 1917 г. принял постановление «О федеративном устройстве Дона и всей России». Приведем это постановление Круга полностью.

«...Заслушав и обсудив доклад представителя Кубанского войска (установлено, что докладчиком был Иван Макаренко. – *Авт.*), поддержанный представителем войска Терского, по вопросу о федеративном устройстве государства Российского и, признавая федерацию, как принцип российского обустройства, как идею, на основании прошлого исторического опыта зарождения и существования казачества желательной, постановил: 1) поручить Войсковому правительству принять участие в конференции, созываемой в Екатеринодаре 20 сентября сего года [18], по этому вопросу с правом делегировать от имени Войска представителей в союзный орган, имеющий быть созданным для защиты краевых интересов; 2) просить этот союзный орган, с участием представителей соседних областей вольных народов и коренного неказачьего населения казачьих земель, а также сведущих лиц, разработать к Учредительному собранию проект такого устройства края, которое, обеспечивая полную самостоятельность национальностей и крупных бытовых групп в сфере местного законодательства, суда, управления, земельных отношений, культурной и экономической жизни, в то же время отстаивало бы ненарушенной тесную связь частей с целым, не поколебало бы единство и силы России» [19].

Следовательно, из Постановления II Большого Донского круга «О федеративном устройстве Дона и всей России» вытекает, что инициатива в принятии Постановления исходила от казачьих правительств Кубани, Терека и Дона. Эти правительства отрицательно отнеслись к эсеровскому требованию права наций на самоопределение, но они с удовлетворением приняли требование Программы партии А.Ф. Керенского и В.М. Чернова о введении в стране и в казачьих областях Юга «федеративного начала».

Таким образом, Войсковое правительство Дона, созданное в июне 1917 г. в составе двух представителей от каждого из семи округов для административного управления преимущественно хозяйственной деятельностью, просуществовало менее трех месяцев. В стороне от политической жизни в те дни не мог остаться никто. Казачество в своем большинстве не поддержало намерения Корнилова ввести в стране диктатуру и склонялось к установлению федеративной республики. Донская область должна была стать по замыслу идеологов казачества федеративной единицей в составе будущей федеративной России. На Дону уже шел процесс создания институтов федеративного государства, и Войсковое правительство видело себя высшим органом исполнительной власти в области. Отказ II Большого круга распределить обязанности «министров» по руководству ведомствами (отраслями), объясняется тем, что казачьему правительству предстояла скорая очередная реорганизация для решения важной проблемы, связанной с включением в него представителей от неказачьего населения.

Следующий этап реформирования Войскового правительства связан с историческими событиями в стране и на Дону в частности. В чем они состояли?

1. После победы Петроградского вооруженного восстания правящей стала партия большевиков. Советская власть мирно утвердилась почти в 30 губерниях. Большевики объявили об освобождении казаков от воинской повинности с сохранением за рядовой их частью земельных паев. Большинство казачества сочувственно отнеслось тогда к Советской власти или находилось на позициях нейтралитета. Массовая агитационная и пропагандистская работа большевиков среди казачества сочеталась тогда с военными действиями против тех казаков, которые взялись за оружие и поддержали Добровольческую армию.

2. Атаман Каледин в телеграмме «Частям Донской области» назвал захват в Петрограде власти большевиками «преступным и совершенно недопустимым». Он объявил о том, что Войсковое правительство «сего 25-го октября» приняло на себя всю полноту исполнительной государственной власти в Донской области» [20, с. 145]. Он пригласил в Новочеркасск членов свергнутого Временного правительства и Предпарламента для организации борьбы с большевиками. Новочеркасск стал центром притяжения всероссийских антибольшевистских сил. Сюда прибыли более 20 видных военных и политических деятелей, здесь было сформировано правительство – Донской гражданский совет – с общероссийскими полномочиями и его Добровольческая армия.

3. Правительство, формировавшееся на Дону, должно было стать органом исполнительной власти формирующейся региональной Федерации – Юго-Восточного союза, который был создан 20 октября 1917 г. на конференции в Екатеринодаре. На этой конференции представители казачьих войск подписали союзный договор о создании Юго-Восточного союза («первоначальной формы нарождающейся казачьей федерации»), в котором исполнительная власть передавалась Объединенному правительству этого Союза под председательством члена ЦК партии кадетов донца В.А. Харламова. Однако это правительство было образовано раньше областных. Поэтому оно не имело опоры на объединенные правительства (с участием неказаков и казаков) в Донской, Кубанской и Терской областях, которые там с участием неказаков еще не были сформированы. Таким образом, необходима была незамедлительная очередная реформа Войскового казачьего правительства на Дону.

4. Вопрос о реформе Правительства еще больше актуализировался после того, как Войсковое правительство начало распадаться. Это произошло в начале декабря 1917 г. после взятия белоказаками Ростова, когда в ходе боев с красногвардейцами погибло более 100 рабочих. В газете «Вольный Дон» от 1 декабря 1917 г. была напечатана статья «Кризис в Войсковом правительстве». Министры (старшины) Войскового правительства В.Я. Бирюков, М.Е. Генералов, И.Г. Семенов «Подали заявление об отказе от должности, – отмечала газета. – Мы не согласны с нынешней политикой Войскового правительства и поэтому не считаем для себя возможным оставаться в его среде... Мы видим, что Вой-

сковое правительство не исчерпало всех средств для мирного разрешения конфликта, что ни оно, ни войсковой атаман не имели права объявлять мобилизацию и войну», – говорилось в заявлении.

Правовые основы дальнейшего реформирования Войскового правительства и регулирования преобразований находим в Постановлениях III Большого Донского Казачьего круга, проходившего 2 – 13 декабря 1917 г. Назовем эти постановления: «По вопросу об организации Временного правительства в области»; «По вопросу об организации Временного Управления в области»; «По вопросу об организации Временного управления Области Войска Донского»; «Об избрании товарища войскового атамана»; «О войсковых есаулах»; «Об избрании членов Войскового правительства»; «Об избрании войсковых есаулов»; «О выборе старшин Войскового правительства Войска Донского» и др. Все названные правовые акты используются в данном сообщении комплексно.

Важнейшим является постановление от 10 декабря «По вопросу об организации временного управления в области». В нем содержится важный вывод о завершении строительства на Дону региональной государственности – передаче Войсковому правительству всей полноты «исполнительной государственной власти в пределах области», а также «право власти и законодательной». Высокий пост Председателя правительства передавался Митрофану Петровичу Богаевскому, который одновременно исполнял обязанности товарища Войскового Атамана.

Почему Круг утвердил М.П. Богаевского, а не А.М. Каледина председателем правительства? Во-первых, потому что А.М. Каледин был утвержден Кругом командующим отдельной армией с полномочиями диктатора. Во-вторых, роль М.П. Богаевского, как лидера донского казачества, сильно возросла в конце августа 1917 г., когда А.М. Каледин был заподозрен в сопричастности к выступлению Корнилова. М.П. Богаевский стал первым лицом в Донской республике. В-третьих, в ноябре – декабре 1917 г. М.П. Богаевский выступил организатором антибольшевистских сил на Дону.

Круг постановил избрать новое Войсковое правительство из 14 человек (7 казаков и 7 неказаков), плюс председатель М.П. Богаевский. В конце декабря 1917 г. под давлением социалистов численность министров увеличилась до 16 человек (8 казаков и 8 неказаков). Войсковое правительство стало именоваться Объединенным правительством. III Донской Казачий круг 12 декабря избрал 8 казаков – старшин Войскового правительства (все были депутатами круга и кандидатами в депутаты Учредительного собрания). Круг обновил правительство на 50 %. Впервые были избраны: Николай Михайлович Мельников – юрист по профессии, в прошлом комиссар Временного правительства по II Донскому округу; Василий Акимович Харламов – член ЦК партии кадетов, председатель Объединенного правительства Юго-Восточного союза (находился в Донском правительстве для связи), депутат всех 4-х Государственных дум России; Бадьма Наранович Уланов – адвокат, социалист-плехановец; Александр Фёдорович Поляков – офицер Войскового штаба. Четыре министра уже входили в правительство ранее, были избраны еще в начале сентября 1917 г. II Войсковым кругом: Александр Павлович Епифанов, Семён Георгиевич Елатонцев, Георгий Иванович Карев, Павел Михайлович Агеев. Таким образом, в состав правительства были избраны 8 министров, все имели высшее образование и были способны справиться со своими обязанностями.

Неказачью часть Объединенного правительства представляли: юристы по профессии, эсеры Г. Боссе и И.Д. Мирандов (от городов Донской области) и Н. Мозжухин (от рабочих области); беспартийные Г. Васильченков (Донецкий округ) и Я. Регул (I, II Черкасский и Сальский округ); учитель В. Светозаров (Хоперский и Усть-Медведицкий округа); меньшевик Н. Кожанов (Ростовский округ); А. Шошников народный социалист, врач по профессии (Таганрогский округ).

Председатель правительства М.П. Богаевский в своем «Ответе перед историей» назвал министров-неказаков людьми «серыми». Учитель В. Светозаров ни разу не присутствовал на заседаниях правительства, а меньшевик Н. Кожанов и эсер Г. Боссе заявили о выходе из этого правительства в связи с отсутствием у него опоры. Правительство ни разу не собиралось в полном составе.

Проводя реформу Объединенного правительства, казачество, как наиболее организованная сила, решениями III Круга оставило за собой приоритет в высшем органе исполнительной власти. Во-первых, войсковому атаману было предоставлено «право приостанавливать решения Войскового правительства». Во-вторых, казаки имели численное преобладание в правительстве. В-третьих, учреждался особый штат членов Войскового правительства – войсковые есаулы в числе восьми человек [21]. Возрождалась, таким образом, должность инспектора казачьего войска, известная еще в XVI в. В 1917 – 1918 гг. есаулы стали инспекторами (эмиссарами) Объединенного правительства.

Объединенное правительство действовало с 5 января (день принятия его декларации) до 29 января 1918 г., когда было распущено А.М. Калединым. М.П. Богаевский так описал завершение деятельности Объединенного правительства: «А.М. Каледин и все мы считали невозможным остаться у власти, которую население ее не признавало и относилось к ней враждебно. Но мы все-таки обязаны были кому-то эту власть передать. Остановились на такой комбинации: временно ее возьмут Городская дума, Новочеркасское станичное правление и военный комитет; они могут по своему усмотрению привлечь и другие организации» [22].

Таким образом, из данного исследования можно сделать вывод, что потребность в реформировании Войскового правительства на Дону возрастала, реформирование постоянно осуществлялось в 1917 г. по мере включения донцов в политическую жизнь страны – защиту от Временного правительства своего права на самоуправление и на власть. Правительство строилось как высший орган исполнительной власти Донского государства, которое было провозглашено I казачьим кругом 25 мая – 18 июня 1917 г., а в конце октября 1917 г. при первых известиях о победе большевиков Войсковое правительство приняло на себя всю полноту государственной власти. Советское законодательство освободило казаков от военной повинности с сохранением за рядовой частью казаков земельных паев. Это было одной из причин гибели Объединенного правительства, которое не было поддержано трудовым казачеством.

Литература и комментарии

1. *Кириенко, Ю. К.* Революция и донское казачество: Монография. Ростов-на-Дону, 1988.
2. *Смирнов, А.А.* Вожди белого казачества. Атаман Каледин: Монография. СПб., 2003
3. *Карпенко, С. В.* Белые генералы и красная смута: Монография. М., 2009.
4. *Звездова Н. В.* Местная власть в Области Войска Донского и ее реформирование в марте 1917 – феврале 1918 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1997.
5. *Сергеев В. Н.* Многопартийность и государственная власть на юге России в 1905 – 1920 гг.: Монография. М., 2012.
6. *Брызгалова И. Г.* Разработка земского самоуправления в казачьих районах Дона, Кубани, Терека после февраля 1917 г.: Сборник научных статей // Проблемы казачьего возрождения. Ростов-на-Дону, 1996.
7. *Бабичев Д. С.* Донское трудовое казачество в борьбе за власть Советов: Монография. Ростов-на-Дону, 1969.
8. *Шапсугов Д. Ю.* Нормотворчество Донского Войскового Малого круга (2 – 7 августа 1917 г.) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2000. № 1.
9. Газета «Вольный Дон». 1917. 20 июня
10. Постановления Донского Войскового круга. Первый созыв. 26 мая – 18 июня 1917 г. Новочеркасск, 1917.
11. Казачество: энциклопедия. – М., 2003. – С. 59.
12. Казачьи старшины – это привилегированная категория должностных лиц в казачестве, осуществлявших военное и административное управление. Включала атаманов, полковников, есаулов, сотников, хорунжих, судей, писарей и др. Избиралась из зажиточных казаков, выражала их интересы и

служила опорой правительству в казачьих областях. (Казачество: Энциклопедия. М., 2003).
13. Постановления Донского Войскового Малого круга, 2 – 7 августа 1917 г. Новочеркасск, 1917.
14. *Филимонов А. П.* Кубанцы (1917 – 1918 гг.) // Белое дело. Летопись белой борьбы. Т. 2. Б.м. Б. ч.
15. Государственный архив Ростовской области (ГАРО), фонд листовок ОФОР, папка 8, № 329. В данном документе указано, что на июльском общеказачьем съезде присутствовали от Донского казачьего правительства, кроме А.М. Каледина и М.П. Багаевского, следующие старшины Войскового правительства: Е.П. Савельев, Т.А. Ковалев, В.Н. Романов, В.И. Бондарев, А.А. Алексеев, Н.Н. Кушнарев, А.Ф. Казменков, И.Д. Доманов, П.С. Дудаков, М.Е. Игумнов.
16. Полный сборник платформ всех русских политических партий. СПб., 1906.
17. *Минц И.И.* История Великого Октября: Монография. М., 1967. Т. 2.
18. На конференции 20 – 25 сентября 1917 г. в Екатеринодаре были разработаны основные положения организации Юго-Восточного Союза, который был образован на конференции 15 – 20 октября в столице Кубани как «первоначальная форма народившейся казачьей федерации».
19. Постановления II Донского Войскового Большого Круга. 5 – 14 сентября 1917 г.: Стенограмма. Новочеркасск, 1917.
20. Борьба за власть Советов на Дону: Сборник документов. Ростов н/Д., 1957.
21. Постановления Большого Войскового круга Войска Донского третьего созыва. 2 – 13 декабря 1917 г.: Стенограмма. Новочеркасск, 1917.
22. *Богаевский М. П.* 29 января 1918 года // Донская волна. 1918. № 1. 10 ноября.

Zvezdova NataliaVladimirovna, candidate of law, associate Professor of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: zoom719@mail.ru

THE COSSACK GOVERNMENT ON THE DON IN 1917: POLITICAL LEGAL BASES OF ITS FORMATION

The history of origin, membership, reforming of the Cossack government on the Don in 1917 are investigated, the reasons of its bankruptcy and ruin are discovered.

Keywords: *Military government, a reform, the Cossack circle, the military ataman, starshins, esauls, federation.*

References

1. *Kirienko Yu. K.* Revoluciya i donskoe kazachestvo: Monografiya. Rostov-na-Donu, 1988.
2. *Smirnov A. A.* Vozhdi belogo kazachestva. Ataman Kaledin: Monografiya. SPb., 2003
3. *Karpenko S. V.* Belye generaly i krasnaya smuta: Monografiya. M., 2009.
4. *Zvezdova N. V.* Mestnaya vlast' v Oblasti Voiska Donskogo i ee reformirovanie v marte 1917 – fevrale 1918 gg.: Dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov-na-Donu, 1997.
5. *Sergeev V. N.* Mnogopartiynost' i gosudarstvennaya vlast' na yuge Rossii v 1905 – 1920 gg.: Monografiya. M., 2012.
6. *Bryzgalova I. G.* Razrabotka zemskogo samoupravleniya v kazachyih rayonah Dona, Kubani, Tereka posle fevralya 1917 g.: Sbornik nauchnyh statey // Problemy kazachiego vozrozhdeniya. Rostov-na-Donu, 1996.
7. *Babichev D. S.* Donskoe trudovoe kazachestvo v bor'be za vlast' Sovetov: Monografiya. Rostov-na-Donu, 1969.

8. *Shapsugov D. Yu*. Normotvorchestvo Donskogo Voiskovogo Malogo kruga (2 – 7 avgusta 1917 g.) // Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. 2000. № 1.
9. Gazeta «Vol'niy Don». 1917. 20 iyunya
10. Postanovleniya Donskogo Voiskovogo kruga. Perviy sozyv. 26 maya – 18 iyunya 1917 g. Novocherkassk, 1917.
11. Kazachestvo: enciklopediya. – M., 2003. – S. 59.
12. Kazachyi starshiny – eto privilegirovannaya kategoriya dolzhnostnyh lits v kazachestve, osuschestvlyavshih voennoe i administrativnoe upravlenie. Vkluchala atamanov, polkovnikov, esaulov, sotnikov, horunzhih, sudey, pisarey i dr. Izbiralas' iz zazhitochnyh kazakov, vyrazhala ih interesy i sluzhila oporoy pravitel'stvu v kazachyih oblastyah. (Kazachestvo: Enciklopediya. M., 2003).
13. Postanovleniya Donskogo Voiskovogo Malogo kruga, 2 – 7 avgusta 1917 g. Novocherkassk, 1917.
14. *Filimonov A. P*. Kubantsy (1917 – 1918 gg.) // Beloe delo. Letopis' beloy bor'by. T. 2. B.m. B. ch.
15. Gosudarstvenniy arhiv Rostovskoy oblasti (GARO), fond listovok OFOR, papka 8, № 329. V dannom dokumente ukazano, chto na iyul'skom obschekazachiem sjezde prisutstvovali ot Donskogo kazachiego pravitel'stva, krome A.M. Kaledina i M.P. Bagaevskogo, sleduyuschie starshiny Voiskovogo pravitel'stva: E.P. Saveliev, T.A. Kovalev, V.N. Romanov, V.I. Bondarev, A.A. Alekseev, N.N. Kushnarev, A.F. Kazmenkov, I.D. Domanov, P.S. Dudakov, M.E. Igumnov.
16. Polniy sbornik platform vseh russkih politicheskih partiy. SPb., 1906.
17. *Mints I.I.* Istoriya Velikogo Oktyabrya: Monografiya. M., 1967. T. 2.
18. Na konferencii 20 – 25 sentyabrya 1917 g. v Ekaterinodare byli razrabotany osnovnye polozheniya organizacii Yugo-Vostochnogo Soyuza, kotoriy byl obrazovan na konferencii 15 – 20 oktyabrya v stolice Kubani kak «pervonachal'naya forma narodivsheisya kazachiey federacii».
19. Postanovleniya II Donskogo Voiskovogo Bol'shogo Kruga. 5 – 14 sentyabrya 1917 g.: Stenogramma. Novocherkassk, 1917.
20. Bor'ba za vlast' Sovetov na Donu: Sbornik dokumentov. Rostov n/D., 1957.
21. Postanovleniya Bol'shogo Voiskovogo kruga Voiska Donskogo tretiego sozyva. 2 – 13 dekabrya 1917 g.: Stenogramma. Novocherkassk, 1917.
22. *Bogaevskiy M. P*. 29 yanvarya 1918 goda // Donskaya volna. 1918. № 1. 10 noyabrya.

УДК 347.62

СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ЧЕЧЕНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Сайдумов Джамбулат Хамидович доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета, Чеченский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Комплексного научно исследовательского института имени Х.И. Ибрагимова, Российская академия наук, Ученый секретарь института гуманитарных исследований, Академия наук Чеченской Республики
(364051, Россия, г. Грозный, проспект Революции, 13)
E-mail: bulatto@mail.ru