

## РЕФОРМА ВОЙСКОВОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УРАЛЬСКОМ КАЗАЧЬЕМ ВОЙСКЕ В 1917 ГОДУ

**В статье рассматривается выработка и реализация различных вариантов реформирования системы самоуправления в Уральском казачьем войске в 1917 г., прошедших эволюцию от демократизации модели сословного самоуправления к попыткам формирования на ее основе территориальной автономии и, наконец, к созданию фактически независимого государственного образования.**

**Ключевые слова:** казачество, самоуправление, автономия, община, Уральское казачье войско.

Проблематика реформирования системы самоуправления в Уральском казачьем войске в отечественной исторической науке к настоящему времени углубленно не рассматривалась, в том числе из-за недостаточности источниковой базы вследствие гибели практически всех местных архивов войсковых учреждений и частичной сохранностью ведомственной переписки Уральского войска с центральными военно-административными органами. Тем не менее сохранившийся комплекс архивных источников и местная пресса, ранее не вводившиеся в научный оборот, позволяют выявить и проанализировать особенности осуществления реформ системы войскового самоуправления в Уральском казачьем войске в 1917 г.

Пореформенная система войскового управления с элементами самоуправления в Уральском казачьем войске сложилась в ходе военно-административных реформ 1869–1870, 1874, 1880, 1882 и 1886 гг. Она была создана с учетом особенностей Уральского войска, единственно из всех казачьих войск сохранившего вплоть до 1917 г. уникальные элементы – общевоисковую нераздельную общину уральских станиц и публичную раскладку внутренних военных повинностей («наемку»). При этом существование самой большой в России Уральской казачьей территориальной общины, объединявшей к 1917 г. около 175 тыс. человек войскового населения, предопределило нерасчлененность в ней собственно функций хозяйственной общины и органов территориально-административного самоуправления [4, л. 21].

Пореформенная система самоуправления была адаптирована для сохранения уральской нераздельной общины, осуществления задач общевоискового регулирования хозяйственной де-

ятельности и учитывала специфические особенности несения уральскими казаками военной службы. При нераздельном и личном пользовании всеми войсковыми угодьями уральский казак, несущий службу в полевом разряде, лишался возможности полноценно вести свое хозяйство и распоряжаться своей долей общественного достояния на земле и в промыслах, в первую очередь, в главнейшем – рыболовстве. Для компенсации этого явления возникла так называемая «подможная» система отбывания службы, при которой остающиеся в войске на льготе казаки полевого разряда выплачивали в особый военный капитал специальные суммы («наемка») на снаряжение казаков полевого разряда действительной службы и обеспечение их семей. Общевоисковая раскладка этого особого военного налога, невозможная на уровне станиц, требовала создания общевоисковых институтов взаимодействия властей с казачьим населением.

Эта специфика Уральского войска обусловила крайне ограниченный объем полномочий и прав полномочий органов казачьего самоуправления по сравнению с другими казачьими войсками. В результате включения территории Уральского казачьего войска в состав Уральской области в 1868 г., Военный губернатор и командующий войсками области одновременно исполнял обязанности Наказного атамана войска. Почти все полномочия по управлению общинным хозяйством и имуществом в Уральском войске оказались переданы не органам самоуправления, а центральному органу войскового управления – Войсковому хозяйственному правлению, которое осуществляло «заведывание войсковым общественным хозяйством», ресурсами, войсковыми капиталами и имуществом. Атаманы 3-х военных отделов, станич-

ные и поселковые атаманы находились под прямым административным и военно-дисциплинарным контролем Наказного атамана, а по хозяйственно-общинным вопросам подчинялись решениям Войскового хозяйственного правления.

На местах административное управление по гражданской части, полицейский надзор и хозяйственно-общинное управление осуществляли станичные и поселковые атаманы, назначаемые Наказным атаманом по представлению Войскового хозяйственного правления. Органы самоуправления на этом уровне были представлены станичными и поселковыми сходами, которые избирали станичные и поселковые правления, доверенных и иные органы (покосные комиссии и т. д.) в станицах и поселках. Отсутствие полномочий, значительных станичных капиталов и земельных паев предопределяло слабость органов самоуправления на низовом уровне и их зависимость от назначаемых атаманов.

В качестве совещательного органа при Войсковом хозяйственном правлении существовал Съезд выборных от станичных обществ, в который на станичных сходах казаками-домохозяевами без различия сословий, ценза оседлости, имущества и образования выбирались сроком на 1 год (с 1893 г. – на 2 года) по 2 депутата от каждой из сельских станиц и 4 депутата от городской станицы Уральска [1, с. 18–19]. Съезд не обладал ключевым для реализации принципов самоуправления правом утверждать структуру доходов и расходов местного бюджета самоуправляемой территории (общего войскового и специальных капиталов). Хотя в сфере регулирования хозяйственной деятельности Съезду мог обсуждать широкий круг вопросов по порядку производства рыболовства, пользованию войсковыми угодьями, отчуждению недвижимых войсковых имуществ, размерам внутренних сборов и повинностей, все его решения подлежали обязательному утверждению наказного атамана по представлению Войскового хозяйственного правления [1, с. 20–21]. Неоднократно, по серьезным и общественно значимым вопросам, постановления Съезда, не устраивавшие войсковую администрацию, прямо не утверждались, или реализовывались в измененном виде.

К началу XX в. экономические трудности, очевидная неэффективность хозяйственно-об-

щинной и финансовой политики органов войскового управления, тяжесть повинностей и воинской службы способствовали росту недовольства широких слоев уральского казачества. В 1905–1907 гг. оппозиционные властям Съезд выборных подготовил проект нового «Положения об общественном управлении Уральского казачьего войска», заблокированный войсковой администрацией и военным ведомством. Этот проект предполагал кардинальное изменение всей системы самоуправления с сокращением полномочий Наказного атамана, созданием полноправного выборного представительного органа (Войскового Съезда) и избираемого им исполнительного органа (Войскового правления), введением реальной бюджетной автономии и выборности станичных и поселковых атаманов [подробнее см. 2, с. 73–90].

С 70-х гг. XIX вв. на территорию войска началась внешняя миграция, обусловленная экономической конъюнктурой и спросом на трудовые ресурсы, которые вели к неуклонному росту постоянного населения, не обладавшего казачьим статусом – так называемых «иногородних». Уже к 1913 г. в г. Уральске на 13,3 тыс. войсковых жителей приходилось 33,1 тыс. иногородних [3, с. 84]. В 1917 г. на территории Уральского войска, по оценке, постоянно проживало до 60 тыс. иногородних жителей [4, л. 21]. Иногороднее население не несло тяжелой казачьей воинской повинности и, соответственно, не обладало правом пользования казачьим земельным фондом и рыбными промыслами. Даже после начала столыпинской аграрной реформы иногородние-крестьяне, проживавшие в войске, не теряли свою общинную собственность в родных губерниях, а казаки на неказачьих территориях имели сходные ограничения в праве на крестьянские общинные ресурсы. С другой стороны, уровень развития местного рынка и отсутствие значительных локальных налогов, стимулировали успешное развитие иногородней торгово-финансовой и ремесленной верхушки.

Эти процессы обостряли вопросы о представительстве неказачьего населения в органах самоуправления, несении ими местных повинностей и налогов, введении городского самоуправления в г. Уральске – ведущем административном и экономическом центре войска и области. Введение городского самоуправления в г. Уральске с учетом соотношения численности групп

населения, стало одним из публичных требований влиятельных групп местной иногородней буржуазии.

В марте 1917 г. смена власти на территории Уральского казачьего войска произошла мирным путем. Группа казачьих реформаторов-интеллигентов и часть войскового либерального чиновничества, опасаясь возникновения вакуума власти на казачьей территории и распада системы войскового управления, взяли на себя инициативу созыва Экстренного (внеочередного) Съезда выборных [12, л. 2]. Стихийное движение во всех казачьих войсках по пересмотру существующих полномочий органов самоуправления вынудило военное ведомство приказом № 149 от 18 марта 1917 г. предложить учредить «... во всех казачьих войсках ... в виде временной меры, съезд выборных от станиц по примеру существующего в Уральском казачьем войске... на эти съезды, кроме участия их в обсуждении текущих местных дел, возлагается обсуждение основ будущего самоуправления казачьих войск, как в целом их составе, так и в отношении казачьих общин (станичных, поселковых и хуторских)» [13, л. 2–3].

Особую роль в созыве Экстренного Съезда выборных и формировании его повестки сыграли уральцы член Государственной Думы от войска, кадет врач Ф.А.Еремин и правовед А.П. Бородин, по своим идейно-политическим воззрениям близкий к социал-демократам. А.П. Бородин взял на себя подготовку проекта новой реформы самоуправления в Уральском войске и к 19 марта 1917 г. публично сформулировал основные принципы будущей реформы, при которой Съезд выборных должен был действовать не в рамках совещательной компетенции, ранее установленной законодательством, а закрепить за собой право принимать решения на основе делегированных ему казачьим населением суверенных полномочий [7, л. 1–2].

Работа Экстренного Съезда выборных продолжалась с 20 по 29 марта 1917 года. По вопросу реформы самоуправления после доклада А.П. Бородин была создана специальная комиссия в составе А.П. Бородин, В.С. Емелина, Д.Н. Бородин И.В. Михайлова, П.К. Шириявкова, П.И. Чуреева, В.В. Парфенова и Я.А. Мирошкина [8, л. 1]. Не дожидаясь окончания работы комиссии Экстренный Съезд принял решение о замещении по выбору различных дол-

жностей по войсковому управлению Уральского войска.

Протоколом № 13 от 24 марта 1917 г. 56 голосами против 5 был решен вопрос о сохранении поста Войскового атамана, но с лишением его полномочий непосредственно руководить работой Войскового Правления с решающим голосом [10, л. 2]. 27 марта 1917 г. Съезд провел выборы Войскового атамана и руководства Войскового хозяйственного правления. В итоговой баллотировке лидировал отставной генерал-лейтенант Г.П.Любавин (45 голосов за и 18 против), за ним шли генерал-майоры М.Н.Бородин (соответственно 37 и 25 голосов) и В.И. Акутин (25 и 38). На должность Войскового атамана оказался избранным генерал-лейтенант Г.П. Любавин, но ввиду отказа его по возрасту и состоянию здоровья, она была передана следующему по большинству голосов генерал-майору М.Н. Бородину [9, л. 5–6]. Председателем Войскового хозяйственного правления 59 голосами против 8 был избран член Государственной Думы Ф.А. Еремин, советниками – В.О. Сахарнов, Я.А. Мирошкин, И.А. Кожевников и А.А. Михеев, кандидатами – Е.В. Перепелкин и П.Д. Мартынов [9, л. 5].

Окончательно результаты этой реформы закреплены в постановлении Съезда № 25 от 28 марта 1917 г., носившем характер краткого программного документа. В нем отмечалось, что Съезд, переименовывая Уральское войско в Яицкое, признал нужным «... немедленно провести в жизнь все те начала общинного самоуправления в нашем войске, которые издавна были вожделением войскового населения», установив выборность при замещении «распорядительных должностей в военно-административных хозяйственных учреждениях войска... вместо Наказных Атаманов, назначаемых Правительством, выбрать себе атаманов из лиц войскового сословия и именовать их впредь не Наказными, а Войсковыми Атаманами» [4, л.11–11 об]. В постоянную комиссию по дальнейшей разработке материалов по проекту самоуправления Съездом выбраны А.П. Бородин, П.К. Шириявков, Е.В. Перепелкин, П.И. Чуреев, К.А. Чуевлев, А.А. Михеев и С.Н. Астраханкин [9, л. 5].

28 марта 1917 г. Съезд принимает подготовленный комиссией А.П.Бородин основополагающий нормативный акт – «Временное Положение об общественном управлении Яицкого

(Уральского) казачьего войска», который заменял собой Положение об общественном хозяйственном управлении 1874 г. В статьях 1–5 Положений общих все войсковые земли и войсковые капиталы объявлялись находящимися в общей собственности всех станиц [5, л. 44]. «Временное Положение» прекращало административно-хозяйственное подчинение Уральского войска военному министерству. Институт атаманской власти подвергся кардинальному преобразованию, полномочия Войскового атамана, выбираемого Съездом из военнотружущих лиц войскового сословия сроком на 3 года (ст. 8), не могли быть объединены с обязанностями военного губернатора Уральской области (ст. 7) [5, л. 44].

«Временным Положением» принципиально менялись «... предметы ведомства и пределы власти Съезда и Войскового Правления» с наделением Съезда распорядительной властью и правом общего надзора за ходом дел и преобразованием Войскового Правления в подотчетный Съезду коллегиальный орган исполнительной власти (ст. 22) [5, л. 45 об]. Войсковой Съезд (Съезд выборных от станиц) избирался всеми лицами войскового сословия, имеющими право голоса, на основании всеобщего и равного избирательного права с прямой и тайной подачей голосов (ст. 13) сроком на 2 года [5, л. 44 об]. Войсковое Правление должно было состоять из председателя и 4 членов, избираемых на 3 года Съездом из лиц войскового сословия (ст. 18) [5, л. 45].

Ведению Съезда подлежали выборы Войскового атамана, председателя и членов Войскового Правления, утверждение войсковых отчетов, смет и бюджета, установление местных денежных и натуральных повинностей, распоряжение войсковым имуществом и капиталами, разрешение займов, определение порядка пользования войсковыми земельными и водными угодьями, попечение об образовании и здравоохранении, определение денежной подмоги воинским чинам, рассмотрение жалоб и проверка правильности выборов, зачисление и исключение из войска (ст. 23). Для реализации своих полномочий Съезд имел право издавать обязательные постановления в пределах своего ведомства, не противоречащие общим законам [5, л. 46–46 об]. Войсковой Съезд должен был собираться 2 раза в год, но Войсковому Правлению в случае надобности предоставлялось

право созывать чрезвычайные заседания Съезда (ст. 26). Постановления Съезда признавались законными тогда только, когда в них участвовали председатель Съезда и не менее двух третей всего числа депутатов, составляющих Съезд (ст. 31) [5, л. 47 об – 48].

Местной самоуправление включало в себя два уровня – станичный и поселковый. Станичный сход состоял из всех лиц войскового сословия, принадлежащих к составу станичного общества и достигших 21 летнего возраста и, кроме того, из всех назначенных по выбору общества должностных лиц (ст. 58). Существенно расширялись полномочия станичного схода (ст. 60), его решения признавались действительными в случае участия не менее одной трети всех находящихся на местах жительства обывателей, имеющих право участвовать в сходе (ст. 61) [5, л. 49 об – 51 об]. На основании выборов замещались должности станичных и поселковых атаманов (на 3 года), помощников атаманов, казначеев, доверенных и судей (ст. 92). При выборах на общественные должности и назначении жалования обязательным считалось тайное голосование («закрытой баллотировкой») (ст. 88) [5, л. 52 об – 53]. Поселковые управления учреждались в казачьих поселках и хуторах, имеющих не менее 30 дворов. Поселения же, имеющие менее 30 дворов, соединялись в одно поселковое общество, либо присоединялись к другим обществам с их согласия (ст. 76) [5 л. 51 об – 52 об].

Для определения порядка проведения выборов, регламентации выдвижения кандидатов, осуществления голосования, подсчета голосов, обжалования выборов на основании ст. 92 «Временного Положения об общественном управлении Яицкого войска» была составлена и принята Съездом «Инструкция станичным и поселковым обществам к выборам должностных лиц», которая фактически послужила базовым нормативным актом по организации выборов в органы самоуправления. Инструкция предусматривала создание развернутой системы станичных и поселковых избирательных комитетов, избираемых сходами [11, л. 2].

Понимая угрозу неконтролируемого формирования местного самоуправления на местах, министр-председатель князь Г.Е. Львов 30 марта 1917 г. телеграммой потребовал приостановить все местные выборы до выхода вре-

менного указа о расширении местного самоуправления и установлении выборов в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования [11, л. 2]. Находившейся на фронте генерал-майор М.Н.Бородин 29 марта 1917 г. направил телеграмму, в которой дал согласие на свое состоявшееся избрание и просил «...возбудить ходатайство о назначении атаманом» [4, л. 10]. Но ходатайство М.Н. Бородина о разрешении на занятие этого поста было отклонено военным министерством, что заблокировало вступление нового атамана в должность и реализацию одного из ключевых элементов реформы. Временно исполняющий обязанности Наказного атамана и командующего войсками области генерал-майор В.П. Мартынов в рапорте военному министру 8 апреля 1917 г. доносил, что «... не считая себя компетентным в разрешении вопроса и переизбрании Войскового Атамана, в виду состоявшегося постановления съезда выборных об избрании его, Войсковое хозяйственное правление находится в настоящее время в крайне затруднительном положении – следует ли признать это избрание состоявшимся...» [4, л. 10 – 10 об].

Положение осложнилось возникшим конфликтом между вновь избранными должностными лицами войска и фронтовым казачеством. Полковые комитеты Уральской казачьей льготной дивизии настаивали на перевыборах Войскового атамана с привлечением всех войсковых частей войска, находящихся как на театрах военных действий, так и в тылу. 16 апреля 1917 г. собрался первый совместный казачий Круг дивизии и Л.-гв. Уральской сотни Сводно-казачьего полка, на котором «Временное Положение» признано «неудовлетворительным» [14, л. 2]. К концу апреля 1917 г. между различными группами, представлявшими как старое и новое руководство, так и фронтовики, удалось достичь компромисс, Ф.А. Еремин приступил к исполнению обязанностей главы Войскового хозяйственного правления и началась подготовка внеочередных выборов депутатов.

Очередной Съезд выборных открылся в Уральске 5 мая 1917 г. Хотя предварительно была согласована норма представительства по 9 человек от каждого из 9 фронтовых полков и по 3 – от отдельных сотен и батарей, в итоге на Съезде приняли участие 62 депутата от уральских станиц, 2 депутата от высланных в 1874 г. в

Среднюю Азию «уходцев», 2 представителя от Исполнительного Комитета и 91 представитель от военных частей войска (в том числе 15 офицеров) [5, л.8 – 8 об]. Фактически казачество оказалось представлено двумя куриями – гражданской от станиц и военной от фронтовиков, из 157 депутатов фронтовики составили почти 58%. Кроме этого, позже в обсуждении затрагивавших их интересы должны были принимать участие 8 иногородних депутатов и 2 депутата от Областного Киргизского Комитета. Председателем Съезда 95 голосами против 40 был избран глава дивизионного фронтового Круга л.-гв. есаул С.В. Бородин [14, л. 2–3].

С учетом стоявших перед ним вопросов и особого характера представительства войскового населения 8 мая 1917 г. Съезд принял название «Войскового Учредительного Съезда». Практика показала, что принятое в марте 1917 г. «Временное Положение», ставшее последовательным развитием идей проекта 1907 г., не смогло обеспечить безболезненное изменение старых традиционных институтов войскового управления. Говоря о необходимости упразднения атаманской власти, как сдерживающего реформирование фактора, А.П.Бородин отмечал: «Председатель Войскового Правления есть старший между равными, а атаман, снабженный полномочиями по части хозяйственных вопросов, окруженный ореолом военной власти, есть начальство...» [15, л. 2]. Для выхода из тупика, связанного с блокированием деятельности выборного Войскового атамана, а также поиска направления формирования более устойчивой территориальной системы самоуправления, опирающейся в том числе и на иногородних, комиссия А.П.Бородина подготовила и внесла на рассмотрение два новых проекта нормативных актов.

30 мая 1917 г. постановлением № 63 Войскового Учредительного Съезда были приняты «Общие положения доклада о самоуправлении», которые вносили существенные изменения в систему органов самоуправления, предусмотренную «Временным Положением» от 28 марта. Статьи 1 и 2 «Общих положений» определяли, что «казачья территория области отделяется от киргизской ее части под названием земли Яицко-го казачьего войска... войско является собственником своего общинного имущества, т. е. земель, вод, недр и всех угодий» [5, л. 29]. В Яицком

казачьем войске вводилось «...широкое самоуправление на основах провинциальной автономии» (ст. 3), с разграничением между общим территориальным самоуправлением, в котором равноправно участвуют казаки и иногородние, и управлением казачьим общинным имуществом, составлявшим собственность только казаков.

Высшим органом самоуправления являлся Войсковой Съезд, который при решении общих вопросов самоуправления состоял из депутатов-казаков от станиц и представителей остальных групп населения пропорционально их численности по отношению к казачьему населению, а при рассмотрении вопросов по использованию, управлению и распоряжению войсковым достоянием – только из депутатов-казаков (ст. 4) [5, л. 29 об]. Войсковой Съезд избирался на срок полномочий в 3 года лицами, достигшими 19-ти летнего возраста, без различия пола, на основании всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Количество избираемых от каждой станицы депутатов определялось численностью жителей (до 4000 жителей – 2, от 4001 до 8000 – 3, от 8001 до 16000 – 4, от 16001 и более – 5) [5, л. 29 об]. На время войны в состав Войскового Съезда включались депутаты от строевых частей, по 2 от полка и по 1 от отдельной сотни и батарее. Для сохранения пропорциональности всех групп населения по общим делам депутаты-казаки станиц и фронта должны были уменьшать свой общий состав пропорционально представительству станиц и строевых частей (ст. 11) [5, л. 30].

Должность Войскового атамана упразднялась (ст. 7). Войсковое Правление являлось исполнительным органом, избираемым на 3 года, подотчетным Съезду, и возглавлялось председателем (ст. 6) [5, л. 29 об]. Финансовые средства, поступающие от обложения казачьего и иногороднего населения, не смешивались и находились, соответственно, в распоряжении казачьей и иногородней курий Войскового Съезда (ст. 10). При этом мероприятия, проводимые в интересах всего населения местности, должны были осуществляться на счет обоих указанных капиталов, пропорционально количеству казачьего и неказачьего населения в этой местности [5, л. 30].

«Общие положения» специально определяли возможность выделения городских поселений в особые самоуправляющиеся земские единицы с введением городского положения «по

желанию населения и с общего согласия Войскового Съезда», представительство от иногороднего населения на Войсковом Съезде ставилась в зависимость от степени участия в земском обложении.

Статья 13 «Общих положений» отмечала, что «... в виду того, что в войске до сих пор нет правильно организованного мелкого самоуправления, без которого невозможно нормальное течение жизни, Учредительный Съезд считает необходимым по утверждению проекта станичного самоуправления, принятого Съездом, немедленное введение такового в жизнь» [5, л. 30 об]. Для установления норм станичного самоуправления в этот же день было утверждено «Положение о станичном самоуправлении». Высшим органом станичного самоуправления в Уральском войске становился станичный съезд, на который избирались на 2 года депутаты от поселков пропорционально их населению (ст. 1) [5, л. 27 об]. Впервые на станичные съезды должны были допускаться избираемые депутаты от иногороднего населения, «... причем число депутатов должно быть пропорционально численности неказачьего населения по отношению к казачьему» (ст. 2) [5, л. 28]. Предполагалось избрание депутатов на станичные съезды на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, избирательными правами пользовались бы лица, достигшие 19-ти летнего возраста без различия пола. Вместе с тем Положением не предполагалось наделение иногородних правом собственности на войсковую общинную собственность, вопросы общего и земского характера совместно решал весь состав станичного съезда, а пользование «войсковыми землями, лесами, водами и угодьями» – только депутаты от казачьего населения станицы (ст. 6) [5, л. 28]. Исполнительным органом станичного съезда являлось станичное правление, состоящее из председателя и не менее двух членов, в том числе казначея (ст. 7) [5, л. 28].

Выполнение этой программы преобразований, на наш взгляд, существенно меняло бы природу самоуправления в Уральском казачьем войске. Оно теряло системообразующую связь с сословным общинным строем и несением традиционной казачьей военной службы. Выделение войсковой территории в особую территориальную единицу, ликвидация военно-административного аппарата, гарантии равных прав для

иногородних на участие в самоуправлении, создание единых для казачьего и иногороднего населения органов самоуправления на основе парламентарной системы – все это было движением в направлении формирования полноценной территориальной автономии. Закрепление за казаками исключительных имущественных прав на войсковую общинную собственность на деле вытекало из принятой реформаторами модели «расщепления» уральской нерасчлененной хозяйственно-территориальной общины, с выделением собственно компонента местного общеземского территориального самоуправления и муниципализацией в интересах членов казачьей общины ранее находившейся в их пользовании общинной собственности.

На Войсковом Учредительном Съезде были произведены перестановки в Войсковом Правлении. Новым его председателем избран И.А. Кожевников (82 голоса против 24), товарищем – Ф.А. Еремин, членами В.О. Сахарнов А.П. Бородин, Е.В. Вязниковцев, Я.А. Мирошхин [5, л. 27]. Несмотря на усиление позиций левых (И.А. Кожевников, А.П. Бородин, Я.А. Мирошхин), в целом сохранился коалиционный, эсеровско-кадетский партийно-политический состав Войскового Правления.

Однако реализация принятых Учредительным Съездом изменений в системе самоуправления Уральского казачьего войска не была осуществлена в полном объеме. Военное ведомство выступило против осуществления реформирования до рассмотрения Общероссийским казачьим съездом предложений всех казачьих войск и выработки единой программы реформирования на общих принципах [6, л. 1]. 19 июня 1917 г. военный министр принял решение о создании Междуведомственной комиссии по реформе управления казачьими войсками под председательством начальника Казачьего отдела Главного штаба генерал-лейтенанта П.О. Агапова и с участием МВД, министерств юстиции, финансов, земледелия и Государственного контроля [6, л. 11]. Отвечая на запрос Уральского войска, Казачий отдел инициировал циркуляр всем Войсковым и Наказным атаманам, в котором затребовал «... проекты тех реформ в устройстве и управлении казачьих войск, кои вызываются переменой форм государственного строя, причем в первую очередь должен быть представлен проект положения о местном самоуправлении, так как замедле-

ние в утверждении такового могли бы создать затруднения в участии казачьих войск в общем Учредительном Собрании» [6, л. 6 – 6 об]. Совет Союза казачьих войск направил 3 июля 1917 г. в состав Междуведомственной комиссии своих представителей, среди которых был делегат от Уральского войска Г.М. Мусатов, однако ее деятельность вскоре завязла в бесплодной бюрократической рутине [6, л. 21].

Не желая идти на открытый конфликт с Временным правительством, руководство Уральского войска остановило реформирование и выполнение принятых нормативных актов. Органы центральной власти, в свою очередь, фактически признали легитимность демократически избранного состава Войсковых Правления и Съезда, переход к ним, в нарушение действующего законодательства, всех полномочий по управлению войсковым хозяйством и бюджетом. Оставшийся с марта 1917 г. в Уральске временно исполняющий обязанности Наказного атамана генерал-майор В.П. Мартынов осуществлял командование казачьими и армейскими военными частями области и, в этом качестве, несмотря на своеобразие сложившегося «двоевластия», наладил практическое сотрудничество с войсковыми органами власти.

На Экстренный Войсковой Съезд, открывшийся 7 августа 1917 г., предполагалось вынесение на обсуждение законопроекта, в основу которого ложились положения, принятые Учредительным Съездом, для последующего рассмотрения Всероссийским Учредительным собранием [5, л. 42]. Судьба реформы войскового самоуправления теперь связывалась в войске с ходом подготовки и результатами выборов в Учредительное Собрание, надеждами на мирное разрешение новым представительным органом нараставших социально-политических противоречий и конфликтов. Корниловский политический кризис вызвал политическое противостояние Союза казачьих войск и Временного правительства, что еще больше уменьшило шансы на взаимоприемлемое согласование каких-либо проектов реформирования казачьего самоуправления.

Нарастание экономической разрухи и очевидная неэффективность власти, разочарование широких народных масс в демократических лозунгах, социальная и политическая поляризация общества, рост влияния левых и нацио-

налистических партий – все это предопределило осенью 1917 г. остановку процесса выработки компромиссных моделей реформирования местного самоуправления на территории казачьих войск, усиление позиций сторонников восстановления на казачьих территориях «твердой» и дееспособной власти, опирающейся на вооруженные силы. На 27 октября 1917 г. планировалось открытие работы Экстренного Войскового Съезда Уральского войска, который должен был рассмотреть предложение Войскового правительства Кубанского казачьего войска об образовании Союза Юго-восточных федеративных областей, наказ члену Учредительного Собрания и вопросы о войсковом самоуправлении и Войсковом атамане [16, л. 2]. Свержение 25 октября 1917 г. Временного правительства в Петрограде и переход власти к большевикам внесло существенные коррективы в повестку и принятые решения Съезда, который начал свою работу 28 октября 1917 г., в присутствии официальных делегаций Донского, Оренбургского и Астраханского казачьих войск. Избрание председателем Съезда умеренного П.И. Чуреева, товарищами председателя И.И.Иванаева и войскового старшины Емуранова продемонстрировали сдвиг политических настроений депутатов вправо [17, л. 2].

29 октября 1917 г. Войсковой Съезд избрал Войсковым атаманом генерал-майора В.П. Мартынова, который приказом по войскам Уральской области от 3 ноября 1917 г. № 186 объявил о вступлении в должность [19, л. 2–3]. В официальном заявлении отмечалось, что «Войсковое Правление Яицкого казачьего войска, возглавляемое Войсковым Атаманом, Съездом объявлено Войсковым Правительством, на которое, в виду невозможности регулярного сношения с законной властью Центрального Правительства, впредь до ее восстановления, возлагается вся полнота государственной власти по управлению войском» [18, л. 4]. Тем не менее, состав возглавляемого Войсковым атаманом Войскового Правительства сохранил коалиционный характер и значительную степень персональной преемственности, в него вошли И.А. Кожевников, Ф.А. Еремин, А.П. Бородин, В.О. Сахарнов, Д.Н. Бородин, Г.Н. Ливкин и И.И.Иванаев [21, л. 4]. В день войскового праздника 8 ноября 1917 г. у Михайло-Архангельского собора состоялся парад и вручение булавы вновь избранному Войсковому ата-

ману В.П. Мартынову [20, л. 3]. Таким образом, в новых кризисных условиях произошел частичный возврат к старой системе централизованного войскового управления, с соединением в одних руках административной, военной и хозяйственной властей, но при сохранении выборности атаманской власти и влиятельного Войскового Съезда.

Меняясь под воздействием инициативы «снизу» в течение 1917 г. система войскового управления и самоуправления Уральского казачьего войска последовательно прошла три стадии преобразований. На мартовском Экстренном Съезде выборных был реализован на основе принципов и опыта проекта реформы 1907 г. ряд мероприятий по максимальной демократизации и расширению модели сословного самоуправления, реформе избирательного права с введением всеобщего, равного, тайного и прямого голосования, осуществлению программы ликвидации архаичных натуральных повинностей, расширению бюджетного самоуправления.

Дальнейшая радикализация политических сил привела к победе в мае 1917 г. программы углубления реформы самоуправления, ликвидации института атаманской власти и сословного военно-административного аппарата, формирования единых для казачьего и иногороднего населения органов самоуправления на местном и войсковом уровнях, что, в случае реализации, приводило бы к созданию полноценной территориальной (с элементами национальной) автономии Уральского казачьего войска. В ходе реформы предполагалось преобразовать сложившуюся в пореформенную эпоху уральскую войсковую хозяйственно-территориальную общину, выделив из нее собственно функции территориального самоуправления, единые для казаков и иногородних. При этом имущественные права на войсковую собственность и хозяйственные функции закреплялись исключительно за казачеством.

Однако этим проектам не суждено было реализоваться в какой-либо законченной и полной форме. В условиях кризиса центральной власти и начала гражданской войны к октябрю 1917 г. в органах войскового самоуправления побеждают сторонники создания фактически независимого государственного образования с восстановлением института выборного войскового атамана.

10.10.2014



**Список литературы:**

1. Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. (С 1 января 1874 по 1 июля 1874 г.). – Том X. – Часть I. – СПб. – 1875. – С. 18 – 21.
2. Пешков, В.С. Проекты реформы Уральского казачьего войскового самоуправления в 1905–1907 гг. / В.С. Пешков // «Вопросы истории». – №9. – 2014. – С. 73–90.
3. Адрес-календарь Уральской области на 1915 год. – Уральск. – 1915. – С. 84
4. РГВИА. Ф.400. Оп.25. Д.14166.
5. РГВИА. Ф.400. Оп.25. Д.14186.
6. РГВИА. Ф.400. Оп.25. Д.13893.
7. Уральские Войсковые Ведомости. – 1917. – № 23. – 19 марта.
8. Уральские Войсковые Ведомости. – 1917. – № 25. – 26 марта.
9. Яицкая Воля. – 1917. – № 26. – 2 апреля.
10. Яицкая Воля. – 1917. – № 28. – 13 апреля.
11. Яицкая Воля. – 1917. – № 29. – 16 апреля.
12. Яицкая Воля. – 1917. – № 31. – 23 апреля.
13. Яицкая Воля. – 1917. – № 34. – 4 мая.
14. Яицкая Воля. – 1917. – № 35. – 7 мая.
15. Яицкая Воля. – 1917. – № 37. – 14 мая.
16. Яицкая Воля. – 1917. – № 81. – 15 октября.
17. Яицкая Воля. – 1917. – № 86. – 2 ноября.
18. Яицкая Воля. – 1917. – № 87. – 5 ноября.
19. Яицкая Воля. – 1917. – № 87-88 доп. – 8 ноября.
20. Яицкая Воля. – 1917. – № 89. – 12 ноября.
21. Яицкая Воля. – 1917. – № 90. – 16 ноября.

Сведения об авторе:

**Пешков Виталий Станиславович**, соискатель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, начальник инспекции Счетной палаты Российской Федерации  
E-mail: colorpoint245@mail.ru