

**Становление и развитие станичного самоуправления
в Сибирском казачьем войске**

Длительный и сложный процесс «государствообразования» в российской истории, в ходе которого территориальная экспансия закреплялась управленческой, сопровождался поиском эффективных инструментов освоения новых пространств и породил уникальный феномен социальной организации – казачье войско. В изучении его возникновения, развития и особенностей, в том числе самоорганизации казачьих сообществ, сложилась значительная научная традиция, представленная публикациями Е.И. Дулимова, А.И. Коваленко, С.С. Кравченко, Н.В. Булычевой, С.А. Книевского, В.С. Кобзова, Т.К. Махровой, Е.И. Сафронкиной и др. Однако в отличие от истории Донского, Кубанского и Оренбургского казачьих войск многие вопросы становления и развития самоуправления в Сибирском казачьем войске требуют дополнительного, в том числе комплексного, изучения, актуализированного проблемой генезиса гражданского общества в России. Какими бы ни были теоретические подходы к трактовке соотношения гражданского общества и местного самоуправления, последнее, будучи одной из возможных форм самоорганизации населения на локальном уровне для самостоятельного решения местных вопросов, является важнейшей предпосылкой, условием становления гражданского общества как системы самостоятельных и независимых от государства общественных отношений и институтов.

Казачье войско представляло собой пространственно организованную форму жизнедеятельности общности казаков. Такие черты, как относительная обособленность, целостность, структурированность, подчиненность единой цели, связи с внешней средой, наличие имевшей особый статус территории, позволяют рассматривать его в качестве сложной социально-территориальной системы – в целом стабильного по этноконфессиональным и другим признакам социума, определенным образом организованного для длительной самостоятельной жизнедеятельности, поддержания своего существования как целостного социального организма на данной территории ¹.

Казачьи войска – как инкорпорированные в состав империи «вольные», так и созданные по инициативе имперской власти – выполняли ряд специальных функций, главной из которых было воспроизводство подготовленных к военной службе (в материальном, боевом, морально-психологическом отношении) иррегулярных воинов, преимущественно кавалеристов. Казачье войско с окончательно оформившейся организацией,

как правило, становилось развитой подсистемой социально-территориальной системы более высокого уровня – Российской империи, и его дальнейшее развитие неизбежно подчинялось потребностям империи.

В структуре казачьего войска, диалектически связанной с главной функцией системы, одной из подсистем являлось войсковое управление. Оно возникло и развивалось вместе с самой системой, во взаимосвязи и взаимозависимости с другими подсистемами: социальная общность – казачье население; территория; хозяйство; институт служебно-боевой подготовки.

При характеристике станичного самоуправления у сибирских казаков важно учесть, что в казачьем войске самоуправление, во-первых, формировалось и развивалось в рамках войскового управления, а, значит, подчинялось задачам и функциям системы, и, во-вторых, для понимания особенностей самоуправления в дореволюционной Сибири не применима ни так называемая «общественная», ни «государственная» модели самоуправления. Как справедливо отметил В.Е. Зубов, «разграничение управления и самоуправления в Сибири представляет значительную сложность, поскольку здесь возникла своеобразная форма государственного управления, обусловленная невозможностью для верховной власти осуществлять его силами только государственного аппарата. Для решения стоящих перед ним задач государство использует традиционную систему самоуправления»².

Со времени создания Сибирское войско стояло особняком среди прочих казачьих войск. Доклад военного министра «О новом образовании Сибирского линейного казачьего войска», Высочайше утвержденный 19 августа 1808 г., определил их военную службу как бессрочную и бессменную на казенном содержании, но со самоснаряжением³. Это обусловило особенности организации и функционирования Сибирского войска, те черты его «регулярности», которые отмечались многими современниками.

Период возникновения и оформления войска как социально-территориальной системы затянулся на несколько десятилетий, что в значительной мере было обусловлено недостатками правовой базы, нечетко определившей статус войсковой территории, структуру войскового хозяйства и управления. Административное устройство войска носило крайне схематичный, упрощенный характер и при отсутствии органов гражданского управления не предусматривало существование низового самоуправления.

В то же время в ходе подготовки Сибирского учреждения части городских казаков, подчинявшихся гражданским властям края, некото-

рые права самоуправления были предоставлены. В соответствии с Уставом о сибирских городовых казаках 1822 г. казаки команд, не вошедших в состав городовых полков, получили возможность самостоятельно разделиться на станицы и выбирать голов и старшин, утверждаемых в должности гражданским губернатором.

Управление в Сибирском войске, находившемся в ведении военного министерства, было оставлено без изменений. В этих условиях с начала 1820-х годов в военной и хозяйственной организации войска появились военно-поселенные черты. В поселениях сибирских линейных казаков главную роль играли полковые и эскадронные командиры, а также редутные начальники.

Впервые правовая регламентация станичного самоуправления – одного из свидетельств былой казачьей вольности – была осуществлена в Донском войске в 1835 г. Станичное самоуправление на Дону состояло из станичных сходов и станичных правлений с выборными должностными лицами.

Станичный сход, являясь низшим распорядительным органом, формировался из домохозяев не моложе 25 лет, проживавших на территории юрта, за исключением порочных и телесно наказанных. В его ведении были вопросы станичного хозяйства и земельного обеспечения казаков. Он утверждал годовые сметы доходов и расходов, контролировал деятельность должностных лиц станичного правления, назначал наказания членам общины за маловажные проступки.

Местным органом исполнительной власти было станичное правление, представленное станичным атаманом, двумя судьями, или так называемыми стариками, и двумя писарями (по военной и гражданской части). Эти должностные лица избирались на три года преимущественно из отставных чинов. Надзор за правильностью проведения процедуры выборов осуществлялся войсковым чиновником. Никто, кроме офицеров, не имел права отказаться от выполнения общественной должности. Избранные обществом лица утверждались в должности войсковым наказным атаманом. Станичный атаман из нижних чинов на время выполнения своих обязанностей признавался в чине хорунжего.

Станичное правление исполняло общественные приговоры. В случае противоречия закону приговор направлялся на рассмотрение вышестоящего начальства. Все решения станичный атаман и судьи принимали коллегиально (судьи не занимались судебными разбирательствами, а выполняли функции заседателей). Они должны были заботиться об охране станичного имущества и юртовых земель от повреждений и захвата, об «умножении общественных выгод», обеспечить земельным паем каждого,

имевшего на него право, распоряжались станичными денежными средствами в соответствии с годовой сметой расходов, утвержденной обществом, и были обязаны регулярно отчитываться об их использовании. Станичное правление занималось также переписью малолеток, составлением именных и очередных списков, нарядами казаков на выполнение земских повинностей и прочими делами⁴.

На несколько десятилетий нормы, установленные Положением об управлении Донского войска, стали образцом для устройства и функционирования станичного самоуправления почти во всех казачьих войсках.

Станичное звено управления появилось в Сибирском линейном казачьем войске в ходе реформы 1846 г., окончательно оформившей его военно-поселенную организацию⁵. Появление в структуре крайне милитаризованного войскового управления станичного звена не означало введения элементов сословного самоуправления. В поселениях сибирских линейных казаков, которые теперь все назывались станицами, станичные управления были представлены лишь своими начальниками, действовавшими в качестве «местной исполнительной власти» по военной, хозяйственной и полицейской части. Они назначались из урядников резервных команд войсковым наказным атаманом и подчинялись непосредственно полковому командиру. Надзор за действиями станичных начальников осуществляли сотенные командиры.

Станичным начальникам подчинялись все лица, проживавшие на территории юрта. В отношении служащих казаков они пользовались властью частных военных офицеров, в отношении отставных и разночинцев действовали на правах земской полиции. Перечень обязанностей станичного начальника был почти полностью заимствован из правил для станичных управлений войска Донского⁶. Станичные начальники пользовались правами зауряд-хорунжих и получали жалованье по штату полка.

В ходе создания станичного управления войсковая администрация столкнулась с отсутствием необходимого числа грамотных и «благонадежного поведения» резервных урядников, так как часть из них уже занимала должности станционных смотрителей, смотрителей запасных магазинов, кожевенных заводов⁷. Поэтому с 1848 г. войсковое начальство стало объединять в станичное управление несколько поселений⁸. С 1854 г. станицами назывались только те поселения, в которых находился станичный начальник; остальные получили наименование выселков⁹. Как правило, казаки одной станицы формировали полковую сотню.

Характеризуя войсковое управление этого периода, Н.В. Леденев отмечал: «Не замечаем в нем и признаков выборного начала даже и на низших ступенях управления; видим везде стремление к устраниению

всякого почина и недоверие не только к населению, но и ко всей подчиненной администрации»¹⁰.

К концу 1850-х годов кризисное состояние государственной казны заставило правительство отказаться от дальнейшего содержания на регулярной основе полков Сибирского войска. Обеспечить сокращение государственных расходов на его содержание можно было лишь возвратом к иррегулярной организации казачьей службы, что предполагало, кроме прочего, организацию жизни казаков «в гражданском состоянии».

По инициативе генерал-губернатора Западной Сибири Г.Х. Гасфорда в 1859 г. начался процесс реформирования Сибирского войска¹¹. Станичное управление было организовано по донскому образцу. Появление в его структуре схода домохозяев и судей (заседателей), наряду с вводимой выборностью станичных должностных лиц, ограничило влияние станичного начальника – «почти самовластного распорядителя судеб своей станицы»¹².

В 1861 г. Сибирское войско было кардинально реформировано по образцу других казачьих войск. Структура его управления впервые была разделена на военное и гражданское, вводились новые принципы формирования и функционирования войсковых административных органов (коллегиальность управления, выборность большинства должностных лиц, замещение должностей почти исключительно лицами войскового сословия). Получили дальнейшее развитие элементы станичного самоуправления.

Оставив неизменным состав станичного управления, Положение 1861 г. определило обязанности каждого его члена. Вопросы военного характера находились в исключительной компетенции станичного начальника. Он отвечал за готовность казаков к выходу на службу с исправным снаряжением и годной лошадей, за обучение малолеток основам военного дела, за условия хранения на станичном складе огнестрельного оружия. Благоустройство станиц поручалось станичным судьям. Один заведовал полицейской, другой – хозяйственной частью станицы.

Эти должностные лица избирались на трехлетние сроки, утверждались и отстранялись от должности войсковым наказным атаманом. Кроме жалованья, из станичных средств они получали усиленное земельное довольствие (станичный начальник – дополнительный пай земли, судьи – по половине пая)¹³.

Многие станицы Сибирского войска состояли из находившихся в десятках верст друг от друга поселений. Для заведования хозяйственными делами, исполнения распоряжений станичного управления, охраны общественного порядка в каждом из них вводились должности

приказного и двух десятников. Они избирались казаками выселка из внутреннеслужащих или отставных урядников и казаков сроком на год и утверждались станичным управлением. Исполнение обязанностей этих должностей приравнялось к общественной повинности. Жалованья приказному и десятникам не полагалось, но на время нахождения в должности они освобождались от натуральных земских повинностей и от телесного наказания.

Приказному поручался разбор ссор и жалоб при участии «добросовестных стариков». Он получил право подвергать казаков за незначительные проступки аресту на три дня или направлению на этот же срок на общественные работы. В более серьезных случаях виновные отправлялись в станичные управления¹⁴.

Для решения дел, касавшихся всей станицы, вводились станичные общий и частный сходы, для обсуждения дел выселков – сход выселковый.

Общий, или полный, станичный сход состоял из домохозяев станицы и выселков, имевших право голоса. Глава семейства мог направить на сход вместо себя старшего сына не моложе 21 года. Не допускались на станичные сходы порочные и телесно наказанные, а также лица, «замеченные в сварливом характере». Общий станичный сход мог принимать решения только при наличии 2/3 своего состава.

Полные станичные сходы проводились не менее трех раз в год: в начале января, перед покосом и после уборки урожая. При необходимости (например, по распоряжению окружного начальства) созывался внеочередной полный сход. Исключительной компетенции общих станичных сходов подлежали следующие вопросы: выбор должностных лиц станичного управления и заседателей от казаков в окружные правления; составление ежегодных смет станичных доходов и расходов; принятие решений о строительстве и ремонте общественных зданий, о разделе юртовой земли между станицей и выселками; составление разного рода списков и др. Общий сход определял меру наказания для лиц, известных своим «неисправимым дурным поведением и нерадением к хозяйству»: лишение права голоса на общественных сходах, права занимать общественные должности, телесное наказание до 25 ударов розгами.

Частные станичные сходы должны были проводиться ежемесячно, но, как и общие сходы, могли собираться в экстренных случаях. Их состав формировался из выборных от каждых 25 дворов. Выселки, не имевшие такого числа дворов, также направляли одного выборного. Частные станичные сходы вместе со станичными начальниками составляли приговоры о казаках, не готовых к выходу на военную службу; назначали наказания за некоторые проступки (до 15 ударов розгами, арест с со-

держанием на хлебе и воде); налагали штрафы (за незаконную рубку леса, за неявку к исполнению станичных повинностей и пр.); разрешали сверхсметные расходы на общественные нужды до 30 руб.; ежемесячно ревизовали станичную финансовую отчетность и др.

Выселковый сход из домохозяев, имевших право голоса, решал вопросы, касавшиеся избрания приказных и десятников, а также выборных на частные станичные сходы; составления списков участвующих в общих станичных сходах; переселения в выселок новых лиц; раздела между казаками отведенных выселку угодий; сдачи в аренду свободных земель и пр. Приговоры выселкового схода утверждались станичным управлением.

Решения всех сходов записывались в книги приговоров. Приговор зачитывался сходу, скреплялся подписями должностных лиц (станичный приговор, кроме этого, скреплялся станичной печатью) и вручался начальнику станицы или приказному для исполнения¹⁵.

Станичные общества впервые получили возможность иметь собственные денежные средства. Они формировались за счет сдачи в аренду части юртовых земель, сбора за пользование в базарные дни станичными мерами и весами, штрафов и др. Изыскание новых источников пополнения станичных сумм являлось одной из задач станичного управления. Статья доходов, однажды включенная в годовую смету станицы, оставалась обязательной и без разрешения войскового правления не отменялась. Таксы сборов по всем статьям станичных доходов устанавливались войсковым правлением с учетом местных условий и публиковались для общего сведения.

Станичные расходы, делившиеся на постоянные и временные, осуществлялись в соответствии с годовыми сметами, утвержденными войсковым правлением. К числу постоянных относились расходы на содержание станичных управлений и станичных школ. Если для их покрытия станичных средств не хватало, то финансирование временно осуществлялось из войсковой казны. Временными считались расходы на строительство и ремонт общественных зданий, на покупку пожарного инвентаря, на помощь «совершенно бесприютным сиротам и беспомощным дряхлым». Использование денежных средств допускалось только тогда, когда та или иная потребность общества не могла быть удовлетворена хозяйственным способом. Размер временных расходов станицы не должен был превышать 30 руб. в год. В случае крайней необходимости окружное правление могло разрешить увеличение размера этой суммы до 100 руб. Приговоры станичных обществ о расходах свыше 100 руб. направлялись на рассмотрение войскового правления.

Хранение станичных средств поручалось членам станичного управ-

ления и двум доверенным от общества лицам. Последние должны были ежемесячно проверять состояние общественных сумм¹⁶.

Надзор за деятельностью станичной администрации возлагался на окружные полковые правления. По представлениям станичных управлений или по жалобам казаков они рассматривали станичные приговоры. Решение станичного схода, превышавшее его полномочия, окружной властью отменялось, а станичное начальство несло ответственность за допущение принятия подобных приговоров. Прочие вопросы деятельности станичного самоуправления в Сибирском войске определялись Положением об управлении Донского войска.

Одной из проблем, с которыми столкнулись станичные общества с первых лет жизни в «гражданском состоянии», была необходимость формирования станичных капиталов. Потенциальным богатством станиц являлись юртовые земли. Но сибирское многоземелье, неразвитость местного рынка, запрет на постоянное проживание на войсковой территории разночинцев препятствовали извлечению значимых доходов от сдачи в аренду юртовых угодий. В 1863 г. общая сумма станичных капиталов в Сибирском войске составляла чуть более 19 тыс. руб. Пять из 63 станиц войска – Сандыктавская, Покровская, Черлакская, Атмаская, Каркаралинская – не имели ни копейки общественных средств¹⁷. Доходы 70 % станичных обществ не превышали 300 руб. Нередко общества не имели возможности содержать станичные управления. Дотации из войсковой казны не могли быть постоянными, и потому в 1867 г. было упразднено 25 станиц (40 %), а их поселения приписаны к оставшимся¹⁸. Впредь генерал-губернатор Западной Сибири разрешал образование новых станиц лишь при наличии у их поселений финансовых возможностей для содержания станичного правления¹⁹.

Состояние станичных капиталов несколько улучшилось после отмены запрета на постоянное проживание в войске разночинцев. В 1868 г. лицам невойскового сословия было разрешено приобретать и строить дома на войсковых землях. За пользование земельными участками домовладельцы должны были ежегодно вносить в станичные капиталы посаженную плату. «Сообразно с развитием местной торговли и промышленности» территория казачьего войска делилась на несколько разрядов, для каждого из которых определялся размер этой платы на пятилетние сроки – от одной до пяти копеек за квадратную сажень²⁰.

Активное реформирование казачьих войск, начавшееся во второй половине 1860-х годов, являлось попыткой правительства распространить на них «права и льготы, дарованные Положением 19 февраля 1861 г.». В русле гражданских преобразований этого времени военное министерство

стремилось «объединить, сколько возможно, казачье сословие с другим, совместно с ним обитающим, населением под одним общим гражданским управлением, сохранив отдельность только в военном устройстве казаков, в собственном хозяйстве войсковом и военной администрации»²¹.

Реформирование Сибирского войска в эти годы шло одновременно по двум направлениям: в соответствии с общим «казачьим» законодательством, разработанным временным комитетом при Главном управлении казачьих войск, а также в ходе реорганизации управления в Степных областях.

В 1868 г. с образованием Акмолинской и Семипалатинской областей в Сибирском войске были упразднены полковые округа. Казачье население в гражданском отношении было передано в ведение областных и уездных властей. Для руководства казаками в военном отношении в войске были созданы управления военных отделов.

В рамках станичного управления по примеру Оренбургского войска создавались станичные суды²². Станичный суд формировался из ежегодно избираемых станичным сходом судей, число которых могло быть от четырех до 12 (должностные лица, ранее входившие в состав станичного правления и называвшиеся станичными судьями, были переименованы в станичных заседателей). На его заседаниях, проводимых раз в две недели, должны были присутствовать не менее трех судей. Судьи могли выполнять свои обязанности бессменно в течение года или поочередно в течение нескольких месяцев.

Станичный суд рассматривал споры и тяжбы между казаками и дела по их маловажным проступкам. Он решал окончательно все гражданские дела, цена иска по которым не превышала 100 руб., о движимом и недвижимом имуществе в пределах станичного юрта, по сделкам и обязательствам, по вознаграждению за причиненный ущерб. В ходе рассмотрения тяжёлого дела судьи старались примирить стороны. Если это не удавалось, то суд принимал решение на основе представленных документов о заключенной сторонами сделке, а если их не было, то «на основании местных обычаев и правил, принятых в казачьем быту». Если тяжущиеся, отказавшись от разбирательства в станичном суде, обращались к третейскому суду, то последний мог рассматривать дело без ограничения цены иска.

Гражданские дела, в которых участвовали лица других сословий, могли представляться на окончательное решение станичного суда только в случае согласия обеих сторон. Остальные гражданские иски и все уголовные преступления, совершенные в пределах станицы, подлежали юрисдикции общих судов.

Закон закреплял независимость станичного суда, запретив станичному начальнику и заседателям не только вмешиваться в судопроизводство, но и присутствовать при разборе дел. Судопроизводство было устным и гласным. Рассмотрение спора в суде начиналось после подачи истцом жалобы. Разбирательство по проступкам осуществлялось по жалобе потерпевшего, по заявлению станичного начальника или заседателей и по заявлению свидетеля проступка, если потерпевший сам не мог подать жалобу. В ходе рассмотрения дел о проступках станичные судьи в случае необходимости проводили дознание в присутствии нескольких свидетелей.

Станичный суд мог приговорить к шести дням общественных работ, к денежному штрафу до трех рублей, к семидневному аресту и телесному наказанию до 20 ударов розгами. Приговор вносился в книгу решений станичного суда и приводился в исполнение станичным начальником.

В контексте кардинальной реорганизации всей системы государственного и муниципального управления в России 13/25 мая 1870 г. было Высочайше утверждено Положение об общественном управлении в казачьих войсках, подготовленное временным комитетом по пересмотру казачьих законоположений²³. В соответствии с ним станичное самоуправление было организовано по образцу крестьянского с учетом «казачьей» специфики и оставалось в двойном подчинении: войсковым военным и уездным гражданским органам власти²⁴. Станичным обществам была предоставлена бóльшая самостоятельность в формировании выборных органов, расширены их права при ведении общественных дел. Они получили возможность полностью распоряжаться станичными капиталами.

Станичное управление формировалось проживавшими в станице казаками и разночинцами. Оно состояло из станичного схода, станичного атамана со станичным правлением и станичного суда.

Если крестьянский волостной сход формировался из сельских и волостных должностных лиц и представителей от каждых 10 дворов, то станичный сход включал всех домохозяев общества. Если домохозяин не мог лично присутствовать на сходе, его заменял кто-нибудь из членов семьи. Разночинцы участвовали в решении только их касавшихся вопросов. Поселковым обществам разрешалось выбирать для участия в станичном сходе доверенных лиц. Лишались права голоса лица, находившиеся под следствием, судом, отданные по решению суда под надзор общества, а также лишённые его временно – по решению станичного схода. Председательствовал на сходе станичный атаман, который созывал его по собственной инициативе или по указанию уездного начальства.

Будучи распорядительным органом станичного управления, станичный сход выбирал должностных лиц станичной администрации,

определял размер их жалованья и контролировал их деятельность. Он ведал вопросами общинного землепользования, занимался раскладкой земских повинностей, распоряжался станичными денежными средствами, составлял приговоры об удалении из общества «вредных и порочных лиц»²⁵ и о временном лишении их права участия в сходах на срок до трех лет, в случае необходимости увольнял всех должностных всех лиц, кроме станичных и поселковых атаманов, и пр.

По делам военного характера станичный сход ходатайствовал о предоставлении казакам льгот от службы, следил за правильностью составления служебных очередей, принимал меры для исправного выхода казаков на строевую службу.

В отличие от волостного схода, станичному сходу предоставлялось право передавать решение ряда дел станичному правлению. В этом случае деятельность его должностных лиц контролировали избираемые обществом доверенные лица (не менее трех человек).

Общественные приговоры получали законную силу, если на сходе присутствовали станичный атаман, не менее половины домохозяев, имеющих право голоса, и если рассмотренный вопрос относился к его компетенции. Для решения особо важных дел (раздел земли, использование станичных денежных средств и пр.) требовалось не менее 2/3 голосов присутствующих. В остальных случаях принятыми считались решения, получившие простое большинство. Приговоры сходов вносились в специальную книгу и подписывались большинством присутствующих.

Исполнительным органом станичного управления являлось станичное правление, в состав которого входили станичный атаман, его помощник (эта должность вводилась по усмотрению обществ), казначей и доверенные станичного общества.

Станичному атаману подчинялись все лица, проживавшие в пределах станицы. Представляя на ее территории полицейскую власть, станичный атаман объявлял законы, обеспечивал безопасность жителей и их имущества, руководил действиями по борьбе с эпидемиями, принимал меры для задержания преступников, исполнял приговоры станичного суда и пр. Особо важные действия – проведение дознания по преступлениям, совершенным в пределах станицы, обысков, ареста подозреваемых – станичный атаман должен был осуществлять в присутствии двух свидетелей. По делам общественным он приводил в исполнение приговоры станичных сходов, наблюдал за состоянием дорог на станичных землях, контролировал деятельность станичных должностных лиц, следил за выполнением казаками земских повинностей, заведовал в порядке, установленном обществом, станичными денежными средствами и имуществом и пр.

Станичный атаман, в отличие от волостного старшины, выполнял также обязанности, связанные с военной службой казаков. Он информировал жителей станицы о зачислении казаков в служилый состав войска, о переводе их на внутреннюю службу и об увольнении в отставку, сообщал о предстоящих служебных нарядах, готовил и направлял на службу необходимое число казаков и пр. Своей властью станичный атаман мог наказывать виновных двумя днями общественных работ, денежным штрафом до одного рубля, двухдневным арестом.

Станичный казначей занимался приемом, хранением и расходованием станичных денежных средств в установленном сходом порядке. Он производил только утвержденные сходом расходы. Доверенные от общества участвовали в деятельности правления лишь при решении дел, переданных ему станичным сходом, и при ежемесячной проверке станичных денежных средств. В этих случаях решение принималось коллегиально, по большинству голосов. По всем другим текущим делам станичный атаман принимал решение самостоятельно. Делопроизводство по военной и гражданской части возлагалось на станичных писарей.

В отношении станичного суда новый закон уточнял, что ему были подсудны не только все проживавшие в станице и не имевшие особых прав состояния казаки, но и разночинцы. Кроме того, был определен порядок отмены решений станичного суда и исключены из числа наказаний, налагавшихся им, наказания телесные.

Поселковое управление, представленное поселковым сходом и поселковым атаманом, создавалось в поселениях, имевших самостоятельные земельные наделы и не менее 30 дворов. Более мелким поселениям, находившимся недалеко друг от друга, разрешалось объединяться в одно поселковое общество или присоединяться к более крупным.

Порядок формирования и работы станичного схода практически применялся к поселковому сходу. Из его компетенции были исключены только вопросы, связанные с военной службой казаков, и часть хозяйственных вопросов, являвшихся прерогативой станичного схода. На поселкового атамана возлагались обязанности полицейского и общественного характера в меньшем объеме, чем у станичного атамана, но при наложении взысканий он пользовался теми же правами. В поселении, где находилось станичное управление, обязанности поселкового атамана исполнял станичный атаман, а обязанности поселкового схода – сход домохозяев.

Занять выборную должность станичного управления мог казак не моложе 25 лет. При выборах на ту или иную должность офицера, кроме его согласия, соблюдалось еще одно условие: он не должен был на-

ходиться в подчинении у нижнего чина. Избранный обществом не имел права отказаться от должности (исключение составляли лица старше 60 лет, тяжело больные или уже прослужившие один срок на общественной должности).

Атаманы и их помощники избирались на три года, остальные должностные лица – на год. Станичный атаман утверждался в должности начальником области. Размер и способ вознаграждения должностных лиц определяло станичное общество (жалованье станичных атаманов должно было составлять не менее 150 руб. в год). Все они на время выполнения обязанностей освобождались от натуральных повинностей. Станичный атаман из нижних чинов пользовался правами хорунжего. Прослуживший на этой должности два срока освобождался в будущем от строевой службы. После трех сроков это право распространялось на одного из его сыновей или родственников.

Так как в Сибирском войске не было должностных лиц и органов, соответствовавших губернским и уездным по крестьянским делам учреждениям, надзор за действиями станичного и поселкового управлений был возложен на уездных начальников и начальников областей. Надзор за деятельностью станичного схода осуществлялся только путем рассмотрения жалоб на его решения. Жалобы направлялись через уездного начальника начальнику области, который передавал их для рассмотрения в соответствующие учреждения или сам приостанавливал исполнение станичного приговора.

Надзор за действиями станичного суда и должностных лиц станичного и поселкового управления осуществлялся двумя способами. Во-первых, путем рассмотрения жалоб от обществ и отдельных жителей. При этом жалобы на станичного атамана, его помощника, поселкового атамана и судей станичного суда рассматривались начальником области, а на прочих лиц – уездным начальником. Во-вторых, путем выявления уездным начальником случаев превышения станичным судом предоставленной ему власти и злоупотреблений со стороны других должностных лиц. В этой ситуации при отсутствии в Акмолинской и Семипалатинской областях мировых судов уездный начальник направлял в уездные суды представления об отмене приговоров станичного суда без жалоб лиц, в отношении которых они были вынесены. Кроме этого, он мог временно отстранять от должности станичных и поселковых атаманов, делать всем лицам станичного управления выговоры, подвергать их штрафу до пяти руб. или аресту до семи дней. Начальник области в этих случаях окончательно отстранял от должности станичного и поселкового атамана и предавал суду как их, так и помощников

станичного атамана и судей станичного суда²⁶.

Войсковым органам власти – управлениям военных отделов – станичные правления подчинялись только в военном отношении.

Уже вскоре после введения в Сибирском войске Положения 1870 г. проявились его существенные недостатки. По мнению войскового начальства, передача казачьего населения в ведение гражданской администрации оказалась неэффективной. Областные правления и уездные начальники, «устремив все внимание на киргиз, оставили без всякого руководства станичные общества на новом для них пути местного самоуправления»²⁷.

Генерал-губернатор Западной Сибири генерал-адъютант Н.Г. Казнаков отмечал: «Станичные общества, получив довольно широкое право распоряжения своими делами, нередко являются беспомощными перед произволом своих же выборных лиц, не вполне понимающими свои интересы или не умеющими повести дело как следует». Станичные доходы большинством обществ расходовались полностью. «Станичные сходы остаются совершенно равнодушны к тому, что часть полученных за оброчные статьи денег поступает в собственность должностных лиц, не заботятся о целостности и контроле станичных сумм, оставляя без преследования их растраты, и случается, что даже сами постановляют приговоры об употреблении общественных средств на расходы, законность и правильность которых сомнительны». Например, станичными сходами нередко принимались приговоры о покупке в праздничные дни вина на общественные средства²⁸. «При подобных порядках, – констатировал Н.Г. Казнаков, – сказывается необходимость в некотором руководстве и действенном надзоре за интересами станичных обществ со стороны администрации без всякого нарушения, конечно, дарованных законом этим обществам прав по местному самоуправлению»²⁹.

Мнение генерал-губернатора было созвучно мнению Государственного совета, принятому незадолго до этого и дополнявшему статьи Положения 1870 г. Этим законом областным и губернским правлениям тех местностей, в которых был расположены казачьи войска, предоставлялось право издавать инструкции для должностных лиц станичного управления, а также ревизовать деятельность станичных правлений³⁰.

Вместе с тем, этой мерой были сняты далеко не все проблемы. Двойное подчинение казаков являлось питательной почвой для межведомственных конфликтов. В 1878 г. Н.Г. Казнаков для согласования действий войсковой и уездной администраций по обеспечению исправного отбывания казаками воинской повинности был вынужден подготовить специальный циркуляр. Он предложил уездным началь-

никам «твердо усвоить взгляд, что пока казак состоит в строевом разряде, он, прежде всего, есть солдат», что «во всех случаях, когда местной гражданской администрации приходится выбирать между двумя столкнувшимися между собою обязанностями казака как воина и казака как станичного обывателя предпочтение должно быть отдаваемо обязанностям первого рода»³¹.

Все действия уездных начальников, направленные на улучшение казачьего гражданского быта, говорилось в циркуляре далее, «ценны лишь настолько, насколько они способствуют или, по крайней мере, не противоречат главнейшему назначению строевого казака – отбыванию им воинской повинности». Поэтому они «должны быть возможно согласованы с [...] распоряжениями атаманов отделов или даже находиться в некоторой зависимости от распоряжения последних, как ближайших блюстителей исправного отбывания служилыми казаками их главной повинности – воинской».

Однако формальное урегулирование взаимодействия казачьих начальников из разных ведомств не сняло проблему двоевластия. Войсковой наказной атаман нередко получал донесения о конфликтах между станичными атаманами и офицерами, командированными атаманами отделов с поручениями в станицы. Некоторые станичные атаманы, признавая своим непосредственным начальством только уездных начальников, «крайне невнимательно» относились к приказаниям офицеров о сборе казаков для осмотра обмундирования и военного обучения, о проверке оружейных складов и ревизии военного делопроизводства. Были случаи, когда станичные атаманы вмешивались в процесс военного обучения казаков. Не выполняя распоряжения командированных офицеров, они под различными предлогами не выдавали казакам со станичных складов оружие, учебные пособия и т. п.³²

В последующие годы генерал-губернаторы Степного края Г.А. Колпаковский и М.А. Таубе перевели целые «отрасли» гражданского управления казаками из ведения областной администрации в подчинение войскового начальства. Законодательно это было закреплено 25 марта 1891 г. Положением «Об устройстве управления в областях Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской ...»³³. Казачье население во всех отношениях, кроме полицейского и судебного, по делам, превышавшим компетенцию станичного суда, было выведено из подчинения областного начальства. Войсковое управление в целом и станичное самоуправление в частности были подготовлены к серьезной реорганизации.

Аналогичная ситуация складывалась и в других казачьих войсках.

В 1880-е годы представители военного министерства обнаружили в них «банкротство общественного управления: станичные капиталы исчезли, на станичных обществах накопились долги, казаки стали являться на службу в неисправном обмундировании. Благодаря гражданскому строю в населении стали развиваться нежелательные наклонности: нарушение дисциплины, неуважение к родителям, к старшим, леность, праздность, беспечность в заведении обмундирования»³⁴ В докладе временного комитета по пересмотру казачьих законоположений отмечалось, что предоставленная казачьим обществам полная самостоятельность в «делах земства и денежного хозяйства нерациональна, вредна и разорительная для станиц».

Члены комитета обратили внимание на необходимость более тщательного подбора кандидатов на должности станичного управления, поскольку даже при выборах станичного атамана «сбор редко принимает во внимание личные качества и степень пригодности лиц, желающих занять оную. Бывают случаи, что перед выборами кандидаты [...] торгуются из-за цифры жалованья, и, по большей части, то лицо, которое берет дешевле, и избирается в атаманы». Одним из следствий подобной ситуации стали десятки уголовных дел за преступления по должности в отношении станичных атаманов (только в Донском войске в 1883 г. были заведены 125 таких дел, в 1884 г. – 110). В связи с этим комитет высказался за восстановление контроля войсковой администрации за проведением станичных выборов³⁵.

Критике было подвергнуто и станичное судопроизводство: «В особенности неудобна и несогласна с понятиями населения безапелляционность решений станичного суда и возможность обжалования их только в кассационном порядке. Население не понимает [...] существа такого порядка и в громадном большинстве случаев приносит апелляционные просьбы в съезд мировых судей; оставление же съездом таких просьб без последствий, несмотря на явную иногда неудовлетворительность решения, вызывает недоумение и полнейшее разочарование найти справедливость. Это обстоятельство, наряду с медленностью в рассмотрении дел и приведении в исполнение решений суда, сделало станичный суд учреждением крайне непопулярным, отовсюду слышатся жалобы на него, и он утратил окончательно доверие населения»³⁶.

Начальство Донского войска, давая неудовлетворительную оценку состоянию станичного управления, видело одну из главных причин этого в «ненормальности» порядка формирования сходов. В больших станицах сходы иногда в течение нескольких месяцев не могли принять решения из-за отсутствия кворума. «Обсуждение дел на сходах,

вследствие многолюдства и участия людей молодых, [...] сопровождались таким шумом, такими беспорядками, что правильное, толковое рассмотрение дела становилось решительно невозможным»³⁷. В связи с этим войсковой наказной атаман ходатайствовал об изменении состава и порядка формирования станичных сходов. Его ходатайство было одобрено военным министерством и Государственным советом. С 1884 г. станичные сходы в Донском войске формировались из выборных представителей от каждых десяти дворов³⁸. Позже эта норма была распространена на Оренбургское (1884 г.), Уральское (1885 г.) и Забайкальское (1886 г.) казачьи войска.

В 1880-е годы были внесены и другие коррективы в Положение 1870 г. В конце 1882 г. войсковому наказному атаману Донского войска были предоставлены дополнительные права по наложению на казаков наказаний за «непослушание и предосудительное поведение»³⁹. По жалобам станичных обществ и ходатайствам местного начальства он мог в качестве «исправительной меры» командировать казаков служилого разряда на полевую службу на срок до четырех лет, а отставных казаков – выслать на тот же срок на жительство в отдаленные станицы войска. В течение нескольких лет эта норма была распространена на Кубанское, Терское, Астраханское и Оренбургское казачьи войска. 15 июля 1890 г. подобные дисциплинарные права получил командующий Омским военным округом (он же – войсковой наказной атаман Сибирского войска)⁴⁰. 2 апреля 1886 г. станичные суды получили право принимать решения и выносить приговоры заочно⁴¹.

Не довольствуясь этим, донское войсковое начальство в 1885 г. представило в военное министерство проект нового Положения об общественном управлении станиц. Разосланный для обсуждения в другие казачьи войска проект получил поддержку их администраций⁴². Ввиду этого военный министр распорядился подготовить новый, общий для всех казачьих войск, закон. Разработанный в соответствии с общей направленностью правительственной политики контрреформ проект Положения об общественном управлении станиц казачьих войск был утвержден 3 июня 1891 г.⁴³.

Согласно этому документу, общественное управление станиц составляли станичное и поселковое управления. В станичное управление входили: станичный сбор, станичный атаман, станичное правление и станичный суд.

Станичные сходы домохозяев заменялись сборами выборных представителей. В станицах, насчитывавших более 300 дворов, сбор составляли выборные от каждых 10 домохозяев. Поселения, имевшие

от 30 до 300 дворов, направляли на сбор 30 представителей. Если в поселке состояло менее 30 дворов, то право голоса сохранялось за всеми домохозяевами. Войсковому начальству предоставлялось право изменять норму представительства с учетом местных условий.

Норма представительства для разночинцев устанавливалась такой же, как для казаков. Однако это правило не действовало в отношении станиц, где разночинцы составляли большинство. В этих случаях число выборных от разночинцев не должно было превышать число казачьих представителей.

Для проведения выборов доверенных станицы и поселки разбивались на участки по правилам, разработанным войсковым начальством. Доверенные избирались ежегодно простым большинством голосов. При этом казаки моложе 26 лет лишались права выбирать и быть избранными в качестве доверенного. Закон обязывал выборных присутствовать на каждом сборе. Отсутствовавшие на нем без уважительных причин подвергались денежному штрафу в размере от 20 коп. до одного рубля.

Новый закон содержал детальное перечисление того, что должно было стать предметом «особой заботливости и особого попечения» станичного сбора (создание сберегательных касс, заведение общественных запасок, улучшение коневодства и т. п.), расширил его компетенцию в связи с введением в действие Положения о военной службе казаков Сибирского казачьего войска (1880 г.). К ведению станичного сбора было отнесено определение размера платы с неспособных к службе казаков, ходатайство о предоставлении отдельным лицам льгот от службы и об освобождении их от учебных сборов и др. Право сбора разрешать семейные разделы, в конечном счете, также было связано с военной повинностью казаков: хозяйство отделившегося казака не всегда могло материально обеспечить его выход на службу. Решение некоторых дел сбор мог передать станичному правлению.

Для обеспечения станичным обществом исправного выхода казаков на действительную службу, отбывания земских и станичных повинностей и погашения недоимок Положением предписывалось применение принципа круговой поруки. Станичному сбору было предоставлено право применять меры принудительного характера в отношении должников: отправить их на заработки для погашения долгов, назначить опекунов в их хозяйство, продать часть их имущества, лишиться на некоторый срок права пользоваться земельными паями, изымая последние в распоряжение общества, и др.

Станичные сборы проводились, как правило, в праздничные и воскресные дни, но для решения срочных дел они созывались и в другое

время. Атаман военного отдела информировался о дне проведения сбора и о его повестке. Для признания сбора состоявшимся необходимо было присутствие станичного атамана и не менее 2/3 от общего числа выборных. Станичный атаман вел заседание сбора и поддерживал на нем порядок. Решения принимались большинством голосов, при обсуждении особо важных дел (например, связанных с земельным обеспечением, с военной службой казаков) – квалифицированным большинством.

Если ранее голосование проводилось путем простого разделения домохозяев на две группы, то новый закон, кроме подобного способа, предусматривал применение тайного голосования. Так проходили выборы станичных атаманов и судей почетного суда. При проведении этой процедуры должен был присутствовать атаман отдела или командированное им лицо. Приговор сбора заносился в специальную книгу и скреплялся подписями станичного атамана и доверенных станичного правления⁴⁴.

Значительно возросла роль станичного атамана. Он получил ряд дополнительных прав в отношении станичного сбора и станичного суда, что объяснялось законодателем необходимостью оперативных действий в экстренных случаях. Так, станичный атаман мог назначить проведение сбора по собственной инициативе, запретить обсуждение вопросов, не включенных в повестку дня, принимать решения по некоторым делам, входящим в компетенцию сбора (правда, сбор позже должен был их утвердить). Без согласования со станичным сбором он мог разрешать отлучки из станиц казакам служилого состава на срок до трех месяцев, а остальным – до года. Положение 1891 г. нарушало принцип независимости станичного суда: станичный атаман не только получал право присутствовать при разборе дел, но и по назначению атамана отдела мог председательствовать на его заседаниях.

Права станичного атамана по наложению взысканий были также увеличены. Своей властью он мог налагать штрафы до трех рублей, подвергать трехдневному аресту и направлять на трехдневные общественные работы. В отношении лиц, наказанных неоднократно, размер наказания возрастал еще более: штраф до пяти рублей, арест и общественные работы до пяти дней.

По распоряжению войскового наказного атамана власть станичного атамана в полицейском отношении могла распространяться на войсковые запасные и офицерские земли, прилегавшие к юрту. В случае необходимости станичный сбор избирал станичному атаману помощника⁴⁵. Символом власти атамана являлась насека, с которой он обязан был являться на станичные сборы, во всех торжественных и официальных случаях.

В состав станичного правления, как и ранее, входили станичный

атаман, его помощник, казначей и от двух до четырех доверенных от общества (их число могло быть увеличено за счет представителей от поселков, имевших самостоятельные земельные наделы). Кроме прежних обязанностей, на должностных лиц станичного правления возлагалась ежегодная проверка состояния станичного имущества (лесов, построек и пр.), составление сметы станичных доходов и расходов на основе инструкции, подготовленной войсковым хозяйственным правлением, организация торгов при сдаче в аренду станичных оброчных статей. Решение станичное правление принимало по большинству голосов. При их равенстве голос станичного атамана давал перевес.

В целях эффективного управления общественным хозяйством и усиления контроля за его использованием общественные денежные средства и имущество станиц, состоявших из нескольких поселений, были разделены на станичные и поселковые.

В станичный доход поступали некоторые денежные сборы с частных лиц (за выдачу увольнительных или приемных приговоров, за регистрацию в станичном правлении договоров и сделок на сумму до 500 руб.), денежные взыскания, налагаемые станичным атаманом и судом, штрафы, поступления от сдачи в аренду зданий, построенных на общественные средства, проценты от станичных средств, находившихся в кредитных учреждениях. Этих средств не хватало для обеспечения всех станичных нужд. Поэтому главной доходной статьей, покрывавшей основную часть станичных расходов, были сборы с поселковых обществ.

Поселковые капиталы формировались преимущественно за счет использования юртовых земель и оброчных статей. Поселковые общества сдавали в аренду земельные участки, места добычи полезных ископаемых, взымали с разночинцев посаженную плату, с казахов – плату за право зимовки на юртовой земле и др. Некоторые из них большую часть доходов получали за счет проводившихся на их землях ярмарок: общества сдавали в аренду места для торговли, лавки, взымали сборы с перекупщиков сельскохозяйственной продукции и пр. Таксы ярмарочных сборов, платы за добычу полезных ископаемых, пользование переправами, юртовыми лесами утверждались войсковым хозяйственным правлением. В поселковые доходы поступали штрафы (за самовольную порубку леса, за нарушение санитарных правил), субсидии от войска (на содержание поселковых школ), возврат ссуд, выданных казакам, и т. д.

Стремление военного министерства организовать станичное хозяйство на более рациональных основах увеличило объем станичного делопроизводства. Так, писари станичного правления должны были вести более 70 разного рода книг, списков, описей и прочих документов ⁴⁶.

Наиболее значительные изменения коснулись станичного суда. Теперь он состоял из двух инстанций: суда станичных судей в каждой станице и суда почетных судей, создаваемого для двух станиц.

В состав суда станичных судей по-прежнему входили от четырех до 12 лиц, пользовавшихся «в среде станичного общества полным доверием и уважением, отличающихся безукоризненным поведением и домовитостью». Судебное присутствие составляли трое из них, остальные считались запасными. Очередность участия в рассмотрении дел они устанавливали сами. Председатель суда выбирался участвующими в заседании судьями, но офицер становился им автоматически. В исключительных случаях атаман отдела мог назначить председателем одного из судей, станичного атамана или иное лицо. Для суда почетных судей от каждой станицы избирались от трех до шести человек возрастом не моложе 40 лет (офицеров это ограничение не касалось). Присутствие суда почетных судей состояло из четырех человек. Во время судебных заседаний и в торжественных случаях станичные и почетные судьи должны были носить специальные знаки. Суды станичных судей собирались не менее двух раз в месяц, суды почетных судей – не реже раза в месяц.

Компетенция и юрисдикция станичного суда остались прежними. В ведении станичного суда были споры и тяжбы на сумму до 100 руб. и незначительные проступки: кража, мошенничество, покупка заведомо краденного на сумму не более 30 руб., оскорбления, побои, не имевшие серьезных последствий для здоровья, пьянство и нарушение спокойствия.

С учетом многолетней практики более детально был расписан порядок судопроизводства, введена ответственность сторон за неявку в суд и др. Судебное заседание было словесным и гласным. За станичным судом сохранялось право на проведение дознания в присутствии двух свидетелей. При рассмотрении дел станичный суд старался склонить стороны к примирению. Если это не удавалось, решение принималось на основе представленных документов или местных традиций. Размер наказаний, налагаемых станичным судом за проступки, был увеличен: штраф до шести рублей, арест и общественные работы до восьми дней. В отношении лиц, наказанных неоднократно, он возрастал (штраф до 10 руб., арест или общественные работы до 12 дней).

Решения судов станичных судей по спорам и тяжбам на сумму до 30 руб. и их приговоры по проступкам с определением наказания, не превышавшего половины предельного размера, считались окончательными. По искам на сумму от 30 до 100 руб. и по остальным приговорам в течение двух недель можно было апеллировать к суду почетных судей, принимавшему по этим делам окончательное решение.

Решения в станичном суде принимались большинством голосов, заносились в книгу приговоров и скреплялись подписями сторон и судей. В исполнение их приводили станичный атаман или его помощник. Для погашения долга допускалась продажа части имущества должника. Продаже не подлежали иконы, обмундирование, вооружение, снаряжение и строевая лошадь. Из недвижимости запрещалось продавать за долги дом, дворовое место и надворные постройки, снос которых привел бы к явному расстройству хозяйства.

Новый закон ликвидировал независимость станичных судов от войсковой администрации. Судьи утверждались и отстранялись от должности войсковым начальством. На войсковое хозяйственное правление были возложены функции кассационной инстанции для станичных судов (ранее их выполняли уездные суды Степных областей). При нарушениях процессуального характера или превышении станичными судами предоставленной им власти этот административный орган отменял окончательные судебные решения и приговоры, затем выносил новые или возвращал дела для повторного рассмотрения. Дела, не входящие в компетенцию станичных судов, передавались в общесословные суды⁴⁷.

Поселковое управление, состоявшее из поселкового сбора и поселкового атамана, вводилось в поселениях, включавших не менее 60 дворов и отдельный земельный надел. В поселениях меньшего размера поселковое управление создавалось только «в случае надобности, усмотренной самим начальством», или по ходатайству их жителей.

Все правила формирования станичного сбора, порядка его проведения и пр., в полном объеме относились и к поселковому сбору. В компетенцию последнего не входило рассмотрение дел, касавшихся всего населения станицы. Его приговоры по некоторым вопросам утверждались станичным сбором.

Круг обязанностей поселкового атамана по полицейским и общественным делам существенно расширился. В его ведение были также переданы дела по военной части, ранее находившиеся исключительно в компетенции станичного атамана. Увеличился и объем прав поселкового атамана. Он разрешал казакам поселка отлучки сроком до 15 дней, в экстренных случаях принимал меры по вопросам, находившимся в компетенции поселкового сбора (позже атаман отчитывался перед сбором о своих действиях). Хотя размер налагаемых им взысканий остался прежним, в отношении лиц, наказанных неоднократно, он увеличивался в два раза.

Круг кандидатов на должности станичного управления был резко сокращен более жесткими возрастными ограничениями. Теперь должности станичного атамана и станичного судьи могли занимать казаки

не моложе 33 лет, минимальный возраст почетного судьи был определен в 40 лет (ограничения не распространялись на офицеров). Ранее только станичный атаман утверждался в должности войсковым наказным атаманом, а все остальные должностные лица вступали в исполнение обязанностей сразу после их избрания. По Положению 1891 г. войсковое начальство утверждало и отстраняло от должности всех ключевых лиц станичного управления. Станичные и поселковые атаманы, помощник станичного атамана, почетные судьи избирались на трехлетний срок, все остальные – на год.

Повышение ответственности должностных лиц станичного и поселкового управления перед войсковой администрацией, увеличение их обязанностей компенсировались рядом предоставленных им преимуществ. Способ и размер вознаграждения выборных должностных лиц определялись сборами. Исключение составляли должности станичного атамана и почетного судьи, которым закон определял обязательное денежное содержание. Не имеющие офицерских чинов станичные атаманы и почетные судьи пользовались правами хорунжего. Избранные на эти должности в третий раз представлялись к чину хорунжего в отставку. Должностные лица станичного управления из числа нижних чинов награждались деньгами, похвальными листами, почетными чекменями, медалями с надписью «За усердие», освобождались от натуральных повинностей, а некоторые – от призыва на службу в случае войны и от учебных сборов в мирное время.

Анализ Положения 1891 г. показывает, что механизм надзора за станичным управлением был почти полностью заимствован из Положения о земских начальниках 1889 года⁴⁸. Большую часть функций, аналогичных функциям земских начальников, в Сибирском войске выполнял атаман отдела, который осуществлял непосредственный контроль за станичным управлением. Другая их часть была закреплена за войсковым хозяйственным правлением и войсковым наказным атаманом.

Основным способом контроля за действиями станичных сборов стало обязательное утверждение общественных приговоров войсковым начальством. Приговоры о выборах станичных атаманов и почетных судей, удалении из общества порочных лиц, выходе из общества и приеме в него нового лица утверждались войсковым наказным атаманом. Решения, связанные с распределением земли между поселками станицы, с выделением общих хозяйственных угодий утверждались войсковым хозяйственным правлением, по делам о составлении станичных смет, расходовании общественных средств, выборах станичных судей, поселковых атаманов и др. – атаманами военных отделов.

Другим действенным способом контроля войскового начальства за станичным управлением являлось принятие мер по жалобам на решения сборов и на действия лиц низовой администрации. Жалобы от имени сборов и от отдельных лиц направлялись атаману отдела, который рассматривал их самостоятельно или со своим заключением представлял на решение войскового наказного атамана. Наконец, немалую роль в осуществлении контроля за деятельностью станичного управления играли ежегодные ревизии, проводимые атаманами отделов.

Должностные проступки наказывались атаманом отдела замечаниями, выговорами, денежными взысканиями до пяти рублей и семидневным арестом. При необходимости он отстранял от должности всех, кроме станичных атаманов и почетных судей. За должностные преступления все лица станичного и поселкового управления предавались суду. При крайней запущенности дел войсковой наказной атаман имел право назначить станичного или поселкового атамана своей властью из казаков другой станицы и временно приостановить деятельность станичного и поселкового сбора, сообщая об этом военному министру. В данном случае все общественные дела решались только станичным или поселковым атаманом⁴⁹.

Для упорядочения деятельности станичного управления войсковое хозяйственное правление должно было разработать ряд инструкций (о порядке составления смет, о разбивке станиц на участки для избрания выборных, о порядке и условиях сдачи в аренду юртовых угодий и пр.).

Значение Положения 1891 г. выходило далеко за рамки реорганизации станичного управления. Новый закон реформировал все гражданское управление войском: его структуру, принципы взаимодействий между органами, перераспределил между ними права и обязанности.

С целью организации более действенного управления казачьим населением последнее во всех отношениях, кроме полицейского и судебного по наиболее важным делам, было выведено из непосредственного подчинения уездной администрации и передано в исключительное ведение войскового начальства. В определенном смысле можно говорить о восстановлении административно-территориального обособления войсковых земель.

Реорганизация станичного схода в станичный сбор делала этот распорядительный орган более управляемым. Введя практику утверждения общественных приговоров войсковым начальством, запретив сбору самостоятельно определять порядок расходования общественных средств и др., новый закон кардинально ограничил его права и практически лишил самостоятельности. Потеряв право освобождать от долж-

ности выборных представителей станичного управления, сбор утратил и возможность действенного контроля за ними. Закрепив в качестве своеобразного регулятора жизни станичного общества принцип круговой поруки, Положение давало войсковому начальству возможность использовать станичный сбор как инструмент для решения задач военного и фискального характера.

Усиление роли станичного атамана в рамках станичного управления, материальная независимость от общества, реальное подчинение только войсковому начальству привели к его отрыву от населения станицы, закладывали основу для превращения выборного лица в чиновника войсковой администрации. Реорганизация станичного суда сопровождалась ликвидацией его независимости от войсковой администрации.

Следует отметить, что на эффективность деятельности станичного самоуправления существенное влияние оказывал ряд факторов.

Одним из них являлись особенности войсковой территории и административно-территориального деления войска, в основе которого лежал способ комплектования казачьих строевых частей. Население каждой войсковой административно-территориальной единицы в случае необходимости выставляло на военную службу установленное законом количество подразделений. Для достижения уравнительности отбывания воинской повинности войсковая администрация стремилась добиться равномерного распределения казачьего населения по полкам, полковым округам и военным отделам. Число поселений, находившихся в пределах их административных границ, зависело от численности казачьего населения. Именно этим были вызваны неоднократные перераспределения казачьих поселений по административно-территориальным единицам во второй половине XIX в. (особенно в период активного привлечения сибирских казаков для колонизации Киргизской степи). С 1846 г. по 1896 г. расписание станиц и поселков войска менялось семь раз.

В соответствии с расписанием 1896 г., установившем окончательные административные границы военных отделов, в 37 станицах войска состояло 175 казачьих поселений: в первом военном отделе – 33, во втором – 57, в третьем – 85.

Земли многих станиц, состоявших из нескольких поселков, тянулись на 70–90 верст. Расстояние от станичного правления до управления атамана военного отдела нередко достигало нескольких сотен верст. Поэтому решение вопросов, требовавших санкции вышестоящего начальства, неизбежно затягивалось. Например, жалоба на решение Урлютюпского станичного суда направлялась сначала в Усть-Каменогорск (772 версты), где находилось управление атамана третье-

го отдела, а оттуда в Омск (928 верст) – в войсковое хозяйственное правление. Для станиц Бийской и Бухтарминской линий ситуация осложнялась тем, что в условиях горного рельефа местности во время весенних и осенних паводков часть здешних поселений оставалась отрезанной от административных центров войска⁵⁰.

С введением в действие Положения 1891 г. не произошло кардинального улучшения кадрового состава станичного самоуправления.

Люди образованные, имевшие опыт административной работы (например, отставные офицеры и чиновники), не спешили занимать хлопотную должность станичного атамана из-за невысокого размера жалованья. Пользовавшиеся влиянием в станицах вахмистры, урядники и казаки нередко также стремились избежать этой должности: ее социальный статус вступал в диссонанс с невысоким социальным положением «нижнего чина».

Г.Е. Катанаев во время одной из поездок по войску писал: «В Семиярске [в ст. Семиярской. – С. А.] Трубачев, [...] вахмистр, Георгиевский кавалер, богатый человек, известный благотворитель и жертвователю на украшение местного храма, хозяин, заведующий пароходными пристанями, и посредник разного рода торговых сделок, неоднократно бывавший в депутациях в столице и в Омске при проезде наследника царевича, был [...] выбран в станичные атаманы и затем назначен на эту должность войсковым наказным атаманом для приведения станицы в порядок; должен был за это предпочтение в течение шести лет играть роль беспрекословного исполнителя приказаний и требований всякого мелкого чинушки, командированного уездным начальником – торчать в передней при приезде начальника наряду со сторожами и т. д., не смея сесть, в то время как волостное управление сидели». «Сколько есть других разумных, почтенных, влиятельных, распорядительных людей, – отмечал Г.Е. Катанаев, – которые не пойдут в атаманы только потому, чтобы не попасть в унижительное для них положение»⁵¹.

Но если недостатки положения станичного атамана в определенной мере компенсировались получаемым жалованьем, то поселковые атаманы иногда были вовсе его лишены. «Общества [...] не оценивают пользы службы своих атаманов и в громадном большинстве случаев назначают мизерное жалованье (от 3 до 5 руб. в месяц), а в некоторых поселках и этого не назначают, и потому там поселковые атаманы служат даром», – комментировал сложившуюся ситуацию атаман третьего военного отдела полковник А.Я. Усачев. «Служба поселковых атаманов без сколько-нибудь обеспечивающего их жалованья заставляет, – считал он, – [...] смотреть на свою деятельность как на наказание и

относиться к своим обязанностям как-нибудь. Прослуживши же несколько месяцев и редко 1–1,5 года, атаманы сплошь и рядом просят уволить их от разорительной должности»⁵².

Среди прочих должностных лиц станичного и поселкового управления по-прежнему сохранялась большая доля неграмотных (среди станичных судей – до половины). Годичный срок исполнения обязанностей не давал казначеям и станичным судьям возможности приобрести необходимые знания и опыт. Инструкция должностным лицам была издана войсковым начальством только в 1913 г.

Серьезной проблемой для Сибирского войска – как, впрочем, и для других казачьих войск – оставались злоупотребления должностных лиц станичного управления и самих станичных и поселковых сборов. «Почетные судьи урядники ст. Долонской У. Достовалов, ст. Семиярской А. Смокотин, приказной В. Фалилеев во главе с председателем суда урядником ст. Долонской А. Круглыхиным во время заседания суда 15 и 16 февраля 1905 г., будучи в нетрезвом виде, позволяли себе следующее: присвоенные им знаки надевали только при объявлении решений; во время разбора дел без всякой надобности часто выходили на улицу; судья Достовалов не садился за судейский стол, а ходил между присутствовавшей на суде публикой и даже просил с ответчика Рыбакова четверть водки; судья Смокотин лежал головой на столе, подложив под нее руки; Фалилеев с Круглыхиным все время придирались к словам И. Соцевич; вызванных в суд свидетелей не допросили; в решениях поместили такие показания, которых ни просители, ни ответчики не давали на суде. Кроме того, судья Фалилеев на замечания Долонского станичного атамана, почему судьи утром 16 февраля пришли на заседание в нетрезвом виде, ответил: “Всякий отвечает сам за себя”». Войсковой наказной атаман наложил на каждого члена суда 10-рублевый штраф, судья Достовалов был отстранен от должности»⁵³.

В 1909 г. за растрату общественных сумм и преступления по службе были преданы суду 66 должностных лиц станичного самоуправления, в 1910 г. – 48 человек⁵⁴. В 1912 г. за беспорядки в ведении общественного хозяйства войсковое начальство временно приостановило действие Екатеринбургского поселкового сбора и назначило поселкового атамана из урядников другого поселка. В 1913 г. за незаконные порубки станичных лесов, неуплату долгов в войсковой капитал, невыполнение распоряжений атамана военного отдела те же меры были приняты в отношении обществ ст. Лобановской и пос. Чалкарского⁵⁵.

Эффективность деятельности станичного самоуправления во многом зависела от размера находившихся в его распоряжении ресурсов.

Благоприятная экономическая конъюнктура в крае и более рациональная эксплуатация станичных доходных статей под контролем войсковой администрации способствовали улучшению материального положения многих обществ. С 1891 г. по 1914 г. размер станичных капиталов увеличился в шесть раз – с 70 263 руб. до 426 695 руб.

Несмотря на это, состояние общественных денежных средств оставалось достаточно сложным. Их значительная часть направлялась не на удовлетворение станичных нужд, а на решение общегосударственных задач, главным образом на обеспечение отбывания казаками воинской повинности: содержание станичных инструкторов, проведение летних сборов, содержание складов с оружием, ведение делопроизводства по военной части и пр. В рамках станичного хозяйства появились специальные «военные» капиталы, что завершило оформление в войске многоуровневой хозяйственной структуры, обеспечивавшей материальную готовность казака к службе: казачье хозяйство – поселковый капитал – станичный капитал – общий войсковой капитал (в 1901 г. «военные» капиталы составляли 16 % общественных денежных средств).

Углублялась дифференциация станичных обществ по уровню их материального положения. В 1912 г. на четыре станицы (Атбасарская, Атаманская, Черлакская, Каркаралинская) приходилось 47,8 % всех общественных денежных средств войска. Капиталы самой богатой станицы Сибирского войска – Атбасарской – с 1900 г. по 1912 г. увеличились почти на 67 тыс. руб. В то же время размеры денежных средств целого ряда станиц (например, Чарышской) оставались почти неизменными (1900 г. – 2 544 руб., 1916 г. – 3 247 руб.)⁵⁶. Если в 1916 г. атбасарские казаки уже пользовались электрическим освещением, то чарышские казаки для удовлетворения общественных нужд были вынуждены облагать себя 10-рублевым подушным сбором⁵⁷.

Другой острой проблемой стало увеличение в структуре станичных капиталов доли долгов и недоимок. К 1914 г. они составляли около 55 процентов⁵⁸. Это коснулось всех без исключения станиц, что объяснялось не только выдачей ссуд во время неурожаев и мобилизаций 1900 и 1904 гг., но и «хронической болезнью» многих станичных обществ – неэффективной организацией общественного хозяйства. Особенно ярко это проявилось в 1911 г. при ревизии Атаманского хутора, считавшегося «золотым дном» Сибирского войска. При отсутствии должного контроля со стороны общества за деятельностью поселковой администрации годами не взимались числившаяся за разночинцами посаженная плата и земские сборы. Недоимки за пользование торговыми местами на базарной площади с 1901 г. по 1910 г. составили около пяти тысяч рублей, за

страхование зданий – около семи тысяч рублей⁵⁹.

С конца XIX в. в Сибирском войске быстрыми темпами росла численность разночинного населения. В некоторых казачьих поселениях уже к началу 1890-х годов оно составляло большинство (например, в ст. Антоньевской крестьяне составляли почти 73 % населения)⁶⁰. Значительный объем станичного делопроизводства непосредственно касался разночинцев, и часть разъездов станичный атаман совершал по их делам.

Окончательное оформление станичного самоуправления в начале 1890-х годов завершило формирование пореформенной модели войскового управления. В последующие четверть века происходили лишь незначительные корректировки его структуры и функций.

Являясь составной частью войскового управления, станичное самоуправление со своими ресурсами и административными возможностями было неизбежно подчинено потребностям империи, реализации главной функции войска как социально-территориальной системы – воспроизводству готовых к выходу на военную службу кавалеристов. Подобно двойственной природе казака – земледельца и воина – оно тоже соединяло в себе функции и гражданских, и военных административных органов. При этом военная составляющая доминировала и накладывала специфический отпечаток на организацию функционирования низового звена войскового управления (возрастные цензы, введенные Положением, были обусловлены сроками прохождения военной службы⁶¹; чиновничество, ношение форменного обмундирования во время исполнения должностных обязанностей и др.).

Используя станичное самоуправление для реализации государственных задач, центральная власть не могла предоставить ему большой объем самостоятельности, оставить его деятельность без должной опеки и нормативного регулирования со стороны войсковой администрации, ликвидировать его сословный характер.

Административный контроль и, при необходимости, прямое вмешательство в деятельность станичного самоуправления позволяли власти до определенной степени сдерживать развитие «негативных» явлений, сопровождавших начавшийся с реформ 1860-х – 1870-х годов процесс естественно-исторического расказачивания, ослабить их влияние на казачью общину. Так, в 1890-е годы войсковая администрация установила более рациональные принципы уравнительного пользования пахотными землями, лесами, выгонами в пределах станичных юртов⁶².

Вместе с тем в рамках патерналистской модели управления войсковая администрация, используя возможности станичного самоуправления, старалась стимулировать развитие социальной активности казачьих

общин. Например, по инициативе и при поддержке войскового начальства в станицах появлялись такие формы самоорганизации казачьего населения, как кооперативные общества (ссудо-сберегательные товарищества, потребительская и маслодельческая кооперация), была организована помощь семьям призванных в годы русско-японской и Первой мировой войны и т. д.

Однако задачи станичного звена управления нельзя сводить только лишь к проведению в казачьей среде политики центральной и войсковой власти. Станичное самоуправление, имея дуалистический характер, реально представляло интересы казачьего общества, выполняя хозяйственно-экономические, социокультурные и другие функции, решая многие социальные вопросы не по указанию войсковой администрации, а по собственной инициативе. Это касалось порядка пользования юртовыми угодьями (например, ежегодное распределение лугов и сенокосных мест), благоустройства поселений (строительство, ремонт храмов и общественных зданий), школьного дела и общественного призрения.

Встроенное в структуру войскового управления и являющееся неотъемлемой частью его системы, станичное самоуправление с компетенцией и функциями, определенными центральной властью, могло существовать только в той среде, в которой сформировалось и развивалось само казачье войско, т. е. в рамках Российской империи. Поэтому неизбежным следствием начавшегося в феврале 1917 г. распада империи стала дезорганизация Сибирского войска, затронувшая все его определяющие структуры и связи, в том числе и войсковое управление. Потеря системных качеств должна была привести войско, а, значит, и его сословное станичное самоуправление к упразднению или к кардинальному реформированию и организации на приемлемых для новой России началах.

¹ Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. М., 1994. С. 30.

² Зубов В.Е. Особенности взаимодействия управления и самоуправления в дореволюционной Сибири // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX вв.: сборник материалов региональной научной конференции. Новосибирск, 2004. С. 39.

³ ПСЗ-1. – Т. XXX. – № 23239.

⁴ ПСЗ-2. – Т. X. – Отд. I. – № 8163. – Ч. III. – Раздел III. – Гл. I–II.

⁵ Первые сведения о разделении крепостей, форпостов и редутов Сибирского войска на станицы относятся к 1836 г., когда при подготовке первого отчета о состоянии войска была составлена «Ведомость о числе станиц, селений и кочевий». Казачьи поселения были разделены на 46 станиц. Распределение по станицам было произвольным и в большинстве случаев соответствовало их разбивке по сотням. Станичные органы управления отсутствовали (см: ИАОО. Ф. 67. Оп. 1. Д. 338. Л. 44–45).

⁶ ПСЗ-2. – Т. XXI. – Отд. II. – № 20671. – С. 608.

⁷ ИАОО. Ф. 67. Оп. 1. Д. 540. Л. 8, 17, 20.

⁸ ИАОО. Ф. 366. Оп. 1. Д. 168. Л. 55–56.

- ⁹ Там же. Л. 60–61.
- ¹⁰ *Леднев Н.В.* История Семиреченского казачьего войска. Верный, 1909. С. 141
- ¹¹ ПСЗ-2. – Т. XLIII. – Отд. II. – № 35145.
- ¹² *Леднев Н.В.* История Семиреченского казачьего войска... С. 152
- ¹³ ИАОО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 4451. Л. 111–114.
- ¹⁴ Там же. Л. 114–115.
- ¹⁵ ИАОО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 4451. Л. 115–122.
- ¹⁶ Там же. Л. 146–152.
- ¹⁷ ИАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 961. Л. 505–510.
- ¹⁸ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1871. Т. III. С. 27–36.
- ¹⁹ Там же. С. 27.
- ²⁰ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1871. Т. IV. С. 63–64.
- ²¹ Столетие военного министерства (1802–1902). СПб., 1902. Т. XI. Ч. 1. С. 428.
- ²² ПСЗ-2. – Т. XL. – Отд. I. – № 42059.
- ²³ ПСЗ-2. – Т. XLV. – Отд. I. – № 48354.
- ²⁴ РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 2008. Л. 2–4.
- ²⁵ Такие приговоры должны были утверждаться начальниками областей.
- ²⁶ *Андреев С.М.* Военное и гражданское управление в Сибирском казачьем войске (1808–1919). Омск, 2005. С. 134.
- ²⁷ *Усов Ф.Н.* Статистическое описание Сибирского казачьего войска. Омск, 1879. С. 163.
- ²⁸ Всеподданнейший отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1878 г. СПб, 1879. С. 44–46; Усов Ф.Н. Указ. соч. С. 128.
- ²⁹ Всеподданнейший отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1878 г. СПб, 1879. С. 45.
- ³⁰ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб, 1878. Т. XIV. Ч. I. С. 113–114.
- ³¹ Приказ по Сибирскому казачьему войску № 74 от 12 мая 1880 г.
- ³² Там же.
- ³³ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1892. Т. XXVII. С. 179–222.
- ³⁴ Цит. по: История казачества Азиатской России. Екатеринбург, 1995. Т. 2. С. 48.
- ³⁵ РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 2008. Л. 5–6; *Махрова Т.К.* Казачество Урала и власть. М., 2004. С. 87;
- ³⁶ РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 2008. Л. 9.
- ³⁷ Столетие военного министерства (1802–1902). СПб., 1902. Т. XI. Ч. 1. С. 573.
- ³⁸ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1885. Т. XX. Ч. I. С. 60–63.
- ³⁹ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1883. Т. XVIII. Ч. II. С. 325–326.
- ⁴⁰ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1891. Т. XXVI. С. 362–363.
- ⁴¹ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1887. Т. XXII. С. 7–10.
- ⁴² РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 2008. Л. 9.
- ⁴³ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1892. Т. XXVII. С. 58–103.
- ⁴⁴ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1892. Т. XXVII. С. 62–67, 91–95, 100.
- ⁴⁵ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб., 1892. Т. XXVII. С. 68–71.
- ⁴⁶ Руководство для офицеров, заведующих станицами и лагерными сборами в Сибирском казачьем войске. Омск, 1891. Приложение 13.
- ⁴⁷ *Андреев С.М.* Военное и гражданское управление... С. 161.
- ⁴⁸ ПСЗ-3. – Т. IX. – Отд. I. – № 6196.

-
- ⁴⁹ Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. СПб, 1892. Т. XXVII. С. 100–102.
- ⁵⁰ Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1905 г. Омск, 1906. Ч. II. С. 1; Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1907 г. Омск, 1909. Ч. II. С. 5.
- ⁵¹ ИАОО. Ф. 366. Оп. 1. Д. 419. Л. 17–19.
- ⁵² ИАОО. Ф. 67. Оп. 2. Д. 1846. Л. 131.
- ⁵³ Приказ по Сибирскому казачьему войску № 69 от 26 мая 1905 г.
- ⁵⁴ Приказ по Сибирскому казачьему войску № 164 от 7 ноября 1911 г.
- ⁵⁵ Приказ по Сибирскому казачьему войску № 81 от 11 июня 1912; Приказ по Сибирскому казачьему войску № 181 от 8 ноября 1913.
- ⁵⁶ ЦХАФ АК. Ф. 216. Оп. 1. Д. 45. Л. 96–107; Д. 115. Л. 1–5.
- ⁵⁷ ЦХАФ АК. Ф. 216. Оп. 1. Д. 115. Л. 31; Приказ по Сибирскому казачьему войску № 349 от 29 июля 1916 г.
- ⁵⁸ Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1900 г. Омск, 1901. Ч. II. С. 61; Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1914 г. Омск, 1915. Ч. II. С. 54.
- ⁵⁹ Приказ по Сибирскому казачьему войску № 38 от 1 апреля 1911 г.
- ⁶⁰ ГАТО. Ф. 3. Оп. 45. Д. 1. Л. 236.
- ⁶¹ Казак моложе 25 лет не имел права занимать выборную должность, так как по достижении 21 года он в течение четырех лет должен был находиться на действительной военной службе; должности станичного атамана и станичного судьи он мог занимать с 33 лет, когда выходил в запас, и в случае начала войны его уже не могли мобилизовать в полки первой, второй и третьей очереди.
- ⁶² Приказ по Сибирскому казачьему войску № 161 от 1 ноября 1890 г.; Приказ по Сибирскому казачьему войску № 106 от 23 июля 1892 г.; Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1894 г. Омск, 1895. Ч. II. С. 103.