



<https://doi.org/10.22363/2312-8674-2020-19-3-578-590>

Научная статья / Research article

Особенности местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX – начале XX в.

И.А. Коновалов

Омский государственный университет;
644077, Россия, Омск, ул. 50 лет профсоюзов, 100; konov77@mail.ru

Local Self-Government among the Cossacks of Western Siberia and Northern Kazakhstan in the 19th and Early 20th Centuries

Igor A. Konovalov

Omsk State University; 100, 50 let Profsouzov St., Omsk, 644077, Russia; konov77@mail.ru

Аннотация: Настоящая статья представляет собой первое комплексное исследование особенностей развития казачьего сословного самоуправления в Западной Сибири и Северном Казахстане в XIX – начале XX в., его роли в системе местного администрирования. Автор отмечает, что казачье самоуправление в Западной Сибири и Северном Казахстане в рассматриваемый период прошло пять этапов в своем развитии; раскрывается структура органов казачьего станичного управления, дается оценка эффективности его деятельности, раскрываются полномочия казачьего самоуправления. Показано, что станичное управление, которое было включено в систему войскового и государственного местного управления, имело сословный характер и недемократичную систему представительства. Оно не могло принимать самостоятельных решений по достаточно широкому кругу административных и хозяйственных вопросов без санкций со стороны войсковых и местных органов государственной власти. Автор пришел к выводу, что станичное казачье управление также, как крестьянское самоуправление, из-за отсутствия в Сибири и Северном Казахстане земств, играло важную роль в структуре местного управления. В качестве низового звена оно способствовало установлению системы взаимосвязей между казачьим населением и государственной властью, которая базировалась на принципах патернализма и этатизма. В качестве неотъемлемой части Сибирского казачьего войска станичное управление с полномочиями, определенными коронной властью, просуществовало до падения Российской империи после событий февраля 1917 г.

Ключевые слова: История Сибири, казак, атаман, губернатор, местное самоуправление, выборы

Благодарности и финансирование: автор выражает благодарность редакционной коллегии журнала «Вестник РУДН. Серия: История России», без критических замечаний и поддержки которой эта работа не была бы опубликована.

Для цитирования: Коновалов И.А. Особенности местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX – начале XX в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2020. Т. 19. № 3. С. 578–590. <https://doi.org/10.22363/2312-8674-2020-19-3-578-590>

Abstract: This article is the first comprehensive study of the development of Cossack estate self-government in Western Siberia and Northern Kazakhstan in the 19th and early 20th centuries, as well as of its role in the local system of administration. The author demonstrates that Cossack self-government in Western Siberia and Northern Kazakhstan developed in five stages. Discussed are the bodies of Cossack village



administration, the effectiveness of its activities, and the scope of its authority. The Cossack village administration was included in the system of military and state local government, had an estate character and an undemocratic system of representation. It could not make independent decisions on a wide range of administrative and economic issues without involvement of the military and local government bodies. The author concludes that due to the lack of zemstvos in Siberia and Northern Kazakhstan, Cossack village administration and peasant self-government played an important role in the structure of local government. As a low-level institution, it facilitated the establishment of relations between the Cossack population and state power; this system was based on the principles of paternalism and statism. As an integral part of the Siberian Cossack army, a stanitsa administration with powers determined by the imperial authority lasted until the fall of the Russian Empire after the February Revolution 1917.

Keywords: history of Siberia, Cossack, ataman, governor, local government, elections

Acknowledgements and Funding: The author is grateful to the editorial board of the journal “RUDN Journal of Russian History”, without critical comments and support of which this work would not be published.

For citation: Kononov, Igor A. “Local Self-Government among the Cossacks of Western Siberia and Northern Kazakhstan in the 19th and Early 20th Centuries.” *RUDN Journal of Russian History* 19, no. 3 (August 2020): 578–590. <https://doi.org/10.22363/2312-8674-2020-19-3-578-590>

Введение

Актуальность темы исследования определяется степенью ее изученности в отечественной историографии. Целью работы является проведение комплексного анализа особенностей местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX – начале XX в. Не претендуя на исчерпывающее освещение темы, автор ограничивается постановкой следующих задач: проследить основные этапы возникновения и структурных изменений станичного управления в XIX – начале XX в., степень эффективности проведенных реформ, осветить основные направления деятельности органов казачьего самоуправления, а также исследовать его особенности.

История Сибирского казачьего войска еще в дореволюционный период попала в поле зрения исследователей. Наиболее плодотворно ею занимался официальный историограф войска, видный общественный деятель Г.Е. Катанаев¹. В советское и постсоветское время заметный вклад в изучение его истории внесли омские историки Ю.Г. Недбай и С.М. Андреев².

В последнее время заметно вырос интерес к истории местного самоуправления в Западной Сибири и Северном Казахстане в дореволюционный период; разрабатываются проблемы истории крестьянского и городского общественных управлений³. Вместе с тем остается малоизученным казачье станичное управление, которое было одной из разновидностей сословного местного самоуправления на территории края. Изначально эта форма управления возникла в Сибири в связи с ее присоединением к Российскому государству, на территориях типа фронта, в которых казачество формировалось коронной властью «как государева служилая рать»⁴.

¹ Катанаев Г.Е. Краткий исторический обзор службы Сибирского казачьего войска (с 1582 по 1908 год). СПб., 1908.

² Недбай Ю.Г. История Сибирского казачьего войска. Омск, 2001; Андреев С.М. Становление и развитие станичного самоуправления в Сибирском казачьем войске // Власть и общество в Сибири в XX веке. Сборник научных статей. Новосибирск, 2012. С. 3–32.

³ Миненко Н.А. Русская крестьянская община в Западной Сибири. XVIII – первая половина XIX века. Новосибирск, 1991; Коновалов И.А. Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия: История. 2018. Т. 63. № 3. С. 771–782; Коновалов И.А., Толочко А.П. Местное управление в городах Сибири по «Учреждению» 1822 г. // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 60. С. 17–21.

⁴ Чернышева А.А. Особенности казачьего самоуправления в Восточной Сибири в конце XVII – первой четверти XVIII в. (на примере Первой и Второй Красноярских «шатостей») // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2019. Т. 28. С. 6–16.

Источниковую базу исследования составили традиционные для темы по истории местного самоуправления дореволюционной России источники: законодательство Российской империи; официальная делопроизводственная документация государственных учреждений и органов станичного управления, хранящаяся в фондах Государственного исторического архива Омской области; статистические и справочные материалы, а также периодическая печать.

Со времени своего образования Сибирское войско стояло как бы особняком среди других казачьих войск империи. Оно внесло неоценимый вклад в дело присоединения к Российской империи территорий Средней Азии и принимало активное участие в хозяйственном освоении региона.

Казачество Западной Сибири и Северного Казахстана в начале XIX в.

В 1808 г. военный министр А.А. Аракчеев в своем докладе «О новом образовании Сибирского линейного казачьего войска» казачью военную службу определил как бессрочную на казенном содержании. Одновременно был установлен штат Сибирского казачьего линейного войска, для военного времени он состоял из 10 полков, 2 конно-артиллерийских рот и 4 резервных сотен⁵. После передислокации армейских частей из Западной Сибири в начале XIX в. в Европейскую Россию Сибирское линейное казачье войско заменило их в качестве вооруженных сил на территории края. Этим были обусловлены особенности организации Сибирского войска, его «учредительный характер» и «регулярность», которые отмечались современниками. Так, дореволюционный историк-краевед, генерал-лейтенант и общественный деятель Г.Е. Катанаев считал, что Сибирское войско было образовано исключительно по инициативе российского правительства⁶. Изначально в поселениях у казаков Сибирского войска главную роль играли не выборные самоуправленческие органы и должностные лица, а эскадронные и полковые командиры.

С момента создания в Сибири казачьих войск сибирские казаки стали делиться на войсковых и городских (потомки казаков-первопроходцев). Городовое казачество с вхождением Западной Сибири в состав Российского государства кроме несения военной службы выполняло различные поручения местных чиновников в качестве караульных, конвоиров, посыльных, собирало ясак с коренных жителей, несло службу на соляных и винокурных заводах. Управление городским казачеством базировалось на утвержденном еще Сибирским приказом, в правление императрицы Анны Иоановны, штате 1737 г. В соответствии со штатом 1737 г. они распределялись на городские казачьи команды. Городовой казак получал офицерский оклад, сопровождавшийся выдачей фуража и провианта. За свой счет казаки приобретали вооружение, лошадей и обмундирование⁷.

К концу XVIII в. отсутствие военных противников внутри Западной Сибири сместило службу городских казаков исключительно на выполнение административно-полицейских функций. Они были включены в составы губернских окружных полиций⁸. Их полицейские полномочия ограничивались несением постовой и патрульной службы в распоряжении нижних земских судов. В Сибири казачьи формирования всегда выступали в качестве резерва местной административно-полицейской

⁵ Полный свод законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Т. 30. СПб., 1830; Государственный исторический архив Омской области (далее – ГИАОО). Ф. 366. Оп. 1. Д. 168. Л. 55–56.

⁶ Катанаев Г.Е. Краткий исторический обзор службы...

⁷ Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб., 1841. С. 53.

⁸ ПСЗ РИ. Учреждения гражданского управления казаков. Раздел II. Учреждения гражданского управления Сибирских разного рода казаков. СПб., 1857. С. 1175.

системы. Привлечение их к административно-полицейской службе серьезно сокращало расходы на содержание местного полицейского аппарата. Сибирские казаки в XIX – начале XX в. были привилегированной, замкнутой корпорацией с огромным опытом несения карательной службы, которая была готова пресекать любые выступления против царской администрации⁹.

Организация казачьего управления по «Учреждению сибирскому» 1822 г.

С 1822 г. согласно «Учреждению сибирскому» М. М. Сперанского городские казаки перешли из ведения Военного министерства в ведение Министерства внутренних дел. Городовое казачество было поделено на два разряда: станичных и полковых. Полковые не имели собственного личного хозяйства и несли службу за казенный счет. Городовые казаки в соответствии с Мнением Государственного совета 1810 г. несли службу в составе губернских и окружных полицейских органов¹⁰. Всего в Сибири было сформировано семь городских казачьих полков. Станичные могли заниматься хлебопашеством и промыслами, они по очереди, в местах проживания, несли полицейскую службу. Они сразу же, «сверху», получили свое станичное управление, которого не было прежде, представленное станичными начальникам и станичными судьями, так называемыми стариками¹¹. Непосредственное руководство над городскими казаками осуществляли губернаторы. Сотни в городах и округах были подчинены городничим и окружным начальникам¹².

В «Уставе об управлении городских казаков» 1822 г. было установлено, что городские полки должны комплектоваться по сословному принципу, из детей городских казаков. Кроме того, местным губернаторам было предоставлено право принимать в городские казаки желающих нести казачью службу. При достижении шестнадцатилетнего возраста дети казаков поступали на службу. Одновременно их ставили на довольствие. Городские казаки не имели права выйти из своего сословия¹³.

Повышения по службе и производства в урядники казаков возлагались на губернаторов. Производство в казачьи офицеры по представлению губернаторов осуществлял Сенат. Эти офицеры по происхождению должны были быть из городских казаков. Казаки, получившие штаб-офицерские чины, и их дети получали право поступления на другие виды службы.

Казаки до старости должны были нести службу в полицейских органах. Увольнение осуществлялось только по медицинскому освидетельствованию и после личного осмотра губернатором. Уволенным городским казакам полагались паспорта, но их дети, даже те кто родился после отставки, должны были поступать на казачью службу¹⁴.

В местностях, где дислоцировались городские казачьи полки, казакам отводились пашенные земли без права продажи по пятнадцать десятин на человека. На этих землях казаки имели право строить дома и хозяйственные постройки. Казакам было предоставлено право обращения в суд по гражданским делам. Казачьи офицеры по уголовным делам были подсудны только губернским судам, а рядовые казаки – уезд-

⁹ Коновалов И.А. Роль и место общей полиции в системе местного управления Сибири (XVIII – начало XX века). М., 2020. С. 146.

¹⁰ Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб., 1841. С. 54.

¹¹ Андреев С.М. Становление и развитие станичного самоуправления в Сибирском казачьем войске // Власть и общество в Сибири в XX веке. Сборник научных статей. Новосибирск, 2012. С. 3.

¹² ПСЗ РИ. Т. 2. Учреждения гражданского управления казаков. Раздел II. Учреждения гражданского управления Сибирских разного рода казаков. СПб., 1857. С. 1184.

¹³ Там же.

¹⁴ ПСЗ РИ. СПб., 1830.

ным. Офицеры могли отдаваться под суд только с согласия губернаторов, а рядовые казаки – полковых атаманов. Производство предварительных следствий над казаками осуществлялось окружными или городскими органами полиции, но в присутствии казачьих депутатов¹⁵.

В первой половине XIX в. в Российской империи стала осуществляться детальная правовая регламентация казачьего станичного самоуправления. Впервые она была проведена в Донском войске в 1835 г.¹⁶ Казачье общественное управление на Дону традиционно было представлено станичными сходами и станичными правлениями, которые выбирали должностных лиц местного сословного самоуправления. Аналогичные органы самоуправления стали создаваться и в других казачьих войсках империи.

Низшим распорядительным органом местного казачьего самоуправления стал станичный сход, в нем участвовали проживавшие на территории юрта казаки-домохозяева, достигшие 25-летнего возраста, за исключением телесно наказанных и «порочных». В компетенцию станичного схода были отнесены вопросы земельного обеспечения и станичного хозяйства казаков. Станичным сходом утверждались годовые бюджеты, назначались наказания казакам за маловажные проступки, а также контролировалась деятельность выборных должностных лиц.

Исполнительными органами местного казачьего общественного управления стали станичные правления, которые были представлены станичными атаманами, двумя судьями, а также писарями. Станичное правление также как волостное правление у государственных крестьян, выбирались на трехлетний срок. В его состав входили преимущественно отставные казаки. За правильностью осуществления выборной процедуры осуществлял контроль войсковой чиновник. Кроме офицеров, никто из казаков не мог отказаться от исполнения выборной общественной должности. Избранные в станичные правления утверждались в своих должностях войсковым наказным атаманом. Станичные атаманы, имевшие прежде нижних казачьи чины на время исполнения своих обязанностей, приравнивались к хорунжим¹⁷.

Аналогичная организация станичного управления появилась и у сибирских казаков, еще в 1836 г. территория Сибирского линейного казачьего войска была поделена на 46 станиц, из казаков одной станицы формировалась полковая сотня¹⁸. 5 декабря 1846 г. было промульгировано «Высочайше утвержденное положение о Сибирском линейном казачьем войске»¹⁹. Однако первоначально, из-за «учрежденческого» характера и особого уклада Сибирского войска, в станицах сибирских казаков местное управление под контролем сотенных командиров осуществляли назначаемые наказным атаманом станичные начальники из казачьих урядников. Они приравнивались к хорунжим и получали соответствующее жалование, их обязанности были заимствованы из правил для станичных начальников войска Донского²⁰.

Полицейские и воинские подразделения, сформированные из сибирских казаков, обходились государственной казне дешевле кадровых армейских и полицейских подразделений. Однако при этом они имели более низкий уровень служебно-боевой подготовки, чем регулярные армия и полиция. Верховная власть встала на путь реформирования сибирского казачества, возврата к иррегулярной организации

¹⁵ ПСЗ РИ. Т. 2. Учреждения гражданского управления казаков. Раздел II. Учреждения гражданского управления Сибирских разного рода казаков. СПб., 1857. С. 1180–1184.

¹⁶ Там же. Т. 10. Отд. 1. СПб., 1835.

¹⁷ Там же.

¹⁸ ГИАОО. Ф. 67. Оп. 1. Д. 338. Л. 44.

¹⁹ ПСЗ РИ. Т. 21. Отд. 2. СПб., 1847.

²⁰ ГИАОО. Ф. 366. Оп. 1. Д. 168. Л. 55–56.

казачьей службы в Сибирском линейном казачьем войске, упразднению полицейской повинности городских казаков.

Городовые казаки, в особенности станичные, несли полицейскую службу в сочетании с повседневным тяжелым крестьянским трудом, поэтому они достаточно часто выказывали нежелание выполнять административно-полицейские обязанности и тяготились ими. Несение службы обременяло их, служба была невыгодной для богатых и состоятельных городских казаков, так как забирала у них возможности заниматься собственным хозяйством и промыслами. Полицейская служба для значительной части станичных городских казаков, имевших крепкие хозяйства, не вызывала интереса, составляла обременительную повинность, они стремились избегать и уклоняться от нее²¹.

Реформирование казачьего управления

Неслучайно поэтому реформирование казачьего управления началась с городских казаков. В 1849 г. были ликвидированы городские казачьи полки, из них были организованы казачьи армейские подразделения, с передачей их в подчинение из ведения Министерства внутренних дел в военное ведомство. Все оставшиеся городские казаки переводились в крестьянское сословие с правом перехода в казаки. Из большинства бывших станиц были образованы деревни государственных крестьян. Офицеры также были исключены из сословия казаков, им были переданы большие участки земли, по двести десятин на каждого, в потомственное владение, а урядникам бывших казачьих городских полков – в собственность по пятнадцать десятин земли²². Рядовым казакам были прощены долги и недоимки, а также переданы в потомственное владение их прежние земли²³.

В 1859 г. по инициативе западносибирского генерал-губернатора Г.Х. Гасфорда началось реформирование местного управления в Сибирском войске. Реформа, в отличие от других казачьих войск, имела строго «учрежденческий» характер и основывалась на государственной концепции самоуправления, исходившей из того, что станичное управление должно действовать прежде всего в государственных интересах, которые совпадают с общественными. Согласно реформе станичное управление строится на основании закона, имеет своим главным источником государственную власть, а предметы его деятельности определяются органами государства и почти не зависят от местных нужд. По существу, деятельность государства и казачьего самоуправления считалась однородной.

В соответствии с Высочайше утвержденным «Положением Военного совета» от 21 ноября 1859 г. вводилась выборность на трехлетний срок станичных начальников и судей сходами казаков-домохозяев, с утверждением их наказным атаманом²⁴. В 1861 г. Сибирское казачье линейное войско было реорганизовано в Сибирское казачье войско с 63 станицами по образцу других казачьих войск империи с разделением на гражданское и военное управления. Численный состав казаков и членов их семей насчитывал до 80 тыс. душ обоего пола. Территория Сибирского казачьего войска простиралась достаточно узкой полосой, ширина которой была от 10 до 32 верст и длинной в 2400 верст. Она пролегла от границ Оренбургской губернии (крепость Звериноголовская) до Иртыша и далее вверх по Иртышу и реке

²¹ Коновалов И.А. Организационно-правовое развитие полиции в Сибири в конце XIX – начале XX в. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 4. С. 25.

²² Савельев Е. Племенной и общественный состав казачества. Племенной и общественный состав казачества (исторические наброски) // Донские областные ведомости. 1913. № 205. С. 5.

²³ ПСЗ РИ. Т. 43. Отд. 2. СПб., 1873.

²⁴ Там же. Т. 34. Отд. 2. СПб., 1861.

Бухтарме (правый приток Иртыша) до китайской границы. Кроме того, часть земель войска располагалась непосредственно в Казахской степи. Штаб-квартира и Атаманская станица войска находилась в главном административном центре генерал-губернаторства Западной Сибири – Омске. Войско стало делиться на 12 полковых округов, которые комплектовали 12 конных полков, конно-артиллерийскую бригаду, 3 пеших полубатальона и гвардейскую команду. С 1861 г. обязанности наказного атамана стал исполнять генерал-губернатор Западной Сибири, а после упразднения генерал-губернаторства – генерал-губернатор Степного края²⁵.

Низовыми структурами казачьего самоуправления признавались общие и частные станичные, а также выселковые сходы. Общие станичные сходы, в отличие от крестьянских волостных сходов, которые формировались из представителей от 10 крестьянских дворов, состояли из всех казаков-домохозяев выселков и станицы. На них проходили выборы заседателей от казаков в окружных управлениях, должностных лиц станичного управления – станичных начальников и судей, принимался ежегодный бюджет, происходили переделы земель. Общие станичные сходы могли также принимать решения о телесных наказаниях казаков (до 25 ударов розгами).

Частные сходы, состоявшие из выборных от каждого из 25 казачьих дворов, не были исполнительными органами общих станичных сходов, они проводились ежемесячно для ревизии станичной финансовой деятельности и налагали наказания на казаков до 15 ударов розгами. Выселковые сходы избирали десятников и приказного, а также выборных на станичные частные сходы, осуществляли перераспределение выселковых земельных угодий²⁶.

«Положение» 1861 г. регламентировало круг обязанностей каждого члена станичного управления. Военное управление, служебно-боевая подготовка, вооружение и снаряжение казаков возлагались на станичного начальника. Станичному начальнику присваивалось звание хорунжего и в помощники ему определялся писарь. Вопросы благочиния и благоустройства станиц находились в компетенции двух станичных судей. На одного из них возлагалось хозяйственное, а на другого – административно-полицейское управление в станице. Станичный начальник и станичные судьи получали из станичных средств жалование, а также дополнительные земельные пай²⁷.

В помощь станичному начальнику и станичным судьям сроком на один год из отставных казаков избирался приказной и два десятника, которые несли службу на общественных началах, но при этом были освобождены от других натуральных земских повинностей. Их обязанности напоминали обязанности десятских и сотских в крестьянском общественном управлении²⁸.

Контроль за работой станичного самоуправления осуществляли окружные полковые правления, которые имели право отменять решения станичных сходов. После образования в 1868 г. Семипалатинской и Акмолинской областей полковые округа в Сибирском войске были упразднены. Для организации военной службы казаков создавались специальные управления военных отделов. В административно-полицейском отношении казачье население переходило в ведение уездных и областных властей. В составе станичного самоуправления по образцу Оренбургского казачьего войска были образованы станичные суды. Станичные суды стали формироваться ежегодно на станичных сходах путем избрания от 4 до 12 судей. На заседаниях станичных судов, которые проходили один раз в две недели, должно было быть не менее трех

²⁵ ПСЗ РИ. Т. 36. Отд. 1. СПб., 1863.

²⁶ ГИАОО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 4451. Л. 115–122.

²⁷ Там же. Л. 111–115.

²⁸ Недбай Ю.Г. История Сибирского казачьего войска. Омск, 2001. С. 325.

судей²⁹. Сословные станичные суды разбирали имущественные споры между казаками с суммой иска до 100 руб., а также дела по административным правонарушениям. Гражданско-правовые споры на сумму свыше 100 руб. и все преступления, которые были совершены в пределах станиц, подлежали ведению уездных и губернских судов.

Местное самоуправление у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана по «Положению об общественном управлении в казачьих войсках» 1870 г.

В контексте кардинального реформирования системы местного самоуправления в Российской империи, наряду с земской 1864 г. и городской 1870 г. реформами, в мае 1870 г. императором Александром II было промульгировано «Положение об общественном управлении в казачьих войсках», которое было подготовлено Временным комитетом, созданным для пересмотра законоположений о казачестве³⁰. Органам власти Сибирского войска – управлениям военных отделов – местные станичные управления были теперь подчинены только в сфере военного управления. Станичное управление ставилось в большую зависимость от уездных властей, в особенности от уездного исправника. В его формировании стали принимать участие не только казаки-домохозяева, но и проживавшие в станицах разночинцы. В структуре станичного управления, также, как в крестьянском общественном управлении, наряду со станичным судом и станичным атаманом было создано станичное правление, в состав которых входили станичные атаманы с помощниками, станичные писари, казначеи и доверенные станичных обществ.

Ведение делопроизводства в станичном управлении было возложено на станичных писарей. Станичные казначеи занимались хранением, приемом и расходованием денежных средств казачьего самоуправления в установленном станичными сходами порядке. Доверенные станичных обществ участвовали в деятельности правлений при решении дел, переданных правлениям станичными сходами, а также при ежемесячной ревизии денежных средств казачьего самоуправления. «Положение» 1870 г. в отношении станичных судов устанавливало, что теперь в состав их юрисдикции попадают не только казаки, но и местные разночинцы. Оно определило порядок отмены и пересмотра решений станичных судов и исключило телесные наказания³¹.

Бывшие выселковые управления были переименованы в поселковые, состоящие из поселковых сходов и поселковых атаманов. Они учреждались в отдельных поселках, составлявших не менее 30 казачьих дворов. В поселении, где находилось станичное казачье правление, поселковым атаманом автоматически становился станичный атаман, а полномочия поселкового схода исполнял сход местных домохозяев.

Пассивное избирательное право в станичном управлении предоставлялось казакам в возрасте не моложе 25 лет. Атаман и его помощник избирались на трехлетний срок, а на остальные должности в станичном управлении – сроком на один год. Станичные атаманы утверждались в своих должностях начальниками Акмолинской и Семипалатинской областей. Размер жалования выборных должностных лиц казачьего самоуправления определял станичный сход, на время выполнения своих обязанностей выборные должностные лица освобождались от выполнения натуральных повинностей.

В конце XIX в. были установлены окончательные территориально-административные границы Сибирского войска, которое стало состоять из 3 военных отделов,

²⁹ ПСЗ РИ. Т. 40. Отд. 1. СПб., 1867.

³⁰ Там же. Т. 45. Отд. 3. СПб., 1874.

³¹ Там же.

37 станиц и 175 казачьих поселений. 3 июня 1891 г. в рамках политики контрреформ и общей реорганизации местного самоуправления в империи было Высочайше утверждено новое «Положение об общественном управлении станиц казачьих войск», получившее распространение и в Сибирском войске³². Непосредственный надзор и контроль за станичным самоуправлением возлагался на атаманов отделов Сибирского войска и уездных исправников, а также на войсковое хозяйственное правление.

«Положение» 1891 г. и казачье станичное управление

Верховная власть с большой осторожностью относилась к местному самоуправлению на сибирской окраине империи. Органы полиции, находившиеся в прямом подчинении Министерства внутренних дел, областных губернаторов, областных правлений и уездных исправников, структурно оставались независимы от станичного управления и одновременно – контрольно-надзорными органами за ними. Новое «Положение» 1891 г. оставило в целом прежнюю структуру станичного управления, заменив лишь станичные сходы казаков-домохозяев станичными сборами от выборных представителей казаков и проживающих в казачьих станицах и поселках разночинцев, а также добавив в структуру коллегиального станичного правления должности казначей и доверенных. «Положение» 1891 г. серьезно усилило роль в казачьем самоуправлении станичных атаманов, символом власти которых являлись насеки, с которыми они были обязаны быть на станичных сборах, а также на всех официальных и торжественных мероприятиях. Станичные атаманы получили ряд существенных, дополнительных прав в отношении станичных судов и станичных сборов. Так, станичные атаманы теперь могли инициировать проведение станичных сборов, снимать с обсуждения вопросы, не включенные в повестку дня, и даже единолично принимать решения по делам, входящим в компетенцию сборов. Так, без согласования со сборами они получили право разрешать отлучки из станиц для казаков служилого состава. Станичные атаманы не только получали право присутствовать при рассмотрении дел в станичных судах, но и даже по назначению атамана отдела могли председательствовать на их заседаниях³³.

Также как в соответствии с городской и земской контрреформами, «Положением» 1891 г. ограничивался круг избирателей, имевших активное избирательное право в казачьем самоуправлении. Так, в станицах, которые насчитывали более 300 дворов, станичный сбор составлял также, как в крестьянском волостном самоуправлении – выборщики от каждых 10 домохозяев, и только если в казачьем поселке было менее 30 дворов, тогда право голоса сохранялось за каждым домохозяином. «Положение» 1891 г. предоставляло избирательные права разночинцам, причем нормы представительства для них устанавливались такими же, как у казаков. Однако, получив активное избирательное право, разночинцы были фактически лишены пассивного избирательного права, поскольку в состав станичных управлений в Сибирском войске они не входили.

Для признания станичного сбора правомочным было необходимо наличие не менее 2/3 от числа выборщиков и станичного атамана. Станичный атаман председательствовал на сборе, решения которого принимались большинством голосов выборщиков. «Положение» 1891 г. несколько изменило структуру сословных станичных казачьих судов. Теперь они стали состоять из двух инстанций. Нижняя инстанция была представлена в каждой станице судами станичных судей, а верхняя – судами почетных судей, которые создавались для двух станиц³⁴.

³² ПСЗ РИ. Т. 11. СПб., 1894.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

В состав судов станичных судей по-прежнему входило от 4 до 12 лиц, в судебном присутствии были трое из них, а оставшиеся считались запасными. Председатели судов станичных судей выбирались участвующими в заседании. В состав суда почетных судей от каждой из двух станиц, входивших в его округ, входили до шести судей, которые утверждались и отстранялись от должностей войсковым начальством.

Юрисдикция и компетенция коллегиальных станичных судов были оставлены без изменений. В ведении станичных судов были имущественные споры на сумму до 100 руб., ряд незначительных преступлений (мошенничество, кража, скупка краденного, побои, оскорбления), а также административные правонарушения. Решения станичных судов и судов почетных судей в исполнение приводили станичные атаманы. Дела, не входившие в компетенцию станичных судов, направлялись в уездные и областные суды, а после распространения на Сибирь судебной реформы 1864 г. – в мировые и окружной суды³⁵.

Эффективность работы казачьего общественного управления зависела во многом от размеров находящегося в его распоряжении ресурсов. Главной статьей доходов, которая покрывала расходы станичного самоуправления, были сборы со станиц и поселковых обществ. В конце XIX – начале XX в. Сибирское войско состояло из трех отделов (каждый из которых подразделялся на 48 станиц) с центрами в Омске, Кокчетаве и в Усть-Каменогорске. Население войска на 1 января 1914 г. насчитывало 167 985 казаков и членов их семей³⁶. В данный период углубилась дифференциация казачьих станичных сообществ по уровню их экономического состояния. Так, в 1912 г. на четыре станицы (Атаманскую, Атбасарскую, Каркаралинскую и Черлакскую) приходилось до 47,8 % общественных доходов Сибирского войска. В то же время в целом ряде станиц размеры доходов станичных управлений едва покрывали их расходы. Если в 1916 г. казаки станицы Атбасарской уже пользовались электричеством, то казаки станицы Чарышской для покрытия нужд станичного управления облагали себя 10-рублевым подушным сбором³⁷.

Двойное подчинение станичного управления войсковой и уездной администрации создавало почву для межведомственных конфликтов. Достаточно часто происходили конфликты между офицерами, которые командировались в станицы и станичными атаманами. Отдельные станичные атаманы признавали своим непосредственными начальниками только уездных исправников и достаточно халатно относились к приказам офицеров о военных сборах казаков, о ревизии военных делопроизводственных документов и проверке оружия³⁸.

Работа на должностях в станичном управлении была непрестижна и обременительна для офицеров и зажиточных казаков. Значительная часть сибирских казаков стремилась избегать участия в его работе, а при избрании в станичные правления халатно относилась к своим обязанностям или вовсе не являлась на службу. Лица с образованием, которые имели опыт военно-административной службы, не хотели занимать хлопотные должности станичных атаманов из-за понижения в воинском звании (станичный атаман приравнивался к хорунжему) и небольшого жалованья.

Казачье станичное самоуправление с момента его легитимации в Западной Сибири и Казахстане стало постепенно поглощаться системой местной административно-полицейской власти, которая стремилась использовать традиционные казачьи

³⁵ ПСЗ РИ. Т. 11. СПб., 1894.

³⁶ Отчет о состоянии Сибирского казачьего войска за 1913 год. Омск, 1914. С. 15.

³⁷ Андреев С.М. Становление и развитие станичного самоуправления в Сибирском казачьем войске // *Власть и общество в Сибири в XX веке. Сборник научных статей*. Новосибирск, 2012. С. 27.

³⁸ Недбай Ю.Г. История казачества Западной Сибири, 1582–1808 гг.: краткие очерки. Омск, 1996. С. 111.

самоуправленческие институты для своих потребностей и осуществления возложенных на нее управленческих задач. Поэтому не случайно, что в деятельности казачьего станичного управления особо стала заметна фигура станичного писаря. Стремление верховной власти рационализировать станичное хозяйство увеличивало объемы делопроизводства в станичных правлениях. Так, один писарь должен был вести около 70 разного рода списков, книг, описей и прочих делопроизводственных документов³⁹. Грамотные, иногда не из числа казаков, знающие практику делопроизводства, станичные писари выходили на главные роли, зачастую отстраняя от выполнения управленческих функций малокомпетентных станичных начальников и судей. Именно писарь чаще всего общался с войсковым начальством и руководством уездов, и в его руках сосредоточивались денежные средства органов казачьего самоуправления. При посредничестве писарей войсковые отделы поддерживали связь с казачьими общинами. Таким образом, станичные писари в большинстве станиц стали тем звеном, которое скрепляло местную административно-полицейскую и войсковую власть с органами казачьего самоуправления.

Выводы

Особенностью местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана было то, что оно организовывалось «сверху», путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов и было встроено в систему местного административно-полицейского управления государства. Реформы казачьего общественного управления в XIX в. способствовали установлению взаимоотношений между коронной и выборной станичной властью по принципу централизма, который предусматривал подчинение выборной казачьей администрации государству, сохранив отдельно военное устройство и хозяйство казаков. Используя станичное управление для реализации стоящих перед государством задач, верховная власть не могла упразднить его сословный характер, предоставить большую самостоятельность или оставить без нормативного регулирования и патерналистской опеки. «Положение» 1891 г. шло по пути институционализации и усиления центральной власти и явилось попыткой организации бюрократического аппарата в станицах в ущерб началам казачьего самоуправления. Усиление роли станичных атаманов в станичных управлениях, подчинение их войсковому и уездному начальству, материальная независимость все больше отдаляли атаманов от населения станиц, закладывали основы для их превращения в чиновников войсковой и уездной администраций. Однако, несмотря на справедливую критику организации и деятельности станичного казачьего управления, нельзя не учесть, что оно так же, как крестьянское самоуправление, из-за отсутствия в Сибири земств играло важную роль в сфере местного управления⁴⁰. Являясь низовым, оно способствовало установлению системы взаимосвязей между казачьим населением и государственной властью, которая покоилась на принципах патернализма и этатизма.

Встроенное в структуру Сибирского казачьего войска и ставшее его неотъемлемой частью станичное управление с функциями и компетенциями, которые были определены верховной властью, могло действовать только в той среде, в которой оно было сформировано, и только в рамках существования Российской империи⁴¹.

³⁹ Руководство для офицеров, заведующих станицами и лагерными сборами в Сибирском казачьем войске. Омск, 1891.

⁴⁰ Siegelbaum L.H. Paradise or Just a Little Bit Better? Siberian Settlement “Fever” in Late Imperial Russia // *Russian Review*. 2017. № 1. P. 36.

⁴¹ Lohr E., Sanborn J. Russia, 1917: Revolution as Demobilization and State Collapse // *Slavic Review*. 2017. Vol. 76. № 3. P. 3.

Поэтому после начавшегося в феврале 1917 г. распада страны неизбежным следствием стала дезорганизация Сибирского казачьего войска, затронувшая в том числе и станичное самоуправление.

Рукопись поступила: 25 января 2020 г.
Submitted: 25 January 2020

Библиографический список

- Андреев С.М. Становление и развитие станичного самоуправления в Сибирском казачьем войске // Власть и общество в Сибири в XX веке. Сборник научных статей. Новосибирск: Параллель, 2012. С. 3–32.
- Катанаяев Г.Е. Краткий исторический обзор службы Сибирского казачьего войска (с 1582 по 1908 год). СПб.: Типография В.А. Тиханова, 1908. 67 с.
- Коновалов И.А. Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия История. 2018. Т. 63. № 3. С. 771–782.
- Коновалов И.А. Организационно-правовое развитие полиции в Сибири в конце XIX – начале XX в. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 4. С. 24–38.
- Коновалов И.А. Роль и место общей полиции в системе местного управления Сибири (XVIII – начало XX века). М.: Инфра-М, 2020. 311 с.
- Коновалов И.А., Толочко А.П. Местное управление в городах Сибири по «Учреждению» 1822 г. // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 60. С. 17–21.
- Миненко Н.А. Русская крестьянская община в Западной Сибири. XVIII – первая половина XIX века. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1991. 261 с.
- Недбай Ю.Г. История казачества Западной Сибири, 1582–1808 гг.: краткие очерки. Омск: Изд-во ОмГПУ, 1996. 263 с.
- Недбай Ю.Г. История Сибирского казачьего войска. Омск: Изд-во ОмГПУ, 2001. 404 с.
- Савельев Е. Племенной и общественный состав казачества (исторические наброски) // Донские областные ведомости. 1913. № 205. С. 1–5.
- Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск: Изд-во ОмГУ, 2003. 196 с.
- Чернышева А.А. Особенности казачьего самоуправления в Восточной Сибири в конце XVII – первой четверти XVIII в. (на примере Первой и Второй Красноярских «шатостей») // Известия Иркутского государственного университета. Серия История. 2019. Т. 28. С. 6–16.
- Siegelbaum L.H. Paradise or Just a Little Bit Better? Siberian Settlement “Fever” in Late Imperial Russia // Russian Review. 2017. № 1. P. 22–37.
- Lohr E., Sanborn J. Russia, 1917: Revolution as Demobilization and State Collapse // Slavic Review. 2017. Vol. 76. № 3. P. 703–709.

References

- Andreyev, S.M. “Stanovleniye i razvitiye stanichnogo samoupravleniya v Sibirskom kazach'yem voyske.” In *Vlast' i obshchestvo v Sibiri v XX veke. Sbornik nauchnykh statey*, 3–32. Novosibirsk: Parallel' Publ., 2012 (in Russian).
- Chernysheva, A.A. “Features of Cossack self-government in Eastern Siberia at the end of the XVII – the first quarter of the XVIII century (on the example of the First and Second Krasnoyarsk ‘shakiness’).” *The Bulletin of Irkutsk State University. Series ‘History’* 28 (2019): 6–16 (in Russian).
- Katanayev, G.Ye. *Kratkiy istoricheskiy obzor sluzhby Sibirskogo kazach'yego voyska (s 1582 po 1908 god)*. St. Petersburg: Tipografiya V.A. Tikhanova Publ., 1908 (in Russian).
- Kononov, I.A. “The crisis of local government in Siberia on the eve of the fall of the autocracy.” *Vestnik of Saint Petersburg University. History* 63, no. 3 (2018): 771–782 (in Russian).
- Kononov, I.A. “Organizational and legal development of the police in Siberia at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries.” *Herald of Omsk University. Series ‘Law’*, no. 4 (2013): 24–38 (in Russian).
- Kononov, I.A. *Rol' i mesto obshchey politsii v sisteme mestnogo upravleniya Sibiri (XVIII – nachalo XX veka)*. Moscow: Infra-M Publ., 2020 (in Russian).

- Konovalov, I.A., and Tolochko, A.P. "Local government in the cities of Siberia according to the 'Establishment' of 1822." *Tomsk State University Journal*, no. 60 (2019): 17–21 (in Russian).
- Lohr, E., and Sanborn, J. "Russia, 1917: Revolution as Demobilization and State Collapse." *Slavic Review* 76, no. 3 (2017): 703–709.
- Minenko, N.A. *Russkaya krest'yanskaya obshchina v Zapadnoy Sibiri. XVIII – pervaya polovina XIX veka*. Novosibirsk: NGU Publ., 1991 (in Russian).
- Nedbay, Yu.G. *Istoriya kazachestva Zapadnoy Sibiri, 1582–1808 gg.: kratkiye ocherki*. Omsk: OmGPU Publ., 1996 (in Russian).
- Nedbay, Yu.G. *Istoriya Sibirskogo kazach'yego voyska*. Omsk: OmGPU Publ., 2001 (in Russian).
- Savel'yev, Ye. "Plemenno i obshchestvennyy sostav kazachestva (istoricheskiye nabroski)." *Donskiye oblastnyye vedomosti*, no. 205 (1913): 1–5 (in Russian).
- Siegelbaum, L.H. "Paradise or Just a Little Bit Better? Siberian Settlement 'Fever' in Late Imperial Russia." *Russian Review*, no. 1 (2017): 22–37.
- Tolochko, A.P., Konovalov, I.A., Merenkova, Ye.Yu., and Chudakov, O.V. *Gorodskoye samoupravleniye v Zapadnoy Sibiri v dorevolyutsionnyy period: stanovleniye i razvitiye*. Omsk: OmGU Publ., 2003 (in Russian).

Информация об авторе / Information about the author

Коновалов Игорь Анатольевич, доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета.

Igor A. Konovalov, Doktor Istoricheskikh Nauk [Dr. habil. hist.], Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Omsk State University.