Аверьянова Вера Руслановна. Государственные образования на Кубани в 1917-1920 гг.: историко-правовой анализ: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Аверьянова Вера Руслановна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»], 2017.- 188 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Возникновение кубанской государственности 13**

1.1 Организация региональной государственности в 1917 г 13

1.2 Институт комиссара Временного правительства на Кубани 50

1.3 Организация местной власти на Кубани 61

1.4 Советские республики на Кубани 78

**Глава 2. Государственность на Кубани в 1918–1920 гг 91**

2.1 Государственный режим на Кубани в период гражданской войны 91

2.2 Кубанский край в составе Южно-Русского союза 137

Заключение 165

Список литературы 169

* [Организация региональной государственности в 1917 г](http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennye-obrazovanija-na-kubani-v-1917-1920-gg-istoriko-pravovoj-analiz.html#7722411)
* [Организация местной власти на Кубани](http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennye-obrazovanija-na-kubani-v-1917-1920-gg-istoriko-pravovoj-analiz.html#7722412)
* [Государственный режим на Кубани в период гражданской войны](http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennye-obrazovanija-na-kubani-v-1917-1920-gg-istoriko-pravovoj-analiz.html#7722413)
* [Кубанский край в составе Южно-Русского союза](http://www.dslib.net/teoria-prava/gosudarstvennye-obrazovanija-na-kubani-v-1917-1920-gg-istoriko-pravovoj-analiz.html#7722414)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. Вопросы становления и организации региональной государственности на переломе общественно-политических формаций, вызванных Февральской и Октябрьской революциями 1917 г. и последующей Гражданской войной, остаются по-прежнему спорными, вызывающими неоднозначные, а порой и противоречивые научные оценки, актуализирующие диссертационную проблематику.

Выбор темы предопределен также дефицитом историко-правовых знаний, характеризующих кубанскую государственность исследуемого периода. Как отмечается в науке, проблема формирования системы государственного управления и самоуправления на Кубани принадлежит к числу наименее разработанных аспектов истории права1.

Изучение истории региональной государственности, существовавшей в политическом пространстве России, требует системного ретроспективного научного подхода, основанного на учете многообразных факторов политической действительности, предопределивших выбор конкретных моделей государственной организации. В отечественной исторической и юридической науках сложилось два крайних подхода к изучению государственных процессов в России, порожденных революционными событиями 1917 г., страдающих тенденциозностью.

Первый из них, свойственный советской науке, утрирует классовый метод, считавшийся неоспоримым. Сложные и разнообразные вопросы государственного строительства в советской историко-правовой науке рассматривались с позиции классового антагонизма, не адекватной государственно-правовой действительности

Другой подход, сложившийся в перестроечный период, напротив, идеализирует дореволюционный и февральский политические режимы, игно-

1 Фарои Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления, самоуправления и суда на Кубани в конце ХVIII - начале ХХ в. Краснодар, 2009. С. 7.

рируя их конфликтогенность и объективные закономерности октябрьского переворота.

Интересы отечественной историко-правовой науки требуют взвешенного и сбалансированного научного подхода к анализу конкретных государственных режимов, учитывающего их исторические предпосылки и закономерности, преимущества и недостатки, что особенно справедливо в отношении к казачьим государственным формированиям, порожденным Февральской революцией 1917 г., и в первую очередь, к кубанской государственности, обладавшей неповторимым опытом политико-правовой организации.

Историко-правовые вопросы развития региональной государственности на Кубани имеют не только познавательное, но и практическое значение, объясняемое спецификой кубанской государственности, обладавшей собственным опытом разрешения сложных правовых вопросов, достойным научного внимания.

Речь не идет о механическом копировании этого опыта, отделенного столетием, который диктовался уникальными факторами политического самоопределения, а о возможности диалектического использования его созидательного потенциала, свойственного, например, избирательному законодательству, в частности, закону о выборах в Законодательную Раду 1919 г., который по справедливой оценке «сумел достичь того, что до сих пор в теории избирательного права считается почти недостижимым идеалом, т.е. согласования пропорционального представительства со свободой голосования отдельного избирателя»1.

Научного внимания заслуживают также институты парламентского вотума недоверия правительству, срочных, чрезвычайных законов, другие составляющие кубанского парламентаризма, обладавшие теоретико-практической состоятельностью.

1 Смирнов П. Избирательный закон к Краевую Раду // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 16–17. С. 18.

В федеративном строительстве современной России может быть использован и кубанский опыт, реализованный в таких проектах, как Юго-Восточный Союз и Верховный Круг Дона, Кубани и Терека.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период с начала Февральской революции 1917 г. до марта 1920 г., в пределах которого сложились и функционировали первые государственные образования на Кубани в разнообразных историко-правовых формах. Кубанская государственность в рассматриваемое время имела определенные алгоритмы развития, включавшие конкретные конституционные этапы: кубанская область, характеризуемая Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае 7 октября 1917 г.; советские республики – Кубанская, Черноморская, Кубано-Черноморская; Кубанский край образца Временного положения об управлении Кубанским краем 5 декабря 1918 г.

В диссертации использован ряд материалов, характеризующих дореволюционное устройство Кубанской области, необходимых для сравнительного анализа и выявления региональной специфики кубанской государственности революционного и постреволюционного периодов.

**Степень разработанности темы**. Отдельные значимые аспекты государственности на Кубани периода Февральской революции и Гражданской войны исследовались представителями исторической науки, среди которых можно выделить таких авторов, как В. Н. Бурдун, А. А. Зайцев, С. С. Кравченко, В. В. Кулаков, Н. А. Почешхов; В. Н. Сергеев, С. М. Сивков, А. Д. Сухенко, А. А. Черкасов, В. В. Черпаков.

Вопросы организации местной власти на Кубани в рассматриваемый период нашли системное отражение в трудах Е. М. Трусовой и А. А. Коровина.

Однако работы этих авторов выполнены в рамках исторической науки, с использованием свойственной этой науке методологическим инструментарием, не претендующим на полноценный юридический анализ.

Диссертационная тематика получила анализ и в работах юридического профиля. Это в первую очередь труды, посвященные вопросам конституционного реформирования в России, характеристике региональной государственности, революционным событиям в России, государственно-правовому статусу казачества, дореволюционному периоду развития Кубанской области, предшествовавшему самостоятельной кубанской государственности, позволяющие проследить генетическую связь и преемственность разных этапов политической эволюции Кубани, используя метод сравнительного анализа, неотъемлемый в историко-правовых исследованиях. Это работы таких авторов как Л. В. Бутько, О. Б. Герман, Е. И. Дулимов, И. А. Исаев, О. И. Копане-ва, П.М. Курдюк, Е. Е. Некрасов, М. В. Немытина, Н. В. Паршина, Л. П. Рассказов, М. С. Савченко, Т. В. Фарои.

Значительный вклад в разработку данной проблематики внесла коллективная монография под ред. Л. П. Рассказова, посвященная вопросам правового состояния кубанского казачества в период конец ХVIII в. – начало ХХI в. 1.

Советский период государственности на Кубани в рассматриваемое время отражен в работах А. А. Сенцова, О. И. Чистякова, С. Э. Эбзеевой. Работы эти, однако, пронизаны классовым методом историко-правового анализа, весьма относительным.

Среди научных работ, посвященных избранной теме исследования, выделяется докторская диссертация П. И. Остапенко2, представляющая собой крупное системное исследование значимых аспектов самостоятельной кубанской государственности.

В этой работе в то же время акцент сделан на казачьей природе этой государственности, которая имела, на наш взгляд, более сложный и компромиссный характер, выражавший общегражданские начала.

1 Кубанское казачество: историко-правовое исследование (конец ХVIII – начало  
ХХI века). Краснодар, 2013.

2 Остапенко П.И. Казачьи государственные образования на Юге России (февраль  
1917–начало 1920 г.) историко-правовой анализ): дис. … д-ра юрид. наук. Краснодар,  
2004.

К комплексным юридическим исследованиям в этой области относится монография А. Н. Никитина1, содержащая ценный законодательный и эмпирический материал, характеризующий кубанскую государственность рассматриваемого периода. Однако эта работа фокусирует внимание на парламентской составляющей этой государственности, которая в ее организации не являлась единственной.

Несмотря на наличие солидной теоретической базы, избранная нами диссертационная тематика не представляется исчерпанной. Кубанская государственность рассматриваемого периода имела массу политико-правовых особенностей, требующих использования дополнительных материалов, современных методологических подходов, нового осмысления правовой действительности с учетом неоднозначного опыта регионального строительства в России.

Исследование государственных образований на Кубани, порожденных революционными событиями и Гражданской войной, требует системной оценки их политической природы, конституционной ориентации с использованием всего массива законодательных и документальных источников, относящихся к данной проблематике.

Научными вопросами, по-прежнему востребованными отечественной историко-правовой наукой, остаются такие, как конституционная организация кубанской государственности, формы ее правления и государственного устройства, практикуемый политический режим, внутренняя государственная организация.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, характеризующие кубанскую государственность в рассматриваемый период, взятые в их непосредственной связи с внешними и внутренними факторами, оказавшими влияние на их становление и развитие.

1 Никитин А.Н. Суверенная Кубань: опыт отечественного парламентаризма (1917– 1920). М., 2010. Ч. 1.

**Предметом исследования** являются конституционные, законодательные и иные нормативные правовые акты и документы, характеризующие государственность на Кубани в ее конституционной динамике.

**Цель диссертационного исследования** состоит в системном и целостном историко-правовом исследовании сущностных сторон, политической и правовой природы государственных образований на Кубани периода 1917– 1920 гг., выявление их политико-правовых закономерностей и противоречий.

Достижение поставленной цели предполагает поставку и решение следующих научных **задач**:

– определить исторические и политические предпосылки государственных образований на Кубани, порожденных революционными событиями 1917 г. и Гражданской войной;

– обосновать периодизацию развития кубанской государственности;

– исследовать конституционную организацию ранних кубанских государственных образований в соответствии с критериями правового демократического государства;

– определить политический режим, формы государственного правления и государственного устройства Кубанского края;

– исследовать федеративные проекты с участием Кубанской области (Кубанского края) и роль кубанской государственности в их реализации.

**Теоретическую основу исследования** составили научные произведения отечественных авторов, мемуарная литература участников исследуемых событий, в том числе находившихся в эмиграции, рукописный материал из библиотечных и архивных фондов Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** образует такие научные методы, как сравнительно-исторический и проблемно-хронологический, используемые при изучении исторических явлений и процессов; синтеза и анализа – при обработке нормативно-правовых положений и теоретических взглядов ученых; формально-юридический – при анализе конкретных правовых норм, а также ряд других (сравнительно-правовой, системный).

Совокупность избранных методов исследования позволила выявить историческую хронологию, политическую атмосферу и юридическую специфику кубанской государственности рассматриваемого периода.

**Эмпирическую основу исследования** составили материалы и документы, содержащиеся, в том числе, в архивных источниках: резолюции Съезда уполномоченных от населенных пунктов Кубанской области 9–18 апреля 1917 г.; протоколы заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области 17–22 апреля 1917 г.; Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области; стенографический отчет заседаний Чрезвычайной рады Кубанского края; протоколы общих заседаний Кубанской чрезвычайной краевой рады; протоколы заседаний Кубанского краевого правительства; приказы и циркуляры Кубанского краевого правительства; протоколы заседаний Верховного круга Дона, Кубани и Терека и др.

**Достоверность результатов исследования** определяется выбором и применением научной методологии и комплексным характером исследования, анализом и обобщением практики функционирования кубанской государственности в рассматриваемый период. Достоверность полученных в ходе исследования результатов подтверждается использованием научных трудов в области историко-правовой науки, обширного аналитического и эмпирического материала. Совокупность комбинаций избранных методов исследования диссертационной темы на теоретическом и эмпирическом уровнях обусловила достоверность положений и выводов, выносимых на защиту.

**Научная новизна диссертации** состоит в комплексном институциональном анализе государственных образований на Кубани в 1917–1920 гг. с точки зрения их конституционной организации, форм государственного правления и устройства, а также общедемократических принципов государственности.

В диссертации систематизируются конституционные этапы становления и развития кубанской государственности в их взаимосвязи с конституци-

онным законодательством и практикой конституционного строительства в регионе;

В диссертации выявляется политико-правовая природа государственных образований на Кубани в рассматриваемый период, характеризуется региональная модель государственности, обладавшая значительной спецификой.

В диссертации анализируются конкретные конституционные мероприятия кубанского руководства в контексте политических факторов, предопределивших их динамику.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту**:

1. Кубанская государственность периода 1917 г. имела форму республики, обладавшей выраженными признаками государственной самоорганизации, включавшими выборные органы публичной власти, обеспеченные статусным законодательством. С точки зрения форм государственного правления кубанскую государственность образца Временных положений о высших органах власти в Кубанском крае 7 октября 1917 г., обладавших признаками основного закона, можно отнести к разновидности парламентско-президентской республики.
2. Политический режим, сложившийся на Кубани в 1917 г., являлся в целом демократическим, основанным на юридическом равенстве граждан, полноте политических и личных прав и свобод, политическом плюрализме и многопартийности, наличии реального парламентаризма, включавшего демократические парламентские процедуры и механизм разделения властей.
3. Органы государственной власти на Кубани в виде Рады в ее разнообразных организационно-правовых формах и создаваемых ею органов исполнительной власти не были чисто казачьими государственными образованиями. Они включали и представителей так называемого иногороднего населения, активно вовлекаемого в их деятельность. Политику этих органов нельзя назвать сугубо сословной, их решения в значительной степени выражали общегражданский интерес, соизмеримый с народовластием и равноправием.
4. Государственная организация Кубанского края, определенная Временным положением об управлении Кубанским краем 5 декабря 1918 г., обладавшим материальными признаками формальной конституции, в целом отвечала требованиям демократического государства, основываемого на разделении властей и взаимосвязанных сдержках и противовесах, обеспечивающих баланс ветвей власти.
5. Кубанский край образца Временного положения об управлении Кубанским краем 5 декабря 1918 г. обладал признаками суверенного образования, состоявшими в следующих государственных показателях:
6. собственная территория;
7. собственное (кубанское) гражданство;
8. собственные вооруженные силы (армия);
9. собственная денежная единица;
10. международная правосубъектность;
11. государственные символы.
12. Кубанская область (Кубанский край) в составе России в 1917 г. обладала признаками территориальной автономии в ее политической форме, включавшими собственный публично-властный аппарат, организационно отделенный от общегосударственного, собственное, в том числе конституционное, законодательство, а также определенную территорию как сферу приложения автономной власти. Реальный объем самостоятельности Кубанской области значительно превосходил полномочия центральных российских регионов, сохранивших губернскую систему управления.
13. Государственную организацию Верховного круга Дона, Кубани и Терека (Южно-Русский союз) следует считать начальной фазой объединения территорий Дона, Кубани и Терека, не получившей политического завершения. По своим политико-правовым качествам Верховный круг был ближе к классу конфедерации, как международно-правового союза. Признаками именно конфедеративной формы применительно к Верховному кругу Дона, Кубани и Терека являлись:

а) чрезвычайный характер Союза, вызванный большевистской угрозой;

б) военная цель Союза, упоминаемая в его учредительных и программ  
ных документах;

в) временный характер Союза, создаваемого на период созыва Всерос  
сийского Учредительного собрания.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования**. Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что ее положения могут использоваться в дальнейших научных исследованиях актуальных проблем региональной государственности в России досоветского периода. Диссертационные положения и выводы могут использоваться в учебном процессе, в преподавании истории права и государства России, специального курса, посвященного истории кубанской государственности.

Практическое значение диссертации видится в возможности использования законодательного опыта кубанской государственности в современной практике регионального строительства России, в законотворчестве Краснодарского края как субъекта Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования**. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет».

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 11 публикациях автора, в том числе в 4-х рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования получили апробацию на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

**Структура диссертации** определена целью и задачами исследования, обеспечивая последовательное изложение анализируемого материала. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

## Организация региональной государственности в 1917 г

Накануне Февральской революции 1917 г. Кубань в административном отношении представляла собой область в составе Российской империи, состоявшую из семи отделов: Ейского, Темрюкского, Екатеринодарского, Майкопского, Кавказского, Лабинского и Баталпашинского. Статус области определялся так называемым Учреждением Управления Кубанской и Терской областей и Черноморского округа1, согласно которому Управление Кубанской области образовывали Начальник области (он же Наказной Атаман Кубанского казачьего войска) и Областное правление на правах губернского правления. Начальнику области, назначаемому императорским указом, принадлежали все права и обязанности губернатора, сверх которых по отношению к горскому населению он пользовался правом административных взысканий.

Начальник Кубанской области в административном отношении подчинялся Наместнику императора на Кавказе, которому согласно названному Учреждению вверялось «главное местное управление» Кубанской и Терской областями вместе с входившими в их состав казачьими войсками, городами и гражданским населением (ст. 140).

О региональной автономии на Кубани при этом говорить не приходилось, самодержавная Россия позиционировала себя как единое и неделимое государство.

Возникновение региональной государственности на Кубани связано с Февральской революцией 1917 г., упразднившей монархический режимного комитета Государственной думы, призывавшее население к «спокойствию и порядку»1.

В следующем обращении Бабич призвал население Кубани с полным доверием отнестись к действиям нового правительства и «честно, по долгу совести исполнять все государственные и общественные повинности»2.

Февральская революция на Кубани была воспринята сочувственно, все воинские казачьи и горские части принесли присягу на верность Временному правительству3.

В рассматриваемый период центральная власть на Кубани была представлена комиссаром Временного правительства, им назначаемым, заменившим должность начальника Кубанской области4.

Временное правительство постановлением от 4 марта 1917 г. вопрос об организации административной власти в казачьих областях оставило «временно открытым, впредь до выяснения вопроса совместно с местными общественными организациями и должностными лицами»5, что спровоцировало движение народных масс и региональных элит к конструированию местных институтов политической власти, создаваемых в порядке революционной необходимости.

Началом региональной государственности на Кубани стало создание Временного областного исполнительного комитета, взявшего на себя функции общекраевого органа власти. Этот комитет был организован специальной комиссией, избранной с этой целью Екатеринодарским гражданским комитетом, для осуществления следующих задач: 1) водворение в пределах области порядка; 2) устранение продовольственных затруднений; 3) проведение в жизнь всех меро приятий Временного правительства; 4) организация постоянного областного исполнительного комитета путем избрания его самим населением1.

В рассматриваемый период публичные институты возникали самочинно, в порядке самоорганизации, не имевшей четких нормативных оснований.

Временный исполнительный комитет первоначально включал 17 человек, преимущественно членов гражданского комитета. Со временем представительский состав Комитета увеличивался, на заседании 9 марта 1917 г. Временный Комитет постановил допустить дальнейшую кооптацию членов в свой состав, и в первую очередь по одному представителю от офицеров и казаков.

На заседании от 14 марта 1917 г. в состав Комитета были включены представители от воинских частей г. Екатеринодара, от чиновников и воинских врачей2.

На первом своем заседании 9 марта 1917 г. Исполнительный комитета постановил немедленно приступить к осуществлению лежащих на нем задач по водворению в пределах области должного порядка, устранению продовольственных затруднений и проведению всех мероприятий, указанных Временным правительством3.

Кроме того, на этом же заседании было избрано исполнительное бюро Комитета под председательством комиссара Временного правительства К. Л. Бардижа, в лице которого, таким образом, произошло временное сплетение центральной и местной власти4.

Позднее, с кооптацией новых членов в состав Комитета от разных организаций и ввиду отказа К.Л. Бардижа от председательствования в нем, были проведены перевыборы исполнительного бюро Комитета, председателем которого стал В.В. Скидан, эсер по партийной принадлежности.

Об учреждении Временного областного исполнительного комитета было доведено до сведения Временного правительства и объявлено населению области особым воззванием от имени Комитета за подписью Комиссара Временного правительства К. Л. Бардижа с призывом подчиняться всем распоряжениям комитета1.

Легитимность Временного областного исполнительного комитета была признана центральным правительством. 10 марта 1917 г. Временный Комитет в своем воззвании к населению области немедленное образование Комитета объяснял настоятельной необходимостью сохранения в области полного спокойствия, укрепления нового государственного строя и проведения в жизнь мероприятий, указанных Временным правительством. Все учреждения области и их должностные лица должны были продолжать свою обычную работу, «во всем подчиняясь распоряжениям Кубанского Областного Исполнительного Комитета, который действует по указаниям Народного правительства и является его представителем»2.

Временный исполняющий должность начальника Кубанской области и наказного атамана Кубанского казачьего войска генерал-майор Лебедев издал приказ по Кубанской области от 11 марта 1917 г. № 205, которым он предлагал атаманам отделов и подчиненным им лицам все распоряжения Временного Кубанского Областного Исполнительного Комитета «исполнять в точности»3.

Пределы ведения Временного областного комитета были достаточно размытыми, на заседании Комитета 4 апреля 1917 г. этот орган был назван направляющим, контролирующим и организующим высшим органом управления областью, входящим в работу разных областных учреждений, «насколько он найдет это необходимым и целесообразным». Областной Комитет называл своей задачей также и организацию работы по таким вопросам, которые не входили в функции ни одного из существовавших учреждений4.

Временный областной исполнительный комитет имел свою организационную структуру, включавшую бюро комитета и комиссии по направлениям деятельности: по организации переписи населения; по подготовке выборов в Учредительное Собрание; по подготовке материалов по земельному вопросу; юридическая комиссия; для подготовки материалов по изучению быта горцев и по самоуправлению горских племен; просветительская комиссия, по развитию общественного правосознания населения; по самоуправлению Кубанской области; финансовая; комиссия о пайках; по народному образованию1.

На заседании Временного областного исполнительного комитета 16 марта 1917 г. была принята Инструкция для Областного комитета, согласно которой вся деятельность Комитета и его председателя основывалась на постановлениях, принятых большинством присутствующих. Комитет созывался его Председателем по мере необходимости и заседания считались состоявшимися при наличии не менее половины его численного состава2.

Деятельность Временного исполнительного комитета нельзя было назвать масштабной, она ограничивалась мероприятиями по поддержанию правопорядка и организации созыва краевой учредительной власти.

Временный областной исполнительный комитет, возникший явочным порядком, не имел определенного и устойчивого государственно-правового статуса и не обладал должной репрезентативностью для организации и объединения кубанского общества, глубоко разделенного по классовому, сословному и партийному признакам. Поэтому Комитет на своем первом заседании постановил принять меры к скорейшей организации постоянного Областного исполнительного комитета, из числа избранных населением представителей.

Органом учредительной власти на Кубани проектировался всесословный Съезд представителей населенных пунктов Кубанской области, правила избрания которого были выработаны Временным областным исполнительным комитетом3.

## Организация местной власти на Кубани

Организация местной власти в Кубанской области до Февраля 1917 г. определялась Положением об общественном управлении станиц казачьих войск от 3 июня 1891 г.1 Это управление строилось на сочетании коллективного (станичный сбор, станичное правление) и единоличного (станичный атаман) правления. Само название «общественное управление» свидетельствовало о некотором самоуправлении казачьих общин, включавшем выборное начало в лице станичных сборов и станичных правлений, что выгодно отличало это управление от земского, введенного в центральных регионах России. Как отмечает Т. В. Фарои, казачья община была хранительницей обычного права казачества, и государство не проводило радикальных преобразований на этом уровне управления2.

Как отмечает Е. Е. Некрасов, «главным распорядителем всего станичного хозяйства, земельных угодий и капиталов являлся станичный сбор»3. Станичный сбор как общее собрание жителей казачьего (войскового) сословия состоял из станичного атамана, его помощников, хуторских атаманов, судей, казначея и казаков-домохозяев. Последние присутствовали на сходе непосредственно, либо избирались жителями станиц, имевших более 30 дворов (так называемые выборные).

Примечательно, что лица невойскового сословия, проживавшие в пределах станичного юрта и владевшие там недвижимостью, также посылали на станичный сбор своих выборных по одному от каждых десяти дворов, что отвергает широко распространенный тезис о бесправии иногороднего населения Кубани, которое в формировании местных органов власти все же пользовалось ограниченным избирательным правом. Выборные от иногородних, однако, участвовали в обсуждении и решении только дел, их касающихся, что культивировало сословное разделение населения.

Правом участвовать в станичных сборах пользовались жители мужского пола старше двадцати пяти лет, за исключением лиц, лишенных пассивного избирательного права, таких, например, как состоявших под следствием и судом; отданных под надзор общества по решению суда; судившихся за кражу, мошенничество, присвоение или растрату чужого имущества. Руководил станичным сбором станичный атаман, в обязанности которого входило обеспечение на сборе должного порядка.

Станичный сбор решал вопросы местного значения, например, избрание и определение лиц на общественные должности станичного управления; изыскание способов и мер к устройству общественного призрения, к учреждению начальных училищ, ссудо-сберегательных касс и других сельских кредитных установлений; распределение земель и угодий между членами станичных и хуторских обществ и т.п.

Единоличную власть представлял станичный атаман, ответственный за сохранение порядка, спокойствия и благочиния в пределах общего станичного юрта; в этом отношении ему подчинялись все проживавшие на этой земле обыватели как войскового, так и невойскового сословия.

Станичный атаман обладал обширными административными полномочиями, в том числе полицейскими, вплоть до наложения денежных взысканий, производства ареста, назначения принудительных общественных работ.

Станичный атаман обязывался беспрекословно исполнять все законные требования начальства и других вышестоящих органов по вопросам их ведения.

Постоянно действующим органом управления выступало станичное правление, состоявшее из станичного атамана, его помощников, станичного казначея и так называемых доверенных.

Ведению станичного правления подлежало, в частности, рассмотрение дел, возложенных на него станичным сбором; ежемесячная проверка станичных сумм; производство публичных торгов.

К местным организациям относился и станичный суд, как подобие мирового суда, избираемый станичным сбором, рассматривавший мелкие имущественные споры и малозначительные правонарушения.

Подобная система управления казачьими войсками, отмечает М. С. Савченко, просуществовала без существенных изменений до 1917 г. Ее развитие было прервано Октябрьской революцией, которая положила начало кровопролитной борьбе, связанной с установлением советской власти и последующей ликвидацией казачества как сословия1.

Что касается управления в городах Кубанской области, то оно организовывалось на принципах городского самоуправления, установленного Городовым положением 1882 г., и осуществлялось городскими думами, избираемыми на основании высокого имущественного ценза, и образуемыми думами постоянно действующими органами – городскими управами.

После Февраля 1917 г. произошло обновление казачьих органов местной власти, постановлением комиссара Временного правительства от 20 марта № 3 всем станичным и хуторским обществам предлагалось произвести новые выборы в станичные и хуторские сборы на основании Положения об управлении казачьих станиц от 3 июня 1891 г., с немедленным избранием станичного или хуторского атамана и всех должностных и почетных лиц, при этом в отличие от названного Положения в выборах могли принимать участие все казаки не моложе 21 года2, что свидетельствовало об отказе от полового ценза и о существенном (на четыре года) снижении имущественного ценза.

Центральное Временное правительство, пришедшее к власти, проектировало снятие некоторых ограничений, налагавшихся на казачество царским режимом. Так, Приказом по военному ведомству от 14 марта 1917 г. «О реорганизации местного гражданского управления казачьего населения» предполагалась скорейшая отмена всех правоограничений казаков, не оправдывающихся особыми условиями их военной службы; реорганизация местного управления казачьими войсками на началах самого широкого самоуправления как вполне отвечающего историческому прошлому казачьих войск. На время подготовки соответствующих законоположений признавалось необходимым безотлагательно провести во всех казачьих войсках съезды выборных от станиц с целью обсуждения на них основ будущего самоуправления казачьих войск как в целом их составе, так и в отношении казачьих общин.

Временное правительство отменило право войсковых наказных и войсковых атаманов налагать на казаков особые административные взыскания1.

Местными органами власти нового режима, возникшими вслед за Февральской революцией 1917 г., следует назвать, прежде всего, гражданские комитеты, получившие разнообразное название: собственно гражданские комитеты, общественные комитеты, общественные исполнительные комитеты, исполнительные комитеты, комитеты общественной безопасности, проектируемые в качестве универсальных органов местной власти2. Их очевидное отличие от иных форм местной самоорганизации, например, Советов во всем разнообразии, состояло в официальной принадлежности к новому режиму в лице Временного правительства, проводником политики которого на местах они выступали3.

Первоначально процесс образования этих комитетов носил стихийный характер, отличаясь крайним разнообразием. Так, например, в г. Майкопе 4 марта 1917 г. по инициативе военно-промышленного комитета местными общественными организациями был образован временный гражданский комитет в составе представителей этих организаций, Совета рабочих депутатов, офицеров, военных и гражданских чиновников, казаков и солдат местных войсковых частей и духовенства. Был избран президиум комитета в составе 5 лиц, в том числе председатель – уполномоченный земского союза, заместитель – председатель военно промышленного комитета, члены – председатель комитета помощи беженцам, председатель совета рабочих депутатов, секретарь – член совета сельскохозяйственного общества1.

Гражданский комитет г. Екатеринодара был образован 3 марта 1917 г. по решению городской Думы, создавшей особую комиссию в составе 5 гласных (городских депутатов) для организации городского гражданского комитета2, разработавшую Положение о гражданском комитете. От городской Думы были избраны представители в гражданский комитет – три в президиум комитета и десять в общее собрание3.

5 марта 1917 г. состоялось заседание гражданского комитета в составе 36 человек, постановившего телеграфировать председателю Временного правительства об образовании комитета и выражении готовности «исполнять все предначертания нового правительства»4.

В составе этого комитета создавались министерские должности, например, должность комиссара юстиции, которым стал В. Я. Арондер5.

Компетенция екатерининского гражданского комитета, как и всех других, первоначально была совершенно неопределенной, формируемой в порядке революционной импровизации. Первый председатель этого комитета Турутин впоследствии говорил: «Если бы вы спросили меня, что делал гражданский комитет и какими делами он занимался, чтобы их подвести под какую-нибудь общую рубрику, я вам даже затруднился бы сказать. Занимался он тем, чем приходилось…»6.

## Государственный режим на Кубани в период гражданской войны

После изгнания с территории Кубанского края большевиков в августе 1918 г. происходит возрождение досоветской кубанской государственности путем возобновления деятельности прежних государственных органов и восстановления прежнего правопорядка. На территории Кубани прекращалось действие актов советской власти, 21 августа 1918 г. Кубанское краевое правительство издало приказ № 59, согласно которому деятельность всех правительственных и общественных краевых учреждений, существовавших «до нашествия большевиков», т.е. до первого марта 1918 г., безотлагательно восстанавливалась в очищенных от красноармейцев местностях1.

В сельской местности восстанавливалась деятельность станичных органов казачьего самоуправления, регулируемая дореволюционным законодательством. Кубанское краевое правительств своим циркуляром от 14 июля 1918 г. предложило «впредь до изменения соответствующих законоположений» восстановить в полной мере деятельность всех местных учреждений по Положению об общественном управлении в казачьих войсках 1891 г., а также сельских, волостных и иного рода управлений по ранее действовавшему законодательству2.

Служащие этих учреждений должны были продолжать свою деятельность, за исключением лиц, «запятнавших себя принятием у большевиков должностей комиссаров и их заместителей, имевшей политический характер работой в комиссариатах или активным участием в борьбе большевистских банд против законной власти». Такие лица отстранялись от занимаемых ими должностей до суда над ними.

Как можно видеть, люстрация широко применялась обеими противоборствующими сторонами, решительно очищавшими местные учреждения от своих политических и идейных противников.

Все декреты, приказы и назначения советской власти по краю объявлялись не имеющими силу.

Фактически реставрация досоветской власти произошла в форме возобновления деятельности Кубанского краевого правительства, принявшего на себя полномочия обеих Рад ввиду неопределенности и неполноты их состава. Именно Кубанское правительство до созыва новых представительных учреждений осуществляло законодательную функцию, принимая краевые законы.

Основы государственного статуса Кубанского края рассматриваемого периода определялись Временным положением об управлении Кубанским краем1, принятым единогласно в постатейном чтении Кубанской чрезвычайной радой 5 декабря 1918 г., по проекту, выработанному специальной комиссией Рады и прошедшему обсуждение в Краевом правительстве2.

Этот акт повсеместно именовался кубанской конституцией, которая, по справедливому замечанию С. М. Сивкова, стала правовым оформлением кубанской государственности3.

С точки зрения композиционной этот документ имел традиционную для конституций структуру, включающую преамбулу, общие положения, характеризующие основы конституционного строя, систему общепризнанных прав и свобод человека, статус высших органов государственной власти.

Временное положение об управлении Кубанским краем4 имело четко выраженную и объемную структуру, включавшую преамбулу, 11 разделов и 62 статьи.

Преамбула Временного положения содержательно соответствовала назначению вводной части конституции, содержащей положения ценностного свойства: «Кубанское казачество, горцы и коренное население сел и городов Кубанского края, вынесшие из испытаний революции устои порядка и народоправства, стоят перед необходимостью устроения родного края собственными усилиями.

Отсутствие государственного единства и общероссийской власти, продолжающаяся в центре России анархия и затянувшаяся борьба с ней, властно диктуют населению Кубани необходимость самостоятельно упрочить государственность в пределах Края.

Мысля себя неразрывно связанным с Россией, единой и свободной, население Кубани твердо стоит на прежней своей позиции: Россия должна быть федеративной республикой свободных народов и земель, а Кубань отдельной ее составной частью.

Ныне же Кубанский Край, стоя на пути государственного строительства, сохраняет за собой всю полноту государственной власти в пределах Края и управляется органами, поставленными его населением, согласно настоящего Положения».

Разделы конституции имели следующие названия: раздел 1 – О территории; раздел 2 – Общие положения; раздел 3 – Источники и органы Высшей Власти; раздел 4 – Краевая Рада; раздел 5 – Законодательная Рада; раздел 6 – Порядок ведения дел; раздел 7 – Общие положения о Краевой и Законодательной Радах; раздел 8 – Войсковой Атаман; раздел 9 – Кубанское Войсковое Правительство; раздел 10 – Об ответственности Войскового Атамана, членов Правительства и членов Законодательной Рады; раздел 11 (без названия).

Этот документ, как и предшествовавшие ему основные законы Кубани, имел гриф временного, вытекающего из неопределенности государственного состояния страны, ввергнутой в ожесточенную Гражданскую войну. На заседании Чрезвычайной рады Кубанского края созыва 28 октября 1918 г. говорилось о том, что создавать сейчас стройную конституцию не приходится, «а приходится ограничиться тем, что необходимо по моменту, по времени, для того, чтобы на Кубани была построена власть, могущая урегулировать взаимоотношения, создать порядок и спокойствие и повести Кубань по пути культурного развития»1.

Значительное внимание Временное положение уделяло организации государственной власти, конструируемой в соответствии с демократическими принципами государственности, прежде всего разделением властей, которым руководствовались разработчики конституции, о чем говорилось в докладе председателя конституционной комиссии Краевой рады Ю. А. Коробьина на заседании Рады: «Государственная власть состоит из трех элементов: законодательной власти, исполнительной и судебной. Сочетание их, выражаясь термином авиации, контр груз государственного механизма. При правильной работе этих трех элементов и весь государственный механизм в целом может правильно работать. И каждый из этих элементов должен быть независим друг от друга: только в этом случае может быть правильное течение государственной жизни»2.

Представительная власть включала Краевую раду, обладавшую учредительной властью, и Законодательную раду, как постоянно действующий законотворческий орган.

Таким образом, организация центральной представительной власти на Кубани, как и в 1917 г., имела двухзвенную систему, включающую две Рады: учредительную (большая рада) и законодательную (малая рада), что для Кубанской государственности становится традиционным.

Краевая рада созывалась для решения вопросов чрезвычайной важности, таких как избрание войскового атамана, рассмотрение и утверждение законов, вносящих изменения в основные положения об управлении краем, а также вопросов, вносимых на ее рассмотрение войсковым атаманом или Законодательной радой.

Краевая рада созывалась войсковым атаманом по его инициативе или по решению Законодательной рады, принятому большинством двух третей ее состава.

Время и продолжительность созыва Краевой рады не устанавливались, во всяком случае, она конституировалась как орган сессионный, полномочия которого по решению им вопросов, для которых он созывался, считались прекращенными.

Кворум заседания Краевой рады определялся в две трети ее списочного состава.

Порядок формирования Краевой рады во Временном положении не определялся, что являлось его существенным пробелом.

20 августа 1918 г. Кубанским правительством было утверждено Положение о выборах в Чрезвычайную Кубанскую краевую раду1, предоставлявшее активное избирательное право лицам мужского пола 25- летнего возраста и принадлежащим к казачьему населению Кубанского края, к кубанским горским племенам, к составу коренных жителей кубанских сельских обществ и крестьянских земельных товариществ.

## Кубанский край в составе Южно-Русского союза

Попытки федерализации Юга России предпринимались еще в 1917 г. Руководство Кубанской области в февральский период активно отстаивало лозунг единой, но федеративной России, выступая инициатором объединительного движения на Юге России. Как справедливо отмечает И. П. Остапенко, тенденция к автономизации казачества имела идеологические и правовые предпосылки, состоявшие в особой ментальности казачества, включавшей традиции выборности и самоуправления. «Более чем где-либо здесь сохранились нормы обычного права, слабо внедрялись гражданские правоотношения. Все это обусловило появление на казачьих землях юга России значительной группы политиков-федералистов – сторонников государственно-правовой самостоятельности региональных образований, занявших лидирующее положение во властных структурах1. По словам участника рассматриваемых событий Кубанца казаки полагали, что со свержением царского режима падут и путы централизации и думали, что Кубанский край сможет считать себя освобожденным только по создании в России федеративной республики, тесно объединенной во всех своих частях, но предоставляющей свободу политического и экономического развития каждой из входящих в ее состав областей2.

20 – 25 сентября 1917 г. в Екатеринодаре по инициативе Кубанского войскового правительства, прошла конференция казачьих войск и горских народов по вопросам будущего государственного устройства России, «наиболее отвечающим интересам как всего государства, так и составляющих его частей, в том числе и казачьих областей и горских народов»3.

На конференции были представлены все казачьи войска: Донское, Кубанское, Терское и др., Совет Союза казачьих войск и горские народы Кавказа.

Была принята резолюция о федеративном строе Российской Демократической Республики и образовании Союза юго-восточных федеративных областей.

Конференция со ссылкой на обширность Российского государства, большое разнообразие всей жизни населения окраин, в смысле национальном, религиозном, а главное экономическом, выразила ту позицию, что государственное устройство Российской Демократической Республики должно быть построено на строгих принципах федеративной организации с полным сохранением единства государства.

Конференция постановила:

– признать, что естественный и наилучший строй Российского государства, могущий сохранить целостность и возродить мощь его, есть строй федеративный и что поэтому Россия должна стать неделимой Великой Российской Федеративной Демократической Республикой (ст. 1);

Резолюция при этом поддерживала идею о том, что казачество является самостоятельной ветвью среди народов России «имеющую все права на самостоятельное существование».

– признать, что Донское, Кубанское, Терское, Астраханское, Оренбургское и Яицкое казачьи войска и горские народы Кавказа вправе войти самостоятельными федеративными членами (штатами) в Российскую Федеративную Демократическую Республику (ст. 6);

– признать крайне необходимым для объединения и защиты краевых интересов в первую очередь немедленное образование Союза юго-восточных автономных и федеративных областей Донского, Кубанского, Терского и Астраханского казачьих войск (ст. 7);

– признать крайне желательным присоединение в Союзу тяготеющих к нему других казачьих войск, коренного неказачьего населения казачьих земель, горских народов Кавказа, вольных степных народов и соседних Ставропольской, Черноморской и Астраханской губерний (ст. 8);

– образовать не позже 15 октября 1917 г. организационный и исполнительный орган Союза в лице Объединенного правительства Союза юго-восточных федеративных областей в составе: по два представителя от каждой союзной области (ст. 10);

– поручить Объединенному правительству Союза разработать к Учредительному собранию проект федеративного устройства края, которое, обеспечивая полную самостоятельность национальностей и бытовых групп, в то же время оставило бы ненарушенной тесную связь частей с целым и не поколебало бы единство и силы России (ст. 12);

– поручить Объединенному Правительству Союза обратиться к Российской Академии наук, университетам, отдельным представителям науки и сведущим лицам с призывом помочь своими научными силами разработке проекта федеративного устройства Российской Демократической Республики (ст. 13)1.

В последующем органами краевой власти предпринимались попытки по реализации проекта Юго-Восточной федерации.

На заседании Кубанской восковой рады 7 октября 1917 г. член Войскового Правительства Макаренко выступил с речью по вопросу о союзе казачьих войск, горских народов и губерний юго-востока России.

Рада приняла постановление:

1) немедленно организовать юго-восточный союз казачьих войск, горских народов Кавказа, вольных степных народов и тяготеющих к нам губерний России;

2) Кубанскому войску вступить членом юго-восточного союза, помочь последнему немедленно превратиться в прочную организацию2.

Заметим, однако, что идея федерализации Юга России не поддерживалась иногородним населением, усматривавшим в ней проявление казачьего сепаратизма, выдвигая со своей стороны лозунг объединения иногороднего населения тех же территорий.

15 октября 1917 г. на конференции во Владикавказе (Терская область) представителями юго-восточных областей был заключен союзный договор, оформивший федеративные отношения, который начинался преамбулой: «Мы, Казачьи Войска, Горские народы Кавказа и Вольные Народы Степей, заключаем между собой Союз с целью способствовать установлению наилучшего государственного строя, внешней безопасности и порядка в Государстве Российском, а также обеспечить членам Союза их неприкосновенность, поддержать внутреннее спокойствие, поднять общее благосостояние и тем закрепить завоеванные революцией благодеяния свободы».

Союз составили казачьи войска: Войско Донское, Войско Кубанское, Войско Терское и Войско Астраханское, примкнувший к Войску Астраханскому Кал-мыкский Народ и объединенный в особый Союз Горцев Кавказа следующие Горские и Степные Народы: а) все народы Дагестана; б) все горские народы Терской области; в) все горские народы Кубанского края и др.1.

Как можно видеть, субъектами союза назывались не столько территориальные единицы, сколько этнические (субэтнические) целые, что расходилось с классическими признаками федеративного государства.

Союз получил официальное наименование «Юго-Восточный Союз Казачьих Войск, Горцев Кавказа и Вольных степей».

Во главе Союза должно было стоять Объединенное правительство Юго-Восточного Союза. Каждый член Союза в состав Объединенного правительства кооптировал двух своих представителей. Союз Горцев Кавказа при этом посылал четырех представителей, из них два от Дагестана. Астраханское казачье войско и «Калмыцкий народ» посылали по одному представителю.

Членов Объединенного правительства избирали (одного обязательно из своей среды) органы исполнительной власти членов Союза.

16 ноября 1917 г. на заседании членов Объединенного правительства Юго-Восточного союза председателем правительства был избран А. В. Харламов. Была утверждена схема организации Объединенного правительства и распределения отделов между членами правительства. Всего образовывалось пять отделов на правах министерств: административный, военный, внешнеполитический, финансово-экономический, продовольственный. Все члены правительства распределялись между этими отделами, при этом главой отдела становился «ответственный» руководитель, остальные члены отдела считались его заместителями2, что, очевидно, выдавало идею коллективного руководства.