

УДК 94(47)

С.Н. БУДНИКОВ

(budnikov34@yandex.ru)

Волгоградский государственный социально-педагогический университет

НАКАЗНОЙ АТАМАН В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОЙСКОМ ДОНСКИМ В XVIII–XIX ВВ.*

Анализируются появление и этапы становления должностного чина наказного атамана Войска Донского. Рассматриваются тенденция расширения функциональных обязанностей и изменение значимости данного чина в управленческой структуре, созданной и активно распространяемой государственным режимом.

Ключевые слова: казачество, наказной атаман, Войско Донское, система управления, автономия, община.

Исследование системы управления внутри Войска Донского и, в частности иерархии руководящих чинов, представляет большой интерес для исторической науки в силу неизменного факта, подтверждаемого многовековой историей казачества – подчинение и политическая стратификация никогда не были свойственны для казачьей общины. Наоборот, детерминанты равенства, общинности, братства, поруки характеризовали донское казачество со времен его образования, и были именно теми приоритетами, в соответствии с которыми представители Войска Донского в целом выстраивали свою политическую и социальную позицию, вступая в сотрудничество или сопротивление по отношению к верховной государственной власти.

История этого политического «диалога» власти и казачества ярко охарактеризовал В.Г. Улитин: «В отношении к государству на Дону всегда жило внутреннее противоречие, исходящее из самой сути Казачества. С одной стороны, воспитанная веками готовность грудью защищать интересы Отечества, с другой – грозный клич голытьбы-вольницы «Сарынь на кичку» [9, с. 4–5]. Из-за этого концептуального противоречия история казачества может изучаться как история вольного казачества и история государственного казачества [3, с. 47]. Сосредоточение исследовательского интереса на аспекте руководящих чинов в казачьей общине требует абстрагирования от стандартного понимания сути и функционала должностей и учета вышеупомянутой исторической действительности.

Вплоть до XVII в. говорить о наличии четко выделенных должностей в казачьей среде не представляется возможным. Соблюдение дипломатической тактики взаимоотношений с монаршей властью позволяло не акцентировать внимание на внутриобщинной иерархии и решать все необходимые вопросы в рамках войскового круга. Есаул или сотник избирался казаками только во время походов и военных действий, строго до возвращения к гражданской мирной жизни [Там же, с. 43]. В том числе и должность наказного атамана подразумевала долгое время лицо, исполняющее обязанности атамана в общине в период его фактического отсутствия.

В хронологическом плане условная периодизация развития должностного чина наказного атамана, и в частности соотношения с должностью войскового атамана, связана с основными законодательными мерами регулирования власти в Войске Донском.

Так, на официальном сайте г. Серафимовича (Волгоградская область) в разделе по истории Войска Донского при перечислении атаманов Всевеликого войска Донского первым наказным атаманом указывается Василий Фролович Фролов, исполнявший соответствующие функции с 1718 по 1723 гг., в соответствии с указом Петра I [1]. Однако по факту своим указом Петр I утвердил в должности атамана, прежде выбранного на войсковом круге. Тем не менее с этого момента вплоть до первой четвер-

* Работа выполнена под руководством Соловьевой С.В., кандидата исторических наук, доцента кафедры отечественной истории и историко-краеведческого образования ФГБОУ ВО «ВГСПУ».

ти XIX в. можно говорить об официально утвержденной должности наказного атамана, по факту замещающего войскового атамана в казачьей общине на время военных действий.

Часто случалось так, что император не подтверждал кандидата, избранного на круге. Чтобы исключить ситуацию бесконечного перебора казаков и подчеркнуть приоритет монаршего выбора, Петр I лично назначил в войсковые атаманы А. Лопатина с пометкой «впредь до нашего указа», что исключало на будущее войсковую инициативу в данной процедуре. С этого момента понятие «наказный атаман» фигурирует уже в официальном делопроизводстве.

Принятие данного управленческого решения повысило авторитет войскового наказного атамана, что подстегнуло и без того активную борьбу в казачьей среде за эту должность и усилило социальную напряженность в целом. Ранее демократический вариант самоуправления казачества позволял членам общины переизбирать атамана в случае социального недовольства. Теперь же потенциальный конфликт между казаками и их предводителем должен был либо исчерпываться дипломатическими мерами, либо приводил к агрессивной казачьей активности.

Однако историк М. Богданович видел в реформе управления Войском Донским положительный эффект [4, с. 228]. В назначении атаманов императором исследователь видел шаг к независимости атамана от народного мнения и тем более произвола. Чем реже рядовые казаки привлекались к обсуждению и принятию решений, тем меньше споров, разногласий и конфликтов происходило в общине.

В начале XIX в. остро встал вопрос о реорганизации органов управления на Дону. Были учреждены 6 экспедиций, находившихся в подчинении войсковой канцелярии. Войсковой атаман отвечал за военные дела. Однако, как отмечает С.В. Соловьева, «сложность этого управления, недостатки во внутренней организации донских станиц потребовали новых изменений» [8, с. 39].

В 1810 г. при избрании на должность наказного атамана г.-л. А.К. Киреева войсковой атаман М.И. Платов составил четкие предписания о его правах и обязанностях, подготовил подробное штатное расписание и инструкции для чиновников войсковой канцелярии и сыскных начальств, определил денежные оклады. Эти наставления долго служили местным руководящим документом в деятельности войсковых, окружных и станичных властей [Там же, с. 40].

В 1827 г. Николай I, в процессе пресечения казачьего произвола и тяги к автономии на Дону, принял решение о снятии с должности очередного войскового атамана и окончательной замене его «наказным». В продолжение этой тенденции принимались и меры по пересмотру всей системы управления Войском Донским и разработке новой структуры, которая нашла воплощение в «Положении об управлении Войска Донского» (1835 г.) [7].

Появление этого документа готовилось еще в 20-е годы. Официальная публикация «Положения» затягивалась не только в силу необходимости кардинального пересмотра существующей схемы управления, ее длительного утверждения всеми войсковыми депутатами, но и ввиду внезапной кончины императора Александра I в 1825 г. Повторное обращение к сути «Положения» произошло в 1826 г. и тем не менее решение насущного вопроса заняло у Государственного Совета Российской империи почти 10 лет.

В соответствии с «Положением» управление Войском Донским было представлено двумя направлениями – гражданским и военным. При этом наследник императорского престола провозглашался войсковым атаманом. Непосредственная реализация власти концентрировалась в лице наказного атамана. Также за наказным атаманом закреплялись функции военного губернатора и управляющего «гражданской частью». Непосредственным заместителем наказного атамана становился начальник штаба Войска Донского. Однако для оперативной и конструктивной реализации властных полномочий при наказном атамане существовала войсковая канцелярия, адъютанты и войсковые есаулы.

С выходом в свет «Положения об управлении Войска Донского» на государственном уровне закреплялось восприятие казачьих земель не как обособленной самоуправляемой части Российского государства, но как отдельной области с типом управления, имеющим схему аналогичную губернскому

управлению. Это был один из самых важных начальных этапов вовлечения Войска Донского в общегосударственную централизованную систему власти и сокращения его автономии.

Наибольшая концентрация вовлечения Войска Донского в общегосударственную систему управления отмечается в последней трети XIX в. в контексте проведения реформ 60-х годов, а затем и контрреформ 80–90-х годов.

При этом Войско Донское становилось в эти периоды первым казачьим войском, в котором проводились управленческие реформы для оценки их эффективности.

В пореформенный период наказной атаман сосредотачивал на себе ведение и гражданских, и военных вопросов. На практике реализация этих функций осуществлялась через Войсковой штаб в случае военных задач и Областное управление в случае гражданских. С юридической точки зрения это выглядело следующим образом: в 1866 г. генерал-адъютанту Потапову, находящемуся на тот момент в должности наказного атамана, соответствующим правительственным указом были присвоены функции и права генерал-губернатора (как гражданского управляющего) и командующего войском в военных округах (как военачальника). Данное распределение обязанностей и прав было официально закреплено Высочайшим указом от 23 марта 1870 г. для последующих наказных атаманов Войска Донского, а именно:

- отсутствие права на суд, при сохранении обязанности охраны законов и защиты интересов притесненных представителей казачьего общества;
- участие в заседаниях различных областных учреждениях, соблюдение порядков, отслеживание выполнения различными управленческими чинами своих обязанностей на высоком качественном уровне;
- принятие мер по благоустройству казачьих земель, снабжению продовольствием, охране здоровья;
- слежение за равномерным распределением благ и достатка среди членов казачьей общины, устранение имущественного дисбаланса, помощь малоимущим, многодетным семьям, ограниченным в возможностях самостоятельного заработка.

С.Ф. Номикосов, общественный деятель и потомственный дворянин области Войска Донского, в своих трудах, посвященных казачеству, подчеркивал, что исключительно административные, хозяйственные и военные функции наказного атамана гармонично сочетались с «филантропической деятельностью», что в очередной раз подчеркивает силу духовности, общинности и коллективности в казачьих традициях [6, с. 669–670].

Вышеперечисленные обязанности могли быть осуществлены при непосредственной помощи начальника военного штаба и доверенных чиновников в процессе совместного регулярного объезда вверенной территории казачьих земель и надзоре за исполнением атаманских распоряжений. По мере необходимости все вопросы в сфере управления землями обсуждались с войсковым штабом или областным управлением. При этом во время отсутствия наказного атамана его права и обязанности возлагались на одного из служащих Войска Донского или войскового генерала.

Ближайшая управленческая структура при войсковом наказном атамане была представлена атаманской канцелярией, тремя адъютантами, двумя войсковыми есаулами, четырьмя чиновниками особых поручений, одним генерал-майором для особых поручений. Атаманская канцелярия, в свою очередь, имела также многочисленный штат для учета всей информации по ведению руководящей деятельности и исполнению решений атамана.

Военное и гражданское руководство наказного атамана представляло собой два автономных направления.

Фактическое выполнение военных поручений осуществлялось начальником войскового штаба, назначаемого Высочайшим приказом по представлению наказного атамана, а также его помощником, чье назначение было аналогичным. Делопроизводство в войсковом штабе мелкую четкую организацию. Все вопросы по инспектированию военных ресурсов и распределению финансов на содержание войск

отслеживались лично наказным атаманом, и только после его уведомления передавались в канцелярию или низшим военным чиновником для исполнения. И наоборот, вся исходящая документация должна была получить резолюцию наказного атамана.

Управленческая структура военных частей представляла собой подчиняющиеся военному штабу областные и окружные военные отделы, возглавляемые атаманами. Всего таких отделов в последней четверти XIX в. было пять: в Новочеркасске, в станице Каменской, в станице Нижне-Чирской, в станице Усть-Медведицкой, в станице Урюпинской. Помощь атаманам в реализации военного управления оказывали старшие адъютанты, военные приставы, заведующие оружейной мастерской и врачи.

В сфере административного управления наказной атаман опирался на содействие помощника председателя областного правления по гражданской части, трех советников, одного областного советника, назначаемого земством, коллектив канцелярии, областной типографии, архивариуса и двух чиновников особых поручений, а также нескольких мелких чиновников.

Распоряжения наказного атамана распределялись на 8 целевых отделений областного правления соответственно кругу решаемых вопросов: 1-ое и 2-ое распорядительные, хозяйственное, счетное, строительное, лесное, врачебное, чертежное, при котором со временем появилось межевое отделение.

Примечателен тот факт, что при наличии разногласий наказного атамана и общего присутствия областного правления по какому-либо административному вопросу, к практической реализации представляется решение наказного атамана. Относительно судебных решений, также позиция наказного атамана была более приоритетной. Его же мнение могло определить исход вопроса в случае распределения голосов поровну. В итоге все постановления присутствия областного правления вступали в силу только после утверждения их наказным атаманом.

Краткий обзор основных функций и областной управленческой структуры показал, что в ведении наказного атамана находились абсолютно все аспекты повседневной жизни казачьего круга и особые вопросы военного характера. Это говорит о предполагаемой степени ответственности и уровня компетентности наказного атамана. При этом мы можем наблюдать назначаемую должность, фактически вписанную в созданную государством управленческую схему, с большим спектром обязанностей, отсутствием полной автономности и необходимости коллегиального обсуждения насущных вопросов.

Таким образом, появление и трансформация во времени должности наказного атамана и соответствующих ей управленческих функций являются закономерным отражением государственной политики Российской Империи в области формирования бюрократической системы власти, где Войско Донское подразумевается как земли, управляемые «по особым учреждениям», местным законам [5]. В отношении исконной должности войскового атамана наказный атаман перешел от позиции подчинения к практическому замещению и сосредоточению на себе управленческих функций в Войске Донском.

На фоне сложного процесса централизации абсолютной монаршей власти в последней четверти XVIII – начале XIX вв. казачьи атаманы прилагали усилия к сохранению внутренней автономии, сохранению традиций и правовой базы, что нередко становилось причиной столкновения интересов представителей обеих сторон и, как следствие, усиление контролирующей роли государства. Наказной атаман в данном контексте стал олицетворением незримого присутствия и гарантом государственной линии в жизни Войска Донского.

С середины XIX в. посредством должности наказного атамана Имперская власть активно осуществляла меры по фактическому сближению войскового управления с губернским и уездным. На протяжении практически всего XIX в. структура системы управления Войском становится все более сложной и многоступенчатой, что позволяло властям более тонко регулировать степень самостоятельности казачества.

Такая схема оставалась актуальной до событий 1917 г., после которых можно говорить о размытии функционала наказных атаманов, возвращении к практике выборов атаманов, которые в годы гражданской войны практически стали самостоятельными политическими единицами.

Литература

1. Атаманы Всевеликого Войска Донского. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.serafimovich.org/atamani.html> (дата обращения: 30.03.2019).
2. Высочайше утвержденное Положение об общественном управлении в казачьих войсках 13 мая 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. 2-е. собр. Т. 45. Ч. 1. № 48354. СПб., 1874.
3. Ерохин И.Ю. Концепция государственности донского казачества // Проблемы современной науки и образования. 2013. № 3 (17). С. 42–48.
4. История Дона и Северного Кавказа с древнейших времен до 1917 года. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2001.
5. Косенков Е.И. Станичное управление в Донском войске // Вестник Томск. гос. ун-та. 2009. № 327. С. 77–82.
6. Номикосов С.Ф. Статистическое описание области Войска Донского. М.: Книга по Требованию, 2011.
7. Положение об управлении Донского Войска: С прил. к наказу гражд. упр., штатами и общ. прил. Ч. I, II, III. СПб.: Воен. тип., 1835.
8. Соловьева С.В. Войско Донское в период Отечественной войны 1812 года. Волгоград: Перемена, 2012.
9. Улитин В.Г. Казачество в славном прошлом России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xl3.ru/kadeti/kazaki.htm> (дата обращения: 29.03.2019).

SERGEY BUDNIKOV

Volgograd State Socio-Pedagogical University

APPOINTED HETMAN IN THE CONTROL SYSTEM OF THE DON COSSACK HOST IN XVIII–XIXTH CENTURIES

The article deals with the analysis of the appearance and the stages of developing the official rank of the appointed hetman of the Don Cossack Host. There is considered the tendency of expansion of functional duties and the change of the importance of this rank in the administrative structure created and actively extended by the state regime.

Key words: *the Cossacks, appointed hetman, the Don Cossack Host, control system, autonomy, community.*