

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Кубанский государственный университет»

На правах рукописи

**Аверьянова Вера Руслановна**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ  
НА КУБАНИ В 1917-1920 ГГ.:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук, профессор  
Курдюк Петр Михайлович

Краснодар – 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |     |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ .....   | 3   |
| 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 |

## ВВЕДЕНИЕ

**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 права<sup>1</sup>.

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. Как справедливо отмечается в науке, в советской историографии сами подходы к конституционализму были иными, нежели сегодня<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Фарои Т.В.* Правовое регулирование системы государственного управления, самоуправления и суда на Кубани в конце XVIII - начале XX в. Краснодар, 2009. С. 7.

<sup>2</sup> *Немытина М.В.* Российское самодержавие и судебная реформа 1864 г. // Государство и право. 2015. № 5. С. 94.

Другой подход, сложившийся в перестроечный период, напротив, идеализирует дореволюционный и февральский политические режимы, игнорируя 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»<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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, ре-

волюционным 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. Копанева, 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 XVIII в. – начало XXI в.<sup>1</sup>

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. Остапенко<sup>2</sup>, 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, выразивший общегражданские начала.

К комплексным юридическим исследованиям в этой области относится монография А. Н. Никитина<sup>3</sup>, содержащая ценный законодательный и эмпирический материал, характеризующий кубанскую государственность рассматриваемого пе-

---

<sup>1</sup> Кубанское казачество: историко-правовое исследование (конец XVIII – начало XXI века). Краснодар, 2013.

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

<sup>3</sup> *Никитин А.Н.* Суверенная Кубань: опыт отечественного парламентаризма (1917–1920). М., 2010. Ч. 1.

риода. 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.

**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 конституционным 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 законо-

дательством. 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:

- 1) собственная территория;
- 2) собственное (кубанское) гражданство;
- 3) собственные вооруженные силы (армия);
- 4) собственная денежная единица;
- 5) международная правосубъектность;
- б) государственные символы.

6. 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.

7. 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 программных документах;
- в) временный характер Союза, создаваемого на период созыва Всероссийского 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 10 публикациях автора, в том числе в 3-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.

# ГЛАВА 1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ КУБАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

## 1.1 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 округа<sup>1</sup>, 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 Учреждениюверялось «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 режим.

7 марта 1917 г. было опубликовано воззвание начальника Кубанской области М. П. Бабича «К населению Кубанской области», извещавшее о свершившемся «государственном перевороте» и переходе высшей власти в руки исполнитель-

---

<sup>1</sup> Это Положение образовывало раздел 3 тома 2 Свода законов Российской Империи.

ного комитета Государственной думы, призывавшее население к «спокойствию и порядку»<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>.

Февральская революция на Кубани была воспринята сочувственно, все воинские казачьи и горские части принесли присягу на верность Временному правительству<sup>3</sup>.

В рассматриваемый период центральная власть на Кубани была представлена комиссаром Временного правительства, им назначаемым, заменившим должность начальника Кубанской области<sup>4</sup>.

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»<sup>5</sup>, 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-

---

<sup>1</sup> Кубанские ведомости. 1917. 7 марта.

<sup>2</sup> Кубанские ведомости. 1917. 8 марта.

<sup>3</sup> Общая сводка рассмотренных Кубанской Краевой Радой вопросов и принятых решений. Екатеринодар. 1917. С. 1.

<sup>4</sup> Листок войны. 1917. 12 марта.

<sup>5</sup> Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. М., 1957. С. 422.

приятый Временного правительства; 4) организация постоянного областного исполнительного комитета путем избрания его самим населением<sup>1</sup>.

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 врачей<sup>2</sup>.

На первом своем заседании 9 марта 1917 г. Исполнительный комитет 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 правительством<sup>3</sup>.

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 власти<sup>4</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). Фонд 1259. Описание 1. Дело 15. Л. 2.

<sup>2</sup> Там же. Л. 6.

<sup>3</sup> Там же. Л. 2.

<sup>4</sup> ГАКК. Фонд 1259. Описание 1. Дело 11. Л. 26.

особым воззванием от имени Комитета за подписью Комиссара Временного правительства К. Л. Бардижа с призывом подчиняться всем распоряжениям комитета<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>.

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 учреждений<sup>4</sup>.

Временный областной исполнительный комитет имел свою организационную структуру, включавшую бюро комитета и комиссии по направлениям дея-

---

<sup>1</sup> Кубанские ведомости. 1917. 14 марта.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 16.



тельности: 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 образованию<sup>1</sup>.

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 состава<sup>2</sup>.

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 комитетом<sup>3</sup>.

Согласно избирательным нормам населенные пункты, имевшие самостоятельное общественное управление и насчитывающие до 5000 с жителей обоего

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 11. Л. 30-31.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 7-8.

<sup>3</sup> Свободная Кубань. 1917. 28 марта.

пола, избирали на Съезд одного представителя, свыше 5000 – одного выборного на каждые 5000 жителей.

Представители избирались общим совместным сходом всех жителей населенного пункта, достигших 25 лет, без различия пола, вероисповедания, национальности. Представители избирались как из числа коренного, так и некоренного населения в количестве, пропорциональном числу того и другого (т. е. на каждые 5000 коренных жителей – 1 из числа коренных и на каждые 5000 некоренных – тоже 1).

В пунктах, насчитывавших менее 5000 жителей, избирался один общий представитель из числа коренного и некоренного населения по решению совместного схода.

Коренными жителями Кубани в данном контексте признавались т.н. иногородние, то есть лица, не приписанные к кубанскому казачьему войсковому сословию, но имевшие в пределах области собственную землю.

С определенной долей условности такие выборы могли считаться всеобщими, равными и прямыми, что для Кубани являлось прецедентом.

Политической консолидации Кубани в рассматриваемый период препятствовало сословное неравенство, привилегированное положение кубанского казачества (Кубанского казачьего войска) по отношению к неказачьему населению, именуемому иногородним.

Казачье население Кубанской области, занимавшее доминирующее положение в экономике и управлении края, рассматривало предполагаемый Съезд представителей населенных пунктов Кубанской области как орган переходный, предваряющий создание казачьей государственности на Кубани. Как отмечается в литературе, особый правовой статус Кубани, состоявший прежде всего в подчинении ее военному ведомству, обеспечил участие кубанских казаков в государственном управлении в пределах области, благодаря чему, а также практике выборов станичных атаманов у кубанских казаков сохранялись навыки самоорганизации и опыт самоуправления, что послужило важнейшими предпосылками обра-

зования государственности<sup>1</sup>. Справедливо указывается, что российское казачество в досоветский период обладало собственной правовой культурой, имело статус сословия, основанного на специфической традиции службы отечеству, защиты его рубежей, противодействия внутригосударственным угрозам, что нашло свое отражение в обычном праве казаков<sup>2</sup>.

По окончании всекубанского съезда предполагалось проведение отдельного съезда представителей казачьего населения области для выработки порядка созыва казачьей рады как органа преимущественно сословного представительства. Поэтому в тех населенных пунктах, где на общесословный съезд избирались неказачьи, одновременно избирался отдельный представитель из казачьего населения для участия в съезде по созыву казачьей рады<sup>3</sup>.

Съезд населенных пунктов Кубани, созданный Временным Кубанским исполнительным комитетом, открылся 9 апреля 1917 г. в Екатеринодаре. На первом же заседании съезда В. Н. Скидан заявил о сложении полномочий Временным Кубанским исполнительным комитетом, который, таким образом, прекратил существование<sup>4</sup>.

Центральным вопросом деятельности съезда стала организация государственной власти на Кубани, с докладом о которой выступил заместитель председателя Временного исполнительного комитета Долгополов, отметивший, что выработка схем организации власти на Кубани затруднялась разнообразием и сложностью местных условий.

По словам Долгополова, в управлении Кубанской области предполагалось обеспечить участие представителям всех национальностей, однако чисто казачьи нужды должна была решать только казачья Рада, хотя в формулировках съезда

---

<sup>1</sup> *Никитин А.Н.* Суверенная Кубань: Опыт отечественного парламентаризма (1917-1920). М.: Нац. ин-т бизнеса, 2010. Ч. 1. С. 27.

<sup>2</sup> *Литвиненко А.И.* Правовая культура казачества как самобытный феномен российского государства // *Философия права.* 2015. № 5. С. 101.

<sup>3</sup> *Свободная Кубань.* 1917. 28 марта.

<sup>4</sup> *Свободная Кубань.* 1917. 30 марта.

утверждалось, что «вся власть в области должна принадлежать всему народу, населяющему область»<sup>1</sup>.

Съезд наметил схему областного управления, основанную на отграничении военной части от гражданского управления, как общего дела всего населения<sup>2</sup>.

9 апреля 1917 г. Съезд представителей населенных пунктов Кубанской области утвердил **Положение о временном самоуправлении Кубанской области**<sup>3</sup>, подготовленное Долгополовым.

Органами временного самоуправления Кубанской области Положение называло:

- 1) Кубанский областной совет;
- 2) Кубанский областной исполнительный комитет.

Кубанский областной совет до издания постоянных законоположений о самоуправлении Кубанской областью назывался выразителем воли населения области и высшим органом гражданской власти.

Все существующие в Кубанской области учреждения и организации военного ведомства сохраняли свое прежнее управление и оставались вне юрисдикции органов гражданской власти.

Положение упраздняло должность начальника Кубанской области как пережиток монархической власти.

Кубанский областной совет мог издавать «временные местные узаконения и обязательные постановления», давать общие или определенные указания Кубанскому Областному Исполнительному Комитету, направлять и контролировать его деятельность в следующих сферах:

- 1) по проведению в жизнь в пределах области предначертаний Временного Правительства и по охране свободы выборов в Учредительное Собрание;
- 2) по охране, укреплению и развитию завоеванной революцией свободы граждан;
- 3) по поддержанию общественного порядка и спокойствия в области;

---

<sup>1</sup> Свободная Кубань. 1917. 13 апреля.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 13 апреля.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 9. Л. 1-3.

- 4) по общему управлению Кубанской областью;
- 5) по объединению и согласованию отдельных и местных Советов и Комитетов, и городских гражданских комитетов в области, а равно и существующих в области организованных групп населения в вопросах общего для всей области характера;
- 6) по организации общественной, политической и хозяйственной жизни Кубанской области;
- 7) по реформе и организации местного суда согласно новым государственным установлениям и законоположениям;
- 8) по разрешению всяких иных вопросов, «могущих быть выдвинутыми моментом».

Кубанский областной совет, избираемый на год, состоял из 150 представителей населения Кубанской области, избираемых на отдельных советах, «как из числа членов этих советов, так и вообще из граждан Кубанской области».

Деятельность Кубанского областного совета была сессионной, очередные съезды-сессии должны были созываться не менее двух раз в год, а «особые экстренные сессии» – по мере необходимости.

Возглавлял Областной совет председатель, избиравшийся на период сессии Совета, которому помогали два заместителя и четыре секретаря.

Для предварительной разработки вопросов своей деятельности Областной совет образовывал из своего состава постоянные комиссии: по управлению Кубанским казачьим войском; по организации переписи населения; по подготовке выборов в Учредительное собрание; по подготовке материалов по земельному вопросу; юридическую; для подготовки материалов «по изучению быта горцев и по самоуправлению горских племен»; просветительскую – «по развитию общественного правосознания народа».

Разработанный комиссиями материал в виде особых докладов или решений и постановлений вносился комиссией на окончательное рассмотрение и решение общих собраний Кубанского Областного Совета, за исключением решений комиссии по управлению Кубанским казачьим войском, решения которой не подле-

жали утверждению Областным советом, что выдавало особый статус этой комиссии.

Исполнительная власть в крае возлагалась на Кубанский областной исполнительный комитет, именовавшийся постоянным представителем и выразителем воли всего населения Кубанской области и всех организованных групп населения области, объединяющий и согласующий деятельность всех Советов отделов или округов области и городских гражданских комитетов, а также других общественных организаций, дающий общие указания, направляющий и контролирующей работу всех местных учреждений в области.

В своей деятельности Кубанский областной исполнительный комитет должен был руководствоваться распоряжениями Временного правительства, указаниями комиссара Временного правительства и общими указаниями Кубанского областного совета.

Областной исполнительный комитет образовывался Кубанским областным советом из числа членов Совета или граждан Кубанской области на срок полномочий Областного Совета в количестве 20–25 членов, избирающих из своей среды председателя, его заместителя, двух товарищей председателя и двух секретарей.

Ввиду особых условий быта и управления горских народностей и для полноценного представительства их интересов в Кубанском областном совете предполагалось объединение всех горских племен и территорий, которую они заселяли, в отдельную административную единицу – отдельный горский отдел или округ.

Члены Кубанского областного совета – представители горских народностей входили в особую комиссию по управлению «горскими племенами». При этом для рассмотрения особо сложных вопросов управления и быта горских племен могли созываться особые съезды представителей горского населения.

В лице названных органов была сформирована начальная модель кубанской региональной государственности, включающая определенную систему органов публичной власти, образующих властную иерархию.

К особенностям этой модели отнесем двухуровневую структуру высшей власти, включающую Областной совет как представительный орган, не обладавший в то же время законодательными полномочиями, и Областной исполнительный комитет как орган власти исполнительной, а также отсутствие власти единоличной в виде главы области, что сближало данную модель с парламентскими формами правления.

16 апреля 1917 г. Съездом представителей населенных пунктов Кубанской области в качестве постоянных органов государственной власти на Кубани были сформированы Кубанский областной совет и Кубанский областной исполнительный комитет, названные высшими органами власти в области, при этом все учреждения и организации, должностные и частные лица обязывались «в полном объеме выполнять все их указания и распоряжения и содействовать их деятельности, согласованной с указаниями и предначертаниями Временного Правительства».

Съездом были избраны представители в Областной исполнительный комитет от отделов (по одному от казаков и иногородних)<sup>1</sup>.

Несмотря на объединительную тенденцию съезда, вскоре после начала его работы из него выделилась казачья часть, создавшая собственные органы уже сословного представительства, с юрисдикцией, распространяемой сначала только на казачье, а затем и на все население Кубани, в чем усматривался рецидив прежнего режима, покровительствовавшего казачеству как служилому сословию. «Государство, – отмечает Е. Е. Некрасов, – поощряло казачество, предоставляя ему разнообразные экономические и политические льготы, что закреплялось соответствующими нормативными актами»<sup>2</sup>.

Вышедшая из областного Съезда его «казачья» часть провела свои отдельные заседания в составе 496 депутатов с 17 по 22 апреля 1917 г., получившие название Съезда представителей станиц казачьего населения Кубанской области или Съезда Кубанской войсковой рады, открытого комиссаром Временного пра-

---

<sup>1</sup> Свободная Кубань. 1917. 18 апреля.

<sup>2</sup> Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 149.

вительства Бардижем, откровенно поддержавшим таким образом сословный сепаратизм<sup>1</sup>.

Между тем особые интересы казачества могли быть учтены в рамках общесословных органов региональной власти. Согласно Положению о временном самоуправлении Кубанской области от 9 апреля 1917 г. члены Кубанского областного совета казачьего сословия образовывали особую комиссию по управлению Кубанским казачьим войском и по заведованию комитетами и прочим хозяйством Кубанского казачьего войска. По желанию членов комиссии она могла «ввиду исторических традиций» именоваться «Кубанской казачьей радой»<sup>2</sup>.

Комиссия эта могла выбирать свой исполнительный орган, который «ввиду таких же исторических традиций» мог именоваться «Кубанским войсковым правительством».

Председатель исполнительного органа комиссии мог именоваться атаманом Кубанского казачьего войска, «но в смысле своих прав и обязанностей он являлся только исполнителем решений комиссии и ее исполнительного органа».

Для рассмотрения особо сложных вопросов казачьего хозяйства и казачьего быта могли созываться особые съезды представителей от казачьего населения станиц и хуторов Кубанской области.

События, однако, развивались по сценарию сословного сепаратизма, выделившийся съезд казачьего населения Кубани сформировал теперь уже казачьи органы областного управления, организационно дистанцированные от органов общегражданских, продолжавших функционировать.

21 апреля 1917 г. Съезд казачьего населения Кубани принял Положение о Кубанской Войсковой Казачьей Раде<sup>3</sup>, согласно которому высшим «законодательно-распорядительным органом власти» становилась Кубанская войсковая казачья рада, независимая и самостоятельная в своих действиях, «за исключением вопросов, имеющих общегосударственный характер».

---

<sup>1</sup> Свободная Кубань. 1917. 20 апреля.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 9. Л. 1-3.

<sup>3</sup> Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. Екатеринодар, 1917.



Войсковая Рада образовывалась из депутатов, избираемых всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием по одному от каждых пяти тысяч казачьего населения станиц и хуторов.

Депутаты в Казачью Раду избирались на 3 года из числа лиц войскового сословия (то есть казаков) начиная с 25 лет всеми полноправными лицами войскового сословия станицы, достигшими 21 года.

Войсковая рада созывалась Войсковым правительством и открывалась его председателем, избравшимся Радой из своего состава<sup>1</sup>.

Вслед за этим казачий съезд принял Положение о Кубанском войсковом правительстве, называвшее это правительство высшим исполнительным и руководящим органом Кубанского войска, представляющим его как лицо юридическое.

В своей деятельности Войсковое правительство должно было руководствоваться указаниями и постановлениями Кубанской войсковой рады и распоряжениями Временного правительства.

Войсковому Правительству подчинялись Кубанское областное правление в частях, ведающих казачьим и войсковым хозяйством, войсковой штаб, войсковые больницы, войсковые учебные заведения и прочие войсковые учреждения и предприятия, а равно управления отделов, частях, ведающих казачьим и войсковым хозяйством и казачьей военной службой.

Ведению Войскового правительства также подлежали войсковые земли, угодья, рыбная ловля, капиталы, постройки, памятники и прочие сооружения, а также и вообще все движимое и недвижимое имущество, принадлежащее Кубанскому войску.

Войсковое Правительство объединяло и согласовывало деятельность всех станичных и хуторских обществ, выступая кассационной инстанцией в отношении приговоров станичных обществ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. Екатеринодар, 1917.

<sup>2</sup> Там же.

До созыва очередного съезда Кубанской казачьей рады, намеченного на октябрь 1917 г., Временное Кубанское войсковое правительство состояло из 7 членов Кубанского областного исполнительного комитета, избранных от казачьего населения общеобластным съездом 16 апреля, и 8 человек, избранных казачьим съездом<sup>1</sup>.

4 мая 1917 г. последовал приказ № 1 новоиспеченного Кубанского Войскового правительства по войску, в котором говорилось, что Кубанский казачий съезд 21 апреля избрал Войсковое правительство и «повелел ему временно править войском и его делами». Правительству же было поручено «выработать план переустройства жизни войска на новых началах». Приказ гласил, что Войсковое правительство «твердою рукою берет всю полноту власти в войсках до следующей Рады»<sup>2</sup>.

Кубанская войсковая рада и Кубанское войсковое правительство, как это видно, позиционировали себя как органы казачьего самоуправления, организационно и юрисдикционно отделенные от органов общесословного управления краем.

Таким образом, на Кубани в этот период устанавливается своеобразный режим двоевластия, осуществляемого, с одной стороны, органами общесословной демократии в лице Кубанского областного совета и Кубанского областного исполнительного комитета, с другой – органами казачьего сословного управления в лице Кубанской войсковой рады и Кубанского войскового правительства, приведший в конечном итоге к непреодолимому кризису краевой власти и ее последующей деструкции.

Органы казачьего управления принимали собственные конституционные акты учредительного свойства, к которым можно отнести **Временное положение об управлении Кубанским казачьим войском**<sup>3</sup>, утвержденное Войсковым правительством 17 июня 1917 г. и представленное им на утверждение центрального Временного правительства.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 11 мая.

<sup>3</sup> Свободная Кубань. 1917. 29 июня.

Согласно этому Положению во главе управления войском (а по существу всем краем) стояла Войсковая рада, избиравшая на срок своих полномочий Войсковое правительство и Войсковой контроль.

Войсковое правительство в своей деятельности должно было руководствоваться указаниями, постановлениями и распоряжениями Войсковой рады и центрального Временного правительства.

Войсковое правительство состояло из членов, избираемых Радой, и начальника Войскового штаба.

Войсковое правительство избирало из своего состава председателя, его товарища (т.е. заместителя) и секретаря.

Примечательно, что в организации государственной власти, согласно названному Положению, использовались определенные элементы парламентаризма, в частности, парламентское недоверие правительству как форма парламентского контроля. Так, выражение большинством 2/3 Рады мотивированного недоверия одному из членов Войскового правительства или всему составу, обязывало тех, «кого касается вотум недоверия, немедленно сложить свои полномочия, дав возможность той же Раде произвести новые выборы».

Данные положения конструировали институт парламентского недоверия правительству в его жесткой форме, предполагающей обязательную отставку правительства либо его отдельных членов при недоверии персональному. Правительственная ответственность перед парламентом, таким образом, носила смешанный характер, допускающий как ответственность солидарную, так и индивидуальную.

Положение от 17 июня 1917 г. не предусматривало наличие в крае единоличной власти, однозначно и официально упраздняя должности наказного атамана, начальника области и их помощников (на чем настаивало иногороднее население). Войсковые и казачьи дела, подлежащие их ведению, распределялись между Войсковым правительством, начальником штаба, инспектором Войска и войсковым хозяйственным правлением. Эту меру можно было считать достаточно радикальной, учитывая традиционное наличие на Кубани сильной единоличной власти, имевшей историческое обоснование.

Временное положение вводило элементы парламентского контроля, осуществляемого органом, называемым Войсковым контролем, подчиняемым только Войсковой раде, которой он был подотчетен. Войсковому контролю предоставлялось право ревизии деятельности всех исполнительных органов, должностных лиц, учреждений и предприятий войска, которые обязывались «предоставить ему все свое делопроизводство и дать возможность ознакомления со своей фактической деятельностью».

О полном парламентаризме, однако, говорить не приходится. Во-первых, деятельность названных органов краевой власти декларировалась только как временная, преходящая, во-вторых, отсутствовал системный институциональный набор парламентаризма, предполагающий связанную совокупность конституционно-правовых институтов, обеспечивающих разделение и баланс ветвей государственной власти. Речь могла идти только о фрагментарных проявлениях демократического государственного правления, которое ввиду отсутствия должности единоличного главы исполнительной власти условно можно было назвать парламентарным.

Дальнейшее развитие событий в Кубанской области шло в направлении полного размежевания казачьих и общесословных властных структур при доминирующей роли казачества в вопросах региональной политики.

4 июля 1917 г. состоялось решение казачьей части Кубанского областного совета выйти из его и отозвать представителей казачьего населения из Областного исполнительного комитета. В приказе по Кубанской области № 6 от 29 июля 1917 г., подписанном председателем Кубанского войскового правительства, говорилось, что согласно решению Кубанского войскового совета от 4 июля 1917 г., постановлению Комиссара Временного правительства от 9 июля 1917 г. и телеграмме министра внутренних дел на имя комиссара Временного правительства от 17 июля 1917 г. за № 3089 Кубанский областной исполнительный комитет с 4 июля года не существует<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 22. Л. 2.

Подобные действия с позиций легитимистских выглядели юридически некорректными, учитывая, что избрание краевых органов на общесословном Съезде представителей населенных пунктов Кубанской области в апреле 1917 г. происходило путем смешанного голосования, в котором на равных основаниях участвовали представители казачьего и иногороднего населения.

Можно согласиться с тем, что к июлю 1917 г. сословные казачьи органы, имевшие своей социальной базой наиболее организованную часть населения области, взяли верх<sup>1</sup>. В конечном счете, отмечают исследователи, основным и непосредственным результатом июльских (1917 г.) событий на Кубани явилось то, что управление областью фактически стали осуществлять органы, сформированные казачеством: Войсковая рада и Войсковое правительство, а на местах – отдельные и станичные правления во главе с выборными атаманами<sup>2</sup>.

Позиция областного комиссара и Войсковой рады нашла поддержку у Временного правительства, о чем свидетельствует полученная комиссаром Временного правительства Бардижем телеграмма из министерства внутренних дел Временного правительства, в которой говорилось об одобрении министерством решения комиссара опереться в своей деятельности на Войсковое правительство. «Раз из состава Областного совета и Исполнительного Комитета вышли представители казачьей части населения области, – говорилось в телеграмме, – и кубанское казачество отказалось признать авторитет упомянутых организаций, то МВД, не считая возможным считать областной комитет тем органом, который должен являться поддержкой авторитета власти, сотрудничая с комиссаром, осуществляющим все предначертания Правительства в единении с объединенными местными общественными организациями, как по местным условиям такой контакт возможно было бы установить»<sup>3</sup>.

Точку зрения центрального Временного правительства с позиций февральской демократии нельзя считать адекватной, она делегитимизировала органы

---

<sup>1</sup> Кубань и казачество (конец XVIII в. – 1920 г.) (историко-правовое исследование). Ростов н/Д.: АПСН СКНЦ ВШ, 2003. С. 283.

<sup>2</sup> Никитин А.Н. Указ. соч. С. 36.

<sup>3</sup> Вольная Кубань. 1917. 28 июля.

публичной власти, избранные прямыми и равными выборами, компенсируя их непризнание предложением о создании «не очень многочисленного» Совета представителей всех частей населения области при областном комиссаре<sup>1</sup>. При этом оставалось непонятным, как этот немногочисленный орган, впоследствии образованный из трех человек, мог выразить интересы многочисленного иногороднего населения, по существу лишившегося своего представительства на краевом уровне.

Всесословные органы власти, однако, упорно отстаивали свою легитимность. В воззвании, напечатанном в газете «Кубанский край», акции казачьего самоопределения были названы «дерзким нарушением областной конституции», утвержденной областным съездом депутатов, явным попранием воли всего населения Кубани.

Авторы воззвания формально были правы в том отношении, что Областной совет и Областной исполнительный комитет были учреждены Съездом депутатов всего населения Кубани, следовательно, «упразднить эти учреждения был правомочен только Съезд депутатов, а не казачья часть Областного совета»<sup>2</sup>.

Несмотря на объявленный роспуск, общекраевые органы власти, созданные Съездом представителей населенных пунктов Кубанской области, не сложили официально своих полномочий, продолжая формально функционировать, например, в форме заседаний Кубанского областного исполнительного комитета. Так, на заседании этого органа 19 августа 1917 г. было принято решение о создании объединенного областного органа для управления гражданской частью области в составе 5 членов, которым стало Бюро Исполнительного Комитета. Сам Областной исполнительный комитет должен был периодически созываться для решения общих вопросов<sup>3</sup>.

Раздвоение государственной власти на Кубани провоцировалось сословным разделением края на казачье и так называемое иногороднее население, не припи-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Кубанский край. 1917. 9 июля.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 17. Л. 34-35.

санное к казачьему сословию (войску), которое в упразднении общесословных органов власти правомерно усматривало ликвидацию своего представительства.

Следует отметить, что и казачье, и иногороднее население не было однородным, включая как консервативную, так и прогрессивную часть, имевшую преимущественно эсеровскую партийную принадлежность, готовую к компромиссу и предпринимавшую попытки к консолидации краевой власти.

Так, представителями преимущественно иногороднего населения 6 июля 1917 г. было проведено совещание делегатов общественных организаций для рассмотрения и устранения раскола в Кубанском областном совете между представителями казачества и иногороднего населения, на котором был поднят вопрос об учреждении для Кубанской области должности второго комиссара, как представителя иногороднего населения, с учетом проказачьей ориентации областного комиссара<sup>1</sup>.

Само кубанское казачество не было единым, включая две субэтнические категории, имевшие свою территориальную дислокацию: черноморское казачество, происходившее из запорожского и проявлявшее тенденцию к самостийности, и казачество линейное, сформированное преимущественно миграцией из Велико-россии. Руководящие органы Кубанского края в то же время официально отрицали антагонизм между этими ветвями казачества, подчеркивая единство интересов кубанского казачества. Так, в одном из своих Обращений Кубанская законодательная рада говорила об искусственности разделения кубанцев на черноморцев и линейцев, первых из которых обвиняли в ориентации на Украину. «Все это ложь и провокация, – указывалось в обращении, – Кубань едина и она ориентируется на единую, но демократическую Россию, дорогую и близкую нам, как и всему русскому народу»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Кубанский край. 1917. 25 июля.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1919. 20 октября.

Важным этапом формирования кубанской государственности в рассматриваемый период стали **Временные положения о высших органах власти в Кубанском крае**, принятые Войсковой радой 7 октября 1917 г.<sup>1</sup>

Название этого акта свидетельствовало об изменении официального наименования региона, ставшего теперь краем, что, очевидно, преследовало цель повысить государственно-правовой статус Кубани в качестве составной части России.

Эти Временные положения, устанавливающие определенный государственный режим в крае, должны были действовать до издания Всероссийским учредительным собранием основных законов.

Схема государственной власти на Кубани согласно этому акту основывалась на уже признанных политико-правовых посылах, включавших представительное правление и массовое избирательное право.

Верховным органом власти с функциями учредительного свойства называлась Кубанская краевая рада, избираемая из расчета один депутат на пять тысяч населения. Населенный пункт с числом жителей менее пяти тысяч, но имеющий самостоятельный орган самоуправления, избирал в Краевую раду одного представителя.

Активное избирательное право предоставлялось «гражданам Кубанской области», достигшим 20-летнего возраста, на основании всеобщего (без различия пола), прямого, равного и тайного избирательного права.

Военнослужащие могли принимать участие в выборах на общих основаниях по месту нахождения военной части или учреждения, в которых они состояли на службе.

Краевая рада имела свои фракции, которые строились не по партийному признаку, не имевшему в кубанском казачестве устойчивых традиций, а по административно-территориальному – от 7 отделов Кубанской области, а также отдельная горская фракция.

Высшим законодательным органом в Кубанском крае называлась Кубанская законодательная рада, полномочная издавать законы, касающиеся всего края, рас-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 11 октября.



смагивать и утверждать краевой бюджет, избирать Контролера и представителя края при центральном правительстве, обсуждать запросы о деятельности Кубанского правительства, созывать Краевую раду.

Деятельность Законодательной рады носила сессионный порядок, состояла из сессий осенней, весенней и чрезвычайных. Время открытия весенней и осенней сессий определялось самой Радой, чрезвычайные сессии должны были созываться Кубанским правительством по его постановлению или по заявлению абсолютного большинства членов Законодательной рады.

Первая Законодательная рада избиралась по норме один депутат на 20 000 населения. Законодательная рада первого созыва, однако, избиралась не населением, а Краевой радой, в чем сказывался компромисс между принципом народного представительства и интересами государственной безопасности, на собраниях членов Рады от семи отделов. Срок полномочий первой Законодательной рады устанавливался до утверждения Всероссийским учредительным собранием основных законов Государства Российского «как Федеративно-Демократической Республики», но не более трех лет.

Высшим органом исполнительной власти в крае называлось Кубанское правительство, образуемое Законодательной радой в составе председателя и 10 членов, управляющих различными ведомствами: дела гражданского управления, военное дело, финансы, продовольствие (снабжение), юстиция, торговля и промышленность, пути сообщения, народное здравие, а также секретаря правительства. На положении членов правительства находились, но в состав его не входили контролер и представитель края при центральном Временном правительстве, что гарантировало самостоятельность контрольной ветви власти.

В компетенцию Кубанского правительства входило составление краевого бюджета и представление его с заключением Контролера на утверждение Законодательной Рады; обсуждение вопроса о разработке новых законов; внесение законопроектов на утверждение Законодательной Рады; «наблюдение за успешностью и планомерностью деятельности ведомств».

Коллегиальный войсковой контроль согласно Временным положениям был преобразован в единоличный в лице краевого контролера, независимого от краевого правительства, но с правом участия в его заседаниях. Тем самым конституировалась контрольная власть в лице кубанского контролера, который сам и через подведомственных ему и им назначаемых чинов производил ревизию доходов и расходов всех органов исполнительной власти края, знакомился с их фактической в сфере финансово-хозяйственной деятельностью, доводя результаты ревизии до сведения Законодательной Рады.

Временные положения о высших органах власти в Кубанском крае вводили должность войскового атамана, называемого главой и представителем Кубанского края в отведенных ему пределах, одновременно состоявшего «высшим начальником всех кубанских казачьих военных сил или войск, временно или постоянно расположенных в Кубанском крае». Должность эта конституировалась как выборная, в чем усматривалось следование древней казачьей традиции.

Войсковой атаман избирался Краевой радой сроком на три года. С избранием войскового атамана окончательно упразднились должности наказного атамана и начальника области, функции которых переходили к войсковому атаману, Кубанскому правительству и Законодательной раде по принадлежности.

9 октября 1917 г. Краевая рада избрала войсковым атаманом из трех кандидатов полковника А. П. Филимонова, прежде занимавшего должность председателя Войскового правительства<sup>1</sup>.

Вступление Войскового Атамана в должность получило характер инаугурации, включавшей торжественный молебен на площади Войскового собора с вручением ему атаманской булавы, которой пользовались его предшественники из числа выборных атаманов.

Характеризуя систему государственной власти, учрежденную Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г., следует отметить, что она в целом соответствовала общепризнанным стандартам демократической государственности, существовавшим в рассматриваемое время.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 11 октября.

Власть оказывалась функционально разделенной между разными ее носителями, обладавшими несовпадающей компетенцией.

В этом акте, нередко именуемым конституцией Кубанской области, обнаруживались элементы парламентаризма, отдельные сдержки и противовесы, обеспечивающие конституционный баланс ветвей государственной власти, а именно:

1. Вотум недоверия, который Краевая рада абсолютным большинством голосов могла адресовать войсковому атаману, Войсковому правительству, Контролеру и Представителю при Центральном правительстве, влекущий их немедленную отставку.

2. Институт промюльгации принятых Законодательной радой законов, утверждаемых и обнародуемых войсковым атаманом в месячный срок.

3. Институт законодательного veto, позволявшего Войсковому Атаману отклонять принятые законопроекты со своей мотивацией, возвращаемые в этом случае Законодательной раде на повторное рассмотрение.

При этом вето главы края, как и принято в республиканском правлении, было только отлагательным, преодолимым: не утвержденный войсковым атаманом законопроект, будучи вторично, без всяких поправок, одобрен Законодательной радой, немедленно воспринимал силу закона и в трехдневный срок опубликовывался атаманом.

4. Институт парламентского запроса, принадлежащего Законодательной раде, как важнейшее проявление парламентского контроля, позволяющего проверять деятельность органов исполнительной власти на предмет соответствия законодательным требованиям.

5. Институт контрассигнации, предполагавший скрепление актов главы края подписями правительственных чинов: все акты, постановления и распоряжения войскового атамана должны были скрепляться подписью одного из членов Кубанского правительства по принадлежности.

6. Институт депутатского иммунитета, обеспечивавшего независимость и неприкосновенность народных избранников. Члены Краевой и Законодательной рад во время сессии без разрешения соответствующего представительного собра-

ния не могли подлежать личному задержанию или судебному преследованию, за исключением случаев «захвата» на месте преступления.

В то же время конституционная схема организации государственной власти на Кубани не была до конца отработана. Она имела очевидные юридические пробелы, к которым можно отнести некоторую размытость полномочий Кубанской краевой рады, отсутствие четкого статуса у войскового атамана, который, с одной стороны, позиционировался как глава региона, с другой – обладал властью условной, контролируемой краевым правительством посредством института контрагнации.

Если оценивать форму государственного правления на Кубани, учрежденную Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г., в сравнении с Временным положением об управлении Кубанским казачьим войском от 17 июня 1917 г., то ее условно можно назвать парламентско-президентской с учетом введения должности главы края с единоличными полномочиями.

Временные положения от 7 октября 1917 г. вводились в действие немедленно по утверждению Кубанской краевой радой и подлежали представлению на утверждение центрального Временного правительства. Хотя последнее их официально не утвердило, фактически они применялись на всей территории края.

Кубанская законодательная рада 14 ноября 1917 г. сформировала Кубанское краевое правительство в следующем составе: председатель правительства (Л. И. Быч), члены Правительства: по делам гражданского управления, по военным делам, по народному просвещению, по судебным делам, по делам торговли и промышленности, по делам земледелия, краевой контролер, секретарь правительства, представители краевого правительства с правами членов правительства: при центральном правительстве, в объединенном Правительстве Юго-Восточного союза. Предполагалось также заполнение должностей членов по народному здравью, по делам финансов, по делам путей сообщения и по снабжению<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 21 ноября.

После большевистского переворота и низложения центрального Временного правительства происходит консолидация государственной власти на Кубани, полностью переходящей к официальным органам региональной власти. Так, 4 декабря 1917 г. Кубанское краевое правительство со ссылкой на отсутствие законной центральной власти и образование в Кубанском крае местного правительственного органа, принявшего на себя всю полноту государственной власти в крае, постановило, что все действующие в Кубанской области правительственные учреждения и лица подчиняются Кубанскому краевому правительству как в отношении исполнительных функций, так и в отношении расходования всякого рода кредитов, требовавшего разрешения или утверждения центрального Российского Правительства или его органов<sup>1</sup>.

В исторической и правовой литературе, посвященной кубанским событиям 1917 г., неизменно подчеркивается юридическая дискриминация иногороднего населения Кубани. Однако анализ конституционного законодательства и практики его применения на Кубани в рассматриваемый период свидетельствует о тенденциозности подобной позиции, о реальном участии иногородних в государственной жизни Кубани, их широком представительстве в публичных структурах края, приобретающих в этом смысле коалиционный характер.

Так, в составе правительства Кубанского края, сформированного в соответствии с Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г., три места предоставлялось казакам, в том числе одно представителю горцев.

Представители иногороднего населения неоднократно приглашались на заседания органов казачьего управления и даже включались в их состав. Так, 2 октября 1917 г. на заседании Кубанской рады представителям коренного иногороднего населения было предоставлено одно место в президиуме заседания и одно – секретаря заседания (одно место в президиуме было предоставлено горцам)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 10 декабря.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 4 октября.

Для предварительной разработки проекта положения о самоуправлении и управлении в Кубанской области создавалась смешанная комиссия из состава Законодательной рады и Съезда иногородних на паритетных началах, при участии представителей горцев<sup>1</sup>.

Кубанской краевой радой 16 декабря 1917 г. было принято решение о равном представительстве в Законодательной раде и краевом правительстве казачества и иногородних, согласно которому Законодательная рада должна была состоять из 69 казаков, 69 иногородних и 9 горцев, а Краевое правительство – из 5 казаков, 5 иногородних и 1 горца<sup>2</sup>.

В рассматриваемый период предпринимались меры по расширению представительства иногородних на уровне местной власти, 20 декабря 1917 г. Краевая рада приняла резолюцию, согласно которой на местах атаманом должен был быть казак, а его помощником – иногородний<sup>3</sup>.

В организации государственной власти кубанское руководство старалось выдерживать сословный паритет, который проявлялся, например, в том, что председателем Кубанской рады был черноморец Н. С. Рябовол, войсковым атаманом – линеец А. П. Филимонов, а председателем правительства – иногородний Л. И. Быч.

Подобные меры, однако, не могли до конца удовлетворить, во всяком случае, радикальную часть иногородних, подвергаемую нарастающей большевизации, требовавшую полного правового равенства, особенно в вопросах землепользования, передачи земель казенных, кабинетных, церковных, монастырских и частновладельческих в ведение земельных комитетов, создаваемых на широкой демократической основе, в то время как казачество настаивало на том, чтобы за счет именно этих земель в первую очередь удовлетворялись казачьи станицы, страдающие малоземельем.

Земельная политика казачества основывалась на неотчуждаемости казачьих земель, которые иногородние в массе арендовали за «посаженную» плату, доста-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 15 ноября.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 19 декабря.

<sup>3</sup> Вольная Кубань. 1917. 22 декабря.

точно обременительную, что выдавало привилегированный статус казачества. Как справедливо указывается в литературе, «российское законодательство до 1917 года рассматривало казачество как особое воинское сословие, имевшее привилегии за несение обязательной службы»<sup>1</sup>

В октябре 1917 г. Рада принимает резолюцию, согласно которой все земли, находящиеся на территории Кубанской области, переходят Кубанскому войску, т. е. казачеству<sup>2</sup>. В литературе справедливо указывается, что причиной отказа от диалога стояла проблема земельного передела<sup>3</sup>.

Между тем, казачество в 1917 г. образовывало меньшую часть населения, составляя 45, 8%, в то время как иногородние составляли 39%, коренные крестьяне – 13, 3%, горцы – 1, 9%<sup>4</sup>.

Органы краевой власти – Рады во всех их моделях и создаваемые ими правительственные органы воспринимались иногородним населением как органы сословные, отражающие интересы казачества, что имело свои основания, учитывая, что на общесословный Съезд представителей населенных пунктов Кубани в апреле 1917 г. отдельно на общих сходах избирались представители казачьего населения, впоследствии образовавшие органы казачьего управления. Как отмечал дореволюционный исследователь И. Покровский, «нельзя вливать новое вино в старые меха, нельзя строить новую жизнь на старой основе узкогрупповых сословных интересов, непрочность такого строительства сказывается очень скоро»<sup>5</sup>.

Неказачество настаивало на формировании общекраевых органов власти, равным образом избираемых всем дееспособным населением Кубани. На заседании Кубанской Войсковой Рады 2 октября 1917 г. представитель иногороднего

---

<sup>1</sup> Федотова Ю.Г. Роль казачества как субъекта общественного контроля в защите государственной границы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 1. С. 28.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 11 октября.

<sup>3</sup> Сивков С.М. Кубанское казачество и крестьянство накануне гражданской войны. Проблемы самоуправления // Становление казачьего самоуправления: по материалам науч.-практ. конференции. 26-27 февраля 1998 г. Ростов н/Д.: ДЮИ. 1998. С. 79.

<sup>4</sup> Величко Е.В. Земельный вопрос на Кубани в 1917-1919 гг. (анализ закона от 2 сентября 1919 г.) // Кубанское казачество: три века исторического пути: материалы Междунар. науч.-практ. конф. 23-27 сентября 1996 г. Краснодар: КубГУ, 1996. С. 39.

<sup>5</sup> Покровский И. На переломе // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 6–17. С. 5.

населения Куцемелов огласил Декларацию коренного населения, призывавшую к созыву съезда представителей всего населения области, избираемых путем всеобщего, равного и прямого голосования<sup>1</sup>, что выглядело небезосновательным, так как в рассматриваемое время иногороднее население численно превосходило казачество.

Поддержка иногородними большевистского переворота, не признанного органами краевой власти, вызвала кризис доверия между казачеством и иногородними. Второй съезд иногородних в ноябре 1917 г. принял резолюцию о признании власти Советов, выразив недоверие всему президиуму, преимущественно эсеровско-меньшевистскому, переизбрал его<sup>2</sup>. Съезд иногородних категорически отверг введение войсковым атаманом вслед за большевистским переворотом в области военного положения, временно ограничивавшего основные права и свободы. Этот съезд оформил организационный разрыв с краевыми органами, объявив все постановления Краевой рады и краевого правительства «необязательными», признав невозможным дальнейшее проведение совместных заседаний с Войсковой радой, открыв отдельно свои заседания и избрав Кубанский областной совет народных комиссаров с претензией на руководство регионом<sup>3</sup>.

По вопросу организации неказачьего населения Кубанской области съезд постановил впредь до распространения Положения об отдельных комиссарах функции их поручить председателям отдельных комитетов. Все постановления и приговоры станичных сборов и правлений, в которых должно было участвовать и иногороднее население, назывались обязательными для него до тех пор, пока станичные сборы и правления руководствуются существующими и не отмененными положениями об управлении в казачьих областях<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 4 октября.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 16 декабря.

<sup>3</sup> Борьба за Советскую власть на Кубани в 1917–1920 гг. Краснодар: кн. изд-во, 1957. С. 133–137.

<sup>4</sup> Там же.



Законодательная рада, однако, на своем заседании 14 ноября 1917 г. требования съезда иногородних признала неприемлемыми, а сам съезд – распущенным, что усилило эскалацию конфликта<sup>1</sup>.

Очередной объединительной попыткой можно назвать съезд Кубанской Рады, собравшейся 14 декабря 1917 г., который в литературе получил название объединенного областного съезда, поскольку на нем присутствовала часть проходившего параллельно Второго съезда иногородних, не поддержавшая большевистский переворот. При открытии этого объединенного Съезда Председатель Краевого Правительства Л. И. Быч заявил: «Учитывая положение, Краевое Правительство, прислушиваясь к голосу населения, сочло нужным созвать представителей края, чтобы разрешить наболевший вопрос о соглашении между казачеством и иногородним населением»<sup>2</sup>.

Съездом была сформирована согласительная комиссия, в состав которой вошли и представители съезда иногородних. Рекомендациями комиссии предусматривалось безотлагательное создание бессловных органов местного самоуправления на демократических началах с одногодним цензом оседлости для приобретения активного избирательного права; обновление до введения постоянного положения о самоуправлении состава станичной администрации и станичных сборов с привлечением в них представителей от иногороднего населения на пропорциональных началах, но не больше половины общего состава<sup>3</sup>.

Съездом была принята резолюция согласительной комиссии о выборах председателя и президиума съезда, согласно которой президиум съезда образовывался из президиумов Краевой Рады и Съезда иногородних.

Кубанской Радой было принято решение о формировании краевых органов на паритетной основе: Законодательной Рады в составе 69 казаков, 69 иногород-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 17 ноября.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 17 декабря.

<sup>3</sup> *Скобцов Д.Е.* Три года революции и гражданской войны на Кубани. Париж: [Изд. автора], 1962. С. 93.

них и 9 горцев, Краевого Правительства в составе 5 казаков, 5 иногородних и 1 горца<sup>1</sup>.

На деле декабрьский съезд Краевой Рады не достиг организационно-правовой консолидации казаков и иногородних в виду низкой представительности последних, явившихся в составе всего нескольких человек.

Последующее развитие политических событий на Кубани подтвердило ошибочность размежевания краевых органов власти по сословному признаку, приведшего к расколу кубанского общества и массовому переходу иногородних на сторону советской власти.

Для конституционной характеристики Кубанского края рассматриваемого периода весьма показательна **Программа кубанского казачества и горцев**<sup>2</sup>, утвержденная Кубанской краевой радой 20 декабря 1917 г., в научной литературе практически не упоминаемая. Хотя этот документ был программного свойства, он ярко выражал конституционную политику кубанских властей.

Программа содержала характеристику государственного строя Кубани, называя наиболее совершенной формой правления Российскую Демократическую Федеративную Республику как единое государство, в состав которого Кубанский край должен был входить в «качестве равном равного штата».

Высшими органами краевого управления назывались Кубанская краевая и Законодательная рады, избираемые на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.

Краевая и Законодательная рады в вопросах организации обладали независимостью и самостоятельностью.

Программа содержала раздел основных прав, провозглашая равенство граждан перед законом без различия пола, вероисповедания и национальности. Все привилегии и гражданские ограничения (сословные, национальные и вероисповедальные) отменялись.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 19 декабря.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1918. 4 января.

Документ провозглашал неприкосновенность личности и жилища, свободу совести, печати, собраний, союзов и передвижения.

Программа содержала перечень социально-экономических прав, достаточно редких для конституционного законодательства того периода, провозглашая свободу рабочих союзов и право стачек, введение законодательным путем 8-часового рабочего дня во всех отраслях производства (кроме сельскохозяйственного), учреждение примирительных камер из представителей труда и капитала на паритетных началах, обязательное страхование рабочих при посредстве государства от болезни и несчастных случаев за счет работодателей.

Наряду с правами Программа формулировала обязанности, в частности, воинскую, как всеобщую, равную и обязательную для всего мужского населения.

В области просвещения программировалось всеобщее обязательное и бесплатное обучение детей в начальной школе «на материнском языке», бесплатное обучение во всех типах школ.

Программа эта, однако, оставляла ряд вопросов. Судя по ее тональности, она распространялась на все население края, однако именовалась Декларацией казачества и горцев, игнорируя, таким образом, иногородний фактор.

Документ консервировал сословный статус казачества, устанавливая, что казаки должны отбывать службу в казачьих частях с казачьим составом офицеров, а казачьи воинские части сводиться в чисто казачьи бригады, дивизии, корпуса и находиться на собственной территории. Предполагалось изъятие казачьих войск из подчинения командующего военным округом и подчинение войсковым атаманам тех войск, на территории которых они находятся.

При этом на казачьи воинские части «ни в коем случае» не могла возлагаться полицейская служба в роли жандармов и полицейских.

Земельный вопрос Программа решала исходя из тезиса неотчуждаемости казачьих земель, оспариваемое иногородним населением, настаивавшим на уравнительном землевладении, устанавливая, что все земли Кубанского казачьего войска составляют его неприкосновенную собственность.

Гражданская война, захватившая Кубанский край в начале 1918 г., разрушала все попытки к объединению населения на демократических началах, принимавшиеся органами краевой власти. Примечательна в этом отношении Декларация Кубанского краевого правительства, оглашенная в заседании Законодательной рады 28 января 1918 г., в которой Правительство, признавая состав Законодательной рады не вполне совершенным представительством населения края, называло своей «первейшей и насущнейшей» задачей созыв в кратчайший срок Краевого учредительного собрания путем избрания представителей в него всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием без различия пола, национальности и вероисповедания, с передачей ему всех прав Законодательной рады и краевого правительства<sup>1</sup>.

Кубанское краевое правительство своими задачами ставило:

– принятие мер к удовлетворению земельной нужды трудового земледельческого населения края; регулирование сельскохозяйственных земельных отношений. В помощь ведомству земледелия в целях ускорения работы, а также в целях «наилучшего согласования ее с пожеланиями местных людей», предполагалось немедленно приступить к созданию земельных комитетов в крае с привлечением к ним представителей местного общества и специалистов на основаниях, указанных Законодательной Радой, и к передаче в их ведение всех частновладельческих и прочих земель сельскохозяйственного назначения, предположенных к отчуждению на основании постановления Рады от 20 декабря 1917 г.;

– в области защиты трудовых прав граждан: законодательное установление 8-часового рабочего дня, коллективного договора, запрещение сверхурочных работ, запрещение детского и женского труда на вредном производстве, государственное страхование рабочих в случае полной или частичной потери трудоспособности, обеспечение за рабочими права стачек и забастовок, установление уголовной ответственности предпринимателей за нарушение законов об охране труда, организация демократической фабричной инспекции и подчинении ее надзору всех видов наемного труда;

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1918. 31 января.

– в области финансов освобождение от налогового бремени малоимущих классов и перенесение его на состоятельные классы путем осуществления в полной мере прогрессивного подоходного налога и возможного уменьшения косвенных налогов на предметы первой необходимости;

– в сфере юстиции: независимость суда, расширение выборного начала в отношении судебных деятелей, наибольшее приближения судов к населению, достижение необходимой скорости в судопроизводстве, необходимость привлечения к судебной деятельности всех граждан без различия происхождения и вероисповедания и ведение судопроизводства в низших инстанциях на родном языке;

– в деле народного просвещения: осуществление всеобщего обязательного и бесплатного образования; установление преемственной связи между всеми тремя типами школ – низшей, средней и высшей; приближение к народу среднего образования; развитие профессионального технического образования; открытие в крае высшего учебного заведения; свобода преподавания в школах на родном языке;

– в области здравоохранения обеспечение населения бесплатной медицинской помощью<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечается в литературе, принятая правительством программа выходила за рамки обычного документа. Это скорее была полномасштабная декларация конституционного характера, совершенно не похожая на все документы, которые в 1917 г. разрабатывались на Кубани различными органами государственной власти<sup>2</sup>.

Дальнейшей редакцией государственного устройства Кубанского края стали **Временные основные положения о высших органах власти в Кубанском крае**, выработанные комиссией по самоуправлению Законодательной рады и рассмотренные этой Радой на заседании 23 февраля 1918 г.

Согласно этому акту Кубанский край объявлялся народной республикой как равный член, входящий в состав объединенной Федеративной Российской Рес-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1918. 31 января.

<sup>2</sup> *Коровин А.А.* Государственное управление и самоуправление на Кубани в 1917 г.: автореф. дис. ...канд. ист. наук. Майкоп, 1998. С. 21–22.

публики. Источником высшей власти в Кубанском крае называлась воля всех граждан.

Краевая власть в местной жизни объявлялась независимой и самостоятельной, а в общегосударственных вопросах – подчиненной центральной власти.

Органом законодательной власти называлась Законодательная рада, исполнительная – Кубанское краевое правительство, состоявшее из 5 казаков, 5 иногородних и 1 горца.

Председатель правительства избирался Радой, остальные члены - по соглашению с председателем правительства и с одобрения Законодательной рады.

Сохранялась должность войскового атамана, именуемого главой Кубанского казачьего войска и начальником войск временных и постоянных, расположенных на территории Кубанской области<sup>1</sup>.

В сравнении с Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г. новая редакция этих положений выглядела более демократичной: упразднялась Кубанская краевая рада, обладавшая по существу неограниченными полномочиями; в высших органах власти обеспечивалось паритетное представительство иногородних, войсковой атаман уже не назывался главой края, но только главой Кубанского войска, он утрачивал право вето на акты законодательной власти, которое на заседании первой Краевой рады вызвало раскол между казачьей и иногородней фракциями.

Таким образом, новое издание «кубанской конституции» в большей мере учитывало интересы неказачьего населения, о чем говорилось докладчиком по законопроекту Каплиным, отметившим, что недовольство иногородних односторонностью прежней «кубанской конституции» побудили комиссию по самоуправлению самостоятельно представить Законодательной раде новые Временные основные положения о высших органах власти в Кубанском крае.

Эти временные основные положения, однако, не получили своей практической реализации ввиду захвата Кубани большевиками, упразднившими акты прежних краевых органов власти.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 27 февраля.

Следует отметить, что в рассматриваемый период наряду с государственным происходило и общественное самоопределение народов Кубани в формате национально-культурной автономии, не требующей создания государственных образований. Так, 28 мая 1917 г. в г. Армавире состоялся первый съезд представителей казачьего населения из шести отделов Кубанской области для разрешения вопроса об объединении казачьего населения Кубанской области, в котором участвовало 145 человек.

В докладе инициатора этого мероприятия инженера И. А. Маймулина говорилось об объединении казачьего населения с целью свободного обсуждения всех краевых нужд и выяснения наилучшего способа их удовлетворения в связи с переживаемым моментом и о создании своей казачьей организации, «при помощи которой только и можно было бы выявлять общее мнение населения Кубанской области». На съезде единогласно было признано необходимым учредить в Кубанской области казачью организацию под названием «Кубанский казачий круг» и был принят устав Кубанского казачьего круга<sup>1</sup>.

14 сентября 1917 г. газета «Вольная Кубань» опубликовала Обращение Кубанского областного горского комитета к горцам Кубанской области, призывавшим к примирению обеих частей Областного совета и Областного исполнительного комитета и извещавшего об образовании для урегулирования конфликта Областного горского совета и его исполнительного комитета.

Подобные институты национально-этнической автономии, однако, не оказали заметного влияния на развитие политических процессов в крае.

Заслуживает внимания характер политического режима, сложившегося на Кубани, который (демократический, деспотический, авторитарный, тоталитарный и др.) в конечном счете предопределяется полнотой и защитой прав личности, преимущественно гражданских и политических.

Здесь следует учитывать, что на Кубанскую область как составную часть Российского государства в полной мере распространялись акты Временного пра-

---

<sup>1</sup> Свободная Кубань. 1917. 17 июня.

вительства в части отмены всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений.

Критики кубанской государственности периода февральского режима ее недостатком называли сословное неравенство между казаками и иногородними.

Правовое неравенство казаков и иногороднего населения имело исторические корни и не могло быть устранено немедленно. Однако степень этого неравенства в советских источниках крайне преувеличивалась. Органы казачьего самоуправления многократно призывали к равенству всего населения, предпринимая к тому серьезные юридические попытки.

Так, 30 сентября 1917 г. Кубанская войсковая рада, рассмотрев вопрос о коренном населении, постановила, что гражданские права и обязанности в вопросах как управления, так и самоуправления кубанское коренное население осуществляет наравне с казачеством немедленно<sup>1</sup>.

11 ноября 1917 г. Законодательная рада приняла ряд решений по расширению статуса иногороднего населения, во многих отношениях приравниваемого к казачеству. Так называемым цензом правомочности, дающим полные избирательные права, было признано трехлетнее пребывание в области. Был полностью отменен имущественный избирательный ценз.

В состав краевого правительства были введены три представителя иногороднего населения, помимо уже избранного одного иногороднего члена правительства, с тем, чтобы кандидатуры этих лиц были предложены съездом иногородних по соглашению с представителем краевого правительства.

По вопросу об изменении управления станицами Законодательная рада признала необходимым предоставить право избирать сходам иногородних в состав станичного правления одного помощника станичного атамана, а также помощника писаря из числа иногородних жителей, с отнесением содержания этих лиц за счет общества иногородних.

Кубанскую демократию следует оценивать с позиций своего времени, тех конституционных координат, в которых пребывали современные ей страны.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 3 октября.



Нельзя упрекать режим в отсутствии таких прав и свобод, которые стали достоянием более позднего времени. Наличие 3-летнего стажа проживания для иногородних по реализации избирательных прав не являлось дискриминацией с учетом того, что ценз оседлости в рассматриваемое время существовал в мире повсеместно и на Кубани не был самым продолжительным. Стаж проживания как условие реализации пассивного избирательного права оправдывался усиленной миграцией в пределы Кубанского края, наличием значительной массы новоприбывших, не адаптированных к политическим условиям Кубани.

Гораздо важнее обратить внимание на то, что в Кубанской области, отмеченной сильными патриархальными традициями, практически немедленно по провозглашению нового строя утвердилось гендерное равенство, полное и равное наделение женщин избирательными правами на всех уровнях представительной системы.

Поэтому оценивая политический режим, сложившийся на Кубани к исходу 1917 г., мы имеем основания назвать его в целом **демократическим**, основанным на юридическом равенстве граждан, полноте политических и личных прав и свобод, политическом плюрализме, многопартийности, наличии реального парламентаризма, включающего демократические парламентские процедуры и механизм разделения властей. Нельзя не согласиться с тем, что руководители Кубани однозначно и категорично высказывались против возможной реставрации монархии, старого строя, выступали за установление республики, проводили социальноориентированную политику. Они всемерно содействовали организации краевой власти на принципах выборности, при активном и непосредственном участии местного населения, контроле со стороны последних за своими избранниками<sup>1</sup>.

Разумеется, подобный режим с позиций правового государства не являлся идеальным. Полной правоспособностью на Кубани в рассматриваемый период обладало только так называемое правомочное население, в состав которого входили казаки и коренные иногородние, т. е. иногородние, имевшие трехлетний

---

<sup>1</sup> *Никитин А.Н.* Противодействие организованной и общеуголовной преступности в суверенной Кубани // История государства и права. 2006. № 4. С. 19.

стаж проживания на Кубани. Но следует учитывать, что режим этот конструировался только как временный, переходный, существовавший до созыва Учредительного собрания России, выборы в которое интенсивно проходили на Кубани, призванного завершить революционные преобразования созданием твердых и постоянных форм демократической государственности и гарантий гражданской свободы.

После оставления в феврале 1918 г. Екатеринодара органы краевой власти – Кубанская законодательная рада и Краевое правительство официально не заявили о самороспуске, проводя отдельные заседания в разных населенных пунктах Кубани, не имевшие, однако, должного кворума. 17 марта 1918 г. в станице Новодмитриевской между представителями Кубанской области и командованием Добровольческой армией было заключено соглашение, предусматривавшее продолжение деятельности Законодательной рады, войскового правительства и войскового атамана. Фактически же эта деятельность не имела публичного характера и постоянной территориальной базы деятельности.

## **1.2 Институт комиссара Временного правительства на Кубани**

В характеристике краевой власти на Кубани в 1917 г. значимое место занимает комиссар Временного правительства, как представитель центральной власти в регионе, назначаемый Временным правительством. Важно отметить, что правительственный комиссар организационно не входил в региональные госструктуры, а являлся институтом центральной власти в лице Временного правительства, строго ему подчиненным<sup>1</sup>.

Хотя комиссар Кубанской области не был интегрирован в государственную организацию на Кубани и непосредственно не характеризовал ее статус, тем не менее, он функционировал в режиме тесного взаимодействия с органами краевой

---

<sup>1</sup> См.: *Аверьянова В.Р.* Институт Комиссара Временного Правительства на Кубани в государственно-правовой системе февральского режима // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики.* 2016. № 5. С. 105–109.

власти, активно влияя на проводимую ими политику и принимаемые решения и в этом качестве является предметом диссертационного анализа.

В губерниях земских правительственными комиссарами автоматически становились председатели губернских земских управ, в иных административных единицах, в том числе казачьих регионах, они назначались Временным правительством.

В неземские губернии комиссары по большей части присылались из центра, что заняло больше времени при организации власти комиссаров на указанных территориях. Здесь Временное правительство гораздо шире привлекало депутатов Государственной думы, городских голов, местных общественных деятелей<sup>1</sup>.

Как отмечается в литературе, в первые месяцы революции комиссары Временного правительства обладали, как правило, номинальной властью. В большинстве случаев они являлись представителями общественных исполнительных комитетов, были тесно связаны с местной общественностью и поэтому не могли отдавать распоряжения, которые расходились бы с волей большинства населения. Затем с развитием событий в мае-июне 1917 г. происходит ослабление общественных исполнительных комитетов и усиливается власть комиссаров Временного правительства, с помощью которых центральная власть пыталась управлять страной<sup>2</sup>.

Длительное время после Февральской революции статус комиссаров центральной власти в регионах не имел надлежащей нормативно-правовой основы. Разработкой их правового положения занималась комиссия по выработке инструкции комиссарам Временного правительства, проведшая 12 заседаний.

На съезде губернских комиссаров центральных губерний 22-23 апреля 1917 г. были определены основные самого института правительственных комиссаров. В своем выступлении министр-председатель Львов заявил о создании при министерстве внутренних дел особого совещания из представителей науки, обще-

---

<sup>1</sup> См. *Трусова Е.М.* Эволюция властных структур и общественные достижения юга России (после свержения самодержавия). Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2002. С. 41.

<sup>2</sup> См.: *Сагалаков Э.А.* Институт комиссаров Временного Правительства: автореф. дис. ... канд. истор. наук. М, 1997. С. 17.

ственных работников и демократических организаций, выработавшего ряд предложений по реформе местного управления и самоуправления.

По словам премьера, основная мысль Положения о губернских и уездных комиссарах, предложенного к рассмотрению на съезде комиссаров, сформулирована в следующих словах: губернский комиссар есть первый в губернии представитель Временного правительства и государственного единства, хранитель неприкосновенности прав народного представительства и гражданской свободы, страж точного и повсеместного соблюдения законов, постановлений, распоряжений и указов, блюститель пользы и нужд государства, а равно общественного благосостояния, спокойствия и безопасности.

В то же время в проекте не было упоминания о гражданских исполнительных комитетах, с которыми правительственные комиссары призваны были сотрудничать, называемых в выступлении Львова опорой губернского комиссара, что было существенным концептуальным пробелом.

Согласно проекту Положения о губернских и уездных комиссарах правительственному комиссару принадлежало право надзора как за местными правительственными учреждениями, так и за органами местного самоуправления. В отношении первых комиссару принадлежал надзор за законностью и целесообразностью их действий, в отношении вторых – только за законностью, при нарушении которой комиссар мог опротестовать действия органов местного самоуправления в суд. «Здесь у проектируемого представителя власти один путь – опротестование действий органов самоуправления в соответствующей инстанции действующего суда».

Примечательно, что на съезде прозвучало предложение об избрании губернских комиссаров общественными комитетами с последующим утверждением кандидатур министерством внутренних дел, таким образом облакаемых общественным доверием, что, однако, съездом принято не было<sup>1</sup>.

Только 19 сентября 1917 г. было принято Постановление Временного правительства № 246 «Об утверждении Временного положения о губернских (об-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 1. Л. 30.

ластных) и уездных комиссарах»<sup>1</sup>, определившее правовой статус правительственных комиссаров. По замечанию советского исследователя Е. П. Баранова, это Положение являлось кратким изложением Общего учреждения губернского т. II Свода законов Российской империи, где вместо губернаторов вводилось новое наименование «губернский комиссар»<sup>2</sup>.

Правительственные комиссары назначались на должность и освобождались от нее Временным правительством по представлению министра внутренних дел и по согласованию с региональным комитетом объединенных общественных организаций (чаще всего на местах, именуемых гражданскими комитетами), где таковые существовали. Комиссары при разрешении общих вопросов местного управления действовали совместно с упомянутыми комитетами, но несли персональную ответственность за законность и правильность всех распоряжений в области вверенного им управления. Всякое распоряжение в этой области имело законную силу лишь за подписью комиссара или его заместителя.

Правительственные комиссары наделялись полномочиями преимущественно надзорного порядка, осуществляя надзор за точным и повсеместным соблюдением законов, постановлений и распоряжений правительства местными органами управления и самоуправления.

Вскоре после своего назначения первый комиссар Временного правительства Бардиж в интервью газете «Кубанский курьер» относительно своей роли сказал: «Я являюсь представителем временного правительства. Мне поручен верховный контроль, как над административной, так и над гражданской частью управления областью. Роль комиссара можно рассматривать как передаточную инстанцию между населением и временным правительством»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. 1917. Отдел первый. Второе полугодие. Петроград: Сенатская типография, 1917. С. 2888.

<sup>2</sup> Баранов Е.П. Губернские комиссары Временного Правительства // Вестник Московского университета. Сер. Право. 1974. № 5. С. 68.

<sup>3</sup> Кубанский курьер. 1917. 19 марта.

На заседании Екатеринодарской городской думы 17 марта 1917 г. комиссар Временного правительства сказал: «Я прислан сюда, чтобы следить не за законностью, а за целесообразностью действий местных общественных организаций»<sup>1</sup>.

На период до образования органов земского и городского самоуправления местная власть, поскольку она не возлагалась законом на особые органы, должна была осуществляться правительственным комиссаром совместно с исполнительными комитетами объединенных общественных организаций (гражданских комитетов).

Согласно разработанным Временным Правительством общим основаниям взаимоотношений комиссаров и общественных исполнительных комитетов общественные исполнительные комитеты (общественно-исполнительные комитеты):

а) обсуждают вопросы местного управления, сметные предположения комиссаров, проекты обязательных постановлений, предположенные к изданию комиссарами и пр.;

б) входят к Временному Правительству через комиссаров с представлениями по вопросам управления и с предположениями об издании новых законов;

в) содействуют комиссарам в делах управления, делегируя по соглашению с комиссарами своих членов для участия в коллегиальных органах управления и посылая своих членов на места в случае столкновений различных интересов и неподчинения отдельных групп населения законным распоряжениям властей.

Назначение губернских комиссаров должно было производиться по соглашению с общественным исполнительным комитетом, который мог входить к министру внутренних дел за представлением об увольнении комиссаров, причем окончательное решение вопроса принадлежало министру внутренних дел и Временному правительству. Общественно-исполнительные комитеты могли делать заявления министру внутренних дел о неправильных действиях комиссаров<sup>2</sup>.

Согласно Положению комиссары Временного правительства:

---

<sup>1</sup> Журнал Екатеринодарской городской думы. 1917. № 12. С. 4.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 1. Л. 27.

– принимали меры к ознакомлению населения с законами, а также с подлежащими опубликованию для всеобщего сведения постановлениями и распоряжениями Временного правительства и других центральных государственных учреждений;

– осуществляли надзор за состоянием и деятельностью всех губернских и уездных правительственных учреждений гражданского ведомства, за исключением судебных мест, учреждений государственного контроля, государственного банка и высших учебных заведений;

– осуществляли в порядке надзора общее обозрение делопроизводства местных учреждений губернии.

В развитие этих положений комиссар Временного правительства в Кубанской области принимал решения по поддержанию мероприятий февральского режима на Кубани, в том числе по соблюдению декларированных прав и свобод. В этом отношении примечателен циркуляр комиссара Кубанской области атаманам отделов, станичным и хуторским атаманам, сельским и аульным старшинам от 9 октября 1917 г. № 4256, которым названным должностным лицам предлагалось принять к точному и неуклонному исполнению Постановление Временного правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах», в развитие которого комиссар постановлял:

– все без исключения российские граждане имеют право без особого на то разрешения устраивать собрания как в закрытом помещении, так и под открытым небом;

– все без исключения российские граждане имеют право без особого на то разрешения образовывать общества и союзы в целях, не противоречащие уголовным законам;

– принудительное закрытие общества или союза может последовать не иначе как по суду, притом лишь в том случае, если деятельность его оказалась направленной на достижение целей, воспрещенных уголовными законами.

Все правительственные учреждения в губернии для сведения сообщали губернскому комиссару о назначениях, перемещениях и увольнениях должностных лиц гражданского ведомства.

Органы местного самоуправления подлежали надзору губернского комиссара в отношении законности их действий.

Губернский комиссар представлял письменные отчеты и сведения о состоянии губернии министру внутренних дел, в ведении которого он состоял.

Проблема, однако, заключалась в том, что названное Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах, исходя из его названия, касалось только губерний и не распространялось на казачьи области, поэтому статус комиссара Временного правительств в Кубанской области мог определяться разве что по аналогии с губернским комиссаром. Статус комиссара Кубанской области определялся фактически органами региональной власти в порядке политической целесообразности, но не государственной необходимости. Так, например, согласно Положению «О Кубанской Войсковой Казачьей Раде» от 21 апреля 1917 г. роль комиссара Временного правительства в отношении Войскового правительства была названа *осведомительно-совещательной*<sup>1</sup>, что явно противоречило природе и назначению института правительственных комиссаров, не подчиненных региональной власти.

Акты Временного правительства не предусматривали создание органов областной автономии, поэтому взаимоотношения этих органов с комиссаром Временного правительства не имели надлежащей правовой основы. Не было законодательно обоснованным, например, вхождение Кубанского комиссара в состав Кубанского краевого правительства, созданного Законодательной радой 14 ноября 1917 г., в качестве представителя краевого правительства при центральном Временном правительстве<sup>2</sup>.

Первым и единственным комиссаром Временного правительства в Кубанской области был Кондратий Лукич Бардиж – потомственный кубанский казак,

---

<sup>1</sup> Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. Екатеринодар, 1917.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 21 ноября.



представлявший Кубанскую область в четырех Государственных думах, вступивший в должность правительственного комиссара 20 марта 1917 г.

К. Л. Бардиж сыграл видную роль в легализации новой власти на Кубани. Комиссар Временного правительства в своем воззвании к гражданам Кубани известил население о назначении его Комиссаром для управления под именем «нового Российского правительства», призывая население «свято верить нашему правительству и лицам им уполномоченным», называя местом пребывания комиссариата г. Екатеринодар<sup>1</sup>.

Постановлением от 24 марта 1917 г. К. Л. Бардиж предложил атаманам отделов и другим должностным лицам немедленно привести к присяге на верность Временному правительству всех служащих правительственных, общественных и частных учреждений, а также всех жителей населенных пунктов<sup>2</sup>.

Именно комиссар Временного правительства инициировал в марте 1917 г. переизбрание казачьих органов самоуправления, предложив произвести новые выборы в эти органы<sup>3</sup>.

Комиссар обладал определенными прерогативами в сфере обеспечения законности. Согласно Положению о гражданских комитетах городов Кубанской области<sup>4</sup> городские гражданские комитеты о каждом случае производимых ими арестов должны были в срочном порядке, не превышающем 3-х дней, доводить до сведения комиссара с указанием причин, цели и обстоятельств ареста, который областным комиссаром мог быть отменен.

В случае необходимости ареста должностных лиц правительственных или общественных учреждений гражданские комитеты предварительно должны были входить в спешном порядке в сношения с Комиссаром Временного Правительства.

Временный Комиссар следил не только за законностью, но и целесообразностью деятельности местных властей, о чем свидетельствует его распоряжение

---

<sup>1</sup> Листок войны. 1917. 18 марта.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 24 марта.

<sup>3</sup> Свободная Кубань. Там же.

<sup>4</sup> Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области. Екатеринодар, 2017.

от 12 апреля 1917 г., в котором со ссылкой на многочисленные обращения Комиссар предлагал местным обществам прибегать к смене писарей станичных и других правлений лишь в случае действительной необходимости, определяя на должность писарей только таких лиц, которые будет иметь от атаманов отделов свидетельства о достаточной их подготовке для занятия искомой должности<sup>1</sup>.

Реальное положение Кубанского областного комиссара нельзя было назвать устойчивым. Ему неоднократно выражалось недоверие, как со стороны органов казачьей власти, так и иногороднего населения, видевшего в нем сторонника казачьего самоуправления. Так, на съезде представителей населенных пунктов Кубани был поднят вопрос о правомерности деятельности комиссара Временного правительства К. Л. Бардижа, была оглашена телеграмма Баталпашинского исполнительного комитета о запрещении комиссаром Бардижем съезда, созываемого 7–8 апреля атаманом отдела. Доклад по этому вопросу, сделанный Закладным, отмечал, что этот запрет вызвал «протест и возмущение» местного населения в связи с чем исполнительным комитетом отдела была послана телеграмма министру-председателю Львову с протестом против действий Бардижа. Противники Комиссара указывали, что им был допущен целый ряд неправильных распоряжений (о цензуре газет и др.), не удовлетворялись своевременно требования местных исполнительных комитетов о смещении агентов старой власти (в станице Славянской и др.). Выступавшие в защиту Бардижа, напротив, отмечали, что атаманы отделов не могут созывать съезды, «они только чиновники, это дело самого населения».

В своем ответе Бардиж призвал к созидательной работе, выступив против безосновательного увольнения лиц, служивших при старом режиме, на чем настаивали иногородние.

На съезде на голосование была поставлена резолюция о доверии К. Л. Бардижу, поддержанная абсолютным большинством съезда<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись. 1. Дело 109. Л. 43.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 14 апреля.

Комиссару Временного правительства приходилось отстаивать свою независимость от областных органов власти. Так, на заседании Временного областного исполнительного комитета 27 марта 1917 г. председатель этого органа В. В. Скидан предложил, чтобы комиссара Бардижа в его поездке по области сопровождал один из членов Временного областного комитета, которым был назначен Т. О. Левитский. Комиссар временного правительства, однако, настоял, чтобы этот сопровождающий не вмешивался в особую компетенцию комиссара<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в противостоянии органов общесословного и казачьего управления на Кубани Комиссар Временного правительства стал на сторону органов сословной власти. В своем постановлении от 9 июля 1917 г. № 65 Бардижа со ссылкой на факт развала Кубанского областного комитета, якобы приведшего к дезорганизации местной жизни, выразил ту позицию, что «направление жизни и ее регулирование возможно только при участии, содействии и поддержке наиболее мощных общественных организаций», к которым областной комиссар отнес Войсковое правительство, возложив на него сохранение порядка и спокойствия в области, т. е. фактически признав полную власть казачьих органов власти<sup>2</sup>.

Организационной структурой института Кубанского комиссара являлся Войсковой совет, образованный согласно предложению Временного правительства о создании при комиссаре Временного правительства «не очень многочисленных по составу Совета представителей всех частей населения области для согласования и объединенного осуществления целого ряда мероприятий, касающихся всей области»<sup>3</sup>.

Таким органом стал Кубанский войсковой совет, образованный 10 сентября 1917 г. из 5 лиц: 2 от казачьего, 2 от иногороднего населения и 1 от горцев, обладавший совещательным статусом при правительственном комиссаре<sup>4</sup>. С этого

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 14.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 11 июля.

<sup>3</sup> Вольная Кубань. 1917. 28 июля.

<sup>4</sup> Вольная Кубань. 1917. 13 сентября.

времени можно было говорить о наличии комиссариата Временного правительства на территории Кубанской области.

После большевистского переворота 25 октября 1917 г. Кубанскому Комиссару переходят полномочия свергнутого Временного правительства по управлению краем. В приказе по Кубанской области от 26 октября 1917 г. № 35 комиссар Временного правительства и Войсковое правительство назвали захват власти большевиками «преступным и изменническим», постановив впредь до восстановления власти Временного правительства с 26 октября принять на себя осуществление государственной власти этого правительства в Кубанской области, объявив область на военном положении с приостановлением на этот период основных прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

С падением Временного правительства была решена и участь его комиссаров как ставленников центральной власти на местах. «Оставшись без высшего руководства, институт комиссаров быстро сошел с политической сцены»<sup>2</sup>. Актом Советского правительства должность комиссара Временного правительства упраздняялась<sup>3</sup>.

К. Л. Бардиж 10 октября 1917 г. официально сложил свои полномочия и передал свои обязанности войсковому атаману. Впоследствии он занял должность министра внутренних дел в краевом правительстве.

Последним крупным политическим достижением Кондратия Лукича, отмечают исследователи, стало формирование «паритетного правительства» и «паритетной Законодательной рады», в состав которой, помимо казаков, вошли представители горцев и иногородних. Будучи одним из главных творцов новой административной системы, сам К. Л. Бардиж отказался войти в правительство, посвятив свою деятельность созданию добровольных отрядов так называемого вольного казачества для борьбы с враждебными большевистскими силами<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 28 октября.

<sup>2</sup> Сагалаков Э.А. Указ. соч. С. 20.

<sup>3</sup> Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 1. Ст. 9.

<sup>4</sup> См. Кирюшин С.Ю., Сень Д.В. «Свой среди чужих, чужой среди своих»: судьба белого комиссара К.Л. Бардижа // Гуманитарная мысль. 2005. № 1. С. 143–162.

### 1.3 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.<sup>1</sup> 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 управления<sup>2</sup>.

Как отмечает Е. Е. Некрасов, «главным распорядителем всего станичного хозяйства, земельных угодий и капиталов являлся станичный сбор»<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Свод Законов Российской Империи, том второй, книга вторая. Изд. 1915 г.

<sup>2</sup> *Фарои Т.В.* Правовое регулирование системы государственного управления, самоуправления и суда на Кубани в конце ХУ111-начале ХХ в. Краснодар, 2009. С. 244.

<sup>3</sup> *Некрасов Е.Е.* Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2000, С. 148.

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 сословия<sup>1</sup>.

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 года<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Савченко М.С. Организационно-правовые основы деятельности казачества Юга России (середина XIX-начало XX в.в.): дис. ...д-ра юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 190–191.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 24 марта.

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 взыскания<sup>1</sup>.

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 власти<sup>2</sup>. 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 выступали<sup>3</sup>.

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-

---

<sup>1</sup> Сборник указов и постановлений Временного Правительства 27 февраля-5 мая 1917 г. Петроград, 1917. Вып. 1. С. 326.

<sup>2</sup> См.: *Аверьянова В.Р.* Гражданские комитеты на Кубани как органы местной власти // Проблемы эффективности права в современной России: по материалам Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. Краснодар: КубГУ. Т. 1. С. 225–232.

<sup>3</sup> См.: *Аверьянова В.Р.* Организация местной власти на Кубани в 1917–1918 г.: историко-правовой анализ // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 10. С. 65–69.



промышленного комитета, члены – председатель комитета помощи беженцам, председатель совета рабочих депутатов, секретарь – член совета сельскохозяйственного общества<sup>1</sup>.

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 комитета<sup>2</sup>, разработавшую Положение о гражданском комитете. От городской Думы были избраны представители в гражданский комитет – три в президиум комитета и десять в общее собрание<sup>3</sup>.

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»<sup>4</sup>.

В составе этого комитета создавались министерские должности, например, должность комиссара юстиции, которым стал В. Я. Арондер<sup>5</sup>.

Компетенция екатеринославского 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...»<sup>6</sup>.

В Кубанской области процесс формирования общественных комитетов проходил довольно интенсивно. Временный Кубанский областной исполнительный комитет, взявший на себя высшее управление в пределах края, в своем воззвании

---

<sup>1</sup> Кубанские ведомости. 1917. 16 марта.

<sup>2</sup> Журнал Екатеринославской городской думы. 1917 № 7. С. 6.

<sup>3</sup> Журнал Екатеринославской городской думы. 1917 № 8. С. 3.

<sup>4</sup> Листок войны. 1917. 7 марта.

<sup>5</sup> *Сергеев В.Н.* Становление государственной власти и самоуправления на Кубани в 1917 г. (Воспоминания Л.В. Балкевича) // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2001. № 1. С. 6.

<sup>6</sup> Центр документации новейшей истории Краснодарского края. Фонд 1774-Р. Опись 2. Дело. 359. Л. 26.

к населению в интересах революционного обновления призвал повсеместно создавать общественные комитеты, «взявшие в свои руки дело управления страной согласно указаниям нового правительства». Дело организации и объединения Кубанской области должно было выполнять само население через избираемые им общественные комитеты, образуемые на всех уровнях местного управления<sup>1</sup>.

К апрелю 1917 г. в Кубанской области насчитывалось порядка 200 гражданских комитетов<sup>2</sup>.

Основы правового положения гражданских комитетов определялись постановлением Областного исполнительного комитета от 4 апреля 1917 г., которое задачами комитетов называло:

- 1) поддержание общественного порядка;
- 2) устранение продовольственных затруднений;
- 3) проведение на местах мероприятий Временного правительства и Кубанского областного исполнительного комитета.

Устанавливалась схема образования этих комитетов, согласно которой атаманами станиц и хуторов, старостами и старшинами селений и аулов немедленно созывались общие (совместные) сходы всех совершеннолетних жителей каждого населенного пункта без различия пола, сословия и национальностей, избравшие членов местного исполнительного комитета в числе от 5 до 20, приблизительно по одному члену комитета на каждую тысячу жителей.

Кроме избранных указанным способом членов комитета в состав его в качестве постоянных членов должны были входить: 1) станичный или хуторской атаман, сельский староста или аульный старшина по принадлежности; 2) один представитель от кредитного или ссудо-сберегательного товарищества; 3) один представитель потребительского общества (в тех местах, где перечисленные учреждения имелись).

---

<sup>1</sup> Кубанские ведомости. 1917. 11 марта.

<sup>2</sup> Там же. Л. 36.

Образованные таким образом местные комитеты имели право привлекать в свой состав лиц, «участие коих будет признано полезным для дела, в том числе представителей различных общественных организаций».

В местные комитеты в то же время не могли избирать и быть избранными лица, ограниченные в правах судебными приговорами за общеуголовные преступления, привлекавшиеся к ответственности или состоящие под следствием за совершение корыстных преступлений<sup>1</sup>.

Общее руководство деятельностью местных комитетов принадлежало Временному Кубанскому областному исполнительному комитету, которому местные исполнительные комитеты должны были срочно сообщить о своем образовании и составе<sup>2</sup>.

Временный областной исполнительный комитет активно участвовал в формировании гражданских комитетов, осуществляя функцию организатора их деятельности, о чем свидетельствует, например, постановление областного исполнительного комитета от 24 марта 1917 г., которым по докладу уполномоченных Армавирского комитета общественной безопасности со ссылкой на напряженную и продуктивную работу этого комитета и установившуюся прочную связь с местными станичными и прочими комитетами были присвоены в порядке исключения из общего плана организации местных исполнительных комитетов функции отдельного комитета с общим координированием его работы с работой Временного областного исполнительного комитета и при полной согласованности принципиальных решений и мероприятий, касающихся всего отдела, с Временным комитетом, при этом постановления Армавирского комитета могли быть обжалованы в Областной исполнительный комитет<sup>3</sup>.

Областным исполнительным комитетом была принята Временная инструкция местным исполнительным комитетам станиц, хуторов, селений, аулов и др. населенных пунктов Кубанской области, согласно которой исполнительные комитеты действовали до образования по указаниям Временного правительства посто-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 16.

<sup>2</sup> Кубанские ведомости. 1917. 14 марта.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 13.

янных органов общественного самоуправления и руководствовались в своей работе распоряжениями Временного правительства, распоряжениями комиссаров этого правительства и Областного исполнительного комитета.

Согласно Временной инструкции местной администрацией указанных населенных пунктов области немедленно созывались общие совместные сходы всех совершеннолетних жителей каждого населенного пункта без различия сословий, национальностей, вероисповедания и пола, на которых должны были избираться большинством голосов «наиболее достойные» в местный исполнительный комитет в количестве «приблизительно» по одному члену на каждую тысячу жителей, но не менее 5 человек.

Кроме избранных в состав исполнительного комитета в качестве «непременных членов» должны были входить: станичный или хуторской атаман, сельский староста, волостной, слободской или аульный старшина, а в тех местностях, где имелись кредитные, ссудо-сберегательные товарищества, заводы, также один представитель от кредитного или ссудо-сберегательного товарищества, один от потребительского общества, один представитель от рабочих.

Образованные таким образом комитеты имели право пополнять свой состав лицами, «участие которых будет признано полезным для дела, в том числе представителей различных общественных организаций и местных интеллигентских лиц (агрономов, учителей, священников, ж/д служащих и др.)».

Местные комитеты избирали из своей среды председателя, товарища председателя, казначея и секретаря.

Заседания местных комитетов созывались по мере необходимости, вопросы решались простым большинством голосов<sup>1</sup>.

Нередко практиковалось проведение совместных заседаний гражданских комитетов и создание их территориальных объединений, что расценивается как форма их сотрудничества. Так, на объединенном съезде делегатов от соседних гражданских комитетов: Ивановского, Великокняжеского, Юрьевского, Ольгин-

---

<sup>1</sup> Кубанские ведомости. 1917. 18 марта.

ского, аула Эрсаконского 3 июня 1917 г. было решено признать организацию союза названных гражданских комитетов «желательной и весьма полезной»<sup>1</sup>.

Институт гражданских комитетов был поддержан комиссаром Временного правительства в Кубанской области К. Л. Бардижем, который своим постановлением № 5 предложил всем станичным, хуторским, аульным и сельским обществам избрать немедленно местные исполнительные комитеты, где таковые еще не образовались. В тех населенных пунктах, где местные комитеты образовались ранее, по постановлению большинства жителей они могли не переизбираться, если в их образовании принимали участие все сословия данного населенного пункта. Местные комитеты подлежали переизбранию по постановлению большинства жителей населенного пункта<sup>2</sup>.

В рамках взаимоотношений с комиссаром Временного Правительства общественные исполнительные комитеты обсуждали вопросы местного управления, сметные предположения комиссаров, проекты обязательных постановлений, предположенные к изданию комиссарами и пр.; входили к Временному правительству через комиссаров с представлениями по вопросам управления и с предположениями об издании новых законов; содействовали комиссарам в делах управления, делегируя по соглашению с ними своих членов для участия в коллегиальных органах управления и посылая своих членов на места в случае столкновений различных интересов и неподчинения отдельных групп населения законным распоряжениям властей<sup>3</sup>.

Эти общественные комитеты, которые условно можно назвать органами буржуазной демократии, имевшие широкий партийный спектр, преимущественно эсеровско-кадетский, образовывались на бессословном начале с преобладанием иногороднего населения, посредством личного и корпоративного участия. Как отмечают исследователи, гражданские комитеты приобрели массовый характер, вокруг них концентрировались почти все слои местного общества. В эти комитеты входили представители мелкой буржуазии, рабочих, интеллигенции и др., где

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 17. Л. 22.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 24 марта.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 1.

активную роль играли средние слои<sup>1</sup>. С. М. Сивков отмечает, что формирование первых органов власти, именованных гражданскими комитетами, проводилось на паритетных началах для казачьего и иногороднего населения<sup>2</sup>.

Характерен состав Екатеринодарского гражданского комитета, в который вошли представители от городской Думы, газеты «Листочек», общества учителей, Совета рабочих депутатов, комитета банков, биржевого комитета, офицерских и солдатских депутатов, мещанского общества, родительского кружка, Союза землевладельцев, адвокатуры, Земского союза, окружного суда, купеческого общества<sup>3</sup>.

Статус общественных комитетов в населенных пунктах сельской местности был уточнен в резолюции о станичных гражданских комитетах, принятой Съездом уполномоченных от населенных пунктов 17 апреля 1917 г., в которой гражданские комитеты назывались высшими органами гражданской власти в станицах, хуторах, аулах и др. населенных пунктах.

В населенных пунктах с однородным населением, таких как аулы и крестьянские села, должность старшины упраздняялась и вся власть переходила к гражданскому комитету<sup>4</sup>.

Специфическим статусом обладали гражданские комитеты в городских поселениях Кубанской области, определяемым специальным Положением о гражданских комитетах городов Кубанской области<sup>5</sup>. Согласно этому Положению городские гражданские комитеты образовывались для сохранения в городах Кубанской области полного порядка и спокойствия, для укрепления нового государственного строя и для проведения в жизнь мероприятий и распоряжений Временного правительства. Эти комитеты должны были до образования органов обще-

---

<sup>1</sup> Трусова Е.М. Эволюция властных структур и общественные достижения юга России (после свержения самодержавия). Ростов н/Д.: СКАГС, 2002. С. 74–73.

<sup>2</sup> Сивков С.М. Кубанское казачество и крестьянство накануне гражданской войны. Проблемы самоуправления // Становление казачьего самоуправления: по материалам науч.-практ. конф. 26-27 февраля 1998 г. Ростов н/Д.: Изд-во ДЮН. 1998. С.77.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд р-1260. Опись 1. Дело. 5. Л. 73-77.

<sup>4</sup> Резолюции, принятые Съездом уполномоченных от населенных пунктов Кубанской области, состоявшимся 9-18 апреля 1917 г. в Екатеринодаре. Екатеринодар, 1917. С. 8–9.

<sup>5</sup> Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области. Екатеринодар, 1917 г.

ственного самоуправления на демократических началах руководствоваться в своей работе распоряжениями Временного правительства и самим Положением.

Задачами городских гражданских комитетов в области укрепления нового государственного строя и проведения в жизнь распоряжений и мероприятий Временного правительства назывались:

1) широкое ознакомление населения со всеми распоряжениями Временного правительства путем бесед, собраний, чтений, книг, листков и пр.;

2) выяснение необходимости полной поддержки Временного правительства и всех его распоряжений и полного единения всех слоев населения для блага и спокойствия родины;

3) выяснение необходимости признания существующих законов и подчинения им.

Городские гражданские комитеты должны были образовываться или путем прямого, равного и тайного голосования или, «где это затруднительно», посредством корпоративного представительства, в том числе:

1) всех местных общественных, в том числе сословных и национальных организаций, причем в отношении неоформленных общественных элементов, как например, учителя, чиновники и т.п. комитетами должны предпринимались меры к их организации, после чего они и могли получить представительство в гражданском комитете;

2) из представителей объединений организации офицеров и солдат;

3) представителей Совета рабочих депутатов;

4) представителей городского общественного самоуправления.

Каждая общественная организация имела право на одного представителя, организация офицеров и солдат и Совет рабочих депутатов на 2 представителя и городское общественное управление - на 3 представителя.

По мотивированному предложению половины состава комитетов их члены могли быть лишены своих полномочий постановлением 2/3 голосов при кворуме 2/3 состава комитета.

Городские комитеты избирали из своей среды председателя, товарища председателя, казначея и членов председателя, «сколько комитет сочтет необходимым». О своем составе гражданский комитет извещал Областной исполнительный комитет и председателя Временного правительства.

Согласно названному Положению гражданским комитетам принадлежала «высшая административно-политическая власть» в пределах городских поселений.

В интересах обеспечения безопасности и порядка гражданские комитеты могли принять в свое ведение городскую милицию, состав и действия которой определялись особой инструкцией, утверждаемой гражданским комитетом.

Для поддержания боевой мощи армии гражданские комитеты наделялись правом надзора за всеми предприятиями, работающими на оборону.

При контрреволюционных или погромных беспорядках гражданский комитет в случае крайней необходимости мог прибегать к содействию военной силы.

В случае необходимости отстранения кого-либо от должности гражданские комитеты входили по этому вопросу с мотивированным отношением в соответствующие учреждения.

Никто не мог быть задержан или арестован в порядке охраны нового государственного строя без немедленного сообщения об этом гражданскому комитету или его комиссару милиции и юстиции: о всяком таком задержании гражданский комитет или его президиум должны были составить постановление в течение 24 часов с момента задержания, причем срок содержания под стражей должен был указываться в постановлении и не мог превышать одного месяца.

Для осуществления своих полномочий гражданский комитет вправе был издавать обязательные постановления и привлекать виновных к ответственности согласно существующим законам, «поскольку таковые не противоречат новому государственному строю».

Гражданские комитеты обладали собственными денежными ресурсами, обеспечивающими их финансовую самостоятельность.



Финансовые средства гражданских комитетов на содержание милиции и сыскных отделений составлялись из сумм, отчислявшихся ранее на эти цели казной и городами. На эти же цели, а также вообще на расходы по принятию мер, связанных с охраной нового государственного порядка, гражданским комитетам отчислялись также суммы, отпускавшиеся ранее казной на содержание жандармского управления и его должностных лиц.

Для прочих нужд комитетов им предоставлялось право:

- а) по соглашению с городской думой вводить дополнительное обложение граждан;
- б) вводить особые сборы с билетов, увеселительных мест и зрелищ;
- в) вводить особое дополнительное в пользу гражданских комитетов обложение лиц, уплачивающих квартирный налог;
- г) делать благотворительные сборы и принимать добровольные пожертвования.

Деятельность городских гражданских комитетов подлежала административному и судебному контролю: все их действия, касающиеся частноправовых интересов, могли обжаловаться заинтересованными лицами в суд или Кубанский областной исполнительный комитет. Правда, их действия в сфере публичных правоотношений обжалованию не подлежали.

Отношение гражданских комитетов к прежним органам местной власти, однако, оставалось неопределенным и противоречивым. С одной стороны, они провозглашались полновластными органами в населенных пунктах, с другой – прежние органы местной власти – станичные (хуторские) сборы и правления, станичные (хуторские) атаманы, а также городские думы и управы сохранялись, что порождало состояние непреодолимой конкуренции, вылившейся в откровенное противостояние.

В населенных пунктах со смешанным населением казаков и иногородних по вопросам, касающимся казачьего хозяйства, за сходами, сборами и станичными

атаманами оставались все права и обязанности согласно Положению об управлении станиц, касаться которых гражданские комитеты не могли<sup>1</sup>.

По свидетельству современника, после июля 1917 г. казаки стали уничтожать гражданские комитеты, сохраняемые только в волостях, населенных исключительно крестьянами. «Казаки просто выгоняли иногда силой, иногда не силой иногородних из этих гражданских комитетов и восстанавливали старое станичное управление»<sup>2</sup>.

Гражданские (общественные) комитеты как политические учреждения февральского режима прекратили свое существование после октябрьского переворота, приведшего к ликвидации этого режима, сыграв при этом определенную роль в самоорганизации населения на демократических началах в начальный период Февральской революции.

Следует отметить, что общественные комитеты на Кубани не смогли обрести должного влияния, не стали универсальными органами общегражданской администрации, разделяя местную власть со станичными и аульными органами самоуправления. Тем не менее, как справедливо отмечается в литературе, в атмосфере «революционной самоорганизации масс» и ее огромного творческого потенциала гражданские комитеты нашли свое определенное место и смогли объединить вокруг себя различные гражданские силы<sup>3</sup>.

Другими органами местной самоорганизации, действовавшими параллельно с гражданскими комитетами, являлись **Советы рабочих, крестьянских, батрацких, казачьих, воинских, горских и других депутатов** (в разной последовательности), объединявшие преимущественно рабоче-крестьянские и солдатские массы населения, руководимые сначала эсеровско-меньшевистскими, а затем большевистскими партийными элементами, которые в отличие от гражданских комите-

---

<sup>1</sup> Резолюции, принятые Съездом уполномоченных от населенных пунктов Кубанской области, состоявшимся 9-18 апреля 1917 г. в Екатеринодаре. Екатеринодар, 1917. С. 8-9.

<sup>2</sup> Центр документации новейшей истории Краснодарского края. Фонд 1774-Р. Опись 2. Дело. 359. Л. 36.

<sup>3</sup> Хлынина Т.П. Пространство власти и особенности ее восприятия в постфевральской России: взгляд из провинции // Власть и общество в России: опыт истории и современность. 1906 – 2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): материалы Всероссийской науч.-практ. конф. (г. Адлер, 26 – 30 мая 2006 г.). Краснодар: КубГУ, 2006. С. 335.

тов в целом стояли в оппозиции новому режиму, добиваясь действенного участия в организации региональной власти. Как отмечает И. А. Исаев, Советы не признавали себя только политическими органами в старом смысле этого слова, сочетая свои властные амбиции с организационной, военной и экономико-хозяйственной деятельностью. Сами советы превращались в «микропарламенты», в рамках которых достаточно легко размещались и блокировались различные политические силы<sup>1</sup>.

Начальный период их существования отличался разнообразием формирования, осуществляемого в порядке революционной импровизации<sup>2</sup>. Образование Екатеринодарского Совета, например, произошло практически экспромтом, когда на лекции по истории в Народном университете 1 марта 1917 г. была избрана организационная комиссия по выборам в Совет из трех человек<sup>3</sup>.

Из общественных формирований Советы к концу 1917 г. вырастают в органы публичной власти, обладающие собственной организационной и военной инфраструктурой.

Большевистский переворот привел к усилению Советов в регионе, в конечном итоге вытеснивших все другие формы самоорганизации местного населения, подвергшиеся формальному упразднению. Созданный большевиками Кубанский областной исполнительный комитет 9 февраля 1918 г. постановил, что все станичные, хуторские, аульные, сельские, поселочные и другие правления с атаманами, старшинами и другими должностными лицами упраздняются<sup>4</sup>.

В начальный период февральского режима наблюдается тесное переплетение различных форм самоорганизации местного населения, создание органов на широкой коалиционной основе. «Все это свидетельствовало о тенденции создания единого общедемократического фронта, о предпосылках к консолидации сил,

---

<sup>1</sup> Исаев И.А. После Февраля: поиск политической формы // История государства и права. 2017. № 3. С. 34.

<sup>2</sup> См. подробно: Сенцов А.А. Рождение Кубано-Черноморской Республики (1917-1918): Из истории становления советской государственности. Краснодар: кн. изд-во, 1984.

<sup>3</sup> Борисенко И. Советские республики на Северном Кавказе в 1918 г.: в 2 т. Ростов н/Дону: Северный Кавказ, 1930. Т. 1. С. 112.

<sup>4</sup> ГАКК. Фонд Р-742. Опись 1. Дело 1.

возможности компромисса, а не революционного решения проблем, реального диалога различных политических сил»<sup>1</sup>.

Так, на заседании временного исполнительного комитета Екатеринодарского Совета рабочих депутатов 5 марта 1917 г. был избран представитель в Екатеринодарский гражданский комитет<sup>2</sup>. 15 марта 1917 г. состоялось заседание гласных городской Думы г. Екатеринодара, постановивших пополнить состав новой думы, включив в него представителей от Совета рабочих депутатов и гражданского комитета<sup>3</sup>. На общем собрании совета рабочих, солдатских и казачьих депутатов 15 марта 1917 г. сообщалось, что городская дума постановила допустить в свой состав до 5 представителей от совета депутатов и гражданского комитета<sup>4</sup>. 15 марта 1917 г. гражданский комитет г. Екатеринодара постановил сообщить городской Думе о необходимости включения в состав думы представителя этого комитета и Совета рабочих депутатов со ссылкой на поддержку этого предложения правительственным комиссаром. Городская дума постановила пополнить состав думы представителями гражданского комитета и совета по пяти от каждого<sup>5</sup>. На заседании городской Думы 17 марта было принято решение включить в состав думы по 12 представителей от гражданского комитета и совета рабочих и воинских депутатов.

Примечательно, что для разрешения этого вопроса обратились к правительственному комиссару, присутствовавшему на этом заседании, который в отношении своей миссии сказал: «Я прислан сюда, чтобы следить не за законностью, а за целесообразностью действий местных общественных организаций», поддержав идею кооптации. На этом же заседании был поднят вопрос о наличии у представителей гражданского комитета и Совета права решающего голоса, для разрешения которого был послан трелеграфный запрос министру внутренних дел, отве-

---

<sup>1</sup> Брызгалова И.Г. Своеобразие государственного строительства на Дону и Северном Кавказе после Февраля 1917 г. // Власть и общество в России: опыт истории и современность. 1906 – 2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): материалы Всероссийской науч.-практ. конф. Краснодар: Традиция, 2006. С. 35.

<sup>2</sup> Кубанский курьер. 1917. 7 марта.

<sup>3</sup> Кубанский курьер. 1917. 17 марта.

<sup>4</sup> Кубанский курьер. 1917. 18 марта.

<sup>5</sup> Журнал Екатеринодарской городской думы. 1917. № 11. С. 3.

тившего, что предоставление решающего голоса допустимо, «если это совершенно необходимо для обеспечения правильной работы органов городского самоуправления...»<sup>1</sup>.

На заседании Совета рабочих и воинских депутатов г. Екатеринодара 2 мая 1917 г. было постановлено, что в совет могут быть избраны и интеллигенты, «по своим убеждениям защищающие интересы рабочих классов, независимо от того, хотя бы они и не принадлежали к числу рабочих предприятий, избирающих своего депутата в совет»<sup>2</sup>.

В научной литературе, посвященной характеристике органов государственной власти на Кубани в период 1917 г., нередко утверждается, что местные органы власти в регионе – гражданские комитеты и Советы функционировали на принципах местного самоуправления<sup>3</sup>

В этом утверждении кроется преувеличение. Земское самоуправление как признанная форма местного самоуправления в казачьих регионах введено не было. Что касается рассмотренных органов самоорганизации местного населения, то по своим политико-правовым характеристикам они не соответствовали показателям местного самоуправления как формы публичной власти, отделенной от государственного аппарата. Гражданские комитеты не обладали гарантированной компетенцией, обеспечивающей их самостоятельность от государственных органов власти. Что касается станичных казачьих органов управления или Советов депутатов, то их тем менее можно полагать органами местного самоуправления, поскольку они основывались на сословно-классовом начале, отвергаемом истинным местным самоуправлением, не обладали общегражданственностью, оставаясь преимущественно сословными и классовыми организациями ограниченной части населения.

Рассмотренные в данном параграфе институты являлись формами политической самоорганизации местного населения, обладавшими некоторым, но далеко не полным набором признаков местного самоуправления, например, выборностью

---

<sup>1</sup> Журнал Екатеринодарской думы. 1917. № 12. С. 4.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1917. 4 мая.

<sup>3</sup> Коровин А.А. Указ. соч. С. 15.

и собственной финансовой базой, которые в своем политико-правовом качестве были ближе к органам общественной самодеятельности населения, не обладающими функциями публичной власти.

#### 1.4 Советские республики на Кубани

Советские республики, существовавшие на территории Кубани в период 1918 г., также входят в предмет нашего исследования, поскольку представляли собой форму политической организации местного населения.

В то же время эти республики нельзя рассматривать в контексте преемственности кубанской государственности, так как они строились на принципах, прямо противоположных тем, которыми руководствовался кубанский законодатель в 1917 г., отвергая в своей деятельности общепризнанные демократические ценности, в том числе разделение властей и всеобщее избирательное право<sup>1</sup>.

Эти республики проводили ярко выраженную антиказачью политику, направленную на разрушение традиционного казачьего самоуправления. «Начался массовый террор против населения казачьих областей, что, в свою очередь, вызвало массовые восстания»<sup>2</sup>.

Основы организации государственной власти в казачьих регионах Российской советской республики, в том числе на Кубани, определялись Декретом Совета народных комиссаров от 1 июня 1918 г., согласно которому все казачьи области и войска рассматривались как отдельные административные единицы местных советских объединений, т. е. как губернии.

«Трудовому казачеству» совместно и на равных правах с проживающими на казачьих землях трудовым крестьянством и рабочими предоставлялось право организации советской власти в формах:

---

<sup>1</sup> См.: *Аверьянова В.Р.* Советские республики на Кубани в 1918 г.: историко-правовой анализ // Аспирант (научно-практический журнал). 2016. С. 13–16.

<sup>2</sup> *Рожкова Л.П., Лантева Е.В., Гориленко Т.В.* Российское казачество: происхождение, история, правовой статус // История государства и права. 2012. № 2. С. 6.

а) войсковых или областных (по типу губернских) Советов казачьих, крестьянских и рабочих депутатов;

б) районных или окружных (по типу уездных) Советов казачьих, крестьянских и рабочих депутатов;

в) районных и поселковых (по типу волостных) Советов депутатов.

В тех войсках, где Советы казачьих депутатов уже слились в местные общественные организации, вопросы внутренней казачьей жизни разрешались ими совместно.

Для согласования работы и разрешения общекраевых и государственных вопросов войсковым Советам казачьих, крестьянских и рабочих депутатов предоставлялось представительство в краевых советских объединениях и во Всероссийском Центральном исполнительном комитете Советов.

В последнем «трудовому казачеству» от Кубанской области предоставлялось 4 места.

Эти представители в ЦИК от «трудового» казачества образовывали секцию, которая делегировала своих членов во все народные комиссариаты для разрешения вопросов, касающихся казачьих областей и войск<sup>1</sup>.

Прообразом советской власти на Кубани следует, очевидно, считать временный областной Совет народных депутатов, созданный Вторым кубанским съездом иногородних в ноябре 1917 г., поддержавшим октябрьский переворот.

С захватом Кубанского края большевистскими войсками в феврале 1918 г. повсеместно упразднялись прежние органы власти и учреждались органы советского типа – Советы депутатов в разном наименовании.

Первый Кубанский областной съезд Советов казачьих, крестьянских, рабочих, солдатских и горских депутатов, открывшийся в Армавире 9 февраля 1918 г., постановил считать Кубанское краевое правительство и Краевую раду не правомочными и объявленными вне закона. Все отдельские, станичные, хуторские, аульные, поселочные Советы, военно-революционные комитеты, воинские части

---

<sup>1</sup> Революционный фронтовик. 1918. 4 июля.

и все учреждения Кубанской области должны были обращаться только в исполнительные комитеты Советов<sup>1</sup>.

Облеченным всей полнотой власти назывался Кубанский Областной Исполнительный Комитет Советов, созданный Съездом, именуемый «единственным правомочным органом области»<sup>2</sup>.

Приказом № 2 Областного исполнительного комитета от 9 февраля 1918 г. объявлялось, что все станичные, хуторские, аульные, сельские, поселочные и другие правления с атаманами, старшинами и иными должностными лицами упраздняются. Предписывалось немедленно и повсеместно «создать власть советов»<sup>3</sup>.

Первый областной съезд Советов принял ряд решений по конструированию краевых и местных органов власти.

Согласно принятой съездом Инструкции о правах и обязанностях Советов, Советы рабочих, солдатских, крестьянских, казачьих и батрацких депутатов являлись органами власти на местах, самостоятельными в вопросах местного характера, но действующими сообразно декретам и постановлениям как центральной власти, «так и тех более крупных объединений (уездных, губернских, областных Советов), в состав которых они входят».

На Советы как органы власти возлагались задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни: административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительской.

В порядке управления Советы наделялись такими правами, как проведение в жизнь всех декретов и постановлений центральной власти; издание обязательных постановлений; производство реквизиции и конфискации, наложение штрафов; закрытие контрреволюционных органов печати; производство арестов и роспуск общественных организаций, призывающих к свержению советской власти.

Советы образовывали из своей среды исполнительные органы (исполнительный комитет, президиум), осуществляющие текущую работу по управлению.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-742. Описание 1. Дело 1. Л. 133.

<sup>2</sup> Там же. Л. 133.

<sup>3</sup> Там же. Л. 138.



Исполнительные органы Советов образовывали из своего состава комиссии, заведовавшими отдельными отраслями управления<sup>1</sup>.

Как отмечает А. А. Сенцов, инструкция эта отражала представления о деятельности Советов, которые сложились под влиянием декретов ВЦИК и СНК РСФСР, отрывочной информации о работе Советов в центре страны и общих представлений о функциях местной власти<sup>2</sup>.

Первый Кубанский областной съезд Советов упразднил все сословия в республике, постановив, что все люди, населяющие республику, именуются гражданами (гражданками) республики.

Примечательно, что этот съезд провозглашал принцип национального равенства, достаточно остро стоявший на Кубани, постановляя, что народная власть, власть Советов, существующая в Армавире, никаких привилегий, никаких исключений для той или другой нации делать не может. «Не интересы той или иной нации для нее дорого, а всего трудящегося народа без различия наций» (постановление Съезда от 10 февраля 1918 г., протокол № 5)<sup>3</sup>.

Таким образом, на территории Кубани провозглашалось создание и функционирование Кубанской советской республики как краевого отделения власти Совета народных комиссаров, образованного октябрьским переворотом большевиков.

14 апреля 1918 г. на заседании Кубанского областного исполнительного комитета были созданы комиссии: финансовая, труда, юридическая, земельная, врачебно-санитарная, внутренних дел, просвещения, призрения, путей сообщения, народного хозяйства, почт и телеграфов, печати, национальных дел, по охране имущества<sup>4</sup>.

Наряду с Кубанской советской республикой на современной территории Кубани в рассматриваемый период была образована еще одна советская республика – Черноморская, провозглашенная в Новороссийске 23 ноября 1917 г. гу-

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 138.

<sup>2</sup> Сенцов А.А. Рождение Кубано-Черноморской республики (1917-1918). Краснодар: кн. изд-во, 1984. С. 105.

<sup>3</sup> Центр документации новейшей истории Краснодарского края. Фонд 2830. Опись 1.

<sup>4</sup> ГАКК. Фонд 411. Опись 2. Дело 308. Л. 7.

бернским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, избравшим постоянно действующий орган – Центральный исполнительный комитет республики.

Политическим этапом становления советской государственности на Кубани следует считать образование Кубано-Черноморской республики в мае 1918 г. на базе объединения Кубанской и Черноморской (Новороссийской) советских республик.

На объединенном заседании Кубанского центрального областного исполнительного комитета и Черноморского губернского исполнительного комитета 19 мая 1918 г. со ссылкой на военную угрозу, политическое и экономическое единство была высказана необходимость объединения двух республик в целях единства и согласованности действий.

Было постановлено с 19 мая 1918 г. считать единый Центральный Кубано-Черноморский Исполнительный Комитет, соединив оба комитета воедино<sup>1</sup>. Третий объединенный съезд советов двух республик по докладу чрезвычайного комиссара Юга России Г. К. Орджоникидзе провозгласил образование Кубано-Черноморской республики. В телеграмме, посланной съездом Всероссийскому центральному исполнительному комитету 30 мая 1918 г., проводилась мысль, что провозглашенная республика является частью РСФСР<sup>2</sup>.

Исполнительные комитеты двух республик сливались в один путем вхождения представителей Черноморской республики в составе 14 человек в Кубанский Совет народных депутатов. Из состава этого Совета формировался Совет комиссаров, образовывавший из своей среды отдельных комиссаров<sup>3</sup>.

Таким образом, произошло государственное слияние двух республик с образованием нового государственного качества и с упразднением объединившихся республик – Кубанской и Черноморской как самостоятельных государственных образований.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 411. Опись 2. Дело 306. Л. 48.

<sup>2</sup> *Чистяков О.И.* Проблемы демократии и федерализма в первой Советской Конституции. М.: МГУ, 1977. С. 86.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд 411. Оп. 2. Дело 308. Л. 18.

На одном из заседаний объединенного Центрального исполнительного комитета была принята Инструкция об организации власти, в которой указывалось, что областной съезд Советов образует областной исполнительный комитет, избирающий из своего состава комиссаров, «управляющих Кубано-Черноморской республикой».

Вся власть Кубано-Черноморской республики объявлялась принадлежащей Областному исполнительному комитету, состоявшему из 45 членов.

Власть в отделе или округе принадлежала отдельскому или окружному исполнительному комитету, избранному отдельским или окружным съездом.

В населенных пунктах власть принадлежала исключительно Советам депутатов, которые из своей среды избирали комиссии: военную, следственную, хозяйственную, земельную, продовольственную, финансовую, народного просвещения и др.

В Совет избирались граждане, достигшие 18-летнего возраста, без различия пола и национальности. При этом в Советы должны были избираться лишь лица, стоявшие «на советской платформе», что означало наличие классового избирательного ценза. Совет избирался всем населением населенного пункта, «главным образом партийными и профессиональными организациями» из расчета один представитель на каждые 200 человек<sup>1</sup>.

На совместном заседании Совета народных комиссаров и Президиума Центрального исполнительного комитета (ЦИК) Кубано-Черноморской республики 1 июня 1918 г. была определена общая конструкция государственной власти Кубано-Черноморской республики.

Органом законодательной власти сессионного типа назывался Центральный исполнительный комитет (ЦИК), создававший из своего состава Президиум Центрального Исполнительного Комитета как постоянно действующий исполнительный орган ЦИКа.

Только Центральный Исполнительный Комитет мог вносить изменения в декреты центральной власти в зависимости от местных условий.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-742, Описание 1. Дело 1. Л. 12аб.

На заседаниях Центрального исполнительного комитета правом решающего голоса пользовались только те комиссариаты, которые не выступали на данном заседании с докладом.

Органом исполнительной власти назывался Совет народных комиссаров, формируемый Центральным исполнительным комитетом, образовывавший из своего состава Президиум Совнаркома «для экстренного решения важных вопросов» в составе председателя и трех его заместителей. Этот Президиум совместно с Президиумом ЦИК мог принимать решения в случаях, не терпящих отлагательства и невозможности созыва пленума ЦИК. Заседания Совета народных комиссаров происходили 2 раза в неделю, кроме очередных заседаний могли созываться экстренные в случаях, не терпящих отлагательства. Каждый народный комиссар имел право издавать те или иные приказы самостоятельно, не выходя за пределы общих указаний Совнаркома или ЦИК по данному вопросу.

Председатель ЦИК имел право решающего голоса на заседании Совнаркома.

На заседании Кубано-Черноморского Центрального Исполнительного Комитета 3 июня 1918 г. были утверждены должности комиссаров: финансов, внутренних дел, народного просвещения, труда, народного хозяйства, путей сообщения, почт и телеграфов, земледелия, национальных дел, юстиции, призрения, врачебно-санитарный<sup>1</sup>.

Следующим политическим этапом развития кубанской государственности следует считать создание Северо-Кавказской республики, включившей в своей состав Кубано-Черноморскую, Терскую и Ставропольскую республики. Вопрос создания единой в пределах Северного Кавказа советской республики был поставлен на Третьем Кубано-Черноморском съезде Советов, поручившим ЦИК Кубано-Черноморской республики и Чрезвычайному комиссару Юга России Г.К. Орджоникидзе провести работу в этом направлении.

5 июля 1918 г. в Екатеринодаре открылся Первый Северо-Кавказский съезд Советов, в составе 365 делегатов, который 7 июля 1918 г. постановил: «Кубано-

---

<sup>1</sup> Там же. Л. 20.

Черноморская, Терская и Ставропольская республики отныне объединяются в единую Северо-Кавказскую Советскую республику – часть великой Российской Советской Социалистической Федеративной республики».

Как и в случае образования Кубано-Черноморской республики, произошло организационное слияние Кубано-Черноморской, Терской и Ставропольской республик в новую форму – Северо-Кавказскую республику с утратой прежнего государственного качества.

Государственная организация советских республик на Кубани в целом соответствовала федеральной схеме организации государственной власти, установленной Конституцией РСФСР 1918 г., включавшей Съезд Советов как орган верховной власти учредительного свойства, Центральный исполнительный комитет, являвшийся высшим законодательным, исполнительным и контролирующим органом Совет народных комиссаров, осуществлявший правительственные функции.

Советская государственная организация решительно отвергала так называемые буржуазные принципы государственности – разделение властей, парламентаризм, многопартийность, парламентская ответственность правительства, местное самоуправление, полностью поглощая собой гражданское общество. Советская государственность являла собой принципиально иное политико-правовое качество, основанное на монополии единственной партии и слитности государственных функций. Законодательные функции, например, одновременно принадлежали сразу нескольким высшим органам государственной власти – съезду Советов, Центральному исполнительному комитету, его президиуму и Совету народных комиссаров. Традиционное отрицательное отношение к парламентарным принципам, отмечает И. А. Исаев, выразилось в отрицании принципа разделения властей. «Высшие советские органы в 1918 г. соединяли в себе законодательную и исполнительную функции, полагая, что таким образом они приближают свою деятельность к началам прямого политического действия»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Исаев И.А.* Парламент или Советы: российский выбор 1918 года // История государства и права. 2015. № 19. С. 3.

Советские республики – Кубанская, Черноморская, Кубано-Черноморская, Северо-Кавказская при своем образовании единодушно провозглашали свою связь с Российской советской республикой. Поскольку III съезд Советов РСФСР провозгласил федеративный характер государства, эти республики можно считать субъектами РСФСР. Конституция РСФСР 1918 г. не устанавливала конкретной формы федеративной связи и правосубъектности ее частей, ограничиваясь самой общей формулой о вхождении в состав федерации автономных областных союзов (ст. 11), поглощающей разнообразные формы региональной государственности, преимущественно республиканской. Эта Конституция предоставляла право «рабочим и крестьянам каждой нации» принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях (ст. 8). Как указывает советский автор А. И. Лепешкин, III Всероссийский съезд Советов, учреждая РСФСР, оставил открытым один из основных вопросов ее правового положения – о государственной форме объединения советских народов: будет ли РСФСР объединять только автономные образования или она будет развиваться как союзное государство, объединяющее в своем составе суверенные братские союзные республики<sup>1</sup>. В эпоху Гражданской войны, писал С. Котляревский, задача юридического оформления территориально-национальных организаций естественно отступала на задний план<sup>2</sup>.

Российскую советскую федерацию образца Конституции РСФСР 1918 г. по типу федеративных связей можно отнести к классу федераций, основанных на автономии, а по характеру образования – к федерациям конститутивного (недоговорного) типа, учреждаемым не посредством договора, а конституционными учредительными актами центральной власти.

На практике советские республики, возникшие в 1918 г. (Кубанская, Черноморская, Кубано-Черноморская, Терская, Северо-Кавказская, Таврическая, Туркестанская), образовывались инициативным образом, путем самопровозглашения на

---

<sup>1</sup> Лепешкин А.И. Советский федерализм. М.: Юрид. лит., 1977. С. 76.

<sup>2</sup> Котляревский С. Правовое положение автономных республик // Советское право. 1925. № 6. С. 37.

своих учредительных форумах без формального санкционирования со стороны федеральной власти.

Конституция РСФСР 1918 г. четко не определяла государственно-правовой статус республик в своем составе, который зачастую выходил далеко за рамки областной автономии, провозглашаемой федеральной конституцией. Как отмечает советский исследователь О. И. Чистяков, эти республики присваивали себе такие широкие права, что трудно было сказать, чем они отличались от независимых советских республик<sup>1</sup>. Эти республики, например, самостоятельно вступали в международные отношения, формировали собственные вооруженные силы, осуществляли денежную эмиссию. Так, в Декрете Кубанской советской республики, изданном Вторым Кубанским областным съездом Советов 10 апреля 1918 г., устанавливалось, что в случае недостаточности денежных знаков в республике Кубанская советская республика выпускает кредитные билеты и разменные бонны, гарантированные наличностью в Народном банке золота, серебра и платины, недвижимыми имениями, имуществом и ископаемыми богатствами недр земли республики<sup>2</sup>.

Таким образом, советские республики 1918 г. осуществляли суверенные права, что объяснялось фактической оторванностью этих регионов от центра, условиями Гражданской войны, требовавшими от них принятия самостоятельных ответственных решений. На практике эти республики занимались преимущественно вопросами военного строительства, диктуемыми Гражданской войной.

Советские республики 1918 г. не являлись национально-государственными образованиями в собственном смысле, поскольку образовывались в рамках прежнего, дореволюционного административного деления, не соответствовавшего этническому составу населения.

Советская власть на Кубани в 1918 г. просуществовала ограниченное время, не осуществив в полной мере намеченные преобразования. Как отмечает С. Э. Эбзеева, деятельность советской власти на Кубани и Ставрополье, а затем в рамках

---

<sup>1</sup> Чистяков О.И. Проблемы демократии и федерализма в первой Советской Конституции. М.: МГУ, 1977. С. 105.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-742. Описание 1. Дело 1. Л. 5аб.

Северо-Кавказской республики почти целиком сводилась к организационным, преимущественно военно-организационным вопросам: совершенствование структуры государственных советских органов; организация Красной Гвардии и других вооруженных революционных отрядов и т. д.<sup>1</sup>

В августе 1918 г., с овладением Добровольческой армией территорией Юга России, названные советские республики прекратили свое существование. Северо-Кавказская республика была официально упразднена в декабре 1918 г. президиумом ВЦИК с образованием краевого исполкома Советов Северного Кавказа<sup>2</sup>. После гражданской войны эти республики не были возрождены в виду перехода Российской советской федерации к национально-территориальному принципу автономной государственности.

Оценивать государственные формы советских республик с позиций общепринятых классификаций – президентские, парламентарные, смешанные и прочие формы правления – бесполезно ввиду специфики советской государственности, в которой публичная власть принадлежала фактически не государственным, а партийным органам, номинально обладавшим общественным статусом, но фактически осуществлявшим политическое руководство. Что касается т.н. Советов, провозглашаемых носителями всей полноты государственной власти, то они лишь возводили в закон партийную волю, являясь по существу «машиной для голосования».

Проведенный нами в данной главе анализ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. По способу и характеру возникновения Кубанская область (Кубанский край) образца Февральской революции 1917 г. относится к разряду самопровозглашенных государственных образований, формирование которых не предопределялось решением центральной власти, что отнюдь не лишает кубанскую государственность легитимности, учитывая многочисленные факты признания этой

---

<sup>1</sup> *Эбзеева С.Э.* Становление советской национальной государственности народов Северного Кавказа. М.: Юрид. лит., 1976. С. 60.

<sup>2</sup> *Сенцов А.А.* Рождение Кубано-Черноморской республики (1917-1918). Краснодар: кн. изд-во, 1984. С. 101.



государственности Временным центральным правительством в ее существовавших политических формах.

2. Государственная организация на Кубани в 1917 г. характеризовалась многовластием, наличием нескольких организованных центров власти, обладавших собственными политическими ресурсами. В литературе справедливо отмечается, что в казачьих районах Юго-Востока России структура власти после Февраля 1917 г. существенно отличалась от центральных районов страны, в которых установилось двоевластие Советов и Временного правительства, и представляла собой более сложную систему – ократическое многовластие<sup>1</sup>.

3. Органы государственной власти на Кубани в виде Рады в ее разнообразных организационно-правовых вариациях и создаваемых ею органов исполнительной власти не были чисто казачьими государственными образованиями. Они включали и представителей 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. Государственное строительство на Кубани в 1917 г. характеризовалось постоянным преобразовательным процессом, непрерывным поиском оптимальных государственных конструкций, в наибольшей мере отвечающих политическим потребностям региона, незавершенностью институционального механизма, создаваемого в порядке политической необходимости, что объясняется и кратковременностью Кубанской республики, просуществовавшей до февраля 1918 г.

5. Кубанская государственность периода 1917 г. имела форму республики с 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 от 7 октября 1917 г., обладавших признаками основного закона, можно отнести к разновидности парламентско-президентской республики.

---

<sup>1</sup> Брызгалова И.Г. Указ. соч. С. 30.

6. 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, многопартийности, наличии реального парламентаризма, включающего демократические парламентские процедуры и механизм разделения властей.

## ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ НА КУБАНИ В 1918-1920 гг.

### 2.1 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 местностях<sup>1</sup>.

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 законодательству<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Приказы и циркуляры Кубанского Краевого Правительства за 1918 г. Вып. 1. Екатеринодар, 1918. С. 28.

<sup>2</sup> Там же. С. 38.

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 краем**<sup>1</sup>, принятым единогласно в постатейном чтении Кубанской чрезвычайной радой 5 декабря 1918 г., по проекту, выработанному специальной комиссией Рады и прошедшему обсуждение в Краевом правительстве<sup>2</sup>.

Этот акт повсеместно именовался кубанской конституцией, которая, по справедливому замечанию С. М. Сивкова, стала правовым оформлением кубанской государственности<sup>3</sup>.

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 краем<sup>4</sup> 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 свой-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 11 октября.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1918. 16 декабря.

<sup>3</sup> Сивков С.М. Конституционное строительство на Кубани в период гражданской войны (1917-1921 гг.) // Казачья государственность: исторические, правовые и культурные аспекты: сборник статей 2-й Междунар. науч. конференции. Краснодар: ЮИМ, 2014. С. 230.

<sup>4</sup> Далее – Временное положение.

ства: «Кубанское казачество, горцы и коренное население сел и городов Кубанского края, вынесшие из испытаний революции устои порядка и народоправства, стоят перед необходимостью устройства 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 Куба-

ни была построена власть, могущая урегулировать взаимоотношения, создать порядок и спокойствие и повести Кубань по пути культурного развития»<sup>1</sup>.

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, контргруз 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»<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 464.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 473–474.

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 раду<sup>1</sup>, 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.

Избирательный закон, таким образом, лишал избирательных прав женщин, отступая от принципа гендерного равенства, отстаиваемого предшествовавшим кубанским избирательным законодательством. Это представляется тем более странным, что закон о выборах в Законодательную раду того же года предоставлял в полной мере женщинам избирательные права.

Представители в Кубанскую краевую раду избирались от населенных пунктов по одному на каждые 5 тысяч жителей. Выборы депутатов проводились на общих сходах станиц, селений и хуторов (населенных пунктов).

Для признания выборов состоявшимися требовалось получение кандидатами простого (абсолютного) большинства голосов присутствовавших на сходе лиц.

Допускалось обжалование избирательных действий: жалобы на неправильности выборов подавались в трехдневный срок в особую комиссию по рассмотрению жалоб на выборы в Краевую раду. Постановления такой комиссии приводились в исполнение немедленно, но могли быть обжалованы в Краевую раду не позже дня открытия ее заседания.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1918. 24 августа.

Избирательный закон предусматривал в качестве полноправного члена Краевой рады представителя Добровольческой армии по назначению командующего, что выдавало политическое значение этой армии на Кубани.

По своему составу избранная Краевая рада не отличалась от своей предшественницы – Рады 1917 г., имея порядка 60 % в своем составе рядовых казаков и крестьян-хлеборобов, 5 % офицеров и 35 % – лиц интеллигентных профессий.

В первоначальный состав Краевой рады вошли 4 представителя Добровольческой армии по назначению, впоследствии вышедших из этой Рады в знак протеста против политики кубанского руководства. 11 ноября 1918 г. генерал Лукомский сделал в Раде от имени Деникина заявление об отзывании представителей армии, указав, что «в дальнейших своих работах главнокомандующий не может быть связан решением Рады»<sup>1</sup>.

Сословный состав Краевой Рады, открывшейся 28 октября 1918 г., определялся в 89% казаков и горцев и 11% иногородних (последние – представители городов).

Как отмечает В. В. Черпаков, анализ состава депутатов Кубанской рады показывает, что среди них значительное место занимали образованные люди – интеллигенция<sup>2</sup>.

По своей юридической природе Краевую раду можно отнести к классу надпарламентов (больших парламентов) как органов чрезвычайной юрисдикции, свойственных переходному режиму. Об этом свидетельствует как компетенция Краевой рады, так и ее многочисленный состав, насчитывавший порядка 500 представителей, свойственный именно надпарламентским структурам. Не случайно Кубанская краевая рада первого созыва, открывшаяся 28 октября 1918 г., получила название «Чрезвычайной», что подчеркивало ее экстраординарный статус.

---

<sup>1</sup>Деникин А.И. Очерки русской смуты. Октябрь 1918-январь 1919. Минск: Харвест, 2002. С. 87.

<sup>2</sup>Черпаков В.В. Особенности формирования парламентаризма в казачьих государственных образованиях Дона и Кубани 1917-1918 // Казачья государственность: исторические, правовые и культурные аспекты: сборник статей 2-й Междунар. науч. конференции. Краснодар: ЮИМ, 2014. С. 224.



Органом законодательной власти именовалась Законодательная рада, избираемая на три года на основании особого избирательного закона, принятого Радой Краевой.

Однако избрание первой Законодательной рады нового созыва проводилось косвенным образом – Чрезвычайной краевой радой сроком на один год в количестве восьмидесяти человек из числа членов Рады, на основе представительства от отделов пропорционально их численности. Чрезвычайная краевая рада избирала также кандидатов в члены Законодательной рады в числе сорока человек (ст. 15), призванных к замещению возможных депутатских вакансий.

Сословные диспропорции наблюдались и в рассматриваемый период: из состава Краевой рады в Законодательную раду попали лишь 8 иногородних, составлявших 10 % Законодательной рады. Следует в то же время учитывать, что иногороднее население в массе поддержало большевистскую власть, с которой Кубанский край находился в состоянии войны.

Имелись, однако, и факты противоположного свойства. Так, в составе Чрезвычайной рады была образована специальная комиссия по взаимоотношениям казаков и иногородних<sup>1</sup>.

В январе 1920 г. был принят Закон о выборах в Законодательную раду Кубанского края<sup>2</sup>, прообразом которого послужило Положение о выборах в Учредительное собрание России 1917 г., основывавшееся на принципах всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Активное избирательное право без различия пола предоставлялось: а) вне городов тем, кому исполнился двадцать один год и срок их проживания в Кубанском крае составлял не менее 5; б) в городах – лицам, имеющим право участвовать в выборах гласных городских дум.

Относительно последнего пункта отметим, что согласно Закону о выборах гласных городских дум Кубанского края от 10 января 1919 г. (в ред. постановления Законодательной рады 5 марта 1919 г.) правом участия в выборах пользова-

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 74.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-1542. Опись 1. Дело 13. Л. 20-42.

лись жители Кубани, достигшие 21 года, прожившие в городах края не менее двух лет.

Выборы проводились на сугубо пропорциональных началах на базе избирательных округов, совпадавших с территорией отделов Кубанской области, разбиваемых на избирательные участки.

Требования к стажу проживания в крае для приобретения избирательных прав вызывало недовольство представителей иногороднего населения, усматривавших в избирательном законодательстве «замаскированное ограничение прав иногородних»<sup>1</sup>.

Но эта весьма поверхностная оценка избирательной системы Кубани, требующей более вдумчивого анализа. Ценз оседлости, не превышавший 5 лет (а в городах 2 года), в рассматриваемый период оправдывался огромным притоком на территорию Кубани перемещаемых лиц, не адаптированных к региональным государственным порядкам и не подлежащих элементарному статистическому учету. В этих условиях снятие всякого ценза оседлости привело бы к «размыванию» электората как устойчивой политической категории населения, воплощающей народовластие.

Компетенция Законодательной рады определялась по остаточному принципу, она осуществляла законодательные полномочия, не отнесенные к ведению Краевой рады, пользуясь в последней правом законодательной инициативы.

Конституция допускала институт делегированного законодательства, возможность передачи Законодательной радой части своих законодательных полномочий правительству, устанавливая, что Законодательная рада могла по законодательным предположениям своих членов или комиссий поручить Краевому правительству разработку соответствующего законопроекта, на принятых Радой основаниях.

В отношении этого пункта докладчик по конституционному проекту Коробьин на заседании рады пояснил, что весь фактический материал находится в ру-

---

<sup>1</sup> См. *Смирнов П.* Избирательный закон к Краевую Раду // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 16–17. С. 5.

ках министров, только они, обладая этим материалом, могут во всех деталях разработать тот или иной проект. «И практика законодательных учреждений – Государственной Думы и западно-европейских парламентов показала, что парламент часто не в состоянии сам разработать законопроект, поэтому он должен обладать правом заставить свое правительство изготовить в какой-то срок законопроект на тех основаниях, которые приняты парламентом»<sup>1</sup>.

Примечательно, что Временное положение предусматривало категорию так называемых срочных законов, ускоряющих законодательный оборот, устанавливая, что законопроекты, признанные особым постановлением Законодательной рады спешными, должны были утверждаться и обнародоваться в трехдневный срок (ст. 42).

Институт срочных законов находил свою реализацию в Законодательной раде, которая, например, в порядке ст. 42 Временного Положения приняла постановление, лишавшее полномочий Кубанскую делегацию во Франции<sup>2</sup>.

Помимо законодательства, к ведению Законодательной Рады относились и некоторые другие вопросы, свойственные парламентскому представительству: рассмотрение и утверждение краевого бюджета; утверждение проектов правительственных займов; определение ежегодного контингента лиц, подлежащих призыву на военную службу; утверждение договоров, заключаемых с другими государствами, государственными образованиями и областями; обсуждение деятельности Кубанского Краевого Правительства, обращение к нему с вопросами и запросами (ст. 16).

Практика свидетельствует об энергичном использовании Законодательной радой права парламентских запросов, не всегда адекватно воспринимавшихся Кубанским правительством. Так, заместитель Председателя законодательной рады Султан Шахим Гирей на заседании Краевой Рады 28 октября 1919 г. отмечал, что «в начале эти запросы, являясь наизаконнейшим правом парламента, вызывали со стороны Правительства раздражение и рассматривались чуть ли не как недоверие

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 491.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1919. 10 декабря.

кабинету, так что Законодательной Раде при Правительстве Ф. С. Сушкова приходилось, избегая открытого пути запроса, прибегать к частным совещаниям Законодательной Рады»<sup>1</sup>.

Примером запроса Законодательной рады правительству является запрос, сделанный на заседании Рады 17 октября 1919 г. следующего содержания:

«1) Что известно Правительству об экономической блокаде Кубанского края?

2) Если блокада существует, то какие причины вызвали ее появление и что предпринимается Правительством для ее ликвидации?»<sup>2</sup>.

Деятельность Законодательной рады носила сессионный характер, состояла из одной сессии, открываемой 15 ноября каждого года. Допускалось проведение сессии чрезвычайной, созываемой войсковым атаманом по его инициативе, а равно по заявлению не менее одной трети членов Законодательной рады (ст. 18).

В деятельности обеих Рад практиковались и выездные заседания, формат которых мог включать и объединенное заседание с участием местных представительных органов. Примером таких заседаний можно назвать совместный съезд членов Законодательной и Краевой Рад и такого же количества представителей станиц Лабинского отдела, прошедший 13–15 октября 1919 г. в Армавире<sup>3</sup>.

Серьезное внимание конституция уделяла бюджетным полномочиям Законодательной рады, устанавливая, что немедленно по открытии очередной сессии Рады на ее рассмотрение правительством вносится роспись краевых расходов и доходов (ст. 19).

До принятия Законодательной радой этой росписи (т. е. краевого бюджета) никакой налог не мог взиматься и никакой расход не мог производиться без специального на то разрешения Рады.

Существующие налоги и сборы, а также производимые по временным штатам и особым постановлениям правительства расходы сохранялись до момента

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1919. 30 октября.

<sup>2</sup> Свободная Кубань. 1919. 20 октября.

<sup>3</sup> Кубанская воля. 1919. 20 октября.

утверждения Законодательной Радой первой росписи краевых расходов и доходов (ст. 20).

Контроль за исполнением краевого бюджета органами исполнительной власти возлагался на Краевого Контролера, избираемого Законодательной радой, представлявшего свои замечания к проекту краевого бюджета (ст. 21).

Должность краевого контролера конституировалась как независимая, обеспечивающая эффективный контроль за расходованием краевого бюджета. В отношении краевого контролера докладчиком по проекту основного закона на заседании Чрезвычайной рады было сказано, что этот пост совершенно независим, он должен быть особенно ответственным перед законодательной властью, «но стоять вне исполнительной власти, потому что он должен эту исполнительную власть контролировать»<sup>1</sup>.

Таким образом, организация краевой верховной представительной власти, как и прежде, являлась двухуровневой (бицефальной), включающей две Рады – учредительную и законодательную, что на практике приводило к многочисленным коллизиям их организации и деятельности. Так, согласно Временному положению члены Законодательной рады принимали участие в заседаниях Краевой рады с правом совещательного голоса (ст. 17), что вызывало организационные вопросы. По этому поводу на заседании Чрезвычайной рады член Рады (фамилия не установлена) небезосновательно выразил сомнение в подобной конструкции, заявив следующее: «7 статья вызывает некоторое недоумение. Выходит, что один парламент целиком входит в состав другого парламента. Получается не заседание Краевой Рады, а совместное заседание Краевой Рады и Законодательной. Какими соображениями руководствовалась здесь комиссия – мы не знаем... Каждый парламент имеет свое определенное политическое лицо, придерживается определенного политического курса. Если члены этого парламента войдут в состав другого

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 495.

парламент, то они будут действовать в пользу своего политического курса, будут навязывать свое политическое мировоззрение»<sup>1</sup>.

Но такова логика института надпарламента, обыкновенно включающего в свой состав парламентских представителей. Правда, на заседаниях Краевой рады члены Законодательной рады пользовались только совещательным голосом, исключавшим организационное слияние двух рад.

Кубанская конституция в специальной главе определяла регламент деятельности обеих рад, устанавливая, что заседания Краевой и Законодательной Рад действительны только при наличии абсолютного большинства их членов (ст. 22).

Решения в Краевой и Законодательной радах должны были приниматься абсолютным большинством голосов присутствующих членов, за исключением случаев, предусмотренных Положением. При равенстве голосов предложение считалось отвергнутым (ст. 23).

Руководящим органом в каждой раде являлся президиум, избираемый радой в составе председателя, его товарищей (т.е. заместителей) и секретарей, причем Президиум Краевой рады имел временный статус, он избирался лишь на время сессии и прекращал свои функции вместе с ее окончанием; президиум же Законодательной рады избирался в начале каждой очередной сессии и сохранял свои полномочия до избрания президиума следующей очередной сессии (ст. 25).

Краевая и Законодательная Рады могли образовывать комиссии, обладавшие правом парламентского контроля, полномочные требовать устные и письменные объяснения и справки от членов Правительства, всех правительственных и других учреждений и должностных лиц. Комиссии могли приглашать на свои заседания «сведующих лиц» (т. е. экспертов) с правом совещательного голоса (ст. 26).

Режим деятельности законодательных органов был открытым, как и свойственно парламентским учреждениям, заседания Краевой и Законодательной рад объявлялись публичными, но по распоряжению председателя или по предложению, подписанному в Краевой раде одной пятнадцатой, а в Законодательной раде

---

<sup>1</sup> Там же. С. 505.

одной десятой присутствующих членов, допускались закрытые заседания, при которых «двери заседания закрываются, после чего абсолютным большинством голосов принимается решение о публичном или непубличном порядке рассмотрения того или иного вопроса» (ст. 27).

Правом свободного доступа на заседания обеих рад пользовались председатель правительства, члены правительства, Краевой Контролер и их заместители, которые «могли обращаться с объяснениями к собранию вне очереди, как только этого пожелают». В голосовании же они могли принимать участие, если состояли членами данной Рады (ст. 36).

Конституция определяла парламентский статус депутатов, основанный на свободном мандате, исключающем отзыв представителей. Члены Краевой и Законодательной рад до истечения срока своих полномочий не могли быть отозваны своими избирателями и не могли быть лишены депутатских полномочий иначе, как вследствие приговора суда, с которым связано лишение избирательных прав (ст. 35).

Однако на практике наблюдались попытки отзыва народных избранников. Так, на заседании Краевой рады 29 декабря 1918 г. председатель огласил приговор станицы Некрасовской Майкопского отдела об отозвании представителя этой станицы в Краевой Раде войскового старшины А. Симонова ввиду неучастия его в деятельности Рады и назначении на его место Авдеева.

Комиссия по проверке полномочий членов Рады на основании ст. 35 конституции не признала за Авдеевым депутатских прав.

Решение станичного схода поддержал Майкопский отдел, признавший Симонова добровольно выбывшим из состава Рады, а на его место избранным Авдеева, с чем Рада согласилась<sup>1</sup>.

Временное положение предусматривало официальную дачу членами обеих рад торжественного обещания, приносимого сразу после открытия первой сессии, как своего рода присяги (ст. 32), гласившего: «Мы, нижепоименованные, обещаем пред всемогущим Богом исполнять возложенные на нас обязанности

---

<sup>1</sup> Утро Юга. 1918. 1 (14) декабря.

членов Краевой (Законодательной) Рады по крайнему нашему разумению, совести и силам, все помыслы свои направляя к пользе государственной и ко благу и крепости родного кубанского края, в удостоверение чего своеручно подписываемся».

Конституция определяла профессиональный статус депутатов, несовместимый с иной деятельностью, устанавливая, что члены Законодательной рады не могут занимать платные должности по назначению правительственной власти, а также выборные административные или полицейские должности. Лица, занимавшие означенные должности, со дня уведомления их о выборе членами Законодательной рады, обязывались в двухнедельный срок под угрозой лишения депутатского мандата подать прошение об отчислении от занимаемой должности (ст. 34).

Исключение из принципа несовместимости мандата делалось для членов правительства, Краевого Контролера и их заместителей, что сближало кубанскую форму правления рассматриваемого периода с парламентской, допускающей совмещение депутатских мандатов с министерскими портфелями.

Профессиональный статус депутатов подтверждался наличием определенного жалованья. Члены Законодательной рады получали из краевых средств денежное годовое довольствие в размере, установленным Краевой радой, что касается членов Краевой рады, то они получали из казны суточное вознаграждение в размере, определяемом самой Радой. Кроме того, они пользовались правом бесплатного проезда перед началом и по окончании сессии от места своего жительства до места заседания Рады и обратно (ст. 33).

Представители наделялись неприкосновенностью: всякое лицо, посягнувшее на их свободу и независимость, должно было отвечать, как за тяжчайшее государственное преступление (ст. 28).

Иммунитет представителей обеспечивался тем, что члены Краевой и Законодательной рад во время сессии без разрешения соответствующего представительного собрания не подлежали личному задержанию или судебному преследованию, за исключением случая задержания на месте преступления (ст. 30).



По постановлению Краевой или Законодательной рад личное задержание члена той или другой Рады отменялось и судебное преследование приостанавливалось на все время сессии (ст. 31).

Наряду с уголовным иммунитетом неприкосновенность представителей обеспечивалась индемнитетом, означающим неотвеченность за высказывания при осуществлении мандата. За мнения, высказываемые при исполнении ими своих обязанностей, члены Краевой и Законодательной рад не могли нести никакой ответственности ни в общеуголовном порядке, ни в порядке частного обвинения (ст. 29).

Временное положение учреждало должность главы Кубанского края и Кубанского казачьего войска в лице Кубанского войскового атамана, которому как главе края подчинялись все краевые военные силы (ст. 37).

Наименование этой должности – войсковой атаман – не представляется удачным с позиций провозглашаемого Конституцией правового равенства и народоправства, поскольку подобное название ассоциировалось с Кубанским казачьим войском, т. е. сугубо казачеством, составлявшим меньшую часть населения края.

Войсковой атаман избирался Краевой радой на четыре года из числа «природных кубанских казаков и горцев», а также из числа приписных казаков, в чем проявлялось наличие пресловутого казачьего ценза, культивирующего сословное превосходство.

Выборы главы края, таким образом, остались косвенными, парламентскими, в чем усматривается существенный недостаток государственной системы Кубанского края, избегавшей непосредственных выборов главы края как условия эффективности его статуса. Прямые выборы войскового атамана сделали бы его непосредственным ставленником населения, облеченным мандатом народного доверия, что повысило бы политический авторитет этой должности, испытывавшей сильное давление со стороны деникинского руководства.

Компетенцию войскового атамана составляли традиционные полномочия главы государства. Войсковой атаман обладал правом помилования и смягчения наказания по судебным приговорам, распространяемым, однако, только на кате-

горию осужденных, он не мог прекращать судебное следствие и освобождать от ответственности до постановления судебного приговора (ст. 39).

Что касается амнистии, то она объявлялась только в законодательном порядке, т. е. относилась к ведению обеих кубанских рад.

В области исполнительной войсковой атаман пользовался правом формирования правительства, назначения его председателя и членов по предложению председателя правительства (ст. 40).

В этом отношении схема организации исполнительной власти на Кубани была принципиально иной, нежели в 1917 г., когда правительство края назначалось Законодательной радой. Теперь право формирования правительства переходило к краевому атаману, приобретающему посредством этого качества главы исполнительной власти.

Войсковой атаман назначал на все военные и гражданские должности, за исключением случаев, законом предусмотренных. Он производил в чины и награждал наградами (ст. 41).

Войсковой атаман обладал традиционным для главы государства (государственного образования) правом промульгации законов, которые он в двухнедельный срок должен был утверждать и обнародовать. Законы, принимаемые Краевой радой, опубликовывались войсковым атаманом немедленно по их принятии Радой.

Право промульгации законов традиционно включало право законодательного вето как возможности отклонения законопроектов в случае неутверждения которых войсковым атаманом они вместе с замечаниями главы края возвращались в Законодательную раду для нового рассмотрения (ст. 43).

Вето краевого атамана в то же время было только отлагательным, преодолимым Законодательной радой квалифицированным большинством голосов. Не утвержденный войсковым атаманом законопроект, будучи вторично без всяких изменений одобрен Законодательной радой большинством двух третей присутствующих членов, немедленно воспринимал силу закона и в трехдневный срок опубликовывался войсковым атаманом (ст. 44).

На решения Краевой рады, однако, вето главы края не распространялось.

Практика свидетельствует об использовании войсковым атаманом законодательного вето. Так, на заседании Законодательной рады от 17 декабря 1919 г. секретарь президиума сообщил о возвращении войсковым атаманом принятого Радой законопроекта о выдаче денежных пособий казакам, горцам и коренным жителям. К законопроекту была приложена подробная мотивация отказа от утверждения. Законопроект был передан для пересмотра в военную комиссию<sup>1</sup>.

Войсковой атаман пользовался внушительными организационными полномочиями по отношению к Законодательной раде, обладал правом законодательной инициативы, издавал указы о созыве или перерыве сессии Законодательной рады по своей инициативе или по постановлению Законодательной рады, однако он не обладал правом роспуска парламента, указы о закрытии сессии Законодательной рады издавались им только по ее постановлению.

Кубанская конституция при этом закрепляла гарантии парламентаризма, предусматривая, что перерыв очередной или чрезвычайной сессии Законодательной рады без ее официального согласия мог происходить не более двух раз в течение одной и той же сессии и не мог каждый раз превышать один месяц; перерыв очередной сессии Законодательной рады без ее о том постановления мог произойти не ранее рассмотрения ею краевой росписи доходов и расходов.

Заметим, что полномочия войскового атамана по организации сессионной деятельности законодательного органа не выходили за рамки традиционных сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс ветвей государственной власти.

Согласно Временному положению войсковой атаман мог устно или письменно делать сообщения Законодательной раде о важнейших событиях, обсуждение которых в Раде в присутствии войскового атамана не допускалось (ст. 48), что можно считать своего рода институтом посланий главы государства, традиционно свободных от непосредственных парламентских дебатов.

Конституция включала текст присяги войскового атамана как условия его вступления в должность, содержащей следующие слова: «Именем Всемогущего

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 19 декабря.

Бога пред Святым его Евангелием и Животворящим Крестом и пред славными боевыми знаменами Кубанского Казачьего войска обещаюсь верно и нелицеприятно служить избравшему меня своим Войсковым Атаманом Кубанскому Казачеству и населению Кубанского Края, ради славы и процветания его не щадить своего живота до последней капли крови. Все, что от меня будет зависеть в деле исполнения законов, направлять ко благу Родной Кубани и поступать по их смыслу, духу и цели, памятуя, что нет счастья народного без закона, правды и свободы. Боже Милосердный и Истинный! Рука Твоя благая да укажет мне путь правый, ведущий к пользе Государственной и к величию Кубанского Края, во главе которого я поставлен волею Краевой Рады. Помоги мне в великом служении моем. Аминь».

Лица нехристианского исповедания могли приносить присягу соответственно требованиям и обрядам своей религии.

Присяга войскового атамана была принесена публичным образом, на площади Войскового собора 8 декабря 1918 г., в присутствии представителей (по 10 человек от каждого отдела), избранных Чрезвычайной радой.

Временное Положение предусматривало досрочную атаманскую вакансию, устанавливая, что в случае смерти войскового атамана его функции исполняет председатель Краевого правительства до избрания нового атамана Краевой радой, которая в этом случае созывается председателем правительства не позже одного месяца со дня смерти Атамана.

В случае тяжелой болезни или отъезда войскового атамана за пределы Кубанского края его обязанности временно исполнял также Председатель Краевого правительства (ст. 51).

Основной закон Кубани допускал ответственность главы края, основанием которой служило нарушение Временного Положения об управлении Кубанским краем и совершения тяжких государственных преступлений (ст. 52). Механизм импичмента должен был определяться специальным законом, так и не принятым.

Конституция не предусматривала выражение недоверия войсковому атаману со стороны Законодательной рады, однако на практике подобные факты нахо-

дили место. Так, в заседании Законодательной рады 5 ноября 1919 г. в связи с требованием командования Добровольческой армии о выдаче членов парижской делегации с целью их последующего ареста за измену, войсковой атаман Филимонов попросил поставить вопрос о доверии к нему. Доверие Атаману было поставлено на голосование и Рада при двух голосах против 7 воздержавшихся вынесла вотум доверия Филимонову<sup>1</sup>.

Исполнительная власть в крае принадлежала Кубанскому краевому правительству, состоявшему из председателя правительства и его членов, составлявшие Совет Кубанского правительства.

Постановлением Кубанского краевого правительства от 18 октября 1918 г. для оперативного разрешения вопросов правительственного ведения было создано «мини-правительство», называемое Малый совет Кубанского краевого правительства в составе 1 члена Правительства-докладчика и заместителей остальных членов Правительства. Председательствование на этом совете возлагалось на заместителя председателя правительства. Заседание Малого совета правительства считалось состоявшимся при наличии председательствующего, члена Правительства-докладчика и не менее трех заместителей других членов правительства<sup>2</sup>.

Правительство несло перед Законодательной радой солидарную ответственность за общее направление своей деятельности и индивидуальную – за «личные же свои действия». Ответственность эта происходила в форме правительственной отставки в соответствии с вотумом недоверия, принятым Законодательной радой простым большинством голосов (ст. 56).

За должностные преступления, совершенные членами Краевого правительства, Законодательная рада могла возбудить против них, а равно против Совета правительства в целом обвинение и передать их суду, которому были также подсудны войсковой атаман и члены Законодательной рады (ст. 61).

Парламентская ответственность Кубанского правительства находила свою реализацию, так, Правительству Кубанского края, возглавляемому Ф. С. Сушко-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1542. Опись 1. Дело 95. Л. 1-5.

<sup>2</sup> Протоколы заседаний Кубанского Краевого Правительства. Краснодар. 2008. Т. 1. С. 259.

вым, 4 мая 1919 г. Кубанской Законодательной радой был вынесен вотум недоверия, повлекший его отставку, принятую войсковым атаманом 5 мая того года. Основанием недоверия стали объяснения правительства по запросам Рады, которые последней были признаны неудовлетворительными<sup>1</sup>. 13 мая 1919 г. новое Кубанское правительство в полном составе представилось войсковому атаману.

Правительство пользовалось правом принятия чрезвычайных законов во время отсутствия занятий Законодательной Рады, то есть в межсессионный период: в случае чрезвычайной к тому необходимости, Совет Правительства мог издавать законы, утверждаемые и публикуемые Войсковым Атаманом (ст. 57).

Реализация подобных законов, однако, требовала последующей парламентской санкции, чрезвычайные законы должны были вноситься на рассмотрение Законодательной Рады в течение двух недель после открытия ближайшей сессии, что являлось условием их действительности (ст. 58).

Институт чрезвычайного законодательства находил применение на практике, так, в порядке ст. 57 Конституции Кубанским Правительством был принят закон о выборах в городские думы «ввиду необходимости скорейшего восстановления нормальных органов городского самоуправления»<sup>2</sup>.

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.

К основным институциональным элементам кубанской государственной демократии, закрепленным основным законом 5 декабря 1918 г., относятся:

- 1) наличие депутатского индемнитета;
- 2) профессиональный и освобожденный статус парламентариев;
- 3) свободный депутатский мандат;
- 4) парламентский бюджетный контроль;

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 8 мая.

<sup>2</sup> Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной рады 29 января 1919 г. Екатеринодар, 1919. С. 4–5.

- 5) политическая ответственность правительства перед законодателем;
- 6) институт импичмента главы края.

Основной закон Кубанского края 5 декабря 1918 г. более последовательно, чем его предшественники, выражал идею государственного суверенитета Кубани как самостоятельного и независимого существования. На заседании Чрезвычайной рады 2 ноября 1918 г. председателем Краевого правительства было заявлено: «Мы всегда стояли и теперь стоим на точке зрения, что пока не воссоздана государственная власть в широком объеме, на обширной территории, нет других учреждений, институтов и лиц, которые могли бы взять на себя права верховной власти в пределах кубанского края: верховная власть заключается в кубанском населении, выражается посредством Краевой Рады и Законодательной Рады и приводится в действие Войсковым Атаманом и Кубанским краевым правительством»<sup>1</sup>.

Идея суверенитета вполне отчетливо прозвучала в приказе Кубанской Краевой рады № 3, в котором говорилось о сохранении за Кубанским краем всей полноты государственной власти в пределах края<sup>2</sup>.

Кубанский край в рассматриваемый период обладал следующими выраженными признаками суверенитета:

**1. Наличие собственной территории**, имеющей определенные пространственные пределы. В разделе 1 Временного положения устанавливалось, что территория Кубанского края образуется из Кубанской области бывшей Российской империи (ст. 1). Территориальная неприкосновенность края гарантировалась тем указанием основного закона, что границы территории края не могли быть изменены иначе, как с согласия Кубанской краевой рады (ст. 2).

Административно-территориальная организация Кубанского края в целом соответствовала дореволюционному делению, включая такие административные единицы, как отделы и населенные пункты – города, станицы, хутора, аулы.

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 387.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1919. 18 января.

Территориальное верховенство Кубанского края подтверждалось законоположениями, согласно которым Кубанский край владеет, пользуется и распоряжается в пределах края землями, недрами, лесами, рыболовными водами как внутренних речных и озерных бассейнов, так и внешних морских на семиверстном расстоянии от берегов (ст. 2 Основных положений земельной реформы в Кубанском крае<sup>1</sup>).

**2. Наличие собственного (кубанского) гражданства** как устойчивой правовой связи личности с кубанской государственностью, порождающей взаимные права, обязанности и ответственность. Наличие собственного гражданства подтверждалось юридической категорией «граждане края», впервые вводимой Временным Положением, которая в то же время не была предметно определена в виду подвижности и разрозненности населения, вызванных условиями гражданской войны. Понятие краевого гражданства носило больше декларативный характер.

Конституция, правда, устанавливала, что права кубанского краевого гражданства должны были определяться особым законом, который, однако, так и не был принят. Вопрос о юридических пределах категории кубанского гражданства при конструировании основного закона поднимался неоднократно. Так, член Краевой Рады Ю. А. Коробьин, докладывая раздел о правах и свободах конституционного проекта, сообщил, что конституционная комиссия стояла перед очень спорным вопросом: кого же, собственно, можно назвать кубанским гражданством и кому эти права гражданства предоставить? «И в виду того, что мы сейчас находимся в процессе незаконченной борьбы, в виду того, что многие вопросы между основными элементами населения до сих пор не выяснены, - комиссия не смогла дать ответа на вопрос, как определяется право кубанского гражданства»<sup>2</sup>.

П. И. Остапенко к категории кубанских граждан рассматриваемого периода относит только лиц, состоявших в казачьем сословии, а приобретение и утрату кубанского гражданства связывает с нормативными правилами приема в казачество и исключения из него, утверждая, что почти половина активного населения

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1542. Опись 1. Дело 2.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 470.



Кубанского края не имела перспективы стать полноправными гражданами Кубани, иначе чем путем вступления в казачье состояние<sup>1</sup>.

Это спорное утверждение, учитывая, что в области политической иногородние, имевшие ценз оседлости, были уравнены в правах с казаками.

Единственным надежным критерием определения категории кубанского гражданства в этих условиях становилось активное избирательное право по выборам в высшие представительные органы власти, которое по общему правилу предоставляется только гражданам. Проблема, однако, заключалась в том, что активное избирательное право на выборах в Краевую раду и Законодательную раду по кругу лиц не совпадало, в первом случае оно было заметно уже. Однако учитывая, что Законодательная рада была постоянно действующим органом законодательной власти и обладала основными парламентскими атрибутами, гражданами Кубанского края следовало юридически признать всех тех, кто пользовался активным избирательным правом по выборам именно в Законодательную раду.

**3. Наличие собственных вооруженных сил (армии)** как воинских формирований, подчиненных краевой власти. Этот признак определялся ст. 8 Конституции Кубанского края, устанавливавшей, что Кубанский край имеет свою армию, формируемую за счет собственных людских ресурсов. В этой же статье закреплялось, что все граждане Кубанского края подлежали воинской повинности, отбываемой на основании особого закона.

Пункт о наличии собственной кубанской армии вызывал принципиальные возражения командования Добровольческой армии, настаивавшего на создании единых под командованием Добровольческой армии вооруженных сил Юга России. Деникинское руководство исходило из того, что «не должно быть армии Добровольческой, Донской, Кубанской, Сибирской. Должна быть единая Русская армия, с единым фронтом, единым командованием, облеченным полной мощью и

---

<sup>1</sup> *Остапенко П.И.* Проблемы кубанского гражданства и принадлежности к казачьему сословию в годы гражданской войны // *Общество и право.* 2003. № 1. С. 132.

ответственным лишь перед русским народом в лице его будущей законной верховной власти»<sup>1</sup>.

Кубанская же сторона соглашалась только на добровольное, временное и оперативное подчинение кубанских воинских частей командованию Добровольческой армии. Докладчиком по конституционному проекту на заседании Чрезвычайной Рады было заявлено, что конституционная комиссия ввела в раздел 2 статью, вытекающую из тех предпосылок, из той декларации, которая положена в основание работы Краевой Рады, а именно: Кубанский край имеет свою армию<sup>2</sup>.

Статус Вооруженных сил Кубанского края определялся Положением об организации и управлении Кубанской армией, утвержденным 5 декабря 1918 г. Кубанской чрезвычайной радой, имевшим таким образом силу закона.

Положение это вводило всеобщую воинскую повинность, устанавливая, что все казаки, горцы и коренные жители без различия сословий отбывают воинскую повинность. Все остальное население Кубанского края должно было нести воинскую обязанность на основании особого закона. Общий срок военной службы определялся в три года.

Войсковому Атаману предоставлялось право призывать по мобилизации потребное количество казаков, горцев и коренного населения.

Отсрочка от воинского призыва давалась для окончания образования.

Примечательно, что воинский закон учитывал религиозный фактор, устанавливая, что меннониты (исповедующие пацифизм) отбывают воинскую повинность в должностях, не сопряженных с ношением и употреблением оружия, предоставляя таким образом право на альтернативную гражданскую службу.

Все кубанские части составляли кубанскую армию, во главе которой стоял командующий (или походный атаман) по назначению войскового атамана.

Воинский закон учитывал фактор Добровольческой армии, командование которой выступало категорически против существования самостоятельной кубан-

---

<sup>1</sup> Деникин А.И. Очерки русской смуты. Октябрь 1918-январь 1919. Минск: Харвест, 2002. С. 81.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 471.

ской армии, допуская образование смешанных составов Добровольческой армии, в которых казаки, однако, выделялись в свои казачьи части. При проведении совместных с другими армиями воинских мероприятий кубанская армия (вся или часть ее) по усмотрению войскового атамана могла быть подчинена в оперативном отношении общему главнокомандующему фронтом.

Ни одна кубанская строевая часть не могла быть переброшена на чужой фронт без разрешения войскового атамана.

Назначение в части Кубанской армии начальников и офицеров производилось властью войскового атамана.

Все казачьи части, весь командный состав должен был назначаться войсковым атаманом исключительно из казаков.

**4. Международная правосубъектность**, выражаемая, прежде всего, в праве заключения международных договоров с другими государствами и государственными образованиями, предоставленном Законодательной Раде.

Кубанским краем был заключен ряд международных конвенций, например, Конвенция, заключенная между Великим Донским и Кубанским краем о путях сообщения.

Такие же конвенции были заключены между указанными сторонами о транзите; по финансовым вопросам; о почтовых, телеграфных и телефонных сообщениях; о торговле<sup>1</sup>.

Все эти конвенции были ратифицированы постановлением Совета Кубанского краевого правительства 18 сентября 1918 г. в г. Екатеринодаре.

К числу международных договоров можно отнести договоры Кубанского краевого правительства с Грузией от 14 июля, имевшие своим предметом обязательства имущественного порядка<sup>2</sup>.

Кубанский край имел свои представительства в зарубежных странах, к числу которых можно отнести Чрезвычайную миссию Кубанского краевого правительства и Кубанской Законодательной рады в г. Тифлисе. Миссия являлась пол-

---

<sup>1</sup> Сборник конвенций, заключенных Правительствами Всевеликого войска Донского и Кубанского края на Екатеринодарской конференции 8-10 сентября 1918 г. Екатеринодар, 1918.

<sup>2</sup> Кавказский край. 1919. 11 августа.

номочным представителем Кубани перед парламентами и правительствами закавказских республик и миссиями иностранных держав. В состав миссии входило три кубанских министра: торговли и промышленности, финансов, здравоохранения и три члена Законодательной Рады. Главой миссии являлся И. П. Тимошенко – Председатель Кубанской Краевой рады и Председатель Верховного круга Кубани, Дона и Терека<sup>1</sup>.

Международная правосубъектность Кубанского края проявилась в направлении ею в январе 1919 г. на Парижскую мирную конференцию делегации от Кубанского края. Согласно Декларации Кубанского краевого правительства, оглашенной в заседании Законодательной Рады 29 января 1919 г., эта делегация предназначалась к участию в деятельности мирного конгресса при решении вопросов, касающихся России, «чтобы не были забыты интересы Кубани» в целях чего правительство сочло необходимым образовать особую делегацию из 4 лиц: Л. Л. Быча, Н. С. Долгополова, А. А. Намитова, Д. А. Филимонова, «представляющих все группы населения края». Делегации были даны обширные полномочия, регламентированные особым наказом<sup>2</sup>.

Парижская делегация проявила заметную активность в отстаивании интересов Кубани. Так, в мае 1919 г. кубанская делегация была принята президентом США В. Вильсоном, ознакомившимся накануне с меморандумом делегации, в котором выражалась просьба признать Кубанский край суверенным государством, допустить Кубанское правительство к участию в Парижской мирной конференции и включить новообразованное государство в состав Лиги Наций. «В меморандуме содержались и другие просьбы, в том числе установления правильных торговых сношений с Кубанским краем, обладающим довольно значительным излишком сельскохозяйственных продуктов (хлеб, скот, табак, растительное масло и др.), что поднимет финансовое состояние края и даст возможность кубанскому прави-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-1542, Опись 1. Дело 16. Л. 32.

<sup>2</sup> Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной Рады от 29 января 1919 г. Екатеринодар, 1919. С. 2.

тельству выполнять обязательства по займам и долгам бывшей России и доле упдающей на Кубань»<sup>1</sup>.

**5. Наличие собственных государственных символов** в виде герба, флага и гимна. 10 февраля 1919 г. Законодательная Рада утвердила изображение флага кубанского края, состоявшего из трех цветов: синего, малинового и зеленого после краткой исторической справки. Малиновый – цвет запорожцев – основателей Кубанского казачьего войска; синий – Донцов, часть которых переселилась на Кубань; зеленый – цвет горцев. Соответствующая справка была представлена Председателем Рады Рябоволом и известным историком Кубани Ф. А. Щербиной<sup>2</sup>.

В мае 1919 г. Законодательная рада утвердила проект Кубанского герба<sup>3</sup>.

Документальные источники свидетельствуют, что на торжественных мероприятиях в рамках Кубанского края исполнялся гимн Кубани, представлявший собой музыкальное произведение на стихи полкового священника Константина Образцова.

В характеристике кубанской государственности периода Гражданской войны значимое место занимают законодательные реформы, раскрывающие демократический потенциал кубанской государственности. Следует, однако, отметить, что ввиду непродолжительности существования этой государственности и острой гражданской войны на территории края кубанскому руководству не удалось завершить предпринятые демократические реформы, в большей части оставшиеся паллиативными.

К числу этих реформ следует отнести модернизацию избирательного законодательства, воплотившего новейшие мировые достижения избирательной демократии. Это касается в первую очередь Закона о выборах в Законодательную раду, который, по отзывам специалистов, «сумел достичь того, что до сих пор в теории

---

<sup>1</sup> Ратушняк О.В. Кубанская делегация в Париже (май 1919 г.): из истории одной встречи // Образование, просветительство и гражданское общество (к 60-летию общества «Знание» Россия): материалы Всероссийской науч.-практ. конференции (г. Адлер, 25-29 мая 2007 г.). Краснодар: КубГУ, 2007. С. 250.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1919. 12 февраля.

<sup>3</sup> Кубанская мысль 1919. 21 мая.

избирательного права считается почти недостижимым идеалом, т.е. согласования пропорционального представительства со свободой голосования отдельного избирателя»<sup>1</sup>. Следует, однако, отметить, что этот закон так и не был реализован по причине прекращения деятельности Законодательной Рады.

Органам Кубанского края удалось законодательно оформить земельную реформу, практически, однако, не завершённую. Краевой радой 7 декабря 1918 г. были приняты Основные положения земельной реформы в Кубанском крае, а Законодательной Радой 2 сентября 1919 г. – Закон о земле в Кубанском крае<sup>2</sup>.

Земельный закон устанавливал трудовой принцип владения землей, право на пользование которой признавалось не за всеми гражданами Кубани, а только за земледельцами (ст. 100 закона о земле).

Земельная реформа с точки зрения правового равенства не была последовательной и давала преимущества казачьему населению. Земельное законодательство однозначно отменяло право частной собственности на землю, что могло устраивать казачество, обладавшее землей на праве общинного владения, но не иногородних крестьян, владевших землей на праве частной собственности.

Кубанский законодатель приступил к юридическому оформлению реформы местного управления, которая, однако, не была завершена. Правительством был подготовлен и издан проект реорганизации местных управлений на Кубани под названием «Положение об общественном управлении в Кубанском крае», автором которого являлся зав. отделом законодательных предположений Краевого Правительства А. А. Колычев. Этот проект, содержащий 780 статей с множеством приложений, по замечанию современников, представлял собой довольно сложную, согласованную систему самоуправления станиц, городов и округов, подробно разработанную автором применительно к социально-бытовым условиям края<sup>3</sup>.

Основные начала реформирования системы местного управления состояли в следующем:

---

<sup>1</sup> Смирнов П. Избирательный закон в Краевую Радугу // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 16–17. С. 18–20.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд 1542. Опись 1. Дело 2.

<sup>3</sup> Путьято С. Система станичного и окружного самоуправления на Кубани // Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 6–7. С. 14–18.

- 1) самостоятельность органов общественного самоуправления;
- 2) разграничение компетенции между разными ступенями местного управления (станичным, окружным, городским);
- 3) надзор администрации лишь за закономерностью (а не целесообразностью) действий органов местного самоуправления;
- 4) создание административных судов;
- 5) предоставление органам местного самоуправления права самообложения;
- 6) неутверждение должностных лиц местного самоуправления, как выборных, так и служащих по найму.

Разработчикам законопроекта в то же время не удалось избежать сословных предпочтений, заложенных в ст. 11 и 12 проекта, согласно которым из общего числа выборных станичной рады не менее пяти восьмых избиралось из местного казачьего населения и только три восьмых – от лиц невойскового сословия.

Органами Кубанского края был проведен ряд мер социального порядка, в числе которых Законодательная рада называла установление стипендии детям школьного возраста, Закон о пособиях, открытие сети больниц и приютов для сирот и инвалидов мировой и Гражданской войны. «За короткое время народного управления, – говорилось в обращении Рады, – проведены уже тысячи статей законов, направленных на улучшение жизни края. И если это удалось провести в жизнь, то только благодаря нашим представительным учреждениям, имеющим право волей кубанского народа разрешать эти вопросы»<sup>1</sup>.

Государственная организация Кубанского края, определяемая Временным положением об управлении Кубанским краем от 5 декабря 1918 г., в целом отвечала требованиям европейской демократии, третируемой большевиками как «буржуазной», основываемой на системе взаимосвязанных сдержек и противовесов, обеспечивающих равновесие ветвей государственной власти и сдерживающих произвол должностных лиц. Политический режим, сложившийся на Кубани в рассматриваемый период, в целом можно отнести к демо-

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1919. 20 октября.

кратическому, предполагающему народовластие и признание прирожденных прав человека.

Демократизм государственного строя Кубанского края подтверждался провозглашаемым Кубанской Конституцией принципом народного суверенитета, согласно которому источником высшей власти в Кубанском крае являлась воля его граждан, выражаемая на представительных собраниях (ст. 9). В принятой 28 октября 1918 г. Кубанской чрезвычайной краевой радой резолюции говорилось о проведении в жизнь во всех местностях Государства Российского по мере освобождения их от большевиков принципов широкого народоправства (ст. 2) <sup>1</sup>.

При этом, однако, нельзя не отметить усеченность кубанской демократии, включавшей лишь форму представительную, демократия же непосредственная конституционно не предусматривалась и не имела практического осуществления: вплоть до полной победы советской власти на Кубани на территории края ни разу не проводился референдум.

Публичная власть в Кубанском крае согласно ее Конституции уже не расценивалась как принадлежность кубанского казачества, но всего населения Кубани безотносительно к сословной принадлежности. Кубанская рада, например, отвергла предложения некоторых членов Рады, в частности Горбушина, предлагавших «чтобы власть была войсковой, нечто вроде войскового Атамана и Атаман был бы Войсковым Атаманом в настоящем смысле этого слова»<sup>2</sup>. Докладчик от комиссии по самоуправлению Султан Шахи Гирей заявил, что «в основу нашей конституции легла не единоличная власть милостью Божией, а народная власть, иначе говоря, народоправство»<sup>3</sup>.

В составе Законодательной рады была образована фракция иногородних, председатель которой – Ю. А. Коробьин вошел в совет старейших Законодатель-

---

<sup>1</sup> Протоколы общих заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады созыва 28 октября 1918 г. № 37-50. Екатеринодар, 1919. С. 20–21.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 1005.

<sup>3</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 463.



ной рады. Фракция иногородних существовала и в Краевой раде под названием «сельско-городская группа»<sup>1</sup>.

Демократизм политического режима Кубанского края, далее, подтверждался конституированием института естественных и неотъемлемых прав человека и гражданина, наличием во Временном положении специальной главы, содержащей перечень основополагающих прав человека, что было не свойственно основным законам Кубани предыдущего периода.

Конституция провозглашала принцип правового равенства, согласно которому все граждане Кубанского края были равны перед законом. Все российские граждане пользовались в Кубанском крае защитой закона на общих с гражданами Кубанского края основаниях (ст. 3).

В Обращении от 9 января 1920 г. Кубанская краевая рада еще раз подтверждала, что на пространстве края уничтожены все особые права и преимущества как отдельных лиц, так и целых классов: все граждане края – казаки, горцы и иногородние – равны перед законом<sup>2</sup>.

Конституция провозглашала свободу совести: никто не мог быть преследуем за религиозные убеждения, и никто не мог пользоваться привилегиями на вероисповедных основаниях (ст. 4).

Устанавливалась неприкосновенность личности и жилища. Никто не мог быть подвергнут аресту, обыску или вторжению в жилище иначе, как в случаях и в порядке, законом определенных (ст. 5).

Закреплялась свобода слова и печати. Цензура могла быть введена временно только при чрезвычайных обстоятельствах в законодательном порядке (ст. 6).

В то же время законодательство края запрещало пропаганду большевизма и монархизма, что оправдывалось условиями гражданской войны.

В резолюции Законодательной рады, принятой 17 октября 1919 г., судебнo-юридической комиссии Рады поручалось в самом срoчном порядке представить законопроект, строго карающий пропаганду преступных идей монархизма, боль-

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление на Северном Кавказе. 1919. № 16–17. С. 12–14.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1920. 9 января.

шевизма и других, подрывающих авторитет правительства, Краевой и Законодательной рад «и всех законопоставленных органов власти». Правительству предлагалось немедленно принять меры к полному прекращению распространения в крае разлагающих идей монархизма и анархобольшевизма с немедленным увольнением лиц, участвующих в подобного рода пропагандах и находящихся на правительственной службе.

Признавая свободу слова и печати элементарным условием правовой жизни и отрицательно относясь к установлению общей предварительной цензуры, признавалась в то же время невозможность в чрезвычайных условиях переживаемого момента, при наличии военного положения в крае, представить полную свободу суждений печати по ряду вопросов, подлежащих указанию в особом перечне, который должен был на этот предмет издан<sup>1</sup>.

Конституция предоставляла гражданам свободу собраний и союзов с соблюдением правил, установленных особым законом (ст. 7).

В своем приказе № 2 от 7 января 1920 г. министерство внутренних дел Кубанского края предложило отдельским и станичным атаманам, всем органам управления, подчиненным ведомству внутренних дел, руководствоваться тем, что на территории Кубанского края сохраняет полную силу закон Временного правительства от 13 апреля 1917 г., согласно которому все граждане имеют право объединяться в союзы и общества в целях, не противных уголовному закону, принудительное закрытие которых может последовать не иначе как по суду и при этом лишь в том случае, если их деятельность оказалась направленной к достижению целей, воспрещенных уголовными законами<sup>2</sup>.

Наряду с правами конституция устанавливала и гражданские обязанности, в частности воинскую, согласно которой все граждане Кубанского края подлежали воинской повинности, отбываемой на основании особого закона (ст. 8). Воинская обязанность при этом привязывалась к службе в собственной, кубанской армии, отделенной от армии Добровольческой. Это подчеркивалось тем указанием Вре-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 17 октября.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1919. 8 января.

менного положения, что «Кубанский Край имеет свою армию» (ст. 8). В заседании Кубанской чрезвычайно рады докладчиком по проекту Временного положения об управлении Кубанским краем по поводу этой статьи говорилось, что «мы заявили представителям Добровольческой Армии, что от этого пункта мы отступить не можем. И это было предпосылкой возможности всего нашего соглашения, что Кубанский Край должен иметь свою Кубанскую Армию; представители же Добровольческой Армии сказали, что своей армии мы иметь не должны»<sup>1</sup>.

Демократизм государственного строя сказывался и в следовании началам законности, включавшей ликвидацию институтов чрезвычайной юстиции и восстановление принципов правосудия. В Декларации Кубанского краевого правительства от 29 января 1919 г., которая носила программный характер, в сфере управления предлагался переход от чрезвычайных форм к нормальным. «Момент законности должен получить первенствующее значение в деятельности органов администрации»<sup>2</sup>.

В приказе № 1 Кубанской чрезвычайной краевой рады от 7 декабря 1918 г. войсковому атаману, Краевому правительству, отдельским и станичным атаманам, аульским и сельским старшинам вменялось:

1) немедленно принять строжайшие меры по прекращению самосудов, произвола и насилия над свободой, личностью, жизнью, честью и имуществом всех проживающих в пределах Кубанского края;

2) неукоснительно следить, чтобы все обвиняемые в каких-либо преступлениях, а также большевизме были переданы в распоряжение законных судебных властей и ограждены от насилия;

3) немедленно пересмотреть все дела арестованных и освободить незаконно и невинно арестованных;

4) принять меры к охране от насилия тех большевиков, которые добровольно сложат оружие;

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 1103.

<sup>2</sup> Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной Рады 29 января 1919 г. Екатеринодар, 1919.

- 5) производить аресты и обыски только на точных основаниях закона;
- 6) прекращать произвольно, без утверждения войскового атамана приведение в исполнение смертных приговоров по постановлениям чрезвычайных военных судов;
- 7) не допускать телесных наказаний;
- 8) привлекать немедленно к строжайшей ответственности всех лиц, злоупотребивших предоставленной им властью;
- 9) не только не препятствовать поступлению в школы детей иногородних, но и всячески способствовать этому поступлению на свободные места;
- 10) привлекать к строжайшей ответственности всех виновных за неисполнение сего приказа, без различия должности, звания и положения <sup>1</sup>.

Форму государственного правления, учрежденную Временным положением об управлении Кубанским краем от 5 декабря 1918 г., классифицировать достаточно сложно ввиду явной неотработанности его отдельных институтов. По своим политико-правовым параметрам правление Кубанского края периода Гражданской войны ближе к смешанным, гибридным государственным формам, гибко сочетающим признаки президентского и парламентского режимов в интересах эффективного правления.

Президенциализм позволяет использовать потенциал сильной единоличной власти при решении масштабных государственных задач, требующих оперативного и ответственного исполнения, парламентаризм же предполагает использование юридических процедур, обеспечивающих парламентский контроль за исполнительной властью, сдерживающих единоличную власть, склонную к произволу.

Президенциализм государственного правления Кубанского края в соответствии с основным законом от 5 декабря 1918 г. отчетливо проявился в институте войскового атамана, по существу возглавлявшего исполнительную власть, который единолично, без парламентского участия, т.е. на внепарламентской основе, формировал краевое правительство. Как справедливо отмечается в литера-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд р-1542. Опись 1. Дело 5. Л. 1-2.

туре, в определении форм государственного правления классифицирующее значение имеет степень юридической самостоятельности главы государства, его способность к независимому решению. В этом отношении различие форм правления становится очевидным: в президентской республике глава государства реализует свои полномочия юридически самостоятельно, руководствуясь общим государственным интересом; в республике парламентарной глава государства осуществляет свои полномочия с согласия правительства и по его удостоверению (контрасигнация), что лишает его государственной самостоятельности. В республиках смешанного типа глава государства свободен в принятии лишь тех решений, которые не подлежат правительственной контрасигнации. Таким образом, существенным критерием разграничения форм государственного правления становится степень юридической самостоятельности главы государства в реализации своих полномочий, которая определяется участием правительства в придании актам главы государства юридической силы<sup>1</sup>.

Парламентская составляющая государственного правления Кубанского края находила выражение в институте парламентской ответственности правительства. Причем эта ответственность в отличие от схемы государственного правления в современной России выглядела более последовательной. Как известно, согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. ответственность федерального Правительства перед Государственной Думой является достаточно условной, поскольку отставка этого Правительства является альтернативной роспуску Государственной Думы. Не случайно в Российской Федерации в пределах действия Конституции 1993 г. был лишь один случай официального выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ. В этом отношении кубанская конституция 1918 г. была более последовательной, поскольку вотум недоверия правительству со стороны Законодательной рады влек незамедлительную и безусловную отставку правительства и смену всей исполнительной власти, что делало парламентскую ответственность правительства вполне реальной.

---

<sup>1</sup> *Гелиева И.Н.* Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

В то же время конструкция государственной власти на Кубани в соответствии с Временным положением об управлении Кубанским краем во многих отношениях выглядела противоречивой.

С одной стороны, концептуальность краевой конституции основывалась на сильной единоличной власти войскового атамана, позиционируемого главой края. С другой стороны, войсковой атаман избирался Краевой радой, что ставило его в зависимое положение от этой Рады как юридического источника своей власти. Не случайно войсковой атаман А. П. Филимонов на практике оказался фигурой политически слабой, не способный уверенно отстаивать интересы края, фактически уступавший лидерство председателю краевого правительства Л. И. Бычу, имевшему большее влияние на политику.

Следовало прибегнуть к прямым выборам краевого атамана, подкрепив его статус мандатом народного доверия.

Власть краевого атамана существенно ограничивалась институтом правительственной контрассигнации, ставившим главу края в зависимость от позиции Краевого правительства. Согласно Временным положениям все акты войскового атамана должны были скрепляться подписью председателя Краевого правительства или отдельных министров по принадлежности как условию их действительности (ст. 49).

Правительственная контрассигнация свойственна парламентарному режиму с доминирующей ролью главы правительства над главой государства, обладающего номинальной властью. Проблема, однако, заключалась в том, что Конституция Кубани 1919 г. в своих концептуальных посылах формировала президентско-парламентарный режим с сильной единоличной властью главы края, чему институт правительственной контрассигнации явно контрастировал. Не случайно на сессии Чрезвычайной рады, обсуждавшей конституционный проект, против института контрассигнации резко возражал краевой атаман, указывая, что визирование актов атамана правительством ведет к недопустимому положению, поскольку Войсковой Атаман «не может сделать ни одного распоряжения без согласия членов Правительства, а член Правительства может без Атамана распоряжаться, как

ему угодно. Получалось такое явление, что Войсковой Атаман является ответственным, но в то же время имеет дело с совершенно ему неподчиненными, совершенно самостоятельными органами Правительства, которые и могут вести свою линию, свою программу»<sup>1</sup>.

Заметим, что эта очевидная коллизия, противоречащая общей конструкции государственной власти, основанной на реальном и действенном участии краевого атамана в организации всей государственной деятельности, все же сохранилась в тексте основного закона.

В характеристике кубанской государственности периода Гражданской войны принципиальным представляется вопрос: была ли она новой фазой развития этой государственности или только продолжением прежней, установленной Временными положениями о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г.? Мы придерживаемся первой версии вопроса, полагая Кубанский край периода августа 1918 – марта 1920 г. самостоятельной формой государственности, политически и юридически отделенной от кубанской государственности 1917 г.

При этом нами учитывается тот факт, что после овладения большевиками войсками территории Кубани в феврале 1918 г. органы краевой власти – Кубанская законодательная рада и Кубанское войсковое правительство официально не складывали своих полномочий и не заявляли о прекращении своей деятельности, проводя заседания в отдельных населенных пунктах Кубанской области, не придерживаясь, однако, при этом регламента заседаний и обязательного кворума. Невозможно юридически признать легитимность органов государственной власти, не имевших определенных пространственных пределов и неспособных осуществлять публично-властные функции. На совещании в станице Новодмитриевской 17 марта 1918 г. в соответствии с соглашением между командованием Добровольческой армией и руководством Кубанской области был признан переход кубанского правительственного отряда в полное подчинение генералу Деникину, которому

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 130.

предоставлялось право реорганизовать этот отряд (т.е. по существу кубанское руководство) «как это будет признано необходимым»<sup>1</sup>.

В пользу самостоятельного этапа развития кубанской государственности периода Гражданской войны свидетельствуют следующие факторы:

- 1) принятие нового основного закона на территории Кубани, принципиально отличного от предшествовавшего;
- 2) провозглашение полной самостоятельности Кубанского края от какой-либо иной власти, и в первую очередь, центральной;
- 3) полное переизбрание обеих Рад – Краевой и Законодательной на основании нового избирательного законодательства;
- 4) переизбрание войскового атамана как главы края;
- 5) более полная и последовательная реализация принципов правового и демократического государства.

Сказанное не отрицает преемственности кубанской государственности, которая откровенно проявилась, например, в вопросах организации законодательной власти, разделяемой на обычную (Законодательная рада) и учредительную (Краевой рада), что для Кубанского края было уже традиционным.

Статус кубанской государственности периода Гражданской войны невозможно оценивать вне фактора Добровольческой армии, имевшей не только военную, но и гражданскую организацию, включавшую правительственный аппарат (Особое совещание при верховном главнокомандующем). Применительно к Добровольческой армии позволительно говорить о ее государственных началах, весьма специфичных, сказываемых, например, в отсутствии определенной и постоянной территории, которой фактически выступала территория, ею занимаемая, в том числе территория Кубанского края.

Государственная организация Добровольческой армии определялась собственной конституцией (т.н. «деникинской»), которой стало Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией<sup>2</sup>, подго-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 2 августа.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 93.



товленное профессорами К. Е. Соколовым и В. А. Степановым и октроированное А. И. Деникиным в сентябре 1918 г. Это Положение претендовало на высшую юридическую силу в пределах дислокации Добровольческой армии, на основании которого «впредь до воссоединения разрозненных частей Российского государства и создания законной общерусской власти» должно было осуществляться высшее управление областями, занимаемыми Добровольческой армией (из преамбулы).

Временное положение обладало материальными признаками писаной конституции, включающими характеристику основных институтов государственной власти.

Государственная организация Добровольческой армии основывалась на сильной единоличной власти Верховного главнокомандующего Добровольческой армией (ВРДА), возглавлявшего гражданскую и военную администрацию.

Вся полнота государственной власти в областях, занимаемых Добровольческой армией, согласно этому акту принадлежала Верховному руководителю Добровольческой армией (Главнокомандующему Добровольческой армией).

Главнокомандующий Добровольческой армией стоял во главе всех сухопутных и морских вооруженных сил в областях, занимаемых этой армией. Он определял устройство армии и флота и руководил всем делом государственной обороны.

Главнокомандующий представлял области, занимаемые Добровольческой армией, в их отношениях с иностранными державами, заключал международные договоры, объявлял войну и заключал мир.

Главнокомандующий обладал полной законодательной властью, он издавал законы и указы по всем отраслям государственной жизни.

Главнокомандующий устанавливал для областей, занимаемых Добровольческой армией, единую систему денежного обращения и определял «внешний вид денежных знаков».

Он назначал на все высшие должности военной и гражданской службы, жаловал ордена и другие служебные отличия.

Главкомандующий осуществлял право помилования и смягчения наказаний по судебным приговорам, а также право «общего прощения совершивших преступные деяния с прекращением судебного против них преследования и освобождением их от суда и наказания».

Он объявлял местности, занимаемые Добровольческой армией, на военном или исключительном положении.

Аппарат гражданского управления был всецело подчинен Верховному главнокомандующему. Этот аппарат включал Особое совещание, создаваемое для содействия Верховному главнокомандующему в делах законодательных и управлений, состоявшее из отделов с правами министерств, управляющие которым ответствовали только пред Главкомандующим. Председатель Особого совещания назначался Главкомандующим в случаях, когда Главкомандующий находил нужным лично председательствовать в Особом совещании.

Особое совещание осуществляло сугубо вспомогательные функции, деникинская конституция откровенно закрепляла, что в области законодательства и верховного управления Особое совещание в полном его составе, а равно управляющие отделами являются совещательными органами при Верховном главнокомандующем.

В политическом отношении режим управления, определяемый Временным положением об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией, носил типичные черты единоличной военной диктатуры, несовместимой с принципами демократической государственности, что для кубанского руководства было достаточно очевидно. На заседании Краевой чрезвычайной рады 2 ноября 1918 г. председатель Кубанского краевого правительства Л. И. Быч относительно «деникинской конституции» заявил: «Мы будем называть вещи своими именами, – это есть диктатура, а Верховный Главкомандующий есть диктатор... Если мы согласимся на диктатуру, – а я должен сказать, и мы ясно это сказали на заседании

26 октября, что для диктатуры не нужно никаких соглашений: диктатура объявляется, о диктатуре не говорится, а диктатура просто проводится в жизнь»<sup>1</sup>.

Разумеется, Кубанский край, исповедовавший принципы демократической и независимой государственности, не вписывался в идеологические и государственные координаты Добровольческой армии, отстаивавшей лозунги единой и неделимой России, что таило угрозу конфликта. В резолюции Кубанской чрезвычайной краевой рады от 13 февраля 1918 г. говорилось, что государственная власть кубанского края в области гражданского административного управления действует вполне самостоятельно и независимо, лишь согласуя свои действия в области военного дела с Главным Командованием вооруженными силами Юга России<sup>2</sup>.

Кубанскому краю «деникинская» конституция предоставляла статус автономии в составе добровольческой государственности, управляемой «особыми установлениями на основании особого законодательства». Причем Положение отказывало Кубанскому краю даже в официальном названии, именуя его областью.

Ключевые вопросы государственного ведения Положение оставляло за командованием Добровольческой армии, в том числе:

- 1) внешние отношения;
- 2) командование вооруженными силами;
- 3) уголовное и гражданское законодательства, судоустройство и судопроизводство;
- 4) почта и телеграф;
- 5) пути сообщения государственного и стратегического значения;
- 6) вопросы денежного обращения, государственного кредита, таможенной политики и товарообмена;
- 7) прямое и косвенное обложение на общегосударственные нужды, государственные монополии;

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 378–380.

<sup>2</sup> Протоколы общих заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады созыва 28 октября 1918 г. № 37-50. Екатеринодар, 1919. С. 20–21.

8) торговое мореплавание и порты<sup>1</sup>.

Разумеется, автономный статус не мог устроить Кубанский край, официально провозгласивший государственную самостоятельность. На заседании Чрезвычайной рады Кубанского края 10 ноября 1918 г. председатель Кубанского правительства заявил, что регулирование, руководство местной жизнью во всех отраслях гражданского управления: экономической, финансовой, административной и других, должно принадлежать Кубанскому краевому правительству<sup>2</sup>.

Как позднее признавал А. И. Деникин, видные представители кубанской общественности и власти при обсуждении с ними Положения не удовлетворялись проектируемыми пределами автономии и отстаивали свободу внешних сношений Кубани, самостоятельность ее в области товарообмена и самостоятельную кубанскую армию. Они совершенно непримиримо отнеслись к идее единоличной диктатуры, противопоставляя ей коллегиальную<sup>3</sup>. «Все осталось по-прежнему: двоевластие, две взаимно исключаящих друг друга конституции (края и армии) и в качестве единственного источника права – принятое Добровольческой армией и оспариваемое кубанцами Положение о полевом управлении войск<sup>4</sup>.

В этих условиях противостояние Добровольческой армии и кубанского руководства становилось неизбежным и привело в ноябре 1919 г. к откровенному разрыву, повлекшему разгром кубанского представительства путем откровенного вооруженного насилия со стороны Добровольческой армии.

Поводом к этому послужило заключение упомянутой Парижской делегации Кубанской краевой рады договора с меджлисом горских народов, что Деникиным было расценено как акт государственной измены. Подобное обвинение было юридически натянутым, поскольку легитимность действий Парижской делегации вплоть до заключения международных договоров вполне подтверждалась манда-

---

<sup>1</sup> Деникин А.И. Очерки русской смуты: Белое движение и борьба добровольческой армии. Май-октябрь 1918. Минск: Харвест, 2002. С. 450–454.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 388.

<sup>3</sup> Деникин А.И. Указ. соч. С. 73.

<sup>4</sup> Деникин А.И. Указ. соч. С. 90.

том Кубанской рады, поэтому с позиций кубанской конституции эта делегация не могла совершить государственной измены.

К тому же кубанская сторона категорически отрицала факт наличия подобного договора, который Краевой радой не был ратифицирован. То есть в юридическом смысле речь могли идти только о проекте договора, лишь парафированного членами кубанской делегации. Один из подписавших договор, член Парижской делегации А. И. Кулабухов в своем письме в редакцию газеты «Вольная Кубань» по поводу предъявленных обвинений заявил, что никаких договоров как таковых кубанская парламентская делегация ни с кем не заключала. Поводом для циркулирования слухов по названному вопросу послужило, вероятно, подписание кубанской и горской делегациями проекта «договора дружбы», что сделано делегацией по праву, данному ей Чрезвычайной радой – «всесторонне защищать интересы Кубанского края»<sup>1</sup>.

В любом случае члены Парижской делегации в качестве международных представителей Кубанского края находились в исключительной юрисдикции Кубанской рады, единственно полномочной лишать их неприкосновенности.

Причины же антагонизма между Главным командованием и руководством Кубанского края по оценке Кубанского войскового атамана Филимонова заключались в резких политических разногласиях в оценке методов и способов борьбы с большевиками и того положения, которое в этой борьбе занимало казачество вообще и Кубань в частности. «Трудно было примирить прямолинейный консервативный централизм Ставки с федералистическими и даже самостийными течениями, игравшими такую видную роль среди демократически настроенных членов Кубанской Рады. Трудно было примирить деятельность местных парламентариев, опьяненных той ролью, которую им приходилось играть, с авантюристическими стремлениями некоторых из военных руководителей, сумевших выдвинуться на Юге России с начала Гражданской войны»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 22 октября.

<sup>2</sup> Там же. С. 102.

25 октября 1919 г. Деникиным был отдан приказ-телеграмма № 016729, требовавший предания военно-полевому суду за измену членов Парижской делегации – Быча, Савицкого, Кулабухова и Намитокова при появлении этих лиц на территории Вооруженных сил Юга России<sup>1</sup>, что было равносильно смертному приговору.

В ответ на эту телеграмму Рада 31 октября 1919 г. единогласно приняла резолюцию, в которой постановила:

- 1) протестовать самым решительным и энергичным образом против означенного приказа генерала Деникина;
- 2) требовать срочной его отмены.

Краевая рада свою позицию аргументировала тем, что указанные в приказе Деникина члены Краевой рады являются дипломатическими представителями самостоятельного публичного образования и в этом качестве должны пользоваться полной неприкосновенностью. «В своих действиях члены парижской делегации ответственны только перед Краевой Радой, а не перед какой-либо другой властью»<sup>2</sup>.

6 ноября 1919 г. здание Краевой рады было окружено вооруженным отрядом, возглавляемым генералом Покровским, потребовавшим выдачи членов Парижской делегации, один из которых (А. И. Кулабухов) позже военно-полевым судом был приговорен к повешению. Предание кубанских депутатов суду Добровольческой армии было явным произволом, учитывая, что Кубанский край никогда официально не признавал на своей территории юрисдикции Добровольческой армии.

По настоянию генерала Врангеля Кубанская краевая рада 8 ноября 1919 г. приняла поправки к кубанской конституции, кардинально менявшие систему краевого управления. Как отмечал участник рассматриваемых событий, член кубанского правительства Д. Е. Скобцов, «мы получили на руки конституционный проект Главного командования, он был написан крупным почерком почти без по-

---

<sup>1</sup> Деникин А.И. Указ. соч. С. 217.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1919. 3 ноября.

марок. Знающие люди говорили, что это был почерк профессора С-ва, "творца всяческой хитрой механики" при Главном командовании»<sup>1</sup>.

На заседании Законодательной рады по поводу поправок к Временным положениям докладчик М. А. Троценко заявил, что двухпалатная система представительства, существующая на Кубани, не вызывается никакими соображениями. Если двухпалатная система допустима в федеративных государствах, то она не допустима для нашего края, являющегося унитарным государственным образованием»<sup>2</sup>.

Это было крайне натянутое объяснение, поскольку кубанская представительная система была не двухпалатной, а двухуровневой: Краевая рада и Законодательная рада не находились в координатах верхней и нижней парламентских палат и не создавали единого представительства.

Во Временное положение об управлении Кубанским краем были внесены изменения на основании следующих положений:

- 1) функции Законодательной рады переходят к Краевой раде, избранной на основании особого закона;
- 2) для избрания войскового атамана учреждается особая Атаманская рада, избираемая на основании особого закона;
- 4) краевое правительство ответственно перед Кубанской краевой радой;
- 5) войсковому атаману в случае его несогласия с вотумом недоверия правительству предоставляется право роспуска Краевой рады с указанием срока созыва новой рады, причем новая Краевая рада должна быть созвана в течение 2 месяцев.

В случае, если новая Краевая рада выскажет тот же вотум недоверия правительству, то правительство уходит в отставку.

Эти предложения, озвученные депутатом Каплиным, Рада приняла без прений во всех трех чтениях<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Скобцов Д.Е. Указ. соч. С. 533.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1919. 10 ноября.

<sup>3</sup> Вольная Кубань. 1919. 10 ноября.

Вслед за этим была проведена спешная ротация руководящего состава краевых органов. 11 ноября Краевой радой был избран новый войсковой атаман – генерал-майор Н. М. Успенский. 11 ноября правительство края в полном составе подало в отставку.

Был разработан проект Положения о выборах членов Кубанской атаманской рады, согласно которому предполагалось формировать подобную Раду из членов Краевой рады и членов, избираемых отдельскими радами и городскими думами<sup>1</sup>.

В исторической и юридической литературе события ноября 1919 г. на Кубани, приведшие к изменению кубанской конституции и упразднению Законодательной рады, неизменно квалифицируются как государственный переворот<sup>2</sup>. Следует, однако, учитывать, что насильственные действия были совершены извне – командованием Добровольческой армии, которая по отношению к Кубанскому краю оставалась фактором внешним. С позиции кубанской государственной самостоятельности эти действия правильнее именовать военной интервенцией Добровольческой армии по отношению к Кубанскому краю, причем откровенной, поскольку официальные органы Кубанского края никогда не признавали на своей территории гражданскую юрисдикцию Верховного командования Добровольческой армии, оставляя окончательное разрешение вопросов государственного устройства России и Кубани на решение Всероссийского Учредительного Собрания.

«Врангелевская конституция» на Кубани просуществовала недолго, после серии поражений белой армии, которую кубанское казачество стало покидать в массовом порядке, было восстановлено в полной мере действие кубанской конституции 5 декабря 1918 г. В обращении Кубанской краевой рады от 9 января 1920 г. говорилось о восстановлении Краевой радой при всеобщей поддержке своей конституции, измененной в ноябре 1919 г. посторонней вооруженной си-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд РО-6. Опись. 2. Дело. 46. Л. 3.

<sup>2</sup> *Покровский Г.* Деникинщина. Берлин: Изд-во З.И. Гржебина, 1923. С. 262.



лой. «Отныне на Кубани, – говорилось в Обращении, – есть единственная верховная власть – власть Краевой Рады»<sup>1</sup>.

На заседании Краевой рады 4 января 1920 г. было решено восстановить Законодательную раду, при этом большинством голосов было принято решение не избирать новый состав Законодательной рады, но продлить полномочия прежнего состава<sup>2</sup>.

В начале января 1920 г. Кубанская краевая рада избрала войскового атамана и организовала правительство.

С поражением белой армии и занятием красными войсками территории Юга России кубанская государственность, утвержденная Временным положением об управлении Кубанским краем 5 декабря 1918 г., прекратила существование.

Кубанская краевая рада в обращении к Кубанской армии из станицы Елизаветпольской 14 марта 1920 г. сообщала о временном прерывании своих занятий и передаче своих полномочий Законодательной раде<sup>3</sup>, что было равносильно прекращению деятельности Краевой рады на территории Кубани и юридическому упразднению кубанского народного представительства. Впоследствии члены обеих рад, находясь в изгнании и подполье, какое-то время еще устраивали заседания в форме частных совещаний, не обладавших должной легитимностью.

## 2.2 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,

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1920. 9 января.

<sup>2</sup> Казачьи Думы. 1920. 8 января.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд р-1542. Опись 1. Дело 16. Л. 141.

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 структурах<sup>1</sup>. 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 созданию в России федеративной республики, тесно объединенной во всех своих частях, но предоставляющей свободу политического и экономического развития каждой из входящих в ее состав областей<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> *Остапенко П.И.* Казачьи государственные образования на Юге России (февраль 1917-начало 1920 г.) (историко-правовой анализ): автореф. дис. ...док. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 20–21.

<sup>2</sup> Кубанец. 1917 и 1918 годы на Кубани. Издательство Кубанского центрального союза мелкого кредита. Екатеринодар, 1919. С. 1.

<sup>3</sup> См.: *Аверьянова В.Р.* Проект федерализации Юга России 1917 года // Заметки ученого (научно-практический журнал). 2016. № 8. С. 8–11.

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)<sup>1</sup>.

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 организацию<sup>2</sup>.

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 благоденствия свободы».

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 26 сентября.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1917. 10 октября.

Союз составили казачьи войска: Войско Донское, Войско Кубанское, Войско Терское и Войско Астраханское, примкнувший к Войску Астраханскому Калмыцкий 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.<sup>1</sup>.

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 заместителями<sup>2</sup>, что, очевидно, выдавало идею коллективного руководства.

Объединенное правительство осуществляло задачи Союза, действовало от его имени «и вело сношения как с центральными и местными органами власти

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 28 октября.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 48. Л. 45.

Государства Российского, так и с органами управления Народов и областей России».

Юго-Восточный союз имел своего представителя при Центральном Российском Правительстве, избираемого Объединенным правительством Союза из своего состава или из состава правомочных граждан Союза.

Местом пребывания Объединенного правительства был город Екатеринодар<sup>1</sup>.

Юго-Восточный союз не получил конструктивного развития в силу крушения региональной власти и победы большевиков, провозгласивших советскую форму федеративного единства. Как отмечает А. Н. Никитин, Юго-Восточный союз, просуществовавший немногим более трех месяцев, оставил глубокий след в создании южнорусского казачества, получившего опыт строительства союзного государства в чрезвычайных условиях<sup>2</sup>.

Оценивая форму государственного устройства Юго-Восточного союза, можно утверждать, что она представляла собой разновидность не федерации, а *конфедерации*, основывающейся на политической независимости субъектов Союза, обладании ими суверенной властью, частично и добровольно уступаемой органам союза.

Признаками именно конфедеративного устройства Юго-Восточного Союза являлись:

1. Политическая независимость членов Союза, в том числе в области внешнеполитической.

Согласно союзному договору каждый член Союза сохранял свою полную независимость в отношении своей внутренней жизни и имел право самостоятельно вступать в отношения и договоры, не противоречащие целям Союза (ст. 4).

Одной из целей Союза называлась гарантия полной самостоятельности и независимости членов Союза в отношении их внутренней жизни (п. «д» ст. 5).

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1917. 28 октября.

<sup>2</sup> Никитин А.Н. Суверенная Кубань: Опыт отечественного парламентаризма (1917-1920). М.: Нац. ин-т бизнеса, 2010. Ч. 1. С. 218.

В государстве федеративном субъекты обладают лишь политической самостоятельностью.

2. Делегация полномочий членами Союза союзным органам власти, что не свойственно федеративным образованиям. Союзная власть должна была действовать в пределах прав, вытекающих из договора и особо предоставляемых ей отдельными членами Союза (ст. 6 Договора).

3. Непосредственное формирование союзных органов членами Союза, что также несвойственно федерациям, представительные органы которых формируются непосредственно населением государства (кроме верхних парламентских палат).

4. Ответственность союзных органов перед членами Союза, члены Объединенного правительства были ответственны перед органами исполнительной власти членом Союза, их назначившими (ст. 11 Договора).

В государствах федеративных, напротив, субъекты федерации ответственны перед федеральной властью, располагающей средствами федерального принуждения.

5. Сохранение членами Союза собственного гражданства, поскольку союзный договор не упоминал единого союзного гражданства.

В государстве же федеративном всегда существует единое федеральное гражданство, в то время как гражданство субъектов федерации является факультативным.

Конфедерация эта относилась к классу договорных, основанных на письменном соглашении объединяемых субъектов, юридической формой которого можно считать союзный договор от 15 октября 1917 г.

После освобождения от большевиков территории Кубани и Северного Кавказа во второй половине 1918 г. и восстановления деятельности досоветских государственных учреждений идея федерализации Юга России получила дальнейшее развитие. Как отмечают исследователи, вплоть до марта 1920 г. кубанские законодатели активно закладывали правовые основы нового государства. «Одним из

важных направлений в их деятельности было участие в создании южно-российского государства»<sup>1</sup>.

В резолюции, принятой Кубанской краевой радой 11 ноября 1918 г., говорилось о необходимости образования Южно-Русского союза на федеративных началах. Воссоединение России мыслилось в форме Российской федеративной республики, включающей Кубанский край<sup>2</sup>.

Войсковой атаман А. П. Филимонов сразу после своего избрания 5 декабря 1918 г. на заседании Краевой рады произнес: «Я не пугаюсь слова "федерация", эта форма неизбежна и она будет»<sup>3</sup>.

Попыткам федерализации Юга России активно препятствовало командование Добровольческой армии, отстаивавшее лозунги единой и неделимой России, соглашаясь лишь на ограниченную автономию окраинных территорий. На этом же заседании Кубанской краевой рады представитель главнокомандования Добровольческой армии генерал Лукомский выразил протест против упомянутой резолюции, сообщив об отозвании из Краевой рады представителей Добровольческой армии<sup>4</sup>.

Идею федерализации Юга России активно отстаивала Кубанская объединенная группа федералистов-республиканцев, состоявшая из членов Законодательной рады, в Программе которой лозунгом группы и «путеводной звездой» называлась «Единая Кубань в единой федеративной Российской Республике»<sup>5</sup>.

Федерализм у кубанского руководства не граничил с сецессией, он мыслился в рамках единой России, устроенной на союзнических началах. На заседании Краевой рады 8 декабря 1918 г. председатель Рады произнес: «Мы, кубанцы, мыслим себя неразрывно связанными с Россией единой и свободной, и мы твердо

---

<sup>1</sup> Кубанское казачество: историко-правовое исследование (конец XVIII в. – начало XXI в.). Краснодар: КубГАУ, 2013. С. 396.

<sup>2</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 411-412.

<sup>3</sup> Утро Юга. 1918. 9 (22) декабря.

<sup>4</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 412.

<sup>5</sup> Вольная Кубань. 1919. 30 августа.



стоим на своей прежней позиции: Россия должна быть федеративной республикой свободных народов и земель, а Кубань – отдельной составной ее частью»<sup>1</sup>.

Федеративная идея поднималась и Кубанским правительством, на заседании которого 18 октября 1918 г. его председатель Быч озвучил присутствовавшим на заседании членам донской делегации во главе с Харламовым позицию Кубанского правительства по вопросу о необходимости строить общее дело борьбы с большевизмом и создавать органы общей власти по принципу сложения реальных сил и о возможности созыва совещания или конференции из представителей Кубани, Дона, Добровольческой армии, Украины, Грузии, Терека и других государственных образований, находящихся в угрожаемом положении со стороны большевизма<sup>2</sup>.

На заседании Кубанского правительства 20 октября 1918 г. по докладу члена правительства А. А. Намитова была утверждена общая схема будущей союзной власти во главе с Союзным советом, образуемым из равного числа представителей федерируемых единиц, избирающим премьер-министра, формирующего правительство, ответственное перед Союзным советом и назначающее главнокомандующего военными силами. Этот проект по решению Кубанского правительства был представлен согласительной комиссии по урегулированию взаимоотношений между командным составом Добровольческой армии и Краевым правительством<sup>3</sup>.

Проект, предложенный Кубанским правительством, был отвергнут представителями Добровольческой армии в согласительной комиссии, указавшими на совершенную недопустимость подчинения главнокомандующего военными силами премьер-министру и предложившими в свою очередь Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией, в котором Кубанский край, именуемый в проекте Кубанской областью, наделялся статусом внутренней автономии. Представителями Кубанской рады было заявлено, что проектируемая форма управления, имеющая все признаки диктатуры, вряд ли будет

---

<sup>1</sup> Чрезвычайная Рада Кубанского края. Стенографический отчет. Екатеринодар, 1918. С. 1224.

<sup>2</sup> Протоколы заседаний Кубанского Краевого Правительства. Краснодар. 2008. Т. 2. С. 260.

<sup>3</sup> Там же. С. 267.

принята населением, уже привыкшим к некоторой самостоятельности в вопросах внутреннего управления<sup>1</sup>.

Федерализм стал конституционным требованием с принятием основного закона Кубанского края 5 декабря 1918 г. (Временное положение об управлении Кубанским краем), преамбула которого называла Россию федеративной республикой, а Кубань – ее отдельной составной частью.

Центром объединения государственных образований Юга России, по мнению кубанского руководства, должен был стать союз казачьих территорий – Дона, Кубани и Терека, имеющих тождественные интересы и однородный социальный строй, о чем говорилось в Декларации Кубанского краевого правительства от 29 января 1919 г.<sup>2</sup>.

Кубанское руководство изначально предлагало строить федеративный союз открытого типа, включающий, помимо южно-русских образований, также Армению, Азербайджан, Грузию, Крым и Украину<sup>3</sup>.

Кубанской законодательной радой была избрана комиссия для предварительного обсуждения вопроса о создании Южно-Восточного союза, которая на своем заседании 3 июня 1918 г. постановила:

- 1) пригласить на конференцию представителей Дона, Терека и Дагестана (Северо-Кавказской горской республики);
- 2) известить о созыве конференции Осетию, Кабарду, Ингушению и Чечню;
- 3) сообщить о времени съезда, задачах и составе конференции Закавказским республикам: Грузии, Азербайджану и Армении<sup>4</sup>.

4 июня комиссия приступила к изучению проекта Кубанского Правительства Временного основного положения об управлении Южно-Русским союзом.

Новый союз единогласно было решено назвать Южно-Русским. Было постановлено созвать указанную конференцию не позже 20 июня в Екатеринодаре<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Протоколы заседаний Кубанского Краевого Правительства. Краснодар, 2008. Т. 2. С. 269.

<sup>2</sup> Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной Радой 29 января 1919 г. Екатеринодар, 1919.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 225. Л. 6.

<sup>4</sup> ГАКК. Фонд 1542, Опись 1. Дело 20. Л.1.

Идея широкого федеративного союза с участием Закавказских республик, однако, категорически отвергалась командованием Добровольческой армии. Председатель Особого совещания при главнокомандующем Добровольческой армией генералом Драгомиров прислал Кубанскому правительству письмо, в котором решительно заявлял протест против предполагаемого союза, называя грузин изменниками родины, расхитителями русского имущества и пр. Генерал Драгомиров заявил в письме, что переговоры Кубани о союзе с Грузией будут рассматриваться как акт, враждебный против Добровольческой армии<sup>2</sup>.

Политико-правовые основания предполагаемого союза должна была выработать совместная конференция, включающая представителей федерируемых территорий. Кубанская краевая рада 13 февраля 1919 г., заслушав доклад войскового атамана, Председателя Кубанского краевого правительства, походного атамана и делегации Краевой рады на Донском Большом Войсковом круге, постановила принять все меры к проведению в жизнь постановления Рады об объединении южных государственных образований на федеративных началах, поручив правительству срочно созвать в г. Екатеринодаре конференцию из представителей Дона, Кубани, Терека, Дагестана, Крыма, Грузии, Армении, Азербайджана и др. на предмет составления и принятия союзного договора и конституции<sup>3</sup>.

Позиция Кубанского края по вопросам федерализации была подтверждена в мае 1919 г. главой Кубанского правительства П. И. Курганинским, назвавшим ближайшей задачей правительства безотлагательное заключение союза со всеми государственными образованиями, борющимися с большевиками и признающими Всероссийское Учредительное собрание, как верховного хозяина Русской земли<sup>4</sup>.

Проектным этапом формирования Южно-Русского союза стала Южно-Русская конференция с участием полномочных делегаций представительных органов Дона, Кубани и Терека, продолжавшаяся порядка пяти месяцев, площадкой которой стали крупные города Юга России, в том числе Екатеринодар.

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1542, Опись 1. Дело 20. Л.1.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1919. 30 октября.

<sup>3</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 225. Л. 2.

<sup>4</sup> Кубанская мысль. 1919. 16 мая.

Южно-Русская конференция, открывшаяся в Ростове-на-Дону 12 июня 1919 г., проходила с участием представителей командования Добровольческой армии, претендовавшего на статус носителя общегосударственной власти на Юге России. По словам председателя кубанской делегации, на конференции И. Л. Макаренко, было постановлено вступить в переговоры с генералом Деникиным, к которому в Таганрог направились представители донской и терской делегаций, заключивших с Деникиным предварительный договор следующего содержания:

«Полномочные представители государственных образований – Дона, Кубани и Терека, собравшись в г. Ростове на Дону 11–15 июня 1919 г. на конференцию для образования союза, в полном соответствии с постановлениями Донского и Терского Войсковых Кругов и Кубанской Рады и принимая во внимание единое признание общности интересов Дона, Кубани и Терека, постановили:

1. Государственные образования – Дон, Кубань и Терек составляют политический и экономический союз.
2. Конституция союза вырабатывается особо.
3. До выработки конституции Дон, Кубань и Терек действуют солидарно в области общих политических и экономических интересов.
4. Цель союза: а) согласование и защита культурных, национальных, политических и финансово-экономических интересов членов союза; б) всемерное содействие объединению России, как государства, на основе широкого народоуправства и признания культурных, исторических и национальных особенностей отдельных областей; в) создание условий, необходимых для созыва нового Всероссийского Учредительного Собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.
5. В союз могут вступить и другие государственные образования, признающие основные начала союза»<sup>1</sup>.

На Южно-Русской конференции рассматривалось несколько юридических сценариев федеративного союза, наиболее последовательным из которых с позиций федерализма был кубанский проект, отстаивавший реальную самостоятель-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1542. Опись 1. Дело 83. Л. 4.

ность субъектов федерации. Согласно этому проекту (Временному основному положению об управлении Южно-Русским союзом) члены Союза были независимы в своих внутренних делах и управлялись на основании положений или инструкций, выработанных и принятых ими независимо и самостоятельно. Не отнесенные к компетенции союзной власти вопросы составляли прерогативу местных властей.

Верховная власть в Союзе осуществлялась Союзным советом, образуемым из представителей субъектов Союза, избираемых на один год законодательными органами членов Союза<sup>1</sup>.

Южно-Русская конференция проходила в полемическом режиме, обнажавшим позиции сторон, не всегда совпадавшие. Так, 17 июля на утреннем заседании конференции, проходившем в Екатеринодаре, рассматривались пункты, вызвавшие разногласия, основными среди которых были: 1) отношение к власти Колчака; 2) право правителя объявлять войну и заключать мир; 3) право вето правителя; 4) парламентская ответственность министерств; 5) право роспуска парламента; 6) порядок формирования кабинета.

На вечернем заседании конференции были заслушаны представители Деникина. Основное расхождение наметилось в вопросе о том, является ли Палата областных представителей органом законодательным или только законосовещательным<sup>2</sup>.

По оценке состояния работ Южно-Русской конференции на июль 1919 г. председатель кубанской делегации Султан Шахим Гирей в интервью газете «Вольная Кубань» отметил трудности создания союза ввиду расхождений позиций кубанского руководства с командованием Добровольческой армии, указав, что Законодательная рада, давая кубанской делегации полномочия на участие в Южно-Русской конференции, подчеркнула, что союз должен быть построен на федеративных началах, приняв предложение члена Рады П. М. Каплина – в выра-

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело. 93. Л. 11-12.

<sup>2</sup> Вольная Кубань. 1919. 19 июля.

ботанное Радой положение о союзе в его название включить слово «федеративный»<sup>1</sup>.

Противоположных позиций придерживалось командование Добровольческой армии, выдвигавшее проекты централистского свойства, низводившие самостоятельность субъектов союза к областной автономии, подчиненной общегосударственной власти в лице Верховного правителя (адмирала Колчака) и главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России, наделявшимися дискреционными полномочиями, допускавшими лишь законосовещательный статус органов союза.

К таким проектам можно отнести Временные основные положения взаимоотношений общегосударственной власти с казачьими войсками, предложенные участникам конференции командованием Добровольческой армии 27 июня 1919 г., которые устанавливали:

1. Войско, составляющее неотъемлемую часть Государства российского и находясь под Верховной Властью Верховного Правителя, пользуется во внутренних своих делах автономией в пределах, установленных настоящими основными положениями.

Войско управляется на основании законодательных постановлений, издаваемых Войсковым Кругом (Радой) через выборного им (ею) Войскового Атамана, Правительство и другие органы, учреждаемые Войсковым Кругом (Радой).

2. Дела общегосударственные в порядке законодательства и верховного управления разрешаются Верховным Правителем и органами, которые будут им на то уполномочены.

3. В военном отношении войско и его войсковое начальство подчиняется Главнокомандующему Вооруженными силами на Юге России<sup>2</sup>.

В выработанных командованием Добровольческой армии Основных положениях, положенных комиссией в основу проектов учреждения Высшего совета и Положения о совете начальников управления, устанавливалось, что главноко-

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 4 июля.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-411. Опись 2. Дело 270. Л. 65.

мандающий Вооруженными силами на Юге России в делах законодательных и управления действует от имени Верховного правителя, и создание при нем каких бы то ни было органов, согласно ныне временно существующему правовому порядку в России, может быть лишь актом власти Верховного правителя, осуществленной через главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России, вследствие чего никакой учредительный съезд не может быть признан правомерным основанием означенных органов<sup>1</sup>.

В так называемом контрпроекте Деникина, оглашенном его представителем К. И. Соколовым на заседании Южно-Русской конференции 29 сентября 1919 г., предусматривалось:

а) Дон, Кубань, Терек, составляя нераздельное с государством Российским целое, пользуются правом свободного устройства своей внутренней политической и народно-хозяйственной жизни в пределах, вытекающих из связи их краевого устройства с государственным строем единой России;

б) Дон, Кубань, Терек управляются в своих внутренних делах на основании утвержденных их законодательными учреждениями законов.

Дела общегосударственные должны были составлять предмет ведения органов общегосударственной власти согласно особому Положению, издаваемому от имени Верховного правителя главнокомандующим Вооруженными силами на Юге России<sup>2</sup>.

Как отмечал один из составителей деникинских федеративных проектов К. Н. Соколов, бывший начальником отдела законов и пропаганды в правительстве Деникина, «у нас также были под рукой проекты, в которых нашло себе выражение наше представление о желательном устройстве объединенного управления в областях Юга России. Проекты эти покоились на незыблемом для нас принципе уже предшествующей единоличной диктатуры»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Вольная Кубань. 1919. 17 июля.

<sup>2</sup> ГАКК. Фонд Р-411. Опись 2. Дело 270. Л. 78.

<sup>3</sup> *Соколов К.Н.* Правление генерала Деникина (из воспоминаний). М.: Кучково поле, 2007. С. 208.

Южно-Русская конференция, завершившаяся в октябре 1919 г., не привела к образованию искомого федеративного союза, закончившись провалом в силу непримиримых разногласий между командованием Вооруженными силами на Юге России и руководством казачьих республик.

Сама конференция в технико-организационном отношении отличалась деловитостью и профессионализмом, включавшим участие в ней узких специалистов. Так, в письме председателя кубанской делегации на конференции председателю донской делегации В. А. Харламову от 12 сентября 1919 г. указывалось, что во время работы Юго-Русской конференции с достаточной ясностью определилась необходимость содействия со стороны специалистов по возникающим на конференции весьма сложным вопросам государственного строительства возрождающейся России.

«Особенно остро такая необходимость ощущается с переходом конференции к подробному рассмотрению проекта об автономных правах государственных образований Дона, Кубани и Терека, в котором принципиальные положения нередко переплетаются со сложными вопросами, имеющими зачастую технический характер. Эти вопросы требуют наиболее всестороннего освещения их конференцией со стороны людей специальных знаний и опыта».

В письме было предложено участие в конференции в качестве советников (специалистов) профессора Донского политехнического института Н. М. Абрамова и кандидата экономических наук В. В. Ермолова<sup>1</sup>.

Можно отметить организованность конференции, о чем свидетельствует тот факт, что с 5 по 29 сентября работало Совещание членов Южно-Русской конференции с уполномоченными Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России, на первом заседании которого был принят следующий план работы:

- 1) конференция по каждому вопросу вносит проект журнальных постановлений;
- 2) названный проект обсуждается, в него вносятся по соглашению поправки;

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд Р-411. Опись 2. Дело 270. Л. 74.



3) если же соглашение не состоится, то пункт, вызвавший непримиримые разногласия, откладывается до следующего заседания<sup>1</sup>.

Поскольку консенсуса с командованием Вооруженными силами на Юге России достичь не удалось, дальнейшие меры федерализации руководством казачьих республик стали решаться без участия Деникина, по словам которого военные неудачи, вызвав падение авторитета южной власти, вместе с тем похоронили и результаты Южно-Русской конференции. «Казачество сочло возможным самостоятельно и односторонне разрешить вопрос о построении общей власти»<sup>2</sup>.

5 января 1920 г. в Екатеринодаре собрался Верховный круг, состоявший из представителей Войсковых кругов Дона, Терека и Кубанской Рады, ими избранных, по 50 членов от каждого казачьего войска под председательством председателя Кубанской краевой рады И. П. Тимошенко.

Верховный круг Дона, Кубани и Терека, таким образом, получил два смысловых качества: как форма союза государственных образований Юга России и как наименование верховного органа власти этого союза.

Первым своим постановлением от 6 января 1920 г. Верховный круг по предложению члена Круга Д. А. Филимонова принял постановление, объявляющее неприкосновенность Верховного круга что, видимо, явилось реакцией на разгон Законодательной рады Деникиным в ноябре 1919 г. и своеобразной гарантией против аналогичных действий.

Согласно постановлению Верховного круга его депутаты за мнения, высказываемые ими в связи с исполнением своих обязанностей, не несли никакой ответственности. Лица, посягнувшие на неприкосновенность и независимость Верховного круга, или членов его, несли ответственность как за тягчайшее государственное преступление<sup>3</sup>.

Сущность Верховного круга определялась им следующей формулой: «Верховный Круг Дона, Кубани и Терека является верховной властью для Дона, Кубани и Терека в отношении дел общих для данных государственных образований.

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1919. 20 октября.

<sup>2</sup> Деникин А.И. Указ. соч. С. 344.

<sup>3</sup> Кубанская воля. 1920. 8 января.

Перечень общих дел, подлежащих обсуждению Верховного Круга, обсуждается по войскам, согласуется с конституционной комиссией и утверждается Верховным Кругом»<sup>1</sup>.

По словам заместителя председателя Верховного круга П. Агеева Верховный круг принял следующую политическую платформу:

– союзное федеративное государство, причем к нему могли присоединяться с одобрения высшего законодательного органа все другие государственные образования;

– законодательная палата депутатов, избранная на основе четырехчленной формулы;

– местное самоуправление, немедленное проведение в жизнь аграрного закона, основа которого – отобрание земель у помещиков и передача их трудящимся;

– признание правительств Закавказских республик, Прибалтийского края, Польши и Украины (петлюровского правительства).

«Но все это, – по словам Агеева, – вызывало возражения Добровольческой армии, пригрозившей уводом своих войск с фронта»<sup>2</sup>.

Верховным кругом 9 января 1920 г., на основе паритетного представительства трех делегаций были образованы две комиссии: конституционная и по обороне.

9 января 1920 г. Верховный круг принял программу работ, сформулированную председателем:

- 1) определение того, что такое есть Верховный Круг Дона, Кубани и Терека;
- 2) об обороне;
- 3) соглашение Дона, Кубани и Терека;
- 4) организация общей власти;
- 5) манифест Верховного круга.

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1920. 11 января.

<sup>2</sup> Борьба. 1920. 9 апреля.

В этот же день Верховный круг принял постановление программного характера, в котором Верховный круг Дона, Кубани и Терека назывался верховной властью для Дона, Кубани и Терека в отношении дел, общих для данных государственных образований.

Перечень общих дел для Дона, Кубани и Терека, подлежащих решению Верховного круга, должен был обсуждаться по Войскам, согласовываться с конституционной комиссией и окончательно утверждаться Верховным кругом»<sup>1</sup>.

Как отмечал официоз Верховного круга по поводу образования тройственного союза, «три краевых образования, три казачьих Войска — Дон, Кубань и Терек, которые до сих пор жили и управлялись каждое у себя дома своими собственными краевыми органами, связанные в одно лишь идеей общего военного командования, олицетворявшегося в главнокомандующем вооруженными силами Юга России, в период краха общерусской власти с его Особым Совещанием, олицетворявшейся тем же командованием, очутились в необходимости искать иных и новых форм для своего объединения, иных органов единой общекраевой власти»<sup>2</sup>.

12 января 1920 г. Верховным кругом было принято Положение о Верховном круге, выработанное конституционной комиссией Круга, в котором Верховный круг назывался полномочным представительством государственных образований Дона, Кубани и Терека, который своими задачами ставил:

а) установление союзного государства, составленного из указанных территорий, с возможностью расширения пределов союзного государства включением новых областей на основах союзной конституции и по свободному волеизъявлению населения тех областей;

б) создание союзной власти.

Союзная конституция и союзная власть устанавливались на время до создания общегосударственной власти всероссийским Учредительным собранием.

Организация Верховного круга как союзнической формы власти в начале 1920 г. не могла осуществиться без участия командования Вооруженными силами

---

<sup>1</sup> Вестник Верховного Круга. 1920. 12 января. № 2.

<sup>2</sup> Там же.

на Юге России, фактор которого, особенно военный, еще оставался значительным. В ставку Верховного главнокомандующего в Тихорецк направилась делегация Верховного круга для непосредственных переговоров с генералом Деникиным по вопросу о построении общегосударственной власти на Юге России.

16 января 1920 г. на заседании Верховного круга выступил А. И. Деникин, изложивший свои позиции, после чего состоялось частное совещание членов Верховного круга Дона, Кубани и Терека, на котором член конституционной комиссии Круга Д. Е. Скобцов доложил, «что при выполнении комиссией поручения Верховного Круга – установить те положения, которые должны служить предметом переговоров с Главным командующим, в комиссии обнаружилось два основных течения; согласно взгляду большинства комиссии создание союзной власти для Дона, Кубани и Терека не должно исключать возможности создания общегосударственной власти, которая может быть образована по принципу соглашения; по взгляду же меньшинства — союзная власть Дона, Кубани и Терека и есть южно-русская власть».

Совещание членов Круга приняло следующие тезисы:

1. Образование южно-русской власти на основе народного представительства;
2. Осуществление народного представительства через особый орган с законодательными функциями;
3. Ответственность перед законодательным органом имеющего быть сформированным правительства» (первый и второй тезисы приняты единогласно, третий – большинством голосов против 1)<sup>1</sup>.

На заседании Круга 19 января был принят наказ делегации, избранной для переговоров с Деникиным, достаточно компромиссного свойства, называвший главой новой власти генерала Деникина:

1. Южно-русская власть устанавливается впредь до созыва Всероссийского Учредительного Собрания.

---

<sup>1</sup> Протоколы заседаний Верховного Круга Дона, Кубани и Терека. 1920. № 15.

2. Первым главою Южно-русской власти, по соглашению Верховного Круга Дона, Кубани и Терека, с одной стороны, и Главного Командования вооруженными силами Юга России, с другой стороны, признается генерал Деникин.

3. Преемник его избирается Палатою народных представителей от государственных образований и областей, освобожденных от советской власти, на срок, определенный Палатой.

4. Законодательная власть на Юге России осуществляется Законодательною Палатою из представителей, избранных населением по пропорциональному принципу.

Примечание: Впредь до формирования Законодательной Палаты, функции этого органа отправляет Верховный Круг Дона, Кубани и Терека.

5. Функции исполнительной власти, кроме возглавляющего Южно-русскую власть, отправляет Совет Министров, ответственный, как в целом своем составе, так и в лице отдельных членов перед Законодательною Палатою.

Примечание: На время гражданской войны постановление об ответственности членов Совета Министров перед Законодательной Палатой на военного министра не распространяется (настоящее примечание принято по настоятельному предложению членов Верховного Круга ген. В. И. Баскакова (Терец) и ген. Г. П. Янова (Донец).

6. Председатель Совета Министров назначается лицом, возглавляющим Южно-русскую власть, а члены Совета Министров утверждаются им же по представлению Председателя Совета Министров.

7. Лицу, возглавляющему Южно-русскую власть, принадлежит право относительного вето.

Но даже эти компромиссные предложения не устроили Деникина, который предложил свой контрпроект, наделявший Деникина как главу Южнорусской власти, правом немотивированного роспуска Законодательной палаты и правом законодательного вето на решения союзного парламента, который к вторичному

рассмотрению отклоненного законопроекта мог приступить не ранее чем через четыре месяца после его отклонения<sup>1</sup>.

Эти контрпредложения генерала Деникина были приняты Верховным Кругом с двумя несущественными поправками, и 22 января 1920 г. состоялось полное соглашение Верховного круга с генералом Деникиным<sup>2</sup>. При этом представитель Кубанской фракции Рябцев заявил, что «Кубанская фракция нашла пункты ген. Деникина далекими даже от скромных пожеланий Круга, а тем более от идеала последней, но, принимая во внимание то обстоятельство, что идеалы эти слишком дороги, и во имя их столько было пролито крови, принимая во внимание, что целью работ по организации Южно-русской власти является созыв Учредительного Собрания и объединение сил для борьбы с большевизмом — высказалась за принятие упомянутых выше положений в целом»<sup>3</sup>.

Соглашение Верховного круга с Деникиным привело к образованию нового государственного качества, называемого «Южно-русская власть», которая строилась с организационным участием командования Вооруженных сил Юга России.

Государственная организация, именуемая «Южно-русская власть», по своему составу носила комбинированный характер, сочетавший два государственных компонента: 1) Главу Южно-русской власти, Главнокомандующего Вооруженными Силами Юга России генерала Деникина, воплощавшего общерусский интерес, и 2) Верховный круг Дона, Кубани и Терека, как союзнический орган регионального значения, объединявший три казачьи республики.

Южно-русская власть имела свой исполнительный орган в лице Южно-русского правительства, ответственного перед Верховным кругом. 26 января 1920 г. в кабинете председателя Верховного круга прошло совещание Совета старейшин Верховного круга по вопросу кандидатур на пост председателя Совета министров, «так как последовало принципиальное согласие ген. Деникина назначить главу Правительства по предварительному сговору с представителями Верховного Круга». Совет старейшин остановился на председателе Верховного круга

---

<sup>1</sup> Кубанская воля. 1920. 23 января.

<sup>2</sup> Кубанская воля. 1920. 22 января.

<sup>3</sup> Кубанская воля. 1920. 24 января.

И. П. Тимошенко, члене Верховного Круга П. М. Агееве и председателе Донского правительства Н. М. Мельникове, кандидатуры которых были представлены Деникину<sup>1</sup>, утвердившего председателем Совета министров Н. М. Мельникова, получившего мандат на формирование кабинета, в первоначальном составе которого были созданы должности министров: военно-морского, иностранных дел, землеустройства и земледелия, внутренних дел, юстиции, финансов, путей сообщения, торговли и промышленности, народного просвещения, здравоохранения и призрения, продовольствия.

Южно-русское правительство выступило с Декларацией, по которой можно судить о намечаемой политике Южно-русской власти.

Согласно этой Декларации Южно-русское правительство ставило своей задачей восстановление русской государственности через Учредительное собрание на началах всенародного представительства, ответственности власти. Оно стремилось использовать демократическую государственность для проведения и осуществления в жизни коренных экономических и социальных реформ в интересах народа и прежде всего трудящихся крестьян, казаков и рабочих.

Декларация предполагала сохранение в полной неприкосновенности мелкой собственности трудового типа – общинной, товарищеской, подворной или единоличной за их законными владельцами. Вся земля, чья бы она ни была, превышающая определенную законную норму, немедленно и в полном объеме поступала в распределение между нуждающимися в земле с выдачей правительственными органами соответствующих документов. На этих основаниях, впредь до разрешения земельного вопроса в полном объеме Учредительным собранием, предполагалось издание в срочном порядке временного закона о земле.

Земельные законы Дона, Кубани и Терека должны были проводиться в жизнь местными законодательными учреждениями.

По вопросу рабочему Правительство намеревалось принять все меры к тому, чтобы условия и оплата труда обеспечивали рабочему и служащему существование, достойное гражданина свободной страны. Правительство брало на себя

---

<sup>1</sup> Вестник Верховного Круга. 1920. 28 января.

совместно с профессиональными организациями охрану интересов трудящихся и меры к страхованию их от увечий, инвалидности, болезни и старости. Правительство предоставляло трудовому населению выгоды крупного капитала через кооперативные организации, содействуя развитию последних.

Предполагалось поставить на местах «честную администрацию», вся деятельность которой будет проникнута законностью и будет обеспечивать жизнь, свободу, честь и достоинство граждан. «Власть ответственная и твердая будет неуклонно проводить в жизнь указания центрального правительства и установит столь нужный для граждан порядок». Городские и земские самоуправления предполагалось организовать на основах всеобщего голосования.

Правительство, говорилось в Декларации, будет вести беспощадную борьбу с моральным развалом, со взяточничеством, спекуляцией, сведением личных счетов «и всемерно пойдет навстречу проявлению творческих сил населения и повышению производительности труда».

В области внешней Правительство намеревалось сохранять преемственность политики, которая выражалась «в теснейшем единении с великими западными демократиями»<sup>1</sup>.

Соглашение с Деникиным, навязанное руководству казачьих республик, имело кратковременный характер и было расторгнуто весной 1920 г. после окончательного поражения Добровольческой армии. 3 марта 1920 г. Верховный круг Дона, Кубани и Терека, обсудив текущий политический момент, принимая во внимание, что последняя попытка высшего представительного органа краев Дона, Кубани и Терека Верховного Круга сгладить обнаруженные дефекты объединения не дали численных результатов, постановил:

1. Считать соглашение с генералом Деникиным в деле организации южно-русской власти не состоявшимся.

2. Освободить атаманов и правительства от всех обязательств, связанных с указанным соглашением.

---

<sup>1</sup> *Пионтковский С.А.* Гражданская война в России (1918-1921 гг.). Хрестоматия. М.: Ком. ун-т, 1925. С. 562–563.



3. Изъять немедленно войска Дона, Кубани и Терека из подчинения генерала Деникина в оперативном отношении.

5. Немедленно приступить к организации Союзной власти на основах постановления Верховного Круга от 12 января 1920 г<sup>1</sup>.

В рамках Верховного круга был разработан конституционный проект под названием «Временное положение о союзном государстве Дон-Кубань-Терек (Юго-Восточном Союзе России)», вобравший в себя весь предшествующий опыт конституционного развития Кубани, имевший несомненное сходство с основными законами Кубани периода 1917-1918 гг. согласно которому сложившиеся во время захвата в России государственной власти большевиками государственные образования Дон, Кубань и Терек образовывали союзное государство (Союз) с общей для всей территории союзного государства (Союза) государственной властью (ст. 1).

Этому союзному государству присваивалось наименование союзного государства Дон-Кубань-Терек - Юго-Восточный Союз России.

Союзное Государство (Юго-Восточный Союз) должно было ведать общими делами для Дона, Кубани и Терека, все остальные дела «ведает каждое из этих государственных образований по принадлежности вполне свободно и независимо».

Принятие новых членов союзного государства (Союза) относилось исключительно к ведению Союзного Государства (Союза). Акт о присоединении издавался в порядке законодательном. Расширение территории отдельных членов Союзного Государства /Союза/ производилось постановлением законодательной власти Союзного Государства /Союза/ и соответствующего государственного образования.

Союзное государство (Союз) гарантировало своим членам:

- а) неприкосновенность их территорий;
- б) действие их конституций, если они не противоречили конституции Союзного Государства (Союза);

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд – 1542. Опись 1. Дело 16. Л. 207.

в) представительско-республиканский образ правления.

До создания общероссийской государственной власти Всероссийским Учредительным Собранием Союзное Государство (Союз) могло путем законодательного акта передать в целом или в частях полномочия государственных учреждений Союзного Государства (Союза) временной государственной власти в случае образования таковой.

Носителем верховной государственной власти в Союзном Государстве (Союзе) назывались Верховный Круг Союзного Государства (Союза), Союзный Атаман (Президент Союза) и Союзное Правительство.

Верховный Круг осуществлял законодательную власть в полном объеме с санкции Союзного Атамана (Президента Союза).

Правительственная власть осуществляется совместно Союзным Атаманом (Президентом Союза) и состоящим при нем Правительством или Министерством.

Верховный Круг составлялся из 150-ти депутатов, избираемых на два года Законодательными Собраниями Дона, Кубани и Терека, каждым по 50 депутатов.

Иные государственные образования в случае принятия их в Союз делегировали в Верховный круг также по 50 депутатов, избираемых на законодательных или в случае отсутствия их специально созываемых для этого представительных собраниях.

Верховный круг должен был собираться ежегодно по собственному праву на очередную сессию 15 ноября и заседать не менее 5 месяцев в году.

Союзный Атаман (Президент Союза) избирался Верховным кругом на 4 года более двух сроков.

Союзный Атаман осуществлял свою правительственную власть при помощи правительства или министерства.

Союзный Атаман назначал председателя Союзного правительства и членов правительства из лиц, предложенных ему председателем правительства.

Председатель правительства и члены правительства составляли Совет министров, который нес солидарную ответственность перед Верховным кругом за общее направление своей деятельности<sup>1</sup>.

Этому проекту не суждено было воплотиться в жизнь в виду прекращения Верховным кругом своего существования с занятием Юга России большевистскими войсками, установившими советский образ правления.

Государственную организацию Верховного круга Дона, Кубани и Терека (Южно-Русский союз) сложно квалифицировать с позиций формы государственного устройства ввиду краткости ее существования и отсутствия развернутых учредительных актов. Перечисленные выше документы носили больше программный характер, не претендующий на звание основных законов. Принятие конституции, утверждаемой законодательными органами членов Союза, только предполагалось.

Верховный круг можно назвать начальной фазой объединения территорий Дона, Кубани и Терека в целях противостояния большевистской угрозе, не получившей ввиду военного поражения политического завершения.

По своим политико-правовым характеристикам Верховный круг до и после соглашения с Деникиным был ближе к классу конфедерации как международно-правового союза.

Согласно научной классификации государственных форм, конфедерация – это объединение государств, их союз, достаточно тесный, но все же международно-правовой, а не государственный, в результате чего не образуется новое государство, хотя такая перспектива предполагается (или, во всяком случае, не исключается)<sup>2</sup>.

Признаками именно конфедерации применительно к Верховному кругу Дона, Кубани и Терека можно назвать:

а) чрезвычайный характер союза, вызванный большевистской угрозой;

---

<sup>1</sup> ГАКК. Фонд 1542. Опись 1. Дело 16. Л. 228-232.

<sup>2</sup> *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 410.

б) военная цель союза, упоминаемая в учредительных и программных документах союза;

в) временный характер союза, создаваемого только на период созыва Всероссийского Учредительного собрания.

У Верховного круга Дона, Кубани и Терека отсутствовали такие признаки федеративной формы, как наличие единого гражданства, единые вооруженные силы, единые налоги, единая денежная система.

После односторонней денонсации так называемого соглашения с Деникиным 22 января 1920 г. Верховный круг в отношении республик Дона, Кубани и Терека в качестве государственного института стал больше играть координирующую роль, свойственную конфедеративному объединению. По существу, им был принят только один закон – об амнистии казакам, солдатам и офицерам-красноармейцам от 23 января 1920 г.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный историко-правовой анализ государственных образований на Кубани в 1917–1920 гг. позволяет сформулировать следующие выводы:

1. После Февральской революции 1917 г. на территории дореволюционной Кубанской области и Черноморской губернии сложилась кубанская государственность, обладавшая собственным политическим потенциалом, включавшим публичный аппарат властвования и уставное законодательство.

Преобразование Кубанской области в самостоятельную политическую единицу проходило в сжатые сроки и достаточно организованно, что объясняется фактором самоорганизации, свойственной казачьему самоуправлению.

2. Кубанская государственность возникла самочинно, инициативным образом, без официальной санкции центральной власти, что относит ее к разряду самопровозглашенных государственных образований.

В отношениях с центральной общероссийской властью (Временным правительством) Кубанская область пребывала в юридическом положении политического образования, обладавшего собственным ведением, обеспечивающим внутреннюю самостоятельность.

3. В период 1917 г. кубанская государственность характеризовалась многовластием, наличием нескольких организационных центров власти, обладавших собственными политическими ресурсами.

Центральная власть на Кубани была представлена институтом комиссара Временного правительства (кубанским комиссаром), осуществлявшим надзорные функции в отношении деятельности органов краевой власти, оцениваемой с позиций законности.

4. Кубанская республика февральского периода в составе России обладала признаками территориальной автономии в ее политической форме, обладавшей собственными аппаратом властвования, организационно и компетенционно отделенного от общегосударственного, собственным, в том числе конституционным,

законодательством, собственной территорией как сферы функционирования автономной власти.

При этом реальный объем власти Кубанской области значительно превышал полномочия центральных российских регионов, сохранивших губернскую систему управления.

Автономия эта, однако, больше была фактической, поскольку Временное правительство формально не провозгласило федеративный характер России, формально оставаясь унитарным государством.

Кубанская государственность периода 1917 г. обладала некоторыми признаками автономии этнической, учитывая украинское происхождение кубанского казачества, сохранившего свой язык и отличительный уклад жизни.

5. Кубанская государственность периода Гражданской войны обладала государственным суверенитетом, признаками которого выступали: наличие собственной территории, собственного (кубанского) гражданства, собственных вооруженных сил (армии), международная правосубъектность, наличие собственных государственных символов. Суверенитет позволял Кубанскому краю проводить независимую внешнюю политику, вступая в разнообразные договорные отношения, противодействуя силовым акциям командования Добровольческой армии, преследовавшим подрыв кубанской государственности.

6. Кубанская государственность, порожденная февральским режимом, прошла несколько стадий государственного развития, отличавшихся собственным институциональным механизмом, обеспечивающим ее поступательное развитие. Основными конституционными документами, характеризующими эти этапы, можно назвать:

- Временное положение об управлении Кубанским казачьим войском, утвержденное Войсковым правительством 17 июня 1917 г.;
- Временные положения о высших органах власти в Кубанском крае 7 октября 1917 г.;
- Временные основные положения о высших органах власти в Кубанском крае 23 февраля 1918 г.;

- Временное положение об управлении Кубанским краем 5 декабря 1918 г.

Кубанскую государственность на всех этапах ее развития (за исключением советского периода) в общем и целом можно полагать демократической, приверженной принципам народовластия, гражданской свободы, парламентаризма и разделения властей, юридически выдержанным кубанским конституционным законодательством.

В то же время Кубанская государственность не являлась образцовым демократическим образованием, в своих конституционных мероприятиях ей приходилось соизмерять уровень индивидуальной свободы с серьезными внешними угрозами ее безопасности, откладывая окончательное решение вопросов демократического преобразования до созыва Учредительного собрания.

Государственное строительство на Кубани характеризовалось постоянным преобразовательным процессом, непрерывным поиском оптимальных государственных конструкций, в наибольшей мере отвечающих политическим потребностям региона.

На демократических реформах Кубанской республики (избирательной, муниципальной, земельной) лежала печать незавершенности, вызванной как условиями гражданской войны, так и краткостью ее существования.

8. Кубанской государственности так и не удалось преодолеть противостояние казачества и иногородних, приведшее к кризису этой государственности.

Тем не менее кубанская государственность периода Февральской революции и Гражданской войны не являлась однозначно казачьей республикой, нередко так именуемой, учитывая привлечение представителей иногороднего населения к участию в государственной деятельности, их масштабное, в том числе паритетное, представительство в региональных органах публичной власти, законодательно обеспеченное.

9. Кубанскую государственность исследуемого периода следует оценивать в контексте объединительных процессов, попыток федерализации, предпринимавшихся руководством самопровозглашенных образований Юга России, и в первую очередь кубанским руководством, в таких политических формах, как Южно-

Русский союз и Верховный круг Дона, Кубани и Терека. Это были добровольные и договорные союзные образования, сочетавшие признаки конфедерации и федерации с преобладанием первых над вторыми.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Архивные материалы

#### Государственный архив Краснодарского края г. Краснодар.

Фонд Р-1542. Опись 1. «Кубанская Законодательная Рада».

1. Дело 2 – Основные положения земельной реформы в Кубанском крае. Закон о земле в Кубанском крае.
2. Дело 5 – Приказ № 1 от 7 октября 1918 г. Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады о прекращении самосудов, произвола и насилия.
3. Дело 13 – проект закона об утверждении Положения о выборах в Кубанскую Законодательную Раду за 1919 год.
4. Дело 16 – Документы о деятельности Кубанской Законодательной рады и Кубанского Краевого Правительства за 1919-1920 годы.
5. Дело 20 – Протокол заседаний комиссии, избранной Кубанской Законодательной Радой для предварительного осуждения вопроса о создании Юго-восточного союза, и тезисов, предложенных Донским кругом, за 1919 г.
6. Дело 83 – Стенограмма вечернего заседания Кубанской Законодательной Рады от 5 сентября 1919 г.
7. Дело 95 – Доклад о политической ситуации на Кубани за 1919 год (автор – неизвестен).

Фонд 1259. Опись 1. «Кубанский областной исполнительный комитет».

8. Дело 1 – Проект Положения о временном самоуправлении в Кубанской области, временное Положение о губернских и уездных комиссарах.
9. Дело 9 – Документы об образовании местных исполкомов по Ейскому отделу.
10. Дело 11 – Положение об учреждении, деятельности и функциях Кубанского областного совета и Кубанского областного исполнительного комитета.
11. Дело 15 – Протоколы заседаний Временного Кубанского областного исполнительного комитета за 1917 г.

12. Дело 17 – Протоколы заседаний Кубанского областного исполнительного комитета за 1917 г.

13. Дело 109 – Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области.

Фонд Р-6. Опись 1. «Канцелярия Кубанского Краевого Правительства».

14. Дело 22 – Приказы Кубанского Войскового правительства.

15. Дело 48 – Протоколы заседаний объединенного правительства Юго-Восточного союза.

16. Дело 93 – Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией и об управлении Южно-русским союзом.

17. Дело 225 - Материалы о подготовке к созыву в г. Екатеринодаре конференции представителей южных государственных образований.

Фонд 411. Опись 2. «Коллекция документов по истории революционного движения и гражданской войны на Кубани».

18. Дело 270 – Положение Южно-русской конференции о высшем совете и проектах взаимоотношений между автономными областями и центральной властью.

19. Дело 306 – Протоколы заседаний 1 и 2 съезда советов Кубанской области, центрального исполнительного комитета Кубанской, Черноморской Кубано-Черноморской советских республик.

20. Дело 308 – Отдельные номера протоколов заседаний ЦИК Кубанской, Черноморской, Кубано-Черноморской советских республик.

### **Центр документации новейшей истории**

#### **Краснодарского края г. Краснодар**

Фонд 1774 –р. Опись 2. «Коллекция документов по истории Кубани».

21. Дело 2 – Копии резолюции III Чрезвычайного съезда Советов народных депутатов Кубано-Черноморской республики.

22. Дело 84 – Воспоминания Корнилова.

23. Дело 359 – Стенограмма воспоминаний Турутина о политической борьбе и политических партиях в Кубанской области в 1917-1918 гг.

24. Дело 582 – Воспоминания Шаповалова И.Т. Северо-Кавказская советская республика. Фонд 2830. Опись 1. «Истпарт».

25. Дело 131 – Доклад дипломатического представителя при кубанском правительстве.

### **Нормативные и иные официальные документы**

26. Положение об общественном управлении станиц казачьих войск от 3 июня 1891 г. // Свод Законов Российской Империи. – Изд. 1915 г. – Т 2. – Кн. 2.

27. Об утверждении Временного положения о губернских (областных) и уездных комиссарах: Постановление Временного Правительства от 19 сентября 1917 г. № 246 // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. – Петроград: Сенатская типография, 1917. – Отдел первый. Второе полугодие. – С. 2888.

28. Положение о временном самоуправлении Кубанской области от 9 апреля 1917 г. // ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 9. Л. 1–3.

29. Положение о Кубанской Войсковой Казачьей Раде от 21 апреля 1917 г. // Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. – Екатеринодар, 1917.

30. Положение о Кубанском Войсковом Правительстве // Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. – Екатеринодар, 1917.

31. Временное положение об управлении Кубанским казачьим войском от 17 июня 1917 г. // Свободная Кубань. – 1917. – 29 июня.

32. Временные положения о высших органах власти в Кубанском крае от 7 октября 1917 г. // Вольная Кубань. – 1917. – 11 октября.

33. Положение «О Кубанской Войсковой Казачьей Раде» от 21 апреля 1917 г. // Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. – Екатеринодар, 1917.
34. Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области // Положение о гражданских комитетах городов Кубанской области. – Екатеринодар, 1917.
35. Временная инструкция местным исполнительным комитетам станиц, хуторов, селений, аулов и др. населенных пунктов Кубанской области // ГАКК. Фонд 1259. Опись 1. Дело 15. Л. 13.
36. Приказы и циркуляры Кубанского Краевого Правительства за 1918 г. Вып. 1. – Екатеринодар, 1918. – С. 28.
37. Временное положение об управлении Кубанским краем от 7 октября 1917 г. // Вольная Кубань. – 1917. – 11 октября.
38. Сборник конвенций, заключенных Правительствами Всевеликого войска Донского и Кубанского края на Екатеринодарской конференции 8-10 сентября 1918 г. – Екатеринодар, 1918.
39. Временное Положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией // ГАКК. Фонд Р-6. Опись 1. Дело 93.
40. Протоколы заседаний Кубанского краевого правительства 1917-1920: сборник документов в 4 т. / под ред. А.А. Зайцева. – Проект «Библиотека Кубанского края». – Краснодар, 2008. – 342 с.
41. Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. – М., 1957.
42. Резолюции, принятые Съездом уполномоченных от населенных пунктов Кубанской области, состоявшимся 9-18 апреля 1917 г. в Екатеринодаре. – Екатеринодар, 1918.
43. Стенографический отчет заседаний Чрезвычайная Рада Кубанского края. – Екатеринодар, 1919.
44. Протоколы общих заседаний Кубанской Чрезвычайной Краевой Рады созыва 28 октября 1918 г. №№ 37-50. – Екатеринодар, 1919.

45. Общая сводка рассмотренных Кубанской Краевой Радой вопросов и принятых решений; протоколы заседаний Кубанского Краевого Правительства; приказы и циркуляры Кубанского Краевого Правительства за 1918 г. – Екатеринодар, 1918.

46. Сборник конвенций, заключенных Правительствами Всевеликого войска Донского и Кубанского края на Екатеринодарской конференции 8–10 сентября 1918 г.; Протоколы заседаний Верховного Круга Дона, Кубани и Терека и др. – Екатеринодар, 1918.

47. Протокол заседаний представителей станиц казачьего населения Кубанской области, состоявшихся с 17 по 22 апреля 1917 г. – Екатеринодар, 1917.

48. Программа кубанского казачества и горцев // Вольная Кубань. – 1918. – 4 января.

49. Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной Рады 28 января 1918 г. // Вольная Кубань. – 1918. – 31 января.

50. Протоколы заседаний Кубанского Краевого Правительства: в 4-х т. – Краснодар: [б.и.], 2008. – Т. 1. – 342 с.

51. Декларация Кубанского Краевого Правительства, оглашенная в заседании Законодательной рады 29 января 1919 г. – Екатеринодар, 1919.

52. Протоколы заседаний Верховного Круга Дона, Кубани и Терека. – 1920.

### **Периодические издания**

53. Великая Россия. – Ростов н/Д, 1919.

54. Вестник Верховного Круга Дона, Кубани и Терека. – Екатеринодар, 1920.

55. Журнал Екатеринодарской городской думы. – Екатеринодар, 1917.

56. Кавказский край. – Екатеринодар, 1919.

57. Казачьи Думы. – Екатеринодар, 1920.

58. Кубанские ведомости. – Екатеринодар, 1917.
59. Кубанская воля. – Екатеринодар, 1917, 1919.
60. Кубанская мысль. – Екатеринодар, 1919.
61. Кубанский край. – Екатеринодар, 1917.
62. Кубанский курьер. – Екатеринодар, 1917.
63. Листок войны. – Екатеринодар, 1917.
64. Приазовский край. – Ростов н/Д., 1919.
65. Революционный фронтовик. – Екатеринодар, 1918.
66. Свободная Кубань. – Екатеринодар, 1917.
67. Утро Юга. – Екатеринодар, 1918-1920 гг.

**Комментарии законодательства, учебники,  
учебные пособия, справочная литература, энциклопедии**

68. Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.
69. Борьба за советскую власть на Кубани в 1917–1920 гг.: сб. документов и материалов / Под ред. С.Ф. Паращенко, Я.Н. Раенко. – Краснодар: Кн. изд-во, 1957. – 434 с.
70. История управления и самоуправления на Юге России: учеб. пособие / Под общ. ред. Е.М. Трусовой. – Ростов н/Д.: СКАГС, 2005. – 262 с.
71. Очерки истории Кубани с древнейших времен по 1920 г. / Под ред. В.Н. Ратушняка. – Краснодар: Советская Кубань, 1996. – 656 с.
72. Пионтковский, С.А. Гражданская война в России (1918-1921 гг.): Хрестоматия / С.А. Пионтковский. – М.: Ком. ун-т, 1925. – 708 с.
73. Щербина, Ф.А. История Кубанского казачьего войска: в 2 т. / Ф.А. Щербина. – Репринтное воспроизведение. – Екатеринодар: [б.и.], 1910-1913. – Т.1.: История края. – 1910. – 736 с.

### Монографии, научные статьи, тезисы выступлений

74. Балабас, А. Памяти трагической смерти А.И. Кулабухова / А. Балабас // Вольное Казачество. – Прага: Изд-во журн. «Вольное казачество», 1928. – № 24. – С. 8–9.

75. Бараниченко, В.Е. Схватка над бездной: История Кубанского казачества в контексте мировой истории. Факты и версии: монография / В.Е. Бараниченко. – Краснодар: Советская Кубань, 1999. – 637 с.

76. Баранов, Е.П. Губернские комиссары Временного Правительства: / Е.П. Баранов // Вестник Московского университета. Сер. Право. – 1974. – № 5. – С. 61–68.

77. Белое движение на Юге России (1917–1920): неизвестные страницы и новые оценки / Коллект. автор.; гл. ред. А.С. Кручинин. – М.: Военная быль, 1995. – 55 с.

78. Белое дело. Избранные произведения: в 16 кн. / Сост., науч. ред., предисл. и коммент. С.В. Карпенко; ред. совет: П.Ф. Алешкин (пред.) и др. – М.: Голос, 1992–1996.

79. Кубань и Добровольческая армия: Правление генерала Деникина. Разгром Кубанской Рады. Драма Кубани / К.Н. Соколов, А.П. Филимонов, Д.Е. Скобцев. – М.: Голос, 1992. – 352 с.

80. Брызгалова, И.Г. Органы казачьего самоуправления на Дону, Кубани и Тереке после Февраля 1917 г. / И.Г. Брызгалова // Кубанское казачество: три века исторического пути: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: Советская Кубань, 1996. – С. 305.

81. Брызгалова, И.Г. Своеобразие государственного строительства на Дону и Северном Кавказе после Февраля 1917 г. / И.Г. Брызгалова // Власть и общество в России: опыт истории и современность. 1906 – 2006 гг. (к 100-летию рос-

сийского парламентаризма): материалы Всерос. науч.- практ. конф. – Краснодар: Традиция, 2006. – С. 32–35.

82. Бурмагин, А.Г. Формирование представительных органов кубанской области (март-апрель 1917 года) / А.Г. Бурмагин // Власть и общество в России: опыт истории и современность. 1906 – 2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): материалы Всерос. науч.- практ. конф. – Краснодар: Традиция, 2006. – С. 44–48.

83. Величко, Е.В. Земельный вопрос на Кубани в 1917-1919 гг. (Анализ Закона от 2 сентября 1919 г.) / Е.В. Величко // Кубанское казачество: три века исторического пути: материалы Междунар. науч.-практ. конф., ст-ца Полтавская Краснодар. края, 23–27 сент. / Науч. ред. В.Н. Ратушняк, В.Е. Щетнёв. – Краснодар: КубГУ, 1996. – С. 38–41.

84. Венков, А.В. Донское казачество в гражданской войне (1918-1920): монография / А.В. Венков. – Ростов н/Д.: РГУ, 1992. – 128 с.

85. Венков, А.В. Каледин А.М. и крах «демократии» на Дону / А.В. Венков // А.М. Каледин: эпоха и личность: материалы Всерос. науч. конф. – Ростов н/Д.: ЮНЦ РАН, 2012. – С. 26–46.

86. Венков, А.В. Съезд неказачьего населения Дона / А.В. Венков // Донской временник: электронный краеведческий библиотечно-библиографический журнал, издающийся с 1993 г. // Режим доступа: <http://www.DonVrem.dspl.ru>.

87. Вовк, А.Ю. Делегация Верховного Круга Дона, Кубани и Терека в республиках Кавказа / А.Ю. Вовк // Белое дело в гражданской войне в России 1917–1922 гг.: Резолюция и материалы науч. конф. – М.: Посев, 2005. – С. 146–169.

88. Баранов, Е.П. Губернские комиссары Временного Правительства / Е.П. Баранов // Вестник Московского университета. Сер. Право. – 1974. – № 5. – С. 61–68.

89. Герман, О.Б. Правовое положение казачества и крестьянства Юго-Востока Европейской России в 1861-1920 гг. / О.Б. Герман. – Ростов н/Д.: РГУ, 2003. – 576 с.



90. Головин, Н.Н. Российская контрреволюция в 1917-1918 гг.: в 2 т. / Н.Н. Головин; предисл., коммент. С.В. Волкова. – М.: Айрис-Пресс, 2011. – Т.1. – 560 с.
91. Головин, Н.Н. Российская контрреволюция в 1917-1918 гг.: в 2 т. / Н.Н. Головин; предисл., коммент. С.В. Волкова. – М.: Айрис-Пресс, 2011. – Т.2. – 704 с.
92. Гольдентул, И. Земельные отношения на Кубани: краткий очерк / И. Гольдентул. – Репр. воспр. изд. 1924 г. – Краснодар: Традиция, 2009. – 144 с.
93. Дзидзоев, В.Д. Из истории досоветских национально-государственных образований на Северном Кавказе (1917-1920 гг.): монография / В.Д. Дзидзоев. – Владикавказ: Алания, 2004. – 57 с.
94. Деникин, А.И. Очерки русской смуты. Май – октябрь 1918 / А.И. Деникин. – Минск: Харвест, 2002. – 464 с.
95. Деникин, А.И. Очерки русской смуты. Октябрь 1918 – январь 1919 / А.И. Деникин. – Минск: Харвест, 2002. – 560 с.
96. Деникин, А.И. Очерки русской смуты: Вооруженные силы юга России. Заключительный период борьбы. Январь 1919 – март 1920 / А.И. Деникин. – Минск: Харвест, 2002. – 464 с.
97. Добрынин, В.В. Борьба с большевизмом на Юге России. Участие в борьбе донского казачества. Февраль 1917 – март 1920: очерк / В.В. Добрынин. – Прага: Славянское изд-во, 1921. – 123 с.
98. Евменьтьев, С.В. История революции и контрреволюции на Кубани / С.В. Евменьтьев. – Ростов н/Д.: РГУ, 2001. – 96 с.
99. Екатеринодар – Краснодар – столица казачьего края / А.Г. Бурмагин и [др.]. – Краснодар: Краснодар. известия, 2007. – 136 с.
100. Ермолин, А.П. Революция и казачество (1917-1920 гг.) / А.П. Ермолин. – М.: Мысль, 1982. – 224 с.
101. Зайцев, А.А. Региональный политический процесс в условиях Гражданской войны 1917-1920 гг.: на материалах Дона и Кубано-Черноморья / А.А. Зайцев. – Краснодар: Традиция, 2009. – 210 с.

102. Исаев, И.А. «Симфония власти»: взаимодействие власти и авторитета / И.А. Исаев // История государства и права. – 2012. – № 1. – С. 26–30.
103. Исаев, И.А. Парламент и Советы: российский выбор 1918 года / И.А. Исаев // История государства и права. – 2015. – № 19. – С. 3–6.
104. Исаев, И.А. После Февраля: поиск политической формы / И.А. Исаев // История государства и права. – 2017. – № 3. – С. 29–34.
105. Казачьи идеологические группировки // Вольное Казачество. – Прага: Изд-во журн. «Вольное казачество», 1928. – № 3. – С. 10–12.
106. Казачество: Мысли современников о настоящем, прошлом и будущем казачества / авт. предисл. и коммент. В.Л. Телицин. – М.: Собрание, 2007. – 383 с.
107. Калинин, И.М. Русская Вандея / И.М. Калинин. – Краснодар: Традиция, 2010. – 544 с.
108. Калинин, И.М. Под знаменем Врангеля: заметки бывшего военного прокурора / И.М. Калинин. – Краснодар: Традиция, 2012. – 464 с.
109. Кирюшин, С.Ю. Свой среди чужих, чужой среди своих: судьба белого комиссара К.Л. Бардижа / С.Ю. Кирюшин, Д.В. Сень // Гуманитарная мысль. – 2005. – № 1. – С. 143–162.
110. Клименко, Н.Г. Территориальное управление на Кубани в Причерноморье в период революции и Гражданской войны / Н.Г. Клименко // Голос минувшего. – 2003. – № 1–2. – С. 3–11.
111. Кондрашенко, О.В. Конституционный опыт государственного строительства на территории казачьих войск юго-востока России в период гражданской войны / О.В. Кондрашенко // Альманах Белая Гвардия. – 2005. – № 8. – С. 33–37.
112. Котляревский, С. Правовое положение автономных республик / С. Котляревский // Советское право. – 1925. – № 6. – С. 37–40.
113. Кубанец. 1917 и 1918 годы на Кубани. Издательство Кубанского центрального союза мелкого кредита / Кубанец. – Екатеринодар, 1919. – 51 с.
114. Кубанское казачество и крестьянство накануне гражданской войны. Проблемы самоуправления // Становление казачьего самоуправления: материалы науч.-практ. конф. – Ростов н/Д.: ДЮН, 1998. – 113 с.

115. Кубань и казачество (конец XVIII в. – 1920 г.) (историко-правовое исследование). – Ростов н/Д: АПСН СКНЦ ВШ, 2003. – С. 440.

116. Курдюк, П.М. Правовое регулирование юридической ответственности должностных лиц судебной власти в Российской империи / П.М. Курдюк // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 95. – С. 1204 – 1223.

117. Курдюк, П.М., Иваненко, И.Н., Чуева, А.С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах. – Краснодар, 2013. – 232 с.

118. Курдюк, П.М., Очаковский, В.А. К вопросу о правовом статусе государственных служащих в дореволюционном российском законодательстве / П.М. Курдюк, В.А. Очаковский // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2013. – № 93. – С. 1545–1556.

119. Курдюк, П.М., Билоус, А. С. Муниципально-правовые теории в истории России (XIX-XX вв.) / П.М. Курдюк, А.С. Билоус. – Краснодар, 2007. – 246 с.

120. Куценко, И.Я. Кубанское казачество: монография / И.Я. Куценко. – 2-е изд., доп. – Краснодар: Кн. изд-во, 1993. – 583 с.

121. Лепешкин А.И. Советский федерализм: монография / А.И. Лепешкин. – М.: Юрид. лит., 1977. – 320 с.

122. Леусян, О.А. Екатеринодарское городское самоуправление и власть в годы Гражданской войны (1917-1920 гг.) / О.А. Леусян // Культурная жизнь Юга России. – 2003. – № 4 (6). – С. 44–47.

123. Машитлев, Р.М. Работа горской секции Кубанской Законодательной Рады в октябре – декабре 1918 года / Р.М. Машитлев // Научно-творческое наследие Федора Андреевича Щербины и современность: сб. материалов X Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: ИМСИТ – 2010. – С. 55–60.

124. Машитлев, Р.М. Между Сочи и Тифлисом. Из истории Гражданской войны на Кубани (апрель – май 1920 г.) / Р.М. Машитлев // Научно-творческое

наследие Федора Андреевича Щербины и современность: сб. материалов XI Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: ИМСИТ – 2011. – С. 162–167.

125. Некрасов, Е.Е. Местная власть в России: историко-правовой анализ: монография / Е.Е. Некрасов. – Москва: ООО «Агент», 1998. – 439 с.

126. Некрасов, Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: монография / Е.Е. Некрасов. – Москва: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 1999. – 366 с.

127. Некрасов, Е.Е. Становление российской территориальной администрации на Северном Кавказе / Е.Е. Некрасов // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2001. – № 3. – С. 71–73.

128. Некрасов, Е.Е., Герман, Р.Э., Кондрашева, А.С., Невская, Т.А., Свечникова, Л.Г., Шевченко, С.В. Очерки правовой и политической истории Северного Кавказа (XVIII - начало XX века): монография / Е.Е. Некрасов. – Пятигорск: РИА-КМВ, 2009. – 583 с.

129. Некрасов, Е.Е., Невская, Т.А., Дьяконов, Б.Б., Калинина, Е.В., Кондрашова, А.С., Зверева Л.А., Чернышева, О.О., Судавцов, Н.Д. Выборы на Ставрополье: история и современность: коллективная монография / Е.Е. Некрасов – Пятигорск: ООО «Рекламно-информационное агентство на КМВ», 2015. – 508 с.

130. Немытина, М.В. Российское самодержавие и судебная реформа 1864 г. / М.В. Немытина // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 92–98.

131. Немытина, М.В. Реформы второй половины XIX в. в России: опыт модернизации государственно-правового порядка / М.В. Немытина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2012. – № 4. – С. 8–15.

132. Никитин, А.Н. Законотворчество в Белой России (1918-1920): общее и особенное / А.Н. Никитин // История государства и права. – 2006. – № 7. – С. 31–34.

133. Никитин, А.Н. Суверенная Кубань: Опыт отечественного парламентаризма (1917-1920 гг.) / А.Н. Никитин. – М.: Нац. ин-т бизнеса, 2010. – Ч. 1. – 368 с.
134. Новикова, Л.Г. Революции 1917 года и гражданская война в российской провинции: взгляд двух западных историков / Л.Г. Новикова // Российская история. – 2009. – № 6. – С. 169–176.
135. Остапенко, П.И. Законодательство Кубанского края (опыт историко-правового исследования) / П.И. Остапенко, Е.В. Щетнёв. – Краснодар: Типография центральная, 2000. – 137 с.
136. Остапенко, П.И. Проблемы кубанского гражданства и принадлежности к казачьему сословию в годы гражданской войны / П.И. Остапенко // Общество и право. – 2003. – № 1. – С. 130–133.
137. Пашинский, В. Большой Войсковой Круг 1918 года Всевеликого войска Донского / В. Пашинский. – Новочеркасск, 1918. – 6 с.
138. Перехов, Я.А. Власть и казачество: поиск согласия (1920-1926) / Я.А. Перехов. – Ростов н/Д.: Гефест, 1997. – 140 с.
139. Покровский, Г. Деникинщина. Год политики и экономики на Кубани (1918-1919 гг.) / Г. Покровский. – Берлин: Изд-во З.И. Гржебина, 1923. – 234 с.
140. Покровский, И. На переломе / И. Покровский // Местное самоуправление на Северном Кавказе. – 1919. – № 16–17. – С. 5–10.
141. Путято, С. Система станичного и окружного самоуправления на Кубани / С. Путято // Местное самоуправление на Северном Кавказе. – 1919. – № 6–7. – С. 14–18.
142. Разгон, И. «Кубанское действо». Разгром Кубанской рады генералом Деникиным / И. Разгон // Борьба классов. – 1936. – № 2. – С. 68–77.
143. Рассказов, Л.П., Ратушняк, В.Н., Остапенко, П.И., Громов, В.П., Савченко, М.С., Тарасов, А.В., Сирица, И.В. Кубань и казачество (конец XVIII в.-1920 г.) / Л.П. Рассказов, В.Н. Ратушняк, П.И. Остапенко, В.П. Громов, М.С. Савченко, А.В. Тарасов, И.В. Сирица. – Ростов-на-Дону, 2003. – 440 с.

144. Рассказов, Л.П., Верхогляд, Д.А. Законодательное развитие института земельной собственности в российской империи второй половины XIX – начала XX вв. / Л.П. Рассказов, Д.А. Верхогляд // Право и государство: теория и практика. – 2013. – № 11. – С. 83 – 87.

145. Рассказов, Л.П., Рассказов, В.Л. Деятельность полиции Кубани в условиях резкого обострения криминальной ситуации 1905-1907 гг. / Л.П. Рассказов, В.Л. Рассказов // Труды Кубанского государственного аграрного университета. – 2015. – № 52. – С. 264-269.

146. Рассказов, Л.П., Цечоев, В.К. Полиция и юстиция в российской империи XIX – начала XX века / Л.П. Рассказов, В.К. Цечоев // Философия права. – 2016. – № 2. – с. 116 – 120.

147. Рассказов, Л.П., Цечоев, В.К. Тематика уголовного сыска XIX – начала XX столетия в историографии правоохранительных органов, суда и юстиции в России / Л.П. Рассказов, В.К. Цечоев // Философия права. – 2016. – № 1. – С. 102–106.

148. Ратушняк, О.В. Юг России: реформы, революции, поиски гражданского мира: памяти П.А. Столыпина / О.В. Ратушняк // Материалы Регионал. науч. конф. 1-2 июня 2011. – Ростов н/Д.: ЮНЦ РАН, 2011. – С. 172–178.

149. Ратушняк, О.В. Кубанская делегация в Париже (май 1919 г.): из истории одной встречи / О.В. Ратушняк // Образование, просветительство и гражданское общество (к 60-летию общества «Знание» Россия): материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Краснодар: КубГУ, 2007. – С. 249–251.

150. Рвачёва, О.В. Взгляды на национально-государственное устройство на казачьих территориях Юга России в период Гражданской войны / О.В. Рвачёва // Национальная политика и модернизация системы управления на Юге России: исторический опыт и современные вызовы: сб. материалов Всерос. науч. конф. / Отв. ред. акад. Г.Г. Матишов. – Ростов н/Д.: ЮНЦ РАН, 2012. – С. 262–269.

151. Савельев, Е. Войсковой Круг на Дону, как народоправление: исторический очерк / Е. Савельев. – 3-е изд. – Новочеркасск: Областная типография, 1917. – 16 с.

152. Сенцов, А.А. Рождение Кубано-Черноморской республики (1917-1918): Из истории становления советской государственности / А.А. Сенцов. – Краснодар: Кн. изд-во, 1984. – 175 с.

153. Сергеев, В.Н. Об актуальности изучения истории парламентской деятельности российского казачества / В.Н. Сергеев // Известия вузов Северо-Кавказского региона. Сер. Общественные науки. – 2002. – № 3. – С. 34–38.

154. Сергеев, В.Н. Становление государственной власти и самоуправления на Кубани в 1917 г. (Воспоминания Л.В. Балкевича) / В.Н. Сергеев // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2001. – № 1. – С. 3–9.

155. Сивков, С.М. Кубанское казачество: июль 1917 г. демократия или диктатура? / С.М. Сивков // Кубанское казачество: три века исторического пути: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Науч. ред. В.Н. Ратушняк, В.Е. Щетнёв. – Краснодар: КубГУ, 1996. – С. 220–222.

156. Сивков, С.М. Кубанское казачество и крестьянство накануне гражданской войны. Проблемы самоуправления / С.М. Сивков // Науч.-практ. конф. «Становление казачьего самоуправления»: доклады и тезисы. – Ростов н/Д: ДЮН, 1998. – С. 113–118.

157. Сивков, С.М. Конституционное строительство на Кубани в период гражданской войны (1917-1921 гг.) / С.М. Сивков // Казачья государственность: исторические, правовые и культурные аспекты: сб. ст. 2-й Междунар. науч. конф. – Краснодар: ЮИМ, 2014. – С. 230–236.

158. Скобцов, Д.Е. Три года революции и гражданской войны на Кубани: в 2 кн. / Д.Е. Скобцов. – Париж: [Изд. автора], 1962. – Кн. 1. – 219 с.

159. Скобцов, Д.Е. Три года революции и гражданской войны на Кубани: в 2 кн. / Д.Е. Скобцов. – Париж: [Изд. автора], 1962. – Кн. 2. – 134 с.

160. Смирнов, П. Избирательный закон в Краевую Радугу / П. Смирнов // Местное самоуправление на Северном Кавказе. – 1919. – № 16–17. – С. 18–21.

161. Соболев, Г.Е. Институт служилых казаков в России (XIV – первая половина XIX вв.) / Г.Е. Соболев // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 5. – С. 106–110.

162. Соколов, К.Н. Правление генерала Деникина (из воспоминаний) / К.Н. Соколов. – М.: Кучково поле, 2007. – 304 с.
163. Степаненко, Б.И. Крушение контрреволюции на Дону, Кубани и Тереке в 1920 году / Б.И. Степаненко // Вопросы истории. – 1976. – № 9. – С. 15–33.
164. Трусова, Е.М. Эволюция властных структур и общественные достижения юга России (после свержения самодержавия): монография / Е.М. Трусова. – Ростов н/Д.: СКАГС, 2002. – 353 с.
165. Трут, В.П. Казачий излом: казачество Юго-Востока России в начале XX века и в период революции 1917 г. / В.П. Трут. – Ростов н/Д.: Гефест, 1997. – 256 с.
166. Фарои, Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления, самоуправления и суда на Кубани в конце XVIII-начале XX в.: монография / Т.В. Фарои. – Краснодар: КубГУ, 2009. – 245 с.
167. Федотова, Ю.Г. Роль казачества как субъекта общественного контроля в защите Государственной границы Российской Федерации / Ю.Г. Федотова // Современное право. – 2015. – № 1. – С. 28–32.
168. Филимонов, А.П. Разгром Кубанской Рады / А.П. Филимонов // Трагедия казачества. – М.: Молодая гвардия, 1994. – С. 101–109.
169. Харламов, П.К. Казаки / П.К. Харламов. – Париж.: Изд-во Е.Т. Гетьман, 1956. – 32 с.
170. Хлынина, Т.П. Пространство власти и особенности ее восприятия в постфевральской России: взгляд из провинции / Т.П. Хлынина // Власть и общество в России: опыт истории и современность. 1906 – 2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): материалы Всерос. науч.- практ. конф. – Краснодар: КубГУ, 2006. – С. 332–335.
171. Цветков, В.Ж. Верховный Круг Дона, Кубани и Терека / В.Ж. Цветков // Альманах Донские казаки в борьбе с большевиками. – 2010. – № 2. – С. 103–112.
172. Черпаков, В.В. Особенности формирования парламентаризма в казачьих государственных образованиях Дона и Кубани 1917-1918 / В.В. Черпаков //



Казачья государственность: исторические, правовые и культурные аспекты: сб. ст. 2-й Междунар. науч. конф. – Краснодар: ЮИМ, 2014. – С. 224–227.

173. Чистяков, О.И. Проблемы демократии и федерализма в первой Советской Конституции / О.И. Чистяков. – М.: МГУ, 1977. – 124 с.

174. Щербина, Ф.А. Кубанское казачество и его атаманы / Ф.А. Щербина, Е.Д. Фелицин. – М.: Вече, 2008. – 320 с.

175. Щербина, Ф.А. Собрание сочинений. Серия 1. Неизданные сочинения: в 6 т. // Сост., науч. ред, вступ. ст. В.К. Чумаченко. – Каневская; Краснодар; Москва: Сальников П.В., 2008. – Т. 1. – 504 с.

176. Чистяков, О.И. Проблемы демократии и федерализма в первой Советской конституции / О.И. Чистяков. – М.: Моск. ун-т, 1977. – 124 с.

177. Эбзеева, С.Э. Становление советской национальной государственности народов Северного Кавказа / С.Э. Эбзеева. – М.: Юрид. лит., 1976. – 135 с.

178. Янчевский, Н.Л. Гражданская война на Северном Кавказе / Н.Л. Янчевский. – Ростов н/Д.: Севкавказ, 1927. – Т. 2. – 124 с.

### **Диссертации, авторефераты диссертации**

179. Бурдун, В.Н. Кубанское казачество в Белом движении на юге России (1917-1920): история, проблемы, уроки: автореф. дис... канд. ист. наук: 07.00.02 / Бурдун Владимир Николаевич. – М., 1998. – 26 с.

180. Бутько Л.В. Конституционная реформа (теоретико-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Бутько Людмила Васильевна. – Спб., 1998. – 426 с.

181. Гелиева, И.Н. Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ: автореф. дис... канд. юрид наук: 12.00.02 / Гелиева Ирина Николаевна. – М., 2008 г. – 23 с.

182. Герман, О.Б. Правовое положение казачества и крестьянства Юго-Востока Европейской России в 1861-1920 гг.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Герман Оксана Борисовна. – Ростов-на-Дону, 2003. – 658 с.

183. Дулимов, Е.И. Становление и эволюция государственных форм организации казачества в правовом пространстве Российского государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Дулимов Евгений Иванович. – Саратов, 2003. – 459 с.

184. Зайцев, А.А. Контрреволюция Кубани и Черноморья в 1917–1920 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Зайцев Андрей Алексеевич. – Краснодар, 1990. – 240 с.

185. Киреев, Ф.С. Терские казачьи части на фронтах первой мировой войны: 1914-1918 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Киреев Феликс Сергеевич. – Владикавказ, 2015. – 18 с.

186. Кондрико, А.В. Система казачьего самоуправления в рамках российской государственности на примере Запорожской Сечи в сер. XVII-кон. XVIII вв.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Кондрико Андрей Васильевич. – М., 2015. – 23 с.

187. Копанева, О.И. Казачество и российская государственность: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Копанева Ольга Ивановна. – СПб, 2003. – 174 с.

188. Коровин, А.А. Государственное управление и местное самоуправление на Кубани в 1917 г.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Коровин Александр Анатольевич. – Майкоп, 1998. – 25 с.

189. Кравченко, С.С. Казачье самоуправление в годы гражданской войны 1917-1920 гг.: на материалах Дона и Кубани: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Кравченко Светлана Станиславовна. – М., 2008. – 17 с.

190. Кулаков, В.В. История военного и государственного строительства белых властей Юга России (1917-1920 гг.): дис. ... д-ра. ист. наук: 07.00.02 / Кулаков Владимир Владимирович. – М., 2005. – 364 с.

191. Машитлев, Р.М. Адыги Северо-Западного Кавказа в революционных событиях и Гражданской войне (1917-1920 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Машитлев Руслан Муратович. – Майкоп, 2005. – 27 с.

192. Мациевский, Г.О. Политическая жизнь российского казачества: история становления, основные источники и тенденции развития: конец 1980-х-конец 2000-х гг.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Мациевский Герман Олегович. – Краснодар, 2015. – 56 с.

193. Некрасов, Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.01 / Некрасов Евгений Ефимович. – М., 2000. – 375 с.

194. Остапенко, П.И. Казачьи государственные образования на Юге России (февраль 1917-начало 1920 г.) историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Остапенко Павел Иванович. – Краснодар, 2004. – 443 с.

195. Паршина, Н.В. Особенности общественного устройства и земельных отношений казачества юга России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Паршина Наталья Викторовна. – Москва, 2013. – 212 с.

196. Почешхов, Н.А. Социально-экономические, военно-политические проблемы в Северо-Западных районах Юга Европейской России в период Гражданской войны (1917–1921 гг.): дис. ... д-ра. ист. наук: 07.00.02 // Почешхов Нурбий Асланович. – Ростов н/Д., 2006. – 418 с.

197. Савченко, М.С. Организационно-правовые основы деятельности казачества Юга России (середина XVI-начало XX вв.): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Савченко Марина Станиславовна. – Краснодар, 2007. – 474 с.

198. Сагалаков, Э.А. Институт комиссаров Временного Правительства: автореф. дис. ... канд. истор. наук: 07.00.02 / Сагалаков Эдуард Алексеевич. – М., 1997. – 22 с.

199. Сергеев, В.Н. Крах мелкобуржуазной демократии на Дону, Кубани и Тереке (1917-1920): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Сергеев Владимир Никитович. – Ростов-на-Дону, 1988. – 223 с.

200. Сивков, С.М. Начальный период гражданской войны на Кубани и Черноморье 1917-1918 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Сивков Сергей Михайлович. – Ростов н/Д., 1996. – 23 с.

201. Сухенко, А.Д. Добровольческое движение на Юге России (1917-1920 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Сухенко Андрей Дмитриевич. – Ростов н/Д., 2000. – 30 с.

202. Трофимов, Е.А. Региональный парламентаризм как развивающийся институт российской демократии: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Трофимов Евгений Александрович. – Владивосток, 2009. – 235 с

203. Фарои, Т.В. Правовое регулирование системы государственного управления, самоуправления и суда на Кубани в конце XVIII-начале XX в.в.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Фарои Татьяна Валерьевна. – Краснодар, 2009. – 221 с.

204. Черкасов, А.А. Гражданская война на Кубани и Черноморье (1917-1922 гг.): «третья сила» в социально-политическом противостоянии: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Черкасов Александр Арвелодович. – Ставрополь, 2007. – 55 с.

205. Черпаков, В.В. Исторический опыт деятельности представительных органов государственной власти Дона и Кубани (1917-1920 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Черпаков Всеволод Владимирович. – Краснодар, 2013. – 23 с.