

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА В НАЧАЛЕ XXI в.

Аннотация. В статье анализируются правительственные и региональные документы, посвященные различным проблемам воссоздания реестрового казачества в России.

Ключевые слова: реестровое казачество, казачье общество, государственная служба.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the governmental and regional documents on various problems of the Registered Cossacks in Russia.

Keywords: registered cossacks, cossack society, state service.

Возрождение российского казачества, ставшее массовым общественно-политическим движением в конце 80-х гг. XX в., представляет собой сложный, многофакторный процесс сущностных трансформаций малочисленных неформальных объединений потомков казаков в казачьи общества, внесенные в государственный реестр, и казачьи общественные объединения. Изучение этого процесса позволяет определить тенденции государственной политики по отношению к казачеству, организации государственной службы и иной общественно полезной деятельности казаков.

Большое значение для казачьего движения имел 1-й Большой Круг казаков, который 30 июня 1990 г. учредил общественную организацию Союз казаков. Организационное оформление казачьего движения в общегосударственном масштабе способствовало созданию казачьих объединений в Ростовской области, Краснодарском и Ставропольском краях, других регионах. До конца 1992 г. были созданы общественные организации Ставропольский краевой союз казаков, Союз казаков Калмыкии, Кубанская казачья Рада. Некоторые казачьи организации, например Союз казаков области Войска Донского, Терское казачество, Союз Сибирских казаков, Союз казачества Поволжья и Урала, Союз казаков Забайкалья и Дальней России, объединяли казачьи организации нескольких субъектов Федерации и приобретали межрегиональный характер.

В начале 1990-х гг. «новая» политическая элита России поддерживала казачьи объединения, содействовавшие разрушению основ коммунистического режима, выполнила требования о внесении казачества в число народов, репрессированных советским государством по политическим мотивам, и о законодательном закреплении гарантий полной реабилитации казачества по пяти направлениям: территориальному, политическому, социальному, культурному, экономическому [1]. Однако реабилитационные меры в отношении казаков не осуществлялись, вследствие чего в первой половине 1990-х гг. отмечалось повышение напряженности в отношениях органов государства и казачьих объединений [2]. Снижение напряженности происходило в связи с новыми указами Президента России и постановлениями Правительства РФ, деклариовавшими намерения государства содействовать решению проблем казачьего движения [3, 4].

В середине 1990-х гг. правящая элита России признала, что казачье движение приняло массовый организованный характер и переросло рамки общественного движения. Но механизм реализации законодательных актов и ясно сформулированная государственная политика по отношению к казачеству отсутствовали [5]. В условиях повышения политической активности всего населения России массовое казачье движение могло стать либо союзником, либо противником «новой» политической элиты, выполнять в государстве и гражданском обществе конструктивные или деструктивные функции.

Для получения поддержки казачества государство должно было вовлечь его в механизм государственной власти, подобно тому как с середины XVI в. до 1917 г. казачество являлось элементом механизма военно-экономической колонизации новых земель и защиты приграничных территорий России.

В целях проверки потенциальных возможностей современного казачества в 1993–1994 гг. проводились эксперименты по привлечению казачьих общественных организаций к воинской, пограничной, правоохранительной и иной службе. Они осуществлялись в соответствии с указами Президента Российской Федерации [6], нормативными документами соответствующих министерств и ведомств.

Положительные результаты экспериментов использовались для обоснования новой стратегии государства в отношении казачьего движения. Она была сформулирована в Основных положениях концепции государственной политики по отношению к казачеству и Примерной схеме взаимодействия государства с казачьими территориальными объединениями, которые были одобрены Правительством России в апреле 1994 г. [5]. В этих документах отражен поворот политической стратегии государства на сотрудничество с теми казачьими обществами, которые выражают готовность выполнять требования законодательства о государственной службе казачьих обществ.

В последующие три года (1994–1997) активно создавалась правовая база новой государственной политики по отношению к казачеству. Для организационно-политического обеспечения ее реализации издавался Указ Президента России «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», который определил критерии отбора казачьих объединений для внесения в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, принципы формирования их структуры и организации государственной и иной службы [7].

Согласно этим требованиям в государственный реестр вносились хуторские, станичные, городские, окружные (отдельские) и войсковые казачьи общества, члены которых в порядке, предусмотренном законодательством, приняли обязательства по несению государственной и иной службы. Одновременно жесткие требования Временного положения к количественному составу «реестровых» казачьих обществ, выполнению ими обязательств по несению государственной и иной службы позволяли органам государственной власти оказывать организационное, политико-правовое, экономическое и иное управляющее воздействие на казачье движение. Положение предусматривало, что казачьи общества, имеющие численность ниже предусмотренной законодательством, не выполняющие обязанности государственной и иной службы, подлежат исключению из государственного реестра казачьих об-

ществ в Российской Федерации, вследствие чего лишаются оснований для государственной поддержки.

В общественных организациях Ставропольское казачье войско, Терское казачье войско, Союз казачьих войск России и зарубежья и некоторых других требования к «реестровым» казачьим обществам оценивались как наступление на «казачьи вольности» и нежелание государства выполнять законодательно определенные гарантии полной реабилитации российского казачества. Это привело к расслоению казачьего движения на сторонников и противников реестра: «реестровые» казачьи общества и казачьи общественные объединения имеют разные формы организации и различные нормативно-правовые основы деятельности.

Контент-анализ законодательства показал, что с 1995 г. в законодательстве России предпочтения отдавались казачьим обществам, внесенным в государственный реестр, что создало наиболее благоприятные организационные, политические, правовые и иные условия для их развития. По требованию Правительства РФ для оказания помощи казачьим объединениям в исполнительных органах субъектов Федерации были созданы оргкомитеты. В Ставропольском крае такой комитет установил, что социальная база казачьих организаций Ставрополя насчитывала около 130 тыс. человек, но желание входить в «реестровые» казачьи общества и нести государственную службу в 1996 г. выразили менее 17 % казаков [8, л. 14–18, 23, 24]. Наиболее привлекательными для себя опрошенные казаки считали производство и поставки государству сельскохозяйственной продукции, участие в охране объектов государственной и муниципальной собственности [8, л. 25, 26].

Улучшить использование социальной базы казачьих обществ можно было путем создания реальных предпосылок несения казаками государственной и иной службы на условиях, более выгодных, чем другие виды производственной, коммерческой или иной деятельности.

Вследствие проведенной подготовительной работы в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации были внесены в 1996 г. Волжское войсковое казачье общество, в 1997 г. – Сибирское, Забайкальское, Терское, Уссурийское, Енисейское войсковые казачьи общества и Всевеликое войско Донское, в 1998 г. – Оренбургское, Кубанское и Иркутское войсковые казачьи общества. Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, действуют в 70 субъектах Российской Федерации, хотя официально зарегистрированы только в 56 республиках, краях и областях. Официально заявленный численный состав «реестровых» казачьих обществ превысил 600 тыс. человек [9].

Указ Президента РФ «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» предусмотрел, что члены казачьих обществ «несут военную службу в порядке, установленном федеральным законодательством; привлекаются к охране государственной границы Российской Федерации в составе общественных формирований; производят и поставляют сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для нужд Вооруженных Сил» [10]. Привлечение казачьих обществ к таким видам службы относилось к компетенции федеральных исполнительных органов, а заинтересованным федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления предоставлялось право привлекать казачьи общества к иным видам службы, необходимым для регионов и муниципальных

образований. К иным видам службы относились охрана общественного порядка и объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности; сопровождение грузов; участие в мероприятиях, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием помощи пострадавшим; служба в таможенных органах Российской Федерации; участие в егерской, природоохранной и экологической службе, контроле за использованием земель; охрана лесов от пожаров, вредителей и болезней; производство, закупка и поставка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для федеральных и региональных нужд; охрана объектов обеспечения жизнедеятельности населения. Всего предусматривалось одиннадцать видов государственной и иной службы.

Дополнительные меры для привлечения казаков к государственной и иной службе определяли Указ Президента России «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» и постановления Правительства Российской Федерации о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам [11] и оказания им финансовой помощи в строительстве жилья и обустройстве хозяйства [12].

В 1999 г. Правительство РФ утвердило Федеральную целевую программу государственной поддержки казачьих обществ [13, 14]. Ее основные цели: разработка и реализация комплекса организационных и нормативно-правовых мер, обеспечивающих привлечение казачьих обществ к несению государственной и иной службы и экономической деятельности на основе традиционных для казаков форм самоуправления и хозяйствования; улучшение социально-экономического положения членов казачьих обществ, включенных в государственный реестр Российской Федерации; обеспечение межэтнической и социально-экономической стабильности в приграничных и других регионах России.

Для финансирования Программы планировалось выделить 1653,7 млн руб. (в ценах 1998 г.) из федерального бюджета (155,4 млн руб.), 1498,3 млн руб. из бюджетов субъектов Федерации и других источников [13, 14].

Основными исполнителями мероприятий Программы назначались федеральные министерства и ведомства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также казачьи общества, включенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Выполнение Федеральной программы должно было обеспечить значительный прирост численности казачьих обществ и их членов, привлеченных к государственной и иной службе: с 490 тыс. человек в 1998 г. до 670 тыс. человек в 2001 г.

Для государственной поддержки казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, Правительство России приняло постановление об обеспечении казачьих обществ автомашинами, тракторами, скотом, удобрениями и другими необходимыми ресурсами [15].

Однако механизм реализации принятых правовых актов не был создан, запланированные средства на реализацию мероприятий Федеральной программы из бюджета Российской Федерации и ее субъектов выделялись в объ-

емах, значительно меньших, чем было запланировано. Вследствие этих и других организационных причин Федеральная программа не выполнялась.

Контроль за соблюдением требований законодательства по вопросам формирования «реестровых» казачьих обществ, организации государственной и иной службы казаков первоначально поручался Главному управлению казачьих войск при Президенте России, а впоследствии Управлению по вопросам казачества при Президенте Российской Федерации. После ликвидации этого специализированного управления в 2003 г. вопросы взаимодействия государства с казачьими обществами передавались в ведение советника Президента России, Минюста РФ, Минрегионразвития РФ, представителей Президента России в федеральных округах. После таких реорганизационных реформ механизм государственного реестра казачьих обществ не обеспечивает выполнение возложенных на него функций содействия организации службы членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а без централизованного механизма разработки и реализации государственной политики по отношению к казачеству органы государственной власти в субъектах Российской Федерации в основном решают проблемы организации государственной службы и иной общественно полезной деятельности казачьих обществ бессистемно, на свой страх и риск.

Из-за отсутствия единой системы государственной службы казачьих обществ, например на Ставрополье, при потенциальной базе роста численности казачьих обществ до 150 тыс. человек в казачьих обществах состоит менее 15 тыс. членов [16]. Их общественно полезная служба не организована в соответствии с требованиями законодательства.

Для обеспечения государственной политики в отношении казачества требовался специальный федеральный закон. Но после неудавшейся попытки принятия проекта Федерального закона «О казачестве» в июне 1996 г. подготовка нового законопроекта была отложена на неопределенное время. Не решил проблемы правового обеспечения активизации современного казачества и Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», который регулирует только правоотношения в сфере государственной службы «реестровых» казачьих обществ, оставляя другие проблемы на усмотрение органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

В пределах своей компетенции нормативную базу для привлечения казачества к государственной и иной службе формировали федеральные министерства и ведомства. Во исполнение указов Президента России, постановлений Правительства РФ и по собственной инициативе они издавали ведомственные правовые акты, обеспечивавшие государственную и иную службу членов казачьих объединений [17–19].

В связи с тем, что утвержденная в 1994 г. концепция государственной политики по отношению к казачеству устарела, а новая концепция не принята, государственная политика в отношении казачества не имеет системной организации и развитие современного казачества оказывается в большой зависимости от отношения к нему местной политической элиты, активности самих казачьих обществ.

Очевидно, в начале XXI в. на конструктивное взаимодействие с органами государственной власти, на получение от них материальной и иной поддержки могут рассчитывать только те казачьи объединения, которые во-

влечены в механизм государства посредством организации государственной службы и осуществления другой общественно полезной деятельности.

Для конструктивного решения этой проблемы требуется заинтересованное отношение к процессу развития современного российского казачества всех уровней политической элиты, которая должна обеспечить существенное обновление политико-правовых основ организации государственной и иной службы членов казачьих объединений в соответствии с динамично изменяющейся политической системой России, российским законодательством, запросами граждан, признающих себя потомками казаков, и всего общества.

Список литературы

1. О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апреля 1991 г. №1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 18. – Ст. 572.
2. **Агафонов, О. В.** Казачьи войска России во втором тысячелетии / О. В. Агафонов. – Киров, 2002.
3. О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества : Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 // Российская газета. – 1992. – 22 июня.
4. О реабилитации казачества: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3321-1 // Российская газета. – 1992. – 23 июля.
5. О концепции государственной политики по отношению к казачеству : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. № 355 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 3. – Ст. 210.
6. О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северокавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества : Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 341 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 993.
7. О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3359.
8. Ведомственный архив Правительства Ставропольского края (ВАПСК). Оп. 1. Д. 493.
9. **Масалов, А. Г.** Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях : дис. ... доктора полит. наук / А. Г. Масалов. – Ставрополь : СГУ, 2004. – С. 244–246.
10. О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе : Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563 // Российская газета. – 1996. – 24 апреля.
11. Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы : Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 564 // СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1955.
12. Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования : Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 667 // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 3023.
13. О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации на 1999–2001 годы : Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 1999 г. № 67 // СЗ РФ. – 1999. – № 4. – Ст. 557.

14. О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации на 1999–2001 годы : Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1999 г. № 839 // СЗ РФ. – 1999. – № 30. – Ст. 3788.
15. О государственной поддержке казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд : Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 г. № 894 // Российская газета. – 2000. – 6 декабря.
16. Численный состав Ставропольского казачьего округа Терского казачьего войска по состоянию на 15 декабря 2005 г. // Текущий архив СКО ТКВ 2005 г.
17. О мерах по усилению контроля органов внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью: Приказ МВД Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1105 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 1.
18. Об особенностях организации воинского учета членов казачьих обществ и порядке комплектования казаками соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, органов и Пограничных войск Федеральной пограничной службы : Указание Генерального штаба Вооруженных Сил РФ // Таболина, Т. В. Казачество: формирование правового поля / Т. В. Таболина. – М., 2001. – Т. 2. – С. 330–334.
19. О привлечении членов казачьих обществ к работам по охране лесов: Приказ министерства природных ресурсов РФ // Казаки на службе России: информационный бюллетень ГУКВ. – 1997. – № 2. – С. 93–96.

Седых Татьяна Викторовна

преподаватель, кафедра уголовного процесса, Краснодарский университет МВД России (Ставропольский филиал)

Sedykh Tatyana Viktorovna

Lecturer, sub-department of criminal procedure, Krasnodar University under the Russian Ministry of the Interior (affiliated branch in Stavropol)

E-mail: sedix81@mail.ru

УДК 342.09.07

Седых, Т. В.

Политико-правовые основы государственной службы российского казачества в начале XXI в. / Т. В. Седых // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 2 (14). – С. 31–37.