

§5 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

Е.А. Кокарев

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КАЗАЧЕСТВЕ 1990-х ГОДОВ

Необходимость исследования казачества с точки зрения организации казачьих объединений и их взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления обусловлено историческими причинами. Как отмечает Т.В. Седых, «Связано это с тем, что, начиная с конца 80-х гг. XX в., граждане России, признающие себя казаками, стали создавать общественные объединения, которые политизировались и активно включались в социально-политические процессы с требованиями полной реабилитации казачества как несправедливо репрессированного народа, удовлетворения его экономических и иных интересов»¹.

Так называемое возрождение казачества в нашей стране началось в конце 1980-х — начале 1990-х гг.

В частности, 14 ноября 1989 г. Верховный Совет СССР принял Декларацию «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»², положившую начало созданию в России законодательства о возвращении прав малочисленным народам, репрессированным в 1930-1940 гг.

Далее, 26 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», соглас-

но ст. 2 которого «Репрессированными признаются народы (нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно — этнические общности людей, например казачество), в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднением национально — государственных образований, перекраиванием национально — территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселения»³.

Президентом России 15 июня 1992 г. был принят Указ «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества»⁴, в котором, в частности, содержались следующие положения:

- «установить, что граждане, относящие себя к прямым потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать формы хозяйствования, культуры, быта и участвовать в несении государственной службы, а также граждане, в установленном порядке добровольно вступившие в казаки, могут объединяться в казачьи общества и создавать их в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских), войсковых и иных традиционных для казачества обществ»;
- «министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с другими заинтересованными

¹ См.: Седых Т.В. Взаимодействие казачьих объединений и органов государственной власти: на материалах Южного федерального округа: Дис. ... канд. полит. наук. — Краснодар, 2009. — С. 3.

² Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 г. №772-1 «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1989. — №23. — Ст. 449.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — №18. — Ст. 572.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — №25. — Ст. 1429.

органами внести предложения о порядке и особенностях прохождения представителями казачества военной службы, а также охраны государственной границы и общественного порядка».

Вслед за этим 16 июля 1992 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О реабилитации казачества»⁵, которым за казачеством признавались права на:

- возрождение традиционного социально-хозяйственного уклада жизни и культурных традиций при соблюдении законодательства и общепринятых прав человека;
- установление территориального общественного самоуправления в местах компактного проживания казаков в традиционных для казачества формах в соответствии с законодательством о местном самоуправлении;
- восстановление традиционных наименований населенных пунктов и местностей, улиц, площадей, объектов культуры, просвещения, производственных и иных объектов на основе свободного волеизъявления всех групп населения в местах компактного проживания казачества на основании действующего законодательства;
- создание общественных казачьих объединений с исторически сложившимися названиями, в том числе землячеств, союзов и других; их регистрацию и деятельность в общем порядке, установленном для общественных объединений граждан.

Через год, 15 марта 1993 г., был издан Указ Президента РФ «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории северокавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества»⁶. Он установил, что граждане, относящие себя к потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать традиционные для казачества формы хозяйствования, культуры и быта, а также граждане, добровольно вступившие в казачьи общества, проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил России, пограничных войск, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения Внутренних Войск МВД России в соответствии с федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», общевоинскими уставами Вооруженных Сил России.

Нужно отметить, что 22 апреля 1994 г. Правительством РФ было принято Постановление «О кон-

цепции государственной политики по отношению к казачеству»⁷, которой предусматривались меры по возрождению государственной службы казачества, в рамках которой казачеству должны были быть обеспечены различные варианты прохождения государственной службы, возможность к реализации форм казачьего самоуправления, возможность создавать казачьи общественные объединения и некие территориальные казачьи объединения.

Подзаконное регулирование отношений казачества и государства не соответствовало задаче возрождения казачества, повышения его роли в государстве. Только в декабре 2005 г. после долгих дискуссий и споров был принят Федеральный закон «О государственной службе российского казачества»⁸. Данный закон в ч. 1 ст. 1 однозначно определил, что российское казачество — это граждане РФ, являющиеся членами казачьих обществ. Фактически, законодательно был решен вопрос о не отнесении казаков к этносу или народности.

В нем же появилось легальное определение казачьего общества: «форма самоорганизации граждан РФ, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация). Казачье общество создается в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы».

Согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» российское казачество в установленном порядке:

1) оказывает содействие государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, организует военно-патриотическое воспитание призывников, их подготовку к военной службе и вневойсковую подготовку членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;

2) принимает участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;

3) принимает участие в охране общественно-го порядка, обеспечении экологической и пожарной

⁵ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – №30. – Ст. 1805.

⁶ См.: Российская газета. – 1993. – 23 марта.

⁷ См.: СЗ РФ. – 1994. – №3. – Ст. 210.

⁸ См.: СЗ РФ. – 2005. – №50. – Ст. 5245.

безопасности, защите Государственной границы РФ, борьбе с терроризмом;

4) осуществляет иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ.

Очевидно, что Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» 2005 г., со всеми последующими изменениями, направлен на установление статуса казачьих объединений, как особого рода общественных организаций, участвующих в решении задач обеспечения общественной безопасности, правопорядка, гражданской обороны, военной службы, воспитания молодежи, члены которых сами несут государственную службу. Как отмечается в одном из комментариев к рассматриваемому закону, «предмет регулирования настоящего Закона составляют общественные отношения, определенные организационно-правовыми аспектами государственно-служебной деятельности российского казачества»⁹.

Считаем, что существенным недостатком правового регулирования деятельности казачества и казачьих объединений в России является отсутствие специального закона о казачестве, в котором бы получили правовое регулирование вопросы возрождения и организации казачьей культуры, самоуправления, территориальной организации и многого другого.

По этому поводу нужно отметить, что еще в июне 1996 г. Государственная Дума РФ приняла за основу один из десяти вариантов законопроекта «О казачестве», внесенный депутатами Л.А. Иванченко, А.Г. Мартыновым, С.В. Сычевым, В.П. Зволинским. При этом был отклонен и проект, предложенные Президентом РФ. «Депутатский» вариант принимался Государственной Думой РФ в трех чтениях 20 февраля, 11 июня и 20 июня 1997 г.,¹⁰ но Совет Федерации Федерального Собрания РФ отклонил его на заседа-

нии 4 июля 1997 г.¹¹ Согласительная комиссия палат Федерального Собрания РФ приняла решение о нецелесообразности доработку законопроекта под предлогом его концептуальной несовместимости с Конституцией России и другими федеральными законами РФ¹².

Как следствие признания значения казачества для государственности РФ с начала 1990-х гг. стали возникать предпосылки для создания институтов взаимодействия казачьих объединений с органами государственной власти.

Так, 1 декабря 1994 г. был создан Совет по делам казачества при Президенте РФ, который задумывался как консультативный (совещательный) орган, созданный для информирования Президента РФ по вопросам возрождения российского казачества и объединения казачьих обществ, а также для разработки предложений по определению государственной политики в отношении российского казачества¹³.

Совет прекратил существование в 1997 г. 7 августа 1998 г. при Президенте РФ было создано Управление по вопросам казачества¹⁴. Оно прекратило существование, в свою очередь, в 2003 г. Функции и штатная численность упраздненного Управления Президента РФ по вопросам казачества аппаратам полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и другим подразделениям Администрации Президента РФ¹⁵.

С 2009 г. при Президенте РФ снова действует Совет по делам казачества¹⁶. Он является консультативно-совещательным органом, образованным в целях содействия реализации государственной политики в

⁹ См.: Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О государственной службе российского казачества» (постатейный). – М., 2006.

¹⁰ См.: Государственная Дума РФ: Стенограмма заседаний // Бюллетень №79 (221). 20 февраля 1997. – С. 31; Государственная Дума РФ: Стенограмма заседаний // Бюллетень №104 (246). 11 июня 1997. – С. 47-48; Государственная Дума РФ: Стенограмма заседаний // Бюллетень №109 (251). 20 июня 1997. – С. 20.

¹¹ См.: Совет Федерации Федерального собрания РФ: Заседание двадцать второе // Бюллетень №2 (131). 4 июля 1997 г. – М., 1997. – С. 9-11.

¹² См.: Таболина Т.В. Государство и казаки: опыт взаимодействия. – Ростов-н/Д., 2001. – С. 18.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 01.12.1994 №2141 «Об утверждении Положения о Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации и его состава» // СЗ РФ. – 1994. – №32. – Ст. 2141.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 7 августа 1998 г. №920 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества» // СЗ РФ. – 1998. – №32. – Ст. 3846.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 25 февраля 2003 г. №249 «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества» // СЗ РФ. – 2003. – №9. – Ст. 850.

¹⁶ См.: Распоряжение Президента РФ от 12 января 2009 г. №15-рп «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества») // СЗ РФ. – 2009. – №2. – Ст. 195.

отношении российского казачества. Основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту РФ по определению приоритетных направлений государственной политики в отношении казачества России; информирование главы государства по вопросам, касающимся казачества; участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, связанных с казачеством; обеспечение взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами и общественными объединениями казачества.

Президентом РФ и Правительством РФ в 1990-е гг. принимались отдельные акты в целях поддержки казачьих объединений. Так, Указом Президента РФ от 16 апреля 1996 г. «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы»¹⁷, постановлениями Правительства РФ «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»¹⁸, «О размерах безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) индивидуальных жилых домов и выплат на первоначальное обзаведение хозяйством членам казачьих обществ»¹⁹, некоторыми другими нормативными актами²⁰ были определены конкретные меры экономической и социальной поддержки казаков и казачьих объединений.

Интересной является статистическая информация, приводимая П.В. Бондаревым, относительно интенсивности формирования правовой базы деятельности казачьих объединений и их взаимодействия с органами государственной власти с 1990 по 2003 гг.: «формирование нормативно-правовой базы возрождения казачества велось с разной степенью активности, с переменной динамикой. Так, в 1991-1994 гг. федеральные органы издали 11 правовых актов о казачестве, в том числе 6 указов и распоряжений Президента России, за 1995-1998 гг. — 62 и 42 соответствующих документа, а за 1999 — 2004 гг. — 32 и 25 соответствующих государственных правовых актов.

Нормотворчество федеральных органов государственной власти имело тенденцию к наращиванию в

1994-1997 гг. количества правовых актов, среди которых большинство составляют Указы Президента России, подготовленные по инициативе Главного управления казачьих войск при Президенте России. ГУКВ инициировало подготовку многих новых правовых документов органами исполнительной власти Российской Федерации»²¹.

Что касается более позднего периода, то, по мнению Э. Бурды «Период с 2000 по конец 2005 гг. характеризуется тем, что органы государственной власти не принимают каких-либо значимых нормативно-правовых актов, усиливающих роль казачества в жизни страны, что было характерно для предшествующих периодов новейшей истории казачества. В это время издаются документы, уточняющие, дополняющие или корректирующие уже принятые в предшествующие годы указы, решения и постановления. Более того, даже складывается впечатление, что государство «разочаровалось» в затребованности и возможности казачества решать задачи, которые на него возлагались при создании системы государственного реестра»²².

В настоящее время, на современном этапе возрождения российского казачества, большое внимание органами власти РФ и субъектов РФ уделяется стратегическому планированию развития казачества, формированию правовых отношений между государством и казачьими объединениями.

Примером тому являются программы и концепции развития казачества, государственной поддержки казачества. Так, 22 апреля 1994 г. Постановлением Правительства РФ была утверждена Концепция государственной политики в отношении российского казачества, определившая принципы взаимодействия казачьих объединений и государства²³. Однако, фактически большинство положений Концепции остались не реализованными. В 1999 г. Правительством РФ была принята Программа развития казачества до 2001 г., однако и ее реализация не была достаточно эффективной. В 2008 г. Президентом РФ была утверждена новая Концепция государственной политики РФ в отношении российского казачества²⁴. В

¹⁷ См.: СЗ РФ. — 1996. — №17. — Ст. 1955.

¹⁸ См.: СЗ РФ. — 1996. — №25. — Ст. 3023.

¹⁹ См.: СЗ РФ. — 1996. — №31. — Ст.3738.

²⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 1998 №353-р // СЗ РФ. — 1998. — №11. — Ст. 1344.

²¹ См.: Бондарев П.В. Конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2005. — С. 101.

²² См.: Бурда Э. Терское казачество. 20 лет возрождения [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article23754.htm> свободный (29.10.2011).

²³ См.: СЗ РФ. — 1994. — №3. — Ст. 210.

²⁴ Концепция утверждена Президентом РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России / Режим до-

ней определены система принципов и приоритетов деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований в отношении российского казачества. Помимо организационных вопросов взаимодействия казачьих объединений и предоставления им государственной поддержки, Концепция указала на принципиальную возможность оказания государственной поддержки со стороны РФ казачьим объединениям за рубежом.

По мнению ряда специалистов, «Реализация предусмотренной настоящей Концепцией государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества призвана обеспечить дальнейшее развитие и становление государственной и иной службы российского казачества, сохранение его самобытности, традиций, культуры, реализацию потенциала казачьих обществ и общественных объединений российского казачества в интересах национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации»²⁵.

Можно утверждать, что развитие законодательства РФ и субъектов РФ о казачестве в 1990-2000-е гг. было достаточно хаотичным и предусматривало регулирование концептуально разных сторон процесса возрождения и развития российского казачества.

Этот период характеризуется принятием многочисленных разрозненных правовых актов, направленных не столько на возрождение казачества, сколько на привлечение казачьих объединений к несению военной службы.

По нашему мнению, периодизация этапов становления и развития законодательства РФ о казачестве должна выглядеть следующим образом:

I этап — 1989-1992 гг. — на данном этапе происходит осмысление необходимости возрождения в России казачества, принимаются первые акты, формирующие политические и правовые основы реабилитации казачества, предоставления казакам отдельных прав; при этом остается не решенным вопрос о

статусе казачества, признания его в качестве народа или этноса;

II этап — 1993-1995 гг. — на данном этапе наблюдается принятие концептуальных подзаконных правовых актов федерального и регионального уровней о привлечении казачества к государственной службе, принимаются первые долгосрочные программы развития казачества; все еще остается не решенным вопрос о статусе казачества, хотя из содержания правовых актов становится понятно, что государство не спешит признавать казачество в качестве народа или этноса и предпочитает выстраивать отношения с казачеством через казачьи объединения;

III этап — 1996-1999 гг. — на данном этапе имел место активный процесс формирования правовой основы государственного управления казачеством, создания органов государственной власти на федеральном и региональном уровне, в компетенцию которых входят вопросы управления казачьими объединениями и взаимодействия с казачеством; становится очевидно, что казачество не будет признано в качестве народа или этноса;

IV этап — 2000-2004 гг. — на данном этапе наблюдается активный процесс принятия законодательных актов субъектов РФ, которыми определялся правовой статус казачества, меры государственной поддержки казачества на территории субъектов РФ и т.п.;

V этап — 2005 г. — настоящее время — после принятия Федерального закона «О государственной службе Российской казачества» окончательно определен статус казачества, упорядочилось законодательство РФ и субъектов РФ о казачестве, приняты обновленные концепции и программы развития казачества.

Таким образом, как показал проведенный анализ развития законодательства о казачестве в Российской Федерации в 1990-е гг., государство в лице органов законодательной власти однобоко подходит к вопросу возрождения казачества и взаимоотношениям государства и казачьих объединений, привлекая их к государственной службе, не регулируя при этом вопросы возрождения казачьей культуры, самобытности и самоуправления.

Библиографический список:

1. Бондарев П.В. Конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2005.

стуга: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/203446.shtml> свободный (29.10.2011)

²⁵ Концепция государственной политики РФ в отношении российского казачества от 3 июля 2008 г. // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — №9.

2. Бурда Э. Терское казачество. 20 лет возрождения. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article23754.htm> свободный (29.10.2011)
3. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О государственной службе российского казачества» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2006.
4. Седых Т.В. Взаимодействие казачьих объединений и органов государственной власти: на материалах Южного федерального округа: Дис. ... канд. полит. наук. — Краснодар, 2009.
5. Таболина Т.В. Государство и казаки: опыт взаимодействия. — Ростов-н/Д., 2001.

References (transliteration):

1. Bondarev P.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti kazach'ikh ob'edineniy v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii na territorii Yuzhnogo federal'nogo okruga: Diss. ... kand. yurid. nauk. — Stavropol', 2005.
2. Burda E. Terskoe kazachestvo. 20 let vozrozhdeniya. [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa: <http://www.apn.ru/publications/article23754.htm> svobodnyy (29.10.2011)
3. Petrov M.I. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoy sluzhbe rossiyskogo kazachestva» (postateynyy). — M.: Yustitsinform, 2006.
4. Sedykh T.V. Vzaimodeystvie kazach'ikh ob'edineniy i organov gosudarstvennoy vlasti: na materialakh Yuzhnogo federal'nogo okruga: Diss. ... kand. polit. nauk. — Krasnodar, 2009.
5. Tabolina T.V. Gosudarstvo i kazaki: opyt vzaimodeystviya. — Rostov-n/D., 2001.