

МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ КАЗАЧЬИХ ОБЩЕСТВ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

© 2011 А.Д. Беглов

кандидат технических наук,

председатель Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества

E-mail: OET2004@yandex.ru

Обозначены ключевые направления совершенствования организации государственной службы казаков. Предложены инструменты, формы и модели преобразования экономической системы казачьих обществ.

Ключевые слова: региональная экономика, организационно-экономическая модель, местное самоуправление, государственная служба, казачье общество.

Казачий уклад жизни на всем ее протяжении был тесно увязан с государственной службой, несение которой определяло как статус и привилегии казачества в государстве в целом, так и личный статус казака в рамках самого казачьего общества. Хозяйственные и иные сословные преференции государство давало казачеству за службу, строго оговаривая обязанности, которые должен нести казак. В последние десятилетия современной истории России шел стихийный поиск адекватных современным условиям форм организации государственной службы казаков. Это обуславливает актуальность определения оптимальных направлений ее совершенствования на научной основе.

Многие аспекты данной проблемы неоднократно находились в центре внимания как официальных, так и различных общественно-политических кругов и весьма активно обсуждались в российском обществе еще с середины XIX в. И споры по ним, то затухая, то разгораясь с новой силой, продолжались буквально вплоть до Октябрьской революции, точнее, до ноябрьского 1917 г. декрета Совета народных комиссаров об упразднении сословий. Причем наиболее активно они шли в переломные периоды жизни общества, связанные либо со значительными внутренними преобразованиями, либо с нарастанием в нем серьезных социальных, политических и экономических противоречий и негативных тенденций, либо даже с развитием острых и значительных социально-политических кризисных явлений и процессов.

Бурное обсуждение многих вопросов, непосредственно связанных с правовым статусом казачества, его прав и обязанностей или, как тогда говорили, привилегий и тягот, происходило и в пра-

вительственных, и в общественных кругах в период буржуазных реформ 60 - 70-х гг. XIX в., особенно во время подготовки и осуществления военной реформы в конце XIX - начале XX в., наиболее активно в период революции 1905-1907 гг., а также после Февральской и в период Октябрьской революций. Позже эта тема с различными характеристиками, интерпретациями и оценками нашла свое отражение в публицистических и научных работах эмигрантских и советских общественных деятелей и исследователей, а затем и ряда зарубежных авторов.

В советской историографии основное внимание уделялось рассмотрению привилегий казачества, прежде всего его прав на преимущественное землевладение. Правда, в историографии 20-х - начала 30-х гг. XX в. еще высказывались различные мнения относительно данной проблемы, а отдельные авторы, например И. Ульянов, М. Лола, предпринимали попытки довольно взвешенного подхода к ее рассмотрению¹. В то же время уже тогда обозначались и крайние точки зрения. Большинство авторов, в частности Г. Ладоха, И. Гольдентул, Н. Янчевский, считали, что сословные привилегии имели для всех казаков большое значение². М. Лола полагал, что они, наоборот, не являлись сколько-нибудь значимыми в жизни казачества, были мнимыми³. Среди исследователей второй половины XX - начала XXI в., внесших наиболее значительный вклад в изучение казачьей проблематики периода кануна и собственно революций 1917 г., эти вопросы в той или иной степени рассматривали Д.С. Бабичев, Ю.К. Кириенко, Л.И. Футорянский, И.Я. Куценко, С.А. Кислицын, Е.И. Дулимов, Р.Г. Тикиджьян⁴. В то же время в их работах доминировало рас-

смотрение льгот казачества, в первую очередь экономических. Одна из первых попыток комплексного подхода к анализу конкретного соотношения прав и обязанностей казаков в свое время была сделана А.И. Козловым⁵. И только спустя несколько десятилетий данная позитивная тенденция была продолжена в некоторых работах второй половины 1990-х гг.⁶

Рассматривая проблему прав и обязанностей казачества, их соотношения, по нашему мнению, следует выделять и учитывать такие тесно взаимосвязанные ее аспекты, как: политические, социально-экономические, морально-нравственные, психологические. И под углом зрения каждого из них в отдельности и всех вместе взятых необходимо анализировать не только внешние выражения, но и внутреннее содержание прав и обязанностей казаков и их влияние как на место казачества в политической и социально-экономической структурах общества, так и на всю его жизнь.

К началу XX в. казачество обладало комплексом исторически сложившихся и впоследствии дополненных правительством и законодательно закрепленных прав или привилегий. Основными из них были следующие. В политическом плане это, конечно же, общее довольно значимое положение казаков в государственно-правовой и социальной структурах как особого социального слоя, сословия, своеобразных военных государственных служащих. Значительными были права казачества в области местного самоуправления. По достижении 25-летнего возрастного ценза каждый казак получал право участия в работе органов местного казачьего самоуправления (станичных и хуторских сходов (сборов)), право голоса при рассмотрении тех или иных внутренних станичных социально-экономических вопросов, имел право избирать и быть избранным в местные властные и судебные органы. Это, конечно же, создавало условия доминирования казачества в общественно-политической жизни казачьих областей по сравнению с их неказачьим населением.

В настоящее время государство рассматривает казаков, прежде всего, как некую общественную силу, помогающую решать отдельные вопросы управления территориями. При этом казаки зачастую рассматриваются не как члены казачьих обществ, а как простые граждане. Такой подход к государственной службе не дает возможности раскрыть весь потенциал, заложенный в казачестве. Нечеткая сущность общественно-

го статуса казачьих обществ размывает ответственность и снижает эффективность несения государственной службы.

Для того чтобы в корне изменить данную ситуацию, необходимо предпринять ряд шагов.

В первую очередь необходимо определить субъектом взаимодействия государством по вопросам несения государственной службы не только конкретного казака, но и реестровое казачье общество. Сочетание корпоративной (перед казачьим обществом) и индивидуальной (присяга (и) или контракт) ответственности резко повысит эффективность несения государственной службы. Первые меры в этом направлении уже предприняты Министерством обороны, их необходимо развивать и тиражировать.

Затем важно перейти к закреплению за казачьими обществами конкретных видов деятельности и полной ответственности за ее осуществление. Понятие реестра должно быть наполнено содержанием, а не только формой регистрации.

В итоге необходимо расширить виды государственной службы казачества за счет расширения муниципальных и региональных обязанностей казачьих обществ, передаваемых на основе договоров.

Решение названных задач должно осуществляться в тесной увязке с решением вопросов о становлении и развитии казачьего самоуправления и содействия развитию экономических основ казачьих обществ.

В основе федерального закона № 131 “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” лежат несколько основополагающих норм и подходов, делающих невозможным применение казачьей модели в полном объеме. К примеру, ранее правовые основы деятельности казачьих обществ устанавливались центральной властью для каждого войска, а полномочия и предметы ведения отделов и станиц внутри войска были одинаковы и не подлежали пересмотру и регулированию. В соответствии с указанным законом такие правовые основы устанавливаются федеральным и региональным законодательством, а регулирование осуществляется на всех уровнях. То же в отношении хозяйственной деятельности. Традиционно станица была вправе иметь самостоятельное имущество (включая землю) и вести хозяйственную деятельность в полном объеме. В соответствии с законом орган местного самоуправ-

ления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения и осуществлять полномочия собственника только в рамках предметов ведения, которые определены законом для данного уровня управления.

Применение традиционного уклада хозяйственной деятельности казачьих обществ невозможно в рамках существующего законодательства о местном самоуправлении. Тем не менее в его рамках может быть предпринят ряд шагов по адаптации унифицированной системы местного самоуправления к традиционному казачьему управлению. Рассмотрим основные инструменты, которые можно использовать для решения этой задачи. К примеру, возможно изменение наименований органов местного самоуправления в законе субъекта Федерации, внесение в его содержание традиционных названий органов и должностных лиц местного самоуправления. Для оптимизации контрольных функций возможно избрание Совета старейшин на заседании представительного органа местного самоуправления. Также в случае наличия нескольких городских и (или) сельских поселений станица может быть создана в виде некоммерческой организации. В этом же случае можно рекомендовать формирование межмуниципальных хозяйственных обществ. Передача отдельных объектов муниципального имущества казачьим обществам позволит им использовать возможности органов местного самоуправления для развития культурных, хозяйственных и иных традиций казаков.

Сочетание и состав рассмотренных инструментов в условиях конкретного муниципального образования могут быть различными в зависимости от условий конкретной территории. На выбор модели казачьего самоуправления оказывает влияние ряд ключевых факторов. В первую очередь, это компактность расселения казаков и наличие «неказачьего» населения. Поскольку введение модели казачьего самоуправления в полном объеме может ограничивать права иных граждан, проживающих на данной территории.

Следующим фактором является тип муниципального образования (городской округ, муниципальный район, сельское поселение, городское поселение), в границах которого осуществляется деятельность казачьего общества. В зависимости от этого определяется перечень полномочий, которые могут быть переданы на исполнение казачьему обществу, а также определяется систе-

ма взаимодействия с другими уровнями местного самоуправления и территориального общественного самоуправления.

Третьим фактором выступает наличие «казачьих предприятий», осуществляющих деятельность на территории муниципального образования. Данное условие определяет формы участия в межмуниципальном сотрудничестве и использовании муниципального заказа.

В качестве четвертого фактора можно отметить наличие общественных организаций казаков. Это позволяет использовать возможности участия казаков в общественной жизни муниципалитета, в том числе в территориальном общественном самоуправлении.

Исходя из сочетания указанных основных факторов и инструментов, в рамках существующего законодательного поля могут быть созданы эффективные формы взаимодействия казачьих обществ с органами местного самоуправления.

Во-первых, это обеспечение участия казаков в системе органов местного самоуправления. Оно может быть осуществлено на основе участия в работе выборных органов местного самоуправления, в том числе с помощью создания совещательных органов при представительном и исполнительном органе, а также участия в контрольных органах.

Во-вторых, это участие в формировании системы территориального общественного самоуправления. В том числе исполнение казачьими обществами функций территориального общественного самоуправления на территории юрта.

В-третьих, это создание межмуниципальных хозяйственных обществ и муниципальных предприятий и учреждений с казачьей спецификой, например, учреждение по охране общественного порядка, учреждение культуры и т.д.

В-четвертых, это заключение соглашений об исполнении отдельных полномочий иного уровня муниципального управления или государственных полномочий. Осуществляется при наличии в составе муниципального района казачьих муниципальных образований первичного уровня.

В-пятых, это поддержка казачьих предприятий в рамках муниципального заказа. Оказывается в рамках действующего законодательства.

На основе сочетания данных форм можно выделить три основные модели организации самоуправления в рамках существующего законодательства.

Модель “Городское или сельское поселение с входящими в него станицами”. Эта модель применяется в случае, когда на территории муниципального образования имеются одна или несколько станиц, границы которых не совпадают с его границами, а также имеется “неказачье” население. В данном случае казачьим станицам передаются полномочия территориального общественного самоуправления. Также возможно образование муниципальных учреждений, действующих на территории станицы, и использование муниципального задания или заказа. Применение этой модели возможно путем внесения изменений в соответствующие нормативные акты муниципального образования.

Модель “Муниципальный район с входящим в него казачьим муниципальным поселением”. Ее применение возможно в случае совпадения границ муниципального образования (городского или сельского поселения) с территорией юрта и полностью казачьим населением в одном или нескольких поселениях на территории района. Такая ситуация, как правило, является исключением и может возникнуть в результате изменения границ муниципального образования (закон субъекта Федерации) либо при создании нового поселения. В этом случае органы местного самоуправления могут формироваться с использованием соответствующих казачьим традициям названий. Также может быть предусмотрено наличие иных органов (совет старейшин и др.).

Компетенция такого муниципального образования может быть расширена путем заключения межмуниципальных соглашений с районом. Возможно построение собственной системы территориального общественного самоуправления в случае наличия хуторов (курней). Эта модель успешно апробирована и дала положительный эффект в станице Генераловка Одесского района Омской области. В настоящее время решается вопрос об изменении границ муниципального образования и об организации полноценного муниципального образования.

Модель “Муниципальное образование с элементами казачьего общественного самоуправления”. Модель может применяться в случае отсутствия компактного расселения казаков, а также в случае, когда казаки не составляют большинство населения муниципального образования. Эта модель должна основываться на максимальном использовании общественных форм самоуправления, в том числе территориального, а так-

же координации деятельности казачьих предприятий в рамках муниципального заказа. Целесообразно формирование соответствующих структур (советы, комиссии и т.п.).

В заключение можно сделать следующий вывод: поскольку применение данных моделей вызвано наличием ограничений в существующем законодательстве, дальнейшее развитие казачьего самоуправления требует последовательных действий по изменению законодательства, а также серьезной подготовительной работы по оптимизации экономических моделей развития казачьих обществ.

¹ См.: *Ульянов И.И.* Славные страницы трудового казачества в истории гражданской войны. М., 1920; *Его же.* Казаки, церковь и советская власть. М., 1920; *Его же.* Первые страницы новой истории казачества. Самара, 1920; *Лола М.* О Кубанском казачестве. Ростов н/Д; Краснодар, 1926.

² *Янчевский Н.Л.* Краткий очерк истории революции на Юго-Востоке (1917-1920). Вып. 1. Ростов н/Д, 1924; *Его же.* Гражданская борьба на Северном Кавказе. В 2 т. Т. 1. Ростов н/Д, 1927; *Его же.* Правда о казачестве. Ростов н/Д, 1931; *Его же.* Разрушение легенды о казачестве. Ростов н/Д, 1931; *Ладоха Г.* Очерки гражданской борьбы на Кубани. Краснодар, 1923; *Гольденгул И.* Земельные отношения на Кубани. Ростов / Д; Краснодар, 1924; *Лихницкий Н.Т.* Классовая борьба и кулачество на Кубани. Ростов н/Д, 1931; *Попов Ф.Г.* Дуговщина. Самара, 1934; *Евсеев Н.* О прошлом и настоящем Оренбургских казаков. Самара, 1929; *Петров С.М.* Борьба с дуговщиной. Челябинск, 1937.

³ *Лола М.* О Кубанском казачестве. Ростов н/Д; Краснодар, 1926. С. 26.

⁴ См.: *Бабичев Д.С.* Донское трудовое казачество в борьбе за власть Советов. Ростов н/Д, 1969; *Кириенко Ю.К.* Революция и донское казачество. Ростов н/Д, 1988; *Футорянский Л.И.* Казачество России на рубеже веков. Оренбург, 1998; *Кислицын С.А.* Государство и расказачивание. 1917-1945 гг.: спецкурс. Ростов н/Д, 1996; *Тикиджьян Р.Г.* Государственная политика по отношению к донскому казачеству в конце XIX - начале XX в.в.: проблемы и противоречия // Возрождение казачества (история, современность, перспективы): тез. докл., сообщений, выступлений на V Междунар. (Всерос.) науч. конф. Ростов н/Д, 26-29 сент. 1995 г. Ростов н/Д, 1995.

⁵ *Козлов А.И.* На историческом повороте. Ростов н/Д, 1977. С. 118-123.

⁶ См.: *Казачий Дон: очерки истории: в 2 ч. / А.П. Скорик [и др.].* Ростов н/Д, 1995; *Козлов А.И.* Возрождение казачества: история и современность (эволюция, политика, теория). Ростов н/Д, 1995; *Трут В.П.* Казачий излом: казачество Юго-Востока России в начале XX века и в период революции 1917 года. Ростов н/Д, 1997.