

УДК 342.951:351.82

*Ершов И.Л.,
заместитель атамана по юридическим вопросам
Ярославского отдельского казачьего общества
Войскового казачьего общества
«Центральное казачье войско»
Россия, г. Ярославль*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РОССИЙСКОМ КАЗАЧЕСТВЕ

Ключевые слова: российское казачество, казаки, государственная служба, казачьи общества, Государственный реестр казачьих обществ, целевая программа, органы государственной власти, общественные объединения казаков, политические партии

Аннотация: рассматриваются проблемные вопросы и имеющиеся противоречия в действующей системе правовых основ деятельности казачества, предлагается и обосновывается возможность реформирования отдельных элементов этой системы с целью обеспечения баланса между государственными гарантиями и налагаемыми ограничениями для казаков и казачьих организаций с учётом тенденций развития российского казачества в период с 1990-х годов до наших дней.

UDC 342.951:351.82

*Ershov Igor Leonidovich
Yaroslavl separate cossack society
of the Military cossack society «Central cossack army»,
deputy ataman for legal affairs
Russia, Yaroslavl*

PROBLEMATIC ISSUES AND TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION ABOUT THE RUSSIAN COSSACKS

Key words: the Russian Cossacks, Cossacks, civil service, Cossack societies, the register of Cossack societies, special program, government authorities, public associations of Cossacks, political parties.

Abstract: Problem questions and collisions of the functioning system of Cossacks, its work, its legal framework are examined, a possibility of some system's elements, its reforming with the purpose of ensuring balance between state guarantees and imposed restrictions for Cossacks and Cossack societies taking into account the Russian Cossacks, its development tendencies from 1990s until nowadays is proposed and proved.

Государственная политика в отношении российского казачества была ясно сформулирована не сразу из-за его раздробленности и различных подходов к позиционированию и развитию.

Вместе с тем, на сегодняшний день она претерпевает качественные прогрессивные изменения, движение за возрождение и развитие казачества приобрело целенаправленный и конструктивный характер, а наработанный казачеством опыт востребован органами государственной власти и местного самоуправления.

Статус казачьих обществ как самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческих организаций был законодательно закреплён только в 2009 году, тогда же был сформирован Совет при Президенте Российской Федерации по делам казачества [4].

Программно-целевое планирование в сфере развития казачества закреплено уже не Концепцией, а Стратегией – документом более высокого порядка. В свою очередь, Стратегия государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021-2030 годы,

утверждённая Президентом Российской Федерации, является документом стратегического планирования в сфере национальной безопасности. Она определяет цели, задачи и основные направления политики, порядок взаимодействия органов публичной власти с казачьими организациями, уточнённый и конкретизированный в подзаконных актах [6][7].

Тем не менее, в правовых основах казачества существует ряд логических противоречий, которые необходимо устранить во избежание деструктивных процессов в казачьей среде и с участием граждан, относящих себя к казакам.

Первая Концепция была принята в 1994 году, и её понятийный аппарат несколько отличен от привычного на современном этапе: в отношении казачьих организаций использовано архаичное понятие «община», а не «общество», в отношении информационного ресурса о казачьих обществах – «регистр» вместо «реестр», в качестве целей обозначены проведение «Всероссийского круга казаков» или «Всероссийского (объединительного) казачьего круга» (в 2018 году состоялся Большой Круг российского казачества), который должен рекомендовать, а затем Председатель Правительства Российской Федерации – представить Президенту Российской Федерации кандидатуру для наделения полномочиями «Верховного атамана казачества России» (в 2019 году был назначен атаман Всероссийского казачьего общества) [5].

При этом в некоторых вопросах наблюдается определённая либерализация законодательства о казачестве. Например, в сравнении с утверждённым 25 лет назад Временным положением о Государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации требования к численности для казачьих обществ, претендующих на внесение в реестр, были снижены: для хуторских – с 50 до 20 человек, для городских и станичных – с 200 до 100 человек, для юртовых – с 1000 до 300 человек, для окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ – с 2 000 и 10 000 до 1 000 и 5 000

соответственно. То есть, окружное (отдельское) казачье общество стало равноценно районному (юртовому) по старым нормам о численности.

Более того, для казачьих обществ, действующих на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, установлены ещё более льготные условия, что изначально предусмотрено не было, а затем было введено с формулировкой «в зависимости от местных условий» [8].

Важной проблемой российского казачества на современном этапе развития наряду с радикализацией определённой его части является крайне низкий уровень правовой культуры существенной доли граждан, относящих себя к казакам: отрицание верховенства права над традициями или религиозными нормами, выдвижение идей и требований, не легализованных в нормативных актах и процедурах, находящихся вне пределов правового поля.

Одним из таких проявлений правового нигилизма является идея о предоставлении автономии казакам, позиционируемым не как социокультурная общность, а в качестве отдельной политической нации – выделения административно-территориальной единицы под условным названием «Казачий присуд» или «Казакция», имеющей статус автономии или отдельного от Российской Федерации независимого государства. Сторонники этой идеи проявляют нездоровую активность в немногочисленных полумаргинальных сообществах в различных социальных сетях, придерживаясь ярко выраженных радикальных взглядов, граничащих по своему содержанию с русофобией и антисемитизмом.

Одним из последствий низкого уровня юридической подготовки стала, например, регистрация юридических лиц не в организационно-правовой форме казачьих обществ, а в форме автономных некоммерческих организаций с использованием в наименовании слов «казачье общество», в результате чего данные организации не могли рассматриваться как казачьи общества и быть внесёнными в Государственный реестр казачьих обществ в Российской

Федерации, а представители данных организаций были не вправе принимать обязательства по несению службы.

На территории Ярославской области органом исполнительной власти, ответственным за взаимодействие с казачьими обществами, является Департамент региональной безопасности Ярославской области, реализующий Областную целевую программу «Государственная поддержка развития российского казачества на территории Ярославской области», а за работу с национальными диаспорами отвечает Департамент общественных связей, реализующий Областную целевую программу «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области» [11][12][13][14].

Что же касается субъектов Российской Федерации, в границах которых находятся территории так называемого «Казачьего присуда», даже в этих регионах взаимодействие с национальными диаспорами и казачеством «разведено» в сферы ответственности разных властных структур.

Например, в Краснодарском крае функционирует Департамент по делам казачества и военным вопросам с подведомственным ему Государственным казённым учреждением Краснодарского края «Казачи Кубани», а в структуре региональных органов исполнительной власти Ростовской области выделен Департамент по делам казачества и кадетских учебных заведений и подведомственное ему Государственное казённое учреждение Ростовской области «Казачи Дона». Кроме того, Ростовская область является единственным регионом нашей страны, где в областном законе упоминаются такие органы, как Совет стариков и Суд чести казачьего общества [9].

Комитет по делам национальностей и казачества сформирован в Ставропольском крае, из наименования которого по смыслу следует, что казачество не признано национальностью, а данному комитету подведомственно Государственное казённое учреждение «Ставропольский краевой казачий центр», выполняющее вспомогательные функции в отношении казачьих обществ – уставными целями учреждения являются

поддержка общественно значимых культурно-просветительских программ и мероприятий казачьих обществ и оказание содействия в поддержке казачьих кадетских классов и учебных заведений на территории края [10][15].

Косвенно о непризнании казаков народом в Ставрополье свидетельствует и практика Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ставропольскому краю, отказавшего в регистрации организаций, обозначенных в качестве так называемых «национально-культурных автономий казаков» краевого и районного уровня. Данные решения об отказе впоследствии стали предметом рассмотрения в судах, но заявления об обжаловании были оставлены без удовлетворения.

Исходя из вышеизложенного целесообразно по аналогии со Ставропольским краем рассмотреть вопрос о переименовании Федеральной службы по делам национальностей в Федеральную службу по делам национальностей и казачества, которая может выступить в качестве учредителя Всероссийского казачьего общества при его преобразовании из некоммерческой организации в общественно-государственную по аналогии с тем, как это было сделано в отношении Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России» [3].

Определённые противоречия существуют и в вопросах, связанных с участием казачества в политической жизни страны.

Так, в 2014 году в связи с изменениями в федеральном законодательстве реестровым казакам было запрещено вступать в политические партии с целью «обеспечить подлинно народный характер несения казаками государственной службы и освободить её от элементов политического противостояния». Вместе с тем, Министерством юстиции Российской Федерации была зарегистрирована Политическая партия «Казачья партия Российской Федерации» (КаПРФ), из наименования которой следует, что именно казаки рассматриваются как ядерный электорат и целевая аудитория этой политической силы [16].

Сколько-нибудь существенными электоральными перспективами и популярностью у избирателей эта партия не обладает. По состоянию на сегодняшний день представители Казачьей партии Российской Федерации не были избраны в представительные органы власти субъекта Российской Федерации ни в одном регионе нашей страны, получив только незначительное число мандатов на уровне местного самоуправления.

Партия не участвовала в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, состоявшихся 18 сентября 2016 года, а для предполагаемого участия в предстоящих федеральных парламентских выборах ей будет необходим сбор подписей избирателей.

На практике встречались случаи, когда в ряде регионов казачьи общества предпринимали попытки внесения в свои уставы положений о праве на участие в выборах в органы местного самоуправления, данное только общественным объединениям, или выдвижении кандидатур для назначения членами избирательных комиссий, что свидетельствует о стремлении реестрового казачества участвовать в политической жизни на местах.

Сложилась алогичная ситуация, при которой представители реестровых казачьих обществ, ориентированных на государственные интересы, оказались отчасти ограничены в правах, в то же время на представителей общественных объединений казачества, не заинтересованных в принятии на себя обязательств по несению службы, эти запреты и ограничения не распространяются.

Возможными решениями данной проблемы могут быть как распространение ограничений на представителей всех казачьих организаций, то есть в совокупности и казачьих обществ, и общественных объединений казаков, так и отмена данного запрета как такового. Другой возможный вариант – предоставление компенсирующих гарантий.

Наиболее целесообразным могло бы стать введение прямого запрета на одновременное членство одного и того же гражданина в казачьем обществе и общественном объединении казаков во избежание злоупотреблений, которые становятся возможными ввиду дуализма (двойственности) правового статуса таких граждан.

Существует опасность использования фактора «казачьего национализма» отдельными политическими силами, идеологическая платформа которых характеризуется радикальной направленностью, в антигосударственных целях.

Так, 5 октября 2019 года Федеральный политический совет Партии народной свободы (ПАРНАС) принял заявление, в котором бесосновательно «осуждается проводимая нынешней властью политика «псевдоказачества» и использования «реестровых казаков» для подавления инакомыслия и оппозиции». Также в заявлении говорится о так называемых «исконных казачьих землях» и «казачьем народе» [17].

Вместе с тем, названная выше партия также не имеет представительства ни в одном региональном парламенте нашей страны, что свидетельствует о низком уровне поддержки программных документов партии гражданами.

Безусловно, в современной системе управления российского казачества отражён в полной мере принцип демократического централизма, предполагающий выборность и подотчётность руководящих и контрольных органов при обязательности исполнения их решений.

Например, решение о принятии или отказе в принятии новых участников в казачье общество, как и о принятии казаками на себя обязательств по несению службы, осуществляется коллегиально голосованием [2]. Гражданин Российской Федерации любых пола, национальности и религиозных убеждений имеет право на обращение в казачье общество с заявлением о принятии в его ряды. При этом право на обращение корреспондирует казачьему обществу обязанность именно рассмотрения, а не обязанность

принятия по нему положительного решения, что часто становится предметом для искажений и кривотолков.

Как известно, закон не имеет обратного действия во времени. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением [1]. Согласно этому правилу, даже в случае гипотетического введения каких-либо новых ограничений для принятия граждан в ряды казачества эти ограничивающие нормы не будут иметь обратной силы и не повлекут обязательного исключения из рядов казачьих обществ граждан, принятых в ряды реестрового казачества в соответствии с ранее действовавшими правилами, а также прекращения полномочий таких граждан, занимающих выборные должности в казачьих обществах.

Одним из инструментов совершенствования и повышения эффективности механизма реализации правовых основ казачества должна быть выработка единой практики применения действующего законодательства в сфере регистрации и деятельности казачьих обществ, осуществляемая совместно органами юстиции, ответственными органами исполнительной власти регионов и самим казачеством.

Ярким примером этому являются Методические рекомендации по созданию и деятельности казачьих обществ, разработанные Главным управлением региональной безопасности Московской области при участии Отдельского казачьего общества Московской области, рассмотренные и утверждённые постоянной рабочей группой Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества Московской области.

Так или иначе, все принятые и принимаемые меры нормативно-правового характера должны способствовать дальнейшей интеграции казачества во все сферы жизни общества, в том числе в систему государственного управления.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря (с поправками).
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 2009 года №1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 3, ст. 210.
3. Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2020 года №701 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации «Ассамблея народов России» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011130009> (дата обращения: 10.01.2021).
4. Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 января 2009 года №15-рп «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» // Официальное интернет-представительство Президента России // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28717> (дата обращения: 10.01.2021).
5. Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 года №355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» // СПС «Консультант Плюс» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6311 (дата обращения: 10.01.2021).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 октября 2009 года №806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 41, ст. 4791.

7. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 2 декабря 2009 года №554 «Об утверждении Порядка согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // СПС «Консультант Плюс» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_96249/9/ (дата обращения: 10.01.2021).

8. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 24 августа 2012 года №166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной и иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в Государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. №206.

9. Закон Ростовской области от 29 сентября 1999 года №47-ЗС «О казачьих дружинах в Ростовской области» // Наше время. 1999. №188-189.

10. Постановление Губернатора Ставропольского края от 12 июля 2011 года №499 «Об утверждении Положения о Комитете Ставропольского края по делам национальностей и казачества» // Ставропольская правда. 2011. №176-177.

11. Постановление Правительства Ярославской области от 2 декабря 2011 года №980-п «О Департаменте региональной безопасности Ярославской области» // Документ-регион. 2011. №102.

12. Постановление Правительства Ярославской области от 9 августа 2012 года №722-п «О Департаменте общественных связей Ярославской области» // Документ-регион. 2012. №68.

13. Постановление Правительства Ярославской области от 11 марта 2015 года №244-п «Об областной целевой программе «Гармонизация межнациональных отношений в Ярославской области» на 2015-2020 годы и

признании утратившими силу и частично утратившими силу отдельных постановлений Правительства области» // Электронный фонд правовой и научно-технической информации // <http://docs2.cntd.ru/document/453138918> (дата обращения: 10.01.2021).

14. Постановление Правительства Ярославской области от 13 марта 2018 года №147-п «Об утверждении областной целевой программы «Государственная поддержка развития российского казачества на территории Ярославской области на 2018-2020 годы и Порядка предоставления субсидии на государственную поддержку казачьих обществ Ярославской области» // Электронный фонд правовой и научно-технической информации // <http://docs2.cntd.ru/document/446660326> (дата обращения: 10.01.2021).

15. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 23 августа 2006 года №297-рп «О создании Государственного учреждения «Ставропольский краевой казачий центр» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2006. № 25 (505).

16. Устав Казачьей партии Российской Федерации // Официальный сайт // Официальный сайт Политической партии «Казачья партия Российской Федерации» // <http://kprf.ru/index/0-2> (дата обращения: 10.01.2021).

17. Заявление Партии народной свободы (ПАРНАС) «О казачестве» // Официальный сайт Политической партии «Партия народной свободы» (ПАРНАС) // <https://www.parnasparty.ru/news/538> (дата обращения: 10.01.2021).