

*Ершов Игорь Леонидович,
заместитель атамана по юридическим вопросам
Ярославское отдельское казачье общество
Войскового казачьего общества
«Центральное казачье войско»,
Россия, г. Ярославль
e-mail: ershovil1210@yandex.ru*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

***Аннотация:** Рассматривается и обосновывается возможность совершенствования правовых основ казачества путём отнесения казачьих обществ к общественно-государственным объединениям и принятия ряда иных мер, а также узаконении допустимых правовых аналогий, соответствующих специфике казачества как исторически сложившейся общности людей, в части ограничений для граждан, состоящих в казачьих обществах и исполняющих обязанности по несению службы.*

Ключевые слова: российское казачество, казаки, государственная служба, казачьи общества, Государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, общественно-государственные объединения, общественно-государственное партнёрство, некоммерческие организации

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

ISSUES OF IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK OF THE STATE SERVICE OF THE RUSSIAN COSSACKS IN THE MODERN PERIOD

***Abstract:** A possibility of improving the legal framework of the Cossacks by means of attributing Cossack communities to public-state associations and taking a number of other measures and legalization a number of permissible legal analogies, corresponding to specificity of Cossacks as a historically formed community of people in terms of restrictions for people who consist in Cossack communities and perform their service duty is examined and proved.*

Key words: the Russian cossacks, state service, cossack communities, the Register of cossack communities in Russia, public-state associations, public-state partnership, non-profit organizations

Казачьи общества осуществляют деятельность на территории всех субъектов Российской Федерации, и принимаемые руководством нашей страны меры направлены на укрепление курса развития российского казачества, ориентированного на государственные интересы.

Вместе с тем, одной из основных проблем при реализации этих мер государственной политики является радикализация части граждан, которые считают себя казаками, что стало одной из причин разобщённости в казачьей среде, а также негативных культурно-бытовых стереотипов о казачестве.

Президент Российской Федерации Владимир Путин утвердил Стратегию государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021-2030 годы [13]. Данный подзаконный акт главы государства выстроен в последовательной логике непринятия точки зрения о казаках как об отдельном народе. Имеет место расширительное толкование понятия «казачество», но уже не как «иной исторически сложившейся культурно-этнической общности людей», не являющейся народом, народностью или этнической группой, а как «исторически сложившейся на основе взаимодействия русского народа и других народов России социокультурной общности, сформированной в ходе многовекового служения казаков Российскому государству и обществу».

Казачество является общностью казаков, «в том числе членов казачьих обществ и иных объединений казаков», то есть в расширительном толковании этого понятия право относить себя к казачеству имеет полностью дееспособный гражданин нашей страны, достигший возраста 18 лет и установленным порядком принятый в объединение казаков.

Таким образом, ключевые критерии, определяющие казачество с правовой точки зрения – это государственная служба, то есть выполняемая социально значимая функция, а также устойчивая правовая связь гражданина с зарегистрированной казачьей организацией определённой организационно-правовой формы, а не родство и происхождение. Правовой статус «казак» является не врождённым, а приобретаемым.

Единственной казачьей организацией, напрямую упомянутой в тексте, является Всероссийское казачье общество, объединившее реестровые войсковые казачьи общества. Это даёт основания полагать, что именно централизованному реестровому казачеству отводится особо важная роль.

Профильный федеральный орган, который занимался бы исключительно государственной политикой в отношении казачества, отсутствует. После упразднения Министерства регионального развития Российской Федерации его функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере взаимодействия с казачьими обществами были переданы Министерству юстиции [11].

На данный момент взаимодействие с казачьими обществами, утверждение Уставов некоторых казачьих обществ, разработка и реализация программ и мероприятий в сфере государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества отнесены к ведению Федерального агентства по делам национальностей [14], в то время как вопрос о признании казаков национальностью не рассматривается на уровне руководства страны, и в этом выражается определённое противоречие.

В этой связи наиболее целесообразным и логичным путём решения данной проблемы является создание государственного органа, схожего по наименованию и сфере ответственности с ранее действовавшим Главным управлением казачьих войск при Президенте Российской Федерации [9][10].

При этом сложилась ситуация, когда обязательства по несению государственной службы исполняются по согласованию с уполномоченными государственными органами представителями некоммерческих организаций, внесённых в специальную систему учёта, ведение которой осуществляется государством [8], но создаваемых при этом без государственного участия.

Вместе с тем, государство в публичных и частных правоотношениях является полноценным субъектом – обладает всеми необходимыми правами и обязанностями, в том числе может создавать различного рода организации, что обусловлено необходимостью решения определённых задач [2].

Федеральное законодательство предусматривает возможность существования государственно-общественных и общественно-государственных объединений, то есть общественных объединений, создаваемых с участием государства [3].

Указанные объединения не заявлены как отдельные организационно-правовые формы, однако ошибочно было бы отрицать их фактическое существование ввиду сложившейся практики создания такого рода объединений и регистрации их в органах юстиции (ДОСААФ России, Российское движение школьников и др.).

Периодически у государства возникает необходимость формирования подобий общественных организаций, сходных с ними по существу, или «опеки» полезных общественных инициатив, которые без государственной поддержки не могут в полной мере реализовать свой потенциал.

При этом в качестве цели государственной политики в отношении казачества заявлено привлечение его к решению государственных задач именно на основе общественно-государственного партнёрства.

В этой связи одной из мер по совершенствованию правовых основ казачества может стать уже назревшая разработка и принятие Федерального закона «Об общественно-государственных и государственно-общественных объединениях», к числу которых следует отнести казачьи общества, изъяв их из категории некоммерческих организаций.

При разработке проекта данного закона следует принять во внимание опыт Республики Беларусь, где действуют общественно-государственные организации и подобный закон был принят [15].

Казачьи общества в этой связи следовало бы считать уже не формой самоорганизации граждан, а формой взаимодействия государства и граждан – добровольными, но подконтрольными и подотчётными органам государственной власти и органам местного самоуправления муниципальных образований некоммерческими формированиями, создаваемыми по инициативе граждан или государства и объединяющими граждан на основе общности

интересов для достижения общих целей, разумно сочетающимися в своей деятельности самоуправление (например, в решении внутрихозяйственных вопросов) и подконтрольности государству в решении поставленных им задач.

Существующие на сегодняшний день общественно-государственные и государственно-общественные объединения выступают как способ решения масштабных общественных вопросов социального, культурного, экономического и иного характера, в частности вопросов патриотического (военно-патриотического) воспитания граждан, подготовки к военной службе граждан, пребывающих в запасе, участия в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

Законодательство в принципе не исключает и возможности делегирования общественно-государственным (государственно-общественным) объединениям отдельных полномочий.

Для казачества, например, переход в категорию общественно-государственных организаций мог бы повлечь расширение полномочий казачьих обществ по участию в обеспечении охраны объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности и объектов культурного наследия, в том числе религиозного назначения.

Органы управления казачьих обществ должны формироваться с обязательным учётом участия государства в их деятельности. Высший и постоянно действующий органы управления в таком случае будет объединять представителей всех участников такого объединения, но при этом для контроля за целевым использованием переданного государственного имущества и денежных средств, выполнением поставленных государством задач и реализации переданных полномочий, может быть создан наблюдательный (контрольный) орган, состоящий из представителей государственных органов и обеспечивающий соблюдение государственных интересов в деятельности казачьего общества. На сегодняшний день неким прообразом таких органов являются Совет при Президенте Российской Федерации по делам казачества, а также постоянные окружные комиссии и рабочие группы по делам казачества,

сформированные в федеральных округах, регионах и муниципалитетах соответственно.

На сегодняшний день атаман Всероссийского казачьего общества и войсковых казачьих обществ назначается и утверждаются Президентом Российской Федерации соответственно [7], кандидаты на должности атаманов отдельных и окружных казачьих обществ проходят перед вынесением на голосование выборных казаков процедуру согласования войсковым атаманом и высшим должностным лицом региона.

Путём правовой аналогии возможно и необходимо установить обязательность согласования кандидатур атаманов первичных (городских, хуторских, станичных) казачьих обществ вышестоящим атаманом и Главой соответствующего муниципального образования.

Двойственность имущественного положения казачьих обществ также отвечает сущности именно общественно-государственных объединений и выражается в самофинансировании деятельности в сочетании с государственной и муниципальной бюджетной поддержкой.

Нахождение части имущества, используемого казачьим обществом и переданного ему на праве безвозмездного пользования, не исключает наличия у казачьего общества собственного имущества, приобретаемого за счёт пожертвований и взносов, предусмотренных законодательством и учредительными документами. Также имущество, созданное за счёт средств казачьего общества, является его собственностью, а размеры взносов устанавливаются самостоятельно с учетом особенностей участников.

Однако в связи с прямым участием государства в деятельности таких объединений они не должны иметь права получать пожертвования от иностранных граждан и организаций, лиц без гражданства и международных организаций, что создавало бы угрозу стороннего вмешательства в осуществление государством своих функций, в процесс его взаимодействия с гражданами, что подпадает под основания для ограничения прав, перечисленные в основном законе страны [1].

Данное ограничение не только соразмерно, но и восполнимо мерами государственной поддержки, на которые общественно-государственные (государственно-общественные) объединения могут рассчитывать вследствие участия государства, его органов и организаций в их деятельности. Как в случае с политическими партиями и некоторыми другими структурами, меры государственной поддержки здесь должны выполнять в определённой степени компенсационную функцию по отношению к ограничениям источников финансирования этих организаций.

В целом существующей на данный момент практики не вполне хватает для регулирования создания, деятельности и ликвидации казачьих обществ в случае их перехода в категорию общественно-государственных объединений, определения их правового статуса по отношению к общественным объединениям и некоммерческим организациям. Правовые аналогии допустимы, но обязательно с учётом специфики казачества и выполняемых им государственно значимых функций.

Государственную службу российского казачества как сложное правовое явление следует выделить в качестве отдельного вида государственной службы, находящегося в ведении Российской Федерации, путём внесения изменений в соответствующий закон [5], а также принять Федеральный закон «Об общих принципах организации казачества в Российской Федерации», который установил бы единообразный на всей территории страны порядок принятия гражданина в казачье общество, общие принципы формирования и функционирования руководящих и контрольных органов казачьих обществ, основания для исключения гражданина из казачьего общества, а также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований в отношении казачьих обществ.

В случае такого развития событий возникает предпосылка к признанию утратившими силу всех действующих региональных законов, посвящённых деятельности казачества (Санкт-Петербург, Свердловская область и др.), необходимость принятия подобных законов в других субъектах Российской

Федерации исчезает. Более того, создаются условия для пересмотра обоснованности существования «многоуровневой» системы Уставов казачьих обществ, многие положения которых дублируют друг друга или вступают в противоречие.

Сближение правового статуса казака со статусом государственного служащего уже стало чётко наметившейся тенденцией. В этой связи одним из факторов повышения престижности государственной службы российского казачества может и должно стать распространение на представителей реестрового казачества ограничений и мер ответственности, характерных для государственных служащих, но с учётом специфики казачества на современном этапе развития.

Например, гражданин, занимавший должность атамана казачьего общества на момент ликвидации данной организации по решению суда, должен быть ограничен в пассивном избирательном праве избираться на должность атамана, а также в руководящие и контрольные органы казачьих обществ в течение нескольких лет.

Также целесообразно установление прямого запрета на принятие в казачьи общества граждан, имеющих не снятую или не погашенную в установленном федеральным законом порядке судимость по аналогии с государственными гражданскими служащими [6].

Указаниями Начальника Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации определён перечень воинских частей, комплектуемых казаками. В данных частях, в свою очередь, определяются «казачьи» батальоны, роты, взводы.

Военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы [4].

В этой связи необходимо организационное обособление военнослужащих-казаков не только в формате казачьих воинских подразделений, но и в формате первичных казачьих обществ, состоящих из военнослужащих.

Первым подобным прецедентом в масштабах всей страны стало создание и государственная регистрация в 2019 году Наро-Фоминского хуторского казачьего общества «Кантемировец», внесённого в Государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и объединившего военнослужащих войсковой части 19612 (4-я гвардейская танковая Кантемировская ордена Ленина Краснознамённая дивизия имени Ю.В. Андропова), расположенной в Московской области.

В связи с этим одним из показателей эффективности выполнения Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021-2030 годы можно определить создание первичных казачьих обществ из числа военнослужащих всех воинских частей и соединений, отнесённых к комплектуемым казаками.

Важно, что на сегодняшний день границы военных округов и территорий деятельности войсковых казачьих обществ определены таким образом, что ни одно казачье общество не осуществляет деятельности на территории двух военных округов одновременно [12].

Таким образом, совершенствование существующих правовых основ должно служить цели возрастания взаимного влияния и взаимной ответственности казачества с одной стороны и органов государственной власти совместно с органами местного самоуправления с другой стороны,

Своеобразное «юридическое огосударствление казачества», то есть законодательное закрепление и усиление государственного и муниципального влияния на него – объективная необходимость, отвечающая вызовам времени и имеющая крайне важное значение для решения задач, находящихся «на стыке компетенций» публичной власти и гражданского общества.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года) //Российская газета. 1993.25 декабря (с поправками).

2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Часть 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. ст. 3301 (с изм. и доп.).

3. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. ст. 1930 (с изм. и доп.).

4. Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22, ст. 2331(с изм. и доп.).

5. Федеральный закон от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. ст. 2063(с изм. и доп.).

6. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. ст. 3215 (с изм. и доп.).

7. Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 50. ст. 5245(с изм. и доп.).

8. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 года № 835 «О Государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. ст. 3359 (с изм. и доп.).

9. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1173 «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства. 1996. № 34. ст.4079.

10. Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1996 № 1673 «Об утверждении Положения о Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства. 1996. № 51. ст.5766.

11. Указ Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 года № 215 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства. 2014. № 37. ст. 4934.

12. Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2020 года № 374 «О военно-административном делении Российской Федерации» // Официальный портал правовой информации // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45591> (дата обращения: 15.10.2020 г.).

13. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 2020 года № 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021-2030 годы» // Официальный портал правовой информации // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45821> (дата обращения: 15.10.2020 г.).

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 17 (часть IV), ст. 2564.

15. Закон Республики Беларусь от 19 июля 2006 года №150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях» // Национальный регистр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 2/1247.