

КОНЕВИЧЕНКО Игорь Леонидович¹

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ КАЗАЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Статья посвящена представлению и раскрытию проблем и перспектив дальнейшего развития казачества в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация, казачество, проблемы, перспективы, российское законодательство, конституционно-правовой статус казачества.

Annotation: The article is devoted to the presentation and disclosure of problems and prospects of further development of the Cossacks in the Russian Federation.

Keywords: The Russian Federation, the Cossacks, the problems, the prospects, the Russian legislation, constitutional and legal status of the Cossacks.

Невозможно переоценить значимость российского казачества в процессе развития гражданского общества в России. Вместе с тем эффективно выполнить стоящие перед казачеством задачи зачастую мешает несовершенство российского законодательства. Ученые-правоведы отмечают, что, к сожалению, на настоящий момент федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы деятельности казачества, можно охарактеризовать как рамочное, несистематизированное и во многом противоречивое, что не может служить надежной правовой базой для развития казачества¹.

Одним из важнейших документов регулирующих общественные отношения по поводу деятельности казачьих организаций можно считать утвержденную президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в июле 2008 года «Концепцию государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества». Данная Концепция представляет собой систему принципов и приоритетов деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении российского казачества².

Хотелось бы отметить, что, нельзя переоценивать место указанной Концепции в системе законодательства России. Необходимо понимать, что ее положения имеют достаточно общий характер и подразумевают свое развитие в Законах и подзаконных актах Российской Федерации. Более предметное регулирование деятельности ка-

¹ КОНЕВИЧЕНКО Игорь Леонидович – магистр юриспруденции, соискатель кафедры теории права и государства юридического факультета ГУАП.

зачьих объединений в России осуществляется, в частности, нормами Федерального закона «О некоммерческих организациях», в котором казачьи общества выделены в качестве самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческих организаций. Еще более детально особенности правового положения казачьих обществ определяются Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества». Но казачьими обществами не исчерпывается вся полнота казачьих объединений России.

В частности, в «Концепции государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества» отмечается, что наряду с казачьими обществами, включенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, осуществляют соответствующую деятельность общественные объединения российского казачества, являющиеся добровольными самоуправляемыми организациями, созданными по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей. Деятельность таких объединений казаков регулируется нормами Федерального закона «Об общественных объединениях». И здесь мы сталкиваемся с дихотомией законодательства, регулирующего деятельность российского казачества. С одной стороны, в России существует «реестровое казачество», а с другой – «общественное казачество», имеющие различные правовые статусы.

Различие правовых статусов проявляется, в частности, в хозяйственной деятельности: «реестровые казачьи общества» имеют право подписывать прямые договоры с федеральными, региональными и муниципальными структурами на осуществление определенных видов деятельности. В то время как члены общественных казачьих организаций должны либо заключать индивидуальные контракты, либо создавать соответствующие юридические лица, организационно-правовая форма которых позволяет вести коммерческую деятельность. Это обстоятельство породило раскол в общероссийском казачьем сообществе и является источником известного социального напряжения, что никак не способствует укреплению государственности России.

К слову сказать, реестровое казачество исторически впервые появилось среди казаков Запорожской Сечи на службе Речи Посполитой при короле Стефане Батории. Далеко не все вольнолюбивые казаки пожелали вступить в реестр, что привело к систематическим попыткам поляков физически ликвидировать нереестровых казаков. В итоге вспыхнувшей освободительной войны против Польши, в которой нереестровых казаков массово поддержали притесняемые поляками украинские крестьяне, с польским господством было покон-

чено. Возникла *Гетманщина*, которая, занимая почти всю территорию современной Украины, в корне изменила геополитическую ситуацию в Европе того времени. Вскоре после завоевания независимости, казаки стали сближаться с Москвой, что завершилось в 1653 г. Земским Собором в Москве. На нем было принято решение *удовлетворить просьбу* гетмана Богдана Хмельницкого и атаманов Запорожского Войска «принять их с землями и городами в состав Русского царства»³. Это решение было закреплено на Переяславской Раде 8 января 1654 г.

Безусловно, нам понятна логика законодателя, стремящегося привлечь к государственной службе лучшие силы российского казачества и таким образом сделать такую службу максимально аффективной и профессиональной. На настоящий момент для достижения этой цели законодатель посчитал оптимальным создание «реестрового казачества». Но при этом, по нашему мнению, ни в коем случае нельзя оставлять «за скобками» деятельность «общественного казачества», представители которого более многочисленны, но по разным обстоятельствам не могут входить в состав «реестрового казачества». Поэтому поводу в «Концепции государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества» справедливо указано, что государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений российского казачества и казачьих обществ, налаживание между ними взаимодействия в интересах российского казачества.

Думается, что на настоящий момент потенциал общественных объединений казаков не до конца изучен, не говоря уже о его реализации. В частности, казачьи общественные объединения, не внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, не заменимы при создании международных объединений, так как общественному объединению казаков, не включенному в государственный реестр, будет проще зарегистрировать свое структурное подразделение за рубежом, чем аналогичному объединению казаков, внесенному в государственный реестр. Таким образом, казачьи общественные объединения, являются важным элементом интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Однако приходится констатировать тот факт, что деятельность казачьих общественных объединений не укладывается в рамки, очерченные гражданским законодательством. Как мы уже выяснили, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» произошло разделение казачества на реестровое и нереестровое, что ставит общественные организации казачества в неравные условия⁴.

Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ продолжил отдаление право-

вого регулирования деятельности казачьих объединений от норм, устанавливаемых ГК РФ. Кроме введенного ранее понятия «государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» этим Законом вводится термин «казачье общество», причем различных уровней (юртовое, отдельное, войсковое, всероссийское). Статьями 2, 5 Закона определяется и специальное должностное лицо – атаман. В то же время ни ГК РФ, ни Федеральным законом «Об общественных объединениях» не предусмотрено ни специальных «казачьих обществ», ни должности «атаман» в управлении общественной организации. Более того, в соответствии с Федеральным законом «О государственной службе российского казачества» «казачьими обществами» являются только организации, внесенные в госреестр. «Настоящий Федеральный закон не распространяется на деятельность российского казачества, не связанную с государственной службой» (п. 2 ст. 1)⁵.

Казачьи общественные объединения, в госреестр не вошедшие, не подпадают под действие Закона № 154-ФЗ: «казачье общество – добровольное объединение граждан Российской Федерации в форме некоммерческой организации, образованное в соответствии с федеральным законодательством, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы» (п. 3 ст. 2). Соответственно, органы управления в нереестровых казачьих организациях определены нормами ГК РФ и Законом «Об общественных объединениях». Иными словами, у нереестровых казаков руководителем с точки зрения Закона должен быть не атаман, а либо коллегиальный орган – организациями совет, правление, либо единоличный исполнительный орган – директор, президент и т. д.

На основании перечисленного уже можно сделать парадоксальный вывод о том, что казаки, не вошедшие в госреестр, не вполне казаки с точки зрения законодательства. При этом ст. 2 ФЗ «Об общественных объединениях» установлено: «Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций)». Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» определяет: «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»⁶.

Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» установил, что казачьи общества, определяемые в рамках перечисленных в приведенном Указе Президента градаций, – это организации, внесенные в госреестр. Следовательно, вне реестра казаков не существует? А как быть с казачьими организациями, зарегистрированными на территориях многочисленных государств, членами которых в настоящее время являются и граждане Российской Федерации?

Можно и дальше продолжать этот ряд правовых неувязок в части регулирования деятельности казачьих объединений, но, полагаем, достаточно и приведенного для того, чтобы сделать вывод о значительной правовой «размытости» норм законодательства о казачестве.

Правовая неопределенность проблемы регулирования деятельности казачьих объединений послужила причиной внесения на рассмотрение Госдумы в 1996 г. проекта федерального закона «О казачестве», который был принят к рассмотрению в 1997 г.⁷ и отклонен Президентом РФ (письмо № Пр-1590)⁸. Среди причин отклонения проекта закона Президентом указываются: «...Федеральный закон содержит положения, противоречащие Конституции РФ и нарушающие систему российского законодательства, а также нуждается в концептуальной доработке. Не соответствуют Конституции РФ вводимые федеральным законом понятия «казачья служба» и «государственная казачья служба». Казаки, как и все граждане Российской Федерации, могут нести государственную службу в соответствии со статьями 32 и 59 Конституции РФ. Согласно статье 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военная служба является особым видом федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах РФ и других войсках, а не «формой» государственной казачьей службы (ст. 14 федерального закона)».

Казалось бы, определены приоритеты и во главу угла ставится Закон. Однако правовая неразбериха в отношении регулирования деятельности казачьих организаций продолжается. Осложнил ситуацию правового регулирования деятельности казачьих организаций и Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» от 26 апреля 1991 г. № 1107-1, ст. 2 которого казачество определено в качестве культурно-этнической общности людей. Указ Президента РФ от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов в отношении казачества» также

определил казачество в качестве «исторически сложившейся культурно-этнической общности людей». Принятие приведенных актов позволяло определять правовое положение казачьих обществ как особых культурно-этнических образований, имеющих право на определенные привилегии, в том числе и при прохождении государственной службы (в контексте ФЗ «О государственной службе российского казачества»), что никоим образом не коррелирует с нормами гражданского законодательства. Кроме того, принятие названных актов инициировало цепь имущественных и территориальных претензий некоторых представителей «казачьего народа» к государству. Различные исследования показывают, что 64% всех казаков считают, что «Разделение казаков на «реестровых» и «нереестровых» усилило раскол среди казаков России»⁹.

Сегодня наблюдается процесс осознания абсолютным большинством казаков пагубности происшедшего раскола. Отсюда и большое количество в их среде тех, кто считает, что «Создание на законных основаниях различных общественных организаций казаков крайне опасно, поскольку нарушает дух единства казачества». Более половины казаков Юга России полагают, что казачество расколосось по причинам, вызванным противниками казачьего возрождения. Так, 56% всех казаков указали, что «Это было сделано искусственно, чтобы ослабить казачье движение». Среди нереестровых это мнение разделяют 77% казаков. В этой же категории 38% казаков полагают, что раскол произошёл «из-за вмешательства в дела казаков представителей местных администраций».

По мнению казаков, к расколу в казачестве привели корыстолюбие, тщеславные амбиции ряда атаманов, своеволие местных администраций, пассивность федеральных органов власти. Происшедший при содействии одних и бездействии других властных структур раскол в казачестве не был естественным следствием внутренних противоречий в казацкой среде, а является навязанным и искусственно привнесённым явлением.

Вывод об искусственности характера происшедшего в рядах казачества раскола подтверждает и тот факт, что всего 7% казаков Юга России согласны с суждением о невозможности принятия общей системы социальных взглядов, единой казачьей идеологии из-за объективно существующих противоречий в казачьей среде. Это важный показатель, свидетельствующий о том, что у казаков есть стремление к единым целям и задачам, к созданию единой идеологической основы своей социальной деятельности.

Как мы уже выяснили, наиболее острым вопросом реализации государственной политики в отношении казачества является различие

в подходах государства к реестровым и нереестровым казакам. Первые, как считают казаки, пользуются поддержкой со стороны государства, а вторые предоставлены самим себе. Поскольку это беспокоит значительную часть казачества России, Совету при Президенте РФ по делам казачества было бы целесообразно обсудить данный вопрос и представить свои заключения Президенту РФ для принятия решения. Наиболее радикальным, но и наиболее эффективным решением этой проблемы могло бы стать принципиально иной характер формирования реестровых казачьих войск. Совсем не обязательно дублировать структуру казачества начала XX века. Сегодня было бы разумным сформировать лишь несколько казачьих войсковых бригад, подчинив их силовым ведомствам. Эти войсковые части и будут новым реестровым казачеством.

Остальное казачество, после его достаточно строгой «переаттестации» (на предмет целей и задач отдельных организаций) и последующей перерегистрации, оставаясь в ведении Совета при Президенте РФ по делам казачества, сможет участвовать в формировании реального гражданского общества. Вопросы «переаттестации» казачьих общественных организаций лучше было бы поручить не государственным, а общественным структурам, например – Русской православной церкви.

В связи с этим, считаем необходимо отметить, что для успешного развития казачьих объединений в России необходимо развивать взаимодействие с Русской православной церковью. Без православия невозможно существование казачества, так как казачество выросло на мощном фундаменте православной веры. 14 октября 2009 года в Новочеркасске Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл заявил об особом Патриаршем водительстве российского казачества и необходимости его скорейшего воцерковления. Епископ Павлово-Посадский, викарий Московской епархии Кирилл благословлен на организацию централизованного окормления Русской православной церковью казачьих обществ. Определены войсковые и окружные священники, которые будут непосредственно работать с казаками. Решением Священного синода от 5 марта 2010 года создан Синодальный комитет по взаимодействию с казачеством.

В заключении, нельзя не отметить еще один очень важный документ, который был совсем недавно подписан Президентом Российской Федерации В. В. Путиным – это Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (далее Стратегия 2020). Еще в процессе обсуждения Стратегии 2020 казачество неоднозначно отреагировало на данный документ, и тому есть объективные причины. Следует

отметить, что Стратегия 2020 г. является продолжением работы федеральных органов и вытекает из аналогичной «Концепции государственной политики РФ в отношении российского казачества» от 3 июля 2008 г. с одной лишь особенностью. В Стратегии 2020, в разделе «Цели, задачи, субъекты и принципы реализации Стратегии» четко определено, что к субъектам реализации Стратегии относятся – все-российское казачье общество, войсковые казачьи общества и некоммерческие организации, учрежденные войсковыми казачьими обществами.

В отличие от Концепции 2008 г. из документа изъяли целый раздел, связанный с регламентацией деятельности общественных казачьих организаций, то есть их полное игнорирование. Из текста изучаемого документа видно, что единственный упор делается только на 600 тыс. членов казачьего реестра и его организационные структуры.

Из документа можно сделать вывод, что федеральные органы отказывают казачьим организациям в самостоятельности, а казакам в поиске идентификации своего места в казачьем движении. Следовательно, властные органы опасаются самодостаточности казачества и не имея подходов к решению казачьих проблем, начинают выстраивать вертикаль управления реестром по партийному образцу, то есть сверху до низу. Утверждение в Стратегии, что «развитие самоорганизации и интеграционных процессов в российском казачестве реализуется путем создания единого казачьего движения, включающего казачьи общества, объединенные во все-российское казачье общество» явно противоречит Конституции РФ и ведет к монополизму данной структуры.

На наш взгляд игнорируется и хозяйственный опыт существования казачества до 1917 г. Вместо льгот и привилегий за службу, а служба в казачьих частях по срокам соответствует армейской, казачьим обществам предлагается создание ЧОПов. Надежды казаков на получение земли, на возвращение казачьего земельного фонда перечеркиваются завуалированными ссылками на Земельный кодекс РФ, который фактически упразднил этот фонд. Особое опасение вызывают планы поглощения общественных казачьих организаций реестровыми структурами. Таким образом, Стратегия 2020, предложенная федеральными органами, как платформа для объединения, станет дополнительным поводом для раздора между реестровыми обществами и общественными организациями.

Казачество должно стать вновь единым и неделимым, не белым и не красным, оно должно быть православным и вольным, то есть служить тому укладу и образу жизни, которые и породили в незапамят-

ные времена само понятие казачества. Казак – Божий воин и защитник Отечества, и в этом весь смысл его истинного предназначения. И если нынешняя власть имеет честные намерения в оказании всемерной помощи казачеству в деле его настоящего становления, оно должно в дальнейшем отказаться от разного рода сомнительных экспериментов и вернуть его в то состояние, в котором оно находилось до переворота и начала геноцида 1917 года. Конечно, с учетом прогресса всего нашего российского общества и государства.

¹ Соловьев Д. Н. Возрождение казачества и статус казаков // Военно-юридический журнал. 2011. № 5. С. 6.

² Тарасевич И. А. Правовые проблемы возрождения казачества тюменской области // Актуальные проблемы современного казачества Сибири и Тюменского регион: Материалы межрегионального круглого стола (19–20 октября 2011 г.). С. 23.

³ Акты земских соборов. Т. 3. М.: Юрид. лит., 1985.

⁴ Пачулия Н. Н., Куклев Ю. М. Правовое регулирование деятельности казачьих общественных организаций в контексте вопроса об определении этнической принадлежности казачества // Закон и право. 2013. № 6. С. 21.

⁵ Российская газета. 2006. 22 декабря.

⁶ Указ Президента РФ от 15.06.1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона РФ «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12123593>.

⁷ Постановление ГД ФС РФ от 20.02.1997 г. № 1142-II ГД О проекте Федерального закона «О казачестве» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru>.

⁸ Информация о причинах отклонения Федерального закона Президентом РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/>.

⁹ Черепанов Е. В., Черепанова Л. В. Причины раскола казачества Северного Кавказа и факторы, способствующие его объединению // Современные научные исследования и инновации. 2012. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/08/16342> (дата обращения: 27.12.2013).