

УДК 342.5

Болдырев И.М.

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО
КАЗАЧЕСТВА В ПОСТРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
(НА ПРИМЕРЕ ВОЙСКОВОГО КАЗАЧЬЕГО ОБЩЕСТВА
«ВСЕВЕЛИКОЕ ВОЙСКО ДОНСКОЕ»)**

В статье рассматриваются исторические особенности формирования правового статуса российского казачества от начальных этапов возрождения казачества, пришедшихся на сложный переходный период развития российской государственности. В контексте общих проблем современного процесса возрождения казачества анализируются закономерности развития правового статуса войсковых казачьих обществ на примере войскового казачьего общества «Все великое войско Донское».

In article historical features of formation of legal status of the Russian Cossacks, from the initial stages of revival of the Cossacks, fallen on a difficult transition period of development of the Russian statehood are considered. In a context of common problems of modern process of revival of the Cossacks regularities of development of legal status of army Cossack societies, on the example of the army Cossack society "Great Army Don" are analyzed.

Ключевые слова: казачество, войсковое казачье общество, политическая элита, казачья элита, политико-правовой статус.

Keywords: Cossacks, army Cossack society, political elite, Cossack elite, political legal status.

Одной из важнейших задач современной политической системы Российской Федерации является всемерное развитие и совершенствование одного из важнейших ее элементов — общественных объединений и организаций, упорядочение их правового статуса исходя из современных реалий. В процессе модернизации российского общества происходит формирование принципиально новых и восстановление утраченных в советский период социально-политических и культурных институтов, к числу которых относится и казачество, проходящее сложный период своего возрождения, становления, развития и институализации.

Казачество в России имеет глубокие исторические корни, на всём протяжении существования её государственности казачество, выполняя одну из важнейших функций — выступая как гарант безопасности; продвигая вектор идеи православной российской государственности как базовый на всём распространении и расширении её пограничных областей, будь это некогда освоенная казаками Сибирь, Дальний Восток или Кавказ, где линейное казачество, основывая города-крепости Грозный, Владикавказ и др., продемонстрировало свою состоятельность, основанную на силе и гиб-

кости казачьего этно-социального и политического института. Вообще казачество как явление, имеющее предпосылки к историческому воссозданию и преемственности на основе межпоколенческой трансмиссии, собственной формы как социально-политического института, выполняющего в основном функции безопасности как внутри государства в мирное время, охраняя его границы, так и в наиболее сложные периоды военного времени, является собой редкий случай социально-политического общественного института, связанного с несением государственной военной службы. Казачество, чьё историческое формирование произошло соответственно фактически на всех окраинных территориях России (войска Запорожское, Донское, Терское и Гребенское, Волжское, Сибирское, Семиреченское и Уссурийское), во все периоды существования Российского государства являлось основным форпостом на страже его внешней безопасности. Поэтому современное казачье движение нам видится на сегодняшний день также одним из немногих существующих общественных движений, способных уже сейчас к активным созидательным действиям по укреплению российской государственности. Казачьи войска истори-

чески формировались как по естественным этнообразующим законам (согласно некоторым теориям происхождения казачество является субэтносом), так и под контролем и по инициативе государства, что должно лечь в основу определения правового статуса казачества.

Институционализация социальной общности или общественной организации в целом представляет собой процесс, направленный на превращение конкретного политического, социального явления или движения в формализованное учреждение, имеющее признаки устойчивой организации: внутреннюю структуру, иерархию властных отношений, правила поведения и т.д. Большое значение в этой связи имеет формирование и рекрутирование из среды казачества элиты, необходимой для осуществления деятельного участия её представителей в политических процессах, направленных на превращение социальной общности в формальную политическую организацию со строго определенной структурой, иерархией властных отношений и нормами поведения, обеспечивающими соответствующему общественному формированию (российскому казачеству) статус и престиж политического института, возможность выполнения одобряемых обществом политических функций.

Эволюция институционализации казачества, становления его политико-правового статуса в целом согласуется с периодизацией возрождения и развития казачества в целом, а также с периодами развития демократических институтов российской государственности.

Социально-политические условия для возрождения казачества возникли в нашей стране в конце 1980-х годов, отмеченных радикальной реформой политической системы, получившей наименование перестройки. Так называемыми перестроечными реформами 1985-1991 гг. были созданы некоторые правовые предпосылки для самоорганизации казачества в неполитические военно-исторические и иные общественные объединения, деятельность которых регламентировалась партийными и государственными органами. В период перестройки, в 1987-1989 гг., во многих казачьих станицах Дона стали возникать военно-исторические клубы, кружки и общества по изучению истории и культуры казачества, проходили фольклорные праздники и фестивали. Именно с данным периодом соотносится восстановление в ментальности представителей донского казачества

самоидентификации, осознания собственного казачьего происхождения, что органично привело к стихийному формированию первоначальных казачьих обществ во многих городах, станицах и хуторах традиционных казачьих областей, где и стали создаваться первые казачьи организации. Тогда же на станичных кругах из числа наиболее уважаемых казаков стали избираться станичные атаманы и правления, начался процесс формирования элиты казачества. Первоначально процесс возрождения казачества на территории страны, как уже отмечалось выше, носил довольно стихийный и неорганизованный характер, однако вскоре он стал приобретать достаточно продуманные формы и направления: так, в июне 1990 г., после необходимой подготовки в Москве состоялся учредительный первый Большой казачий круг, на котором атаманом союза казаков России был избран Г.А. Мартынов, уроженец ст. Гниловской г. Ростова-на-Дону. После этого круга произошла заметная активизация казачьего движения: казачьи круги и съезды состоялись во многих традиционных казачьих областях. В Ростове-на-Дону, к примеру, первый учредительный съезд (круг) казаков Дона собрался 17-18 ноября 1990 г. На этом съезде было принято решение создать союз казаков области войска Донского и состоялось избрание первого атамана этого войска, которым стал М.М. Шолохов, сын великого донского писателя М.А. Шолохова. В следующем, 1991 г. в Новочеркасске на Большом круге казаков Дона М.М. Шолохов добровольно подал в отставку, а вторым атаманом войска Донского был избран С.А. Мещеряков.

Происходила интеграция казаков в систему государственной службы, т. е. предоставление казачьим структурам государственного статуса. В 1994 по 1996 г.г. были разработаны и приняты нормативные документы, регламентирующие деятельность казачества как одного из элементов государственной структуры. В период с 1997 по 2004 гг., характеризующийся институциональным оформлением гильдийной системы рекрутирования элит, происходит инфильтрация и интеграция реестрового казачества. Несмотря на отмеченную выше стихийность и автономность начального этапа возрождения казачества, практически одновременно (на начальном, соответствующем перестроечному периоду истории страны, и следующем, пореформенном, периодах) внимание ряда государственных органов и общественности привлекается к проблеме восстановления казачества в

социально-политической структуре российского общества. Политико-правовой статус казачества в начале 1990-х годов был закреплен Указом Президента России «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества (в этом законе казачество определялось как этнокультурная общность и впервые причислялось к народам, репрессированным Советским государством), а также Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О реабилитации казачества» [1]. Постановление «О реабилитации казачества» предусматривало в первую очередь отмену, как незаконных, всех актов в отношении казачества, принятых начиная с 1918 года в части, касающейся применения к нему репрессивных мер. Наряду с этим за казачеством было признано право 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 Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»; 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.

Несмотря на то, что эти документы имели, по мнению некоторых исследователей, декларативный и популистский характер (такой точки зрения придерживается, в частности, А. Г. Масалов), их значение в этом периоде заключалось в том, что они способствовали привлечению внимания государственных институтов и общественности к проблеме интеграции казачества в социально-политическую структуру общества. В то же время период начала 1990-х годов в нашей стране характеризовался отсутствием единой государственной политики в отношении казачества, вследствие чего отмечались и диспропорции при выделении государством материально-финансовых ресурсов на цели реабилитации репрессированных народов. Подобно государственной политике в отношении казачества, которая отличалась отсутствием единства и четкой направленности, развивающееся в начале 1990-х годов массовое движение за возрождение казачества Дона также сопровождалось организацией обще-

ственных объединений казаков, преследовавших порой диаметрально противоположные политические цели. Так, в этот период получают развитие идеи казачьего сепаратизма, происходит радикализация политического сознания активной части казачьей элиты, а также криминализация казачьего движения. Формируются самостоятельные общественные организации казачества, отколовшиеся от Союза казаков Области войска Донского: Белое движение казаков Дона (атаман Д.Н. Гнутов), Все-великое войско Донское (атаман П. Барышников), Казачий круг Дона (А.Н. Юдин).

Как отмечает А.Г. Масалов, в начале 1990-х годов движение за возрождение российского казачества развивалось самостоятельно по инициативе потомков казаков при практически полном отсутствии политико-правовой помощи государства, что превращало начатую институционализацию российского казачества в спонтанный, импровизированный процесс. Тем не менее в определенные периоды центральная власть проявляла заинтересованность в казачестве и оказывала ему поддержку так, в «благодарность» за помощь оказанную казачьими объединениями Президенту России Б.Н. Ельцину в кризисных ситуациях августовского путча» 1991 г. и разгона Верховного Совета РФ в 1993 г. представители казачества были вовлечены в структуру органов государственной власти посредством организации воинской, пограничной, правоохранительной и иной службы казаков, развития экономики, культуры, образования, для чего создавалась соответствующая нормативно-правовая база.

Так, в марте 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества», преследующий цель укрепить законность и правопорядок в данном регионе страны, а также повысить престижность воинской службы казаков [2]. В соответствии с данным указом граждане, относившие себя к потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать традиционные для казачества формы хозяйствования, культуры и быта, стала проходить военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных сил России, в пограничных частях, специальных казачьих моторизованных воинских частях и других подразделениях. Указом Президента России предусматривались и другие меры для решения актуальных проблем функцио-

нирования казачества, включающие разработку устава российского казачества и нормативных основ местного казачьего самоуправления.

По подсчетам А.Г. Масалова, нормотворчество федеральных органов государственной власти в отношении казачества достигло максимальных показателей в период с 1994 по 1997 год. Это объяснялось, с одной стороны, активной деятельностью Главного управления казачьих войск при Президенте России, а с другой стороны, борьбой за электоральную поддержку со стороны казаков, в которой особенно нуждался Президент России Б.Н. Ельцин в преддверии президентских выборов в 1996 году. В этот период был принят также документ, радикально изменивший, по мнению исследователей казачества, нормативно-правовую базу возрождения, институционализации казачьих сообществ. Мы имеем в виду Указ Президента России «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», утвердивший Временное положение о государственном реестре казачьих обществ в России [3]. Значимость данного нормативно-правового акта обусловлена тем обстоятельством, что он предопределил порядок регистрации в государственном реестре хуторских, станичных, городских, окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ, члены которых принимали на себя обязательства по несению государственной и иной службы.

Наряду с данным указом были юридически закреплены многочисленные конкретные нормы, определявшие процедуру включения казачьих обществ в государственный реестр Российской Федерации, сформировавшие правовые основы принципиально новых, законодательно регламентированных отношений государственных органов с казачьими сообществами. Следует отметить, что с середины 1990-х годов в деятельности центральных органов государственной власти стало проявляться явное стремление взаимодействовать преимущественно с теми казачьими сообществами, которые были внесены в соответствующий реестр казачьих обществ в России, и оказывать им всестороннюю, в том числе и финансовую, поддержку. Подобная государственная политика способствовала тому, что именно реестровые казачьи общества стали в дальнейшем организационной основой процесса институционализации российского казачества и казачьей элиты.

Середина данного периода (конец 1990-х гг.) характеризуется также уходом из состава эли-

ты казачьих обществ представителей первых этапов возрождения казачества и приходом представителей нового поколения казачьей элиты, которым были свойственны более высокий уровень образования и социального положения, а также достаточно высокий уровень потребности в социальной реализации [4, с.7]. В то же время произошел раскол казачьего движения на так называемых «реестровых казаков» и «казаков-общественников», который оценивается современными исследователями казачества весьма неоднозначно. Дело в том, что некоторые лидеры казачьих организаций, представители казачьей элиты отказались реорганизовывать руководимые ими казачьи общественные организации в реестровые казачьи общества: в результате российские казачьи лидеры разделились на сторонников и противников «реестра», и между двумя этими группами вплоть до настоящего времени сохраняются напряженные, конфликтные отношения.

В настоящее время положение реестрового казачества имеет двойственный характер: оно (казачество) выступает и как субъект гражданского общества, и как субъект политико-административного управления Юга России. С одной стороны, в основе реестрового казачества, как части гражданского общества, лежит гражданская инициатива и желание подчеркнуть свою исключительную значимость, позиционироваться по отношению к другим общественным структурам и институтам власти. С другой стороны, реестровые казачьи общества, являясь частью системы политико-административного управления, должны руководствоваться принципами подконтрольности и подчиненности федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, основываясь в своей деятельности на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации.

Как справедливо отмечает В.П. Водолацкий, процесс возрождения казачества с самого начала преследовал цель сделать казачество государственным сословием, частью государственной системы и одновременно с этим продемонстрировать автономность, социальную самостоятельность казачества. В период, охватывающий начало-середину 1990-х годов, для федерального центра было характерно отсутствие какой-либо четкой политики по отношению к казачеству, и инициатива взаимодействия, как правило, исходила от

казачьего сообщества, меняться же данная ситуация стала только с 2000-х годов [5, с.175]. Достаточно здесь добавить, что начиная с середины 1990-х годов несколько раз создавались и упразднялись специализированные федеральные государственные органы, взаимодействующие с казачьими сообществами. Так, в июле 1994 г. для улучшения координации деятельности казачьих организаций при Президенте РФ был образован Совет по делам казачества. В 1996 г. Совет был упразднен по причине того, что он не мог выполнять распорядительные государственные функции в системе исполнительных органов государства, а вместо него в январе 1996 г. было образовано Главное управление казачьих войск при Президенте России (ГУКВ), которое впоследствии было заменено новым бюрократическим органом — Управлением Президента России по делам казачества (УПКВ). Данное Управление просуществовало до 2003 г. и было упразднено в связи с многочисленными претензиями к нему со стороны казачьих обществ [6]. УПКВ в структуре организационно-политического механизма институционализации казачества было заменено советником Президента России по делам казачества: на эту должность был назначен генерал-полковник Г.Н. Трошев, на которого возлагались обязанности по координации деятельности аппаратов полномочных представителей Президента России в федеральных округах, обеспечение методического руководства деятельностью казачьих обществ. С личностью Г.Н. Трошева казаки связывали большие надежды на существенное улучшение отношения государства к казачеству, но эти ожидания явно не соответствовали реальной компетенции советника Президента, который не обладал административными полномочиями федеральных органов власти, необходимыми для решения многочисленных проблем казачьего движения. Вследствие этого деятельность советника Президента Г.Н. Трошева и его малочисленного аппарата, несмотря на высокую интенсивность, не оказала, по мнению А.Г. Масалова, существенного влияния на социально-политическую институционализацию казачества.

Несмотря на то, что в начале 1990-х годов государственные органы начинают принимать нормативно-правовые акты, включая федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства в отношении казачества, чрезмерная раздробленность казачьих общественных объединений, несогласованность их стратегических целей, задач и методов деятельности затрудняли органи-

зационно-политическую работу государственных органов с казачьими сообществами, вследствие чего «государственная и общественная части механизма социально-политической институционализации казачества не были, по выражению А.Г. Масалова, упорядочены и синхронизированы» [7].

В период с 1994 по 1996 г.г. были разработаны и приняты нормативные документы, регламентирующие деятельность казачества как одного из элементов государственной структуры.

Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» стал первым документом, реально закрепляющим в правовом, конституционном поле нашего государства стремление российского казачества нести государственную службу. Можно сказать, что данный указ открыл новую веху в государственном становлении российского казачества: им устанавливается порядок внесения в государственный реестр хуторских, станичных, городских, окружных и войсковых казачьих обществ, члены которых взяли на себя обязательства по несению государственной службы. По мнению В.В. Богатырева, именно с принятием данного указа «ставится заслон размежеванию в казачьем движении и проникновению в среду казачества криминальных структур, их сращиванию с некоторыми псевдовождями, что дискредитирует движение казачества в российском обществе» [8]. Сегодня, когда отношение Российского государства к казачеству меняется и государство озабочено тем, какой правовой статус предоставить казачеству, одним из позитивных путей в плане обретения казачеством правового статуса, позволяющего выполнять свою роль как одного из элементов государственной структуры, является наметившаяся именно в рассматриваемый в данной статье период интеграция казаков в систему государственной службы. В настоящее время, после ряда произошедших в рассматриваемый период изменений, связанных с наработками в сфере взаимоотношений государственных структур и российских казачьих обществ, кассационными нормотворчества государства в отношении определения политико-правового и социального статуса российского казачества, когда в Правительстве Российской Федерации рассматриваются проект Закона «О российском казачестве», проект постановления Правительства «Об утверждении положения о порядке предоставления земельных участков казачьим обществам», проект «Комплексной государственной

программы поэтапного экономического и культурного возрождения казачества» и другие нормативные документы, этот комплекс нормативных материалов будет способствовать становлению российского казачества и позволит окончательно включить его в структуру российской государственности.

Литература

1. О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 // Российская газета. 1992. 22 июня; О реабилитации казачества: Пост. Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3321-1 // Российская газета. 1992. 23 июля.
2. О реформировании военных структур пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 341 // Российская газета. 1993. 23 марта.
3. О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 авг. 1995 г. № 835 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3359.
4. Рудой В.В., Понеделков А.В., Старостин А.М., Лысенко В.Д. Региональные административно-политические элиты России: двадцать лет постсоветской эволюции (социологический анализ). Ростов-на-Дону, 2012.
5. Водолацкий В.П. Российское казачество: пути и перспективы развития. Ростов-на-Дону, 2011.
6. О советнике Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 25 февр. 2003 г. №98-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 9. Ст. 860.
7. Масалов А.Г. Российское казачество в начале XXI века. Ставрополь, 2008.
8. Богатырев В. В. Правовой статус общественных объединений в современной России. <http://www.jourclub.ru/21/1355/6/>

УДК 321

Атоян Ш.М.

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВЛАСТНОЙ МИССИИ СИЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В статье освещены основные аспекты проявления властной миссии сильного социального государства. В реализации государственного управления в контексте властной миссии государства магистральная роль принадлежит сильному государству. Сильное демократическое социальное государство на основе права реализует эффективное государственное управление в контексте властной миссии для гарантированного обеспечения свободного культурного, духовного и материального развития народа, предоставления гражданам не только равных прав, но и равных возможностей развития.

The article represents the main aspects of power mission manifestation in a strong state. In the realization of public administration in the context of state power mission the leading role belongs to the strong state. The strong democratic social state on the basis of law realizes its effective public administration in the context of power mission to guarantee the providing of free cultural, spiritual and material development of nation, equal rights for citizens and equal possibilities as well.

Ключевые слова: социальное государство, сильное государство, властная миссия, социальная справедливость, социальные права, эффективность государственного управления.

Key words: social state, strong state, power mission, social rights, public administration efficiency.