



О должной кодификации законодательства о публичной службе российского казачества

Леонид Владимирович Акопов¹, Анастасий Николаевич Ворошилов², Игорь Александрович Сизько³

^{1,3}Донской государственный технический университет, Ростов-на-Дону, Россия

²Краснодар, Россия

Автор, ответственный за переписку: Леонид Владимирович Акопов, norin.gospravo@yandex.ru,

<https://orcid.org/0000-0002-9909-7919>

Аннотация. Многолетние споры о доктрине и практической реализации идей о необходимости систематизации и гармонизации российского законодательства о государственной и муниципальной службе, включая законодательство о службе казачества, ряд официально утвержденных и до конца нереализованных программ реформирования отношений, связанных с публичной службой, так и не привели к прогнозируемым желанным результатам в этой важной социально-правовой сфере.

В настоящей статье авторы обосновывают насущную необходимость приведения действующего российского законодательства о государственной службе казачества в должное соответствие с духом и буквой поправок, внесенных в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации, и легализовавших новый правовой институт «единая система органов публичной власти». Авторы полагают, что оптимизация и гармонизация федерального законодательства о государственной и муниципальной службе российского казачества необходима и возможна посредством разработки и принятия Кодекса публичной службы казачества, который вобрал бы в себя весь массив нормативно-правовых актов, регулирующих и регламентирующих все вопросы прохождения публичных видов службы реестровыми казаками. Также презюмируется юридическая легитимация системы публичной службы и, в частности, публичной службы российского казачества в современных условиях функционирования государственной и муниципальной службы вкуче со службой казачества в иных органах публичной власти. В статье сформулированы предложения и рекомендации по кодификации действующей нормативной правовой базы публичной службы реестрового казачества. Кроме того подвергнуты конструктивному критическому анализу отдельные публикации на данную тему.

Ключевые слова: публичная служба казачества, органы публичной власти, Глава государства, конституционные поправки, указы Президента России о казачестве, государственная служба, муниципальная служба, Закон о казачестве, реестровые казачьи общества, особенности казачьей службы, кодификация законодательства о казачестве, виды публичной службы, правовое регулирование службы казачества, юридический статус казаков на публичной службе, правительственные акты

Для цитирования: Акопов Л. В., Ворошилов А. Н., Сизько И. А. О должной кодификации законодательства о публичной службе российского казачества // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 4. С. 71–76. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-4-71-76>. EDN WKSMIO

On the proper codification of legislation on the public service of the Russian Cossacks

Leonid V. Akopov¹, Anastasiy N. Voroshilov², Igor A. Sizko³

^{1,3}Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia

²Krasnodar, Russia

Corresponding author: Leonid V. Akopov, norin.gospravo@yandex.ru,

<https://orcid.org/0000-0002-9909-7919>

Abstract. Long-term disputes over the doctrine and practical implementation of ideas on the need to systematize and harmonize Russian legislation on state and municipal service, including legislation on the service of the Cossacks, a number of officially approved and completely unrealized programs for reforming relations related to public service, have not led to the predicted desired results in this important socio-legal area. In this article, the authors substantiate the urgent need to bring the current Russian legislation on the civil service of the Cossacks in due accordance with the spirit and letter of the amendments introduced in 2020 to the Constitution of the Russian Federation and legalized the new legal institution "unified system of public authorities".

The authors believe that the optimization and harmonization of federal legislation on the state and municipal service of the Russian Cossacks is necessary and possible through the development and adoption of the Code of Public Service of the Cossacks, which would incorporate the entire array of normative legal acts regulating and regulating all issues of public service by registered Cossacks. The legal legitimization of the public service system and, in particular, the public service of the Russian Cossacks in modern conditions of functioning of the state and municipal service, together with the service of the Cossacks in other public authorities, is also presumed. The article formulates proposals and recommendations for the codification of the current regulatory legal framework of the public service of the registered Cossacks. In addition, individual publications on this topic have been subjected to constructive critical analysis.

Keywords: public service of the Cossacks, public authorities, Head of State, constitutional amendments, decrees of the President of Russia on the Cossacks, civil service, municipal service, Law on the Cossacks, registered Cossack societies, features of the Cossack service, codification of legislation on the Cossacks, types of public service, legal regulation of the service of the Cossacks, the legal status of Cossacks in public service, government acts

For citation: Akopov L. V., Voroshilov A. N., Sizko I. A. On the proper codification of legislation on the public service of the Russian Cossacks. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(4):71–76. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-4-71-76>. EDN WKSMIO

Введение

В 2025 г. исполнится двадцать лет со дня принятия Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (далее- Закон о службе казачества), после введения в действие которого было принято и обнародовано множество нормативных правовых актов, относящихся к этой важной области регулирования казачьей службы. На наш взгляд, накопленный опыт регламентации и реализации на практике служебно-правовых отношений в деятельности реестровых казачьих сообществ позволяет поставить в повестку сегодняшнего периода насущную задачу должной кодификации вышеназванного закона и подзаконных нормативных актов, имеющих отношение к публичной службе казачества в Российской Федерации. В указанном контексте мы опираемся на такие характеристики ключевого вида систематизации законодательства, которые были точно сформулированы Р. З. Лифшицем, а именно: «Кодификация означает содержательную систематизацию. При кодификации акты подвергаются существенным изменениям, они сводятся в единый блок, в котором устраняются противоречия и несогласованность. При необходимости восполняются пробелы в регулировании, устаревшие акты заменяются новыми... Кодификация всегда представляет собой существенный шаг вперед в развитии законодательства» [1, с. 121].

Основное исследование

Будучи убеждены в том, что в основу предстоящей кодификации следует положить Закон о службе казачества, обоснуем необходимые аргументы в пользу архитектуры такой систематизации нормативно-правовой базы публичной службы российского казачества. Прежде всего обратим внимание на то, что в тексте самого Закона о казачестве закреплена наряду с институтом государственной службы российского казачества также возможность привлечения реестрового казачества к муниципальной службе и к выполнению иной служебной деятельности по договорам (соглашениям) с государственными и муниципальными органами публичной власти.

Учитывая обозначенные факторы, уместно ставить вопрос о необходимости разработки и принятия Кодекса публичной службы российского казачества. Данное предложение также вполне обусловлено легализацией в 2020 г. поправками в Конституции Российской Федерации новых дефиниций в сфере государственного строительства и управления. Так, в соответствии с новой редакцией пункта «г» статьи 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся: организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Значительно дополнено содержание пункта «т» той же статьи, относящегося к федеральной государственной службе.

Далее, согласно части 2 статьи 80 Конституции Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, в соответствии со статьей 83 Конституции он же формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Кроме того, в части 3 статьи 132 Основного закона закреплена норма о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Конституционная легитимация единой системы публичной власти закономерно предполагает и легализацию публичной службы в качестве способа функционирования органов, входящих в систему публичной власти. Как известно, Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определяются основы функционирования и понятие единой системы публичной власти, как-то: «Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства» (часть 1 статьи 2).

Исходя из этих законоположений, службу в органах публичной власти юридически вполне корректно называть публичной службой, включающей в себя государственную службу всех видов и муниципальную службу, в отличие от трудовой (служебной) деятельности в частных (а также общественных) предприятиях, учреждениях и организациях, обладающих статусом юридических лиц. Заметим в этой связи, что предложения об использовании дефиниции «публичная служба» в юридической литературе встречаются и до, и после внесения вышеупомянутых поправок в Основной закон. Однако, не всегда они были достаточно аргументированы и логически выдержаны. Так, например, предлагая определение публичной службы в правовом смысле как совокупности юридических норм, регулирующих статус государственного и муниципального служащего, и определяющих их деятельность, порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращения, В. А. Коновалов некорректно утверждает, что «публичная служба является только частью государственного аппарата, одним из способов реализации функций государства и управления обществом» [2, с. 87-88]. Тем самым данный

автор существенно сузил пространство функционирования публичной службы, ограничив диапазон ее действия только органами государственной власти и исключив из нее институт муниципальной службы.

Более точным и обоснованным является вывод Д.А. Черногорова, который пишет: «Государственную и муниципальную службу, а также деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, объединяет единая конституционно-правовая природа – реализация публичной власти, что позволяет рассматривать указанные виды деятельности в рамках единого понятия – «публичная служба» [3, с. 750]. Он же отмечает, что официальное нормативное закрепление этого понятия позволило бы обеспечить «единое направление развития ее составляющих (государственной и муниципальной службы)», предлагая принять федеральный закон об основах публичной службы в Российской Федерации [3, с. 751–752].

По нашему мнению, кодификация норм законодательства о публичной службе в единой системе органов публичной власти (включая публичную службу казачества) вполне позволит сформировать прочный фундамент для правового признания публичной службы в качестве подотрасли публичного права как такового. В этом контексте мы не можем согласиться с недостаточно систематизированным и аргументированным, на наш взгляд, предложением такого известного автора, как А. А. Гришковец, считающего государственную службу одним из базовых институтов административного права, входящим якобы в так называемое «управленческое право» [4, с. 67–68].

Уместно здесь заметить, что в соответствии с утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 2020 г. № 505 Стратегией государственной политики в отношении российского казачества на 2021–2030 гг. одними из основных направлений реализации задач по совершенствованию механизма привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы, а также по совершенствованию механизма взаимодействия между казачьими обществами и иными казачьими объединениями утверждены: совершенствование правовых основ привлечения российского казачества к несению государственной или иной службы, в том числе разработка правовых механизмов привлечения российского казачества к участию в территориальной обороне (пункт «а» положения 13 Стратегии); обеспечение разработки и принятия федерального закона, регулирующего правовое положение казачьих обществ и иных объединений казаков, а также иные вопросы, касающиеся российского казачества (пункт «а» положения 14 Стратегии).

На основании Федерального закона «О государственной службе российского казачества» российское казачество привлекается к несению государственной и муниципальной службы в соответствии с законодательством Российской Федерации при условии, что казачье общество, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (статья 5, часть 5.1). Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2009 г. № 806 утверждено Положение о порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службе и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами, согласно которому члены казачьих обществ могут привлекаться к несению службы в таких формах, как прохождение: государственной гражданской службы, военной службы; федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью; муниципальной службы, а также в форме оказания содействия органам публичной власти в осуществлении установленных для них задач и функций. Содержащиеся в этом акте нормы, по нашему мнению, следует включить в текст нового кодекса. В будущий «Кодекс публичной службы российского казачества» могли бы войти и систематизированные положения из постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 93-П «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ». При этом полезно было бы учесть практику реализации указанного постановления и учесть специфику различных организационно-правовых форм казачьего самоуправления (см., например, [5]).

Считаем нужным здесь выразить несогласие с позицией А.А. Озерова, который, отталкиваясь от неких умозрительно-абстрактных предположений (так называемого «неоинституционализма») в своей докторской диссертации в положении 3, вынесенном на защиту, ничтоже сумняшея рассуждал

о якобы «экономической невыгодности военной службы для казачества... как актора современных социальных и политических процессов» [6]. В этой связи следует указать на то, что реестровым казачьим обществам на основании подпункта 17 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации предоставляются в аренду без торгов земельные участки для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Так, например, только реестровым казачьим обществам Кубанского казачьего войска в аренду без торгов было предоставлено уже более 25 тысяч гектар земли.

Мы солидарны с однозначным выводом К.В. Воденко о том, что идеология современного российского казачества интегрирует его традиционные ценности и установку на служение государству и обеспечение его национальной безопасности [7, с. 81]. Это, в частности, подтверждается и многочисленными нормативно-правовыми актами, относящимися к публичной службе казачества во времена Российской империи [8, с. 797–865].

Заключение

Как известно, в состав Всероссийского казачьего общества в настоящий период входят 12 казачьих войск и войсковых казачьих обществ вкуче с двумя окружными казачьими обществами. В ближайшее время ожидается вхождение в него и реестрового Запорожского казачьего войска, объединяющего казаков Запорожской и Херсонской областей. Важную роль в оптимизации и развитии организационных вопросов, а также инициировании разработки Кодекса казачьей службы могла бы сыграть постоянная комиссия по совершенствованию государственной и иной службы российского казачества Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества, имеющая право участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам развития государственной политики в отношении российского казачества.

В соответствии с утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 2019 г. № 543 Уставом Всероссийского казачьего общества к его важнейшим полномочиям отнесены обеспечение культурного, духовного и нравственного воспитания членов казачьих обществ, сохранение и развитие казачьих традиций и обычаев, организация мероприятий по военно-патриотическому воспитанию молодежи, проведение культурно-массовой и спортивной работы (подпункт 12 пункта 19 раздела III Устава). В этом смысле, разделяя тезис В.Д. Граждана о том, что государственная служба есть не только публично-правовой, но и публично-нравственный институт [9, с. 13], уверены в применимости названных характеристик и к институту публичной службы российского казачества. Собственно говоря, на поступающих на должности государственной и муниципальной службы казаков в полной мере распространяются рекомендации Модельного кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). Очевидно, и этот документ мог бы называться по-новому, например, «Кодекс этики и служебного поведения граждан, состоящих на публичной службе в органах публичной власти».

Право, мораль и нравственность в их взаимодействии призваны быть важнейшими регуляторами отношений в сфере публичной службы российского казачества, обеспечивая законность и правопорядок в деятельности органов публичной власти всех уровней.

Список источников

1. Лившиц Р. З. Теория права, 2-е изд. М.: Издательство БЕК, 2001, 224 с.
2. Коновалов В. А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Том 14. №1. С. 85–88.
3. Черногоров Д. А. Публичная служба и должностное лицо // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 749-755. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12398
4. Гришковец А. А. Так называемое служебное право: новейшая дискуссия // Государство и право. 2024. № 5. С. 59–70.

5. Ворошилов А. Н. Современные организационно-правовые формы казачьего самоуправления на Дону. Автореф. дисс. канд. юрид наук. 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2007. 29 с.
6. Озеров А. А. Казачество в современном российском обществе: институционально-политический анализ. Диссертация докт. полит. наук. 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2006. 260 с.
7. Воденко К. В. Возрождение и институционализация казачества на Юге России: этапы, особенности и современное состояние // Вестник Института социологии ЮРГПУ. 2023. № 3. Том 14. С. 74–87.
8. Памятники права кубанского казачества. Том 15. Ростов н/Д.: Редакционно-издательский центр ЮРИУ РАНХ и ГС, 2014. 904 с.
9. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: уч. пос. М.: Изд.-во «ЮРКНИГА», 2005. 476 с.

References

1. Livshits R. Z. *Theory of Law*. 2nd ed. Moscow: Bek Publishing House; 2001. 224 p. (In Russ.)
2. Konovalov V. A. Public service in the Russian Federation: on the issue of determining the content and role in the system of the state apparatus. *Bulletin of South Ural State University. The series "Law"*. 2014;14(1):85–88. (In Russ.)
3. Chernogorov D. A. Public service and officials. *Administrative and municipal law*. 2014;8(80):749–755. (In Russ.). DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.12398
4. Grishkovets A. A. The so-called service law: a recent discussion. *State and law*. 2024;(5):59–70. (In Russ.).
5. Voroshilov A. N. *Modern organizational and legal forms of Cossack self-government on the Don*. The author's abstract. Dissertation of the candidate of legal sciences. 12.00.02. Rostov-on-Don; 2007. 29 p. (In Russ.).
6. Ozerov A. A. Cossacks in modern Russian society: institutional and political analysis. Doctor of Polit. sciences. 23.00.02. Rostov-on-Don, 2006. 260 p. (In Russ.).
7. Vodenko K. V. The revival and institutionalization of the Cossacks in the south of Russia: stages, features and current state. *Bulletin of the South-Russian state technical University (NPI). Series Sociology*. 2023;3(14):74–87. (In Russ.).
8. *Monuments of the law of the Kuban Cossacks*. Volume 15. Rostov-on-Don: Editorial and Publishing Center of the South Russian Institute of Management - branch of RANEPА; 2014. 904 p. (In Russ.).
9. Grajdan V. D. *State Civil Service*. Textbook. Moscow: Publishing house "YURKNIGA"; 2005. 476 p.

Информация об авторах

Л. В. Акопов – доктор юридических наук, профессор кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины», ДГТУ.
А. Н. Ворошилов – кандидат юридических наук.
И. А. Сизько – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины», ДГТУ.

Information about the authors

L. V. Akopov – Dr. Sci. (Law), Professor of the Department «Criminal law and public-legal disciplines», Don State Technical University.
A. N. Voroshilov – Cand. Sci. (Law).
I. A. Sizko – Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department «Criminal law and public-legal disciplines», Don State Technical University.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 18.10.2024; одобрена после рецензирования 21.11.2024; принята к публикации 22.11.2024.

The article was submitted 18.10.2024; approved after reviewing 21.11.2024; accepted for publication 22.11.2024.