



УДК 342.553(470.45)  
ББК 67.99(2Рос)400.7

## МЕСТНОЕ КАЗАЧЬЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

А.В. Фалалеев

В статье идет речь о правовых основах, формах и перспективах реализации местного казачьего самоуправления. Автор предлагает включить в уставы муниципальных образований положения, закрепляющие основы местного казачьего самоуправления.

**Ключевые слова:** местное казачье самоуправление, реабилитация, правовые основы, муниципальное образование, устав.

Волгоградская область в силу своего геополитического положения является регионом, где национальные, наднациональные и глобальные силы сталкиваются с местными требованиями, которые имеют крайне неравномерный и конкурентный характер. При этом население субъекта Федерации достаточно четко осознает остроту этих проблем. Это, в свою очередь, стимулирует понимание общности интересов населения, основанной на единстве географического, этнонационального, культурного, языкового пространства, а также общности хозяйственно-экономических структур и исторической судьбы региона. Регион – это не конструируемая абстракция, но прежде всего это собственно население, уже объединенное исторической судьбой, то есть представляющее местное традиционное сообщество, которое обладает легально установленным комплексом прав и обязанностей.

Можно утверждать, что в Волгоградской области в настоящее время формируется (или, точнее, проявляется) явление, определяемое как *региональная идентичность*. Необходимо уточнить, что в последнее десятилетие это проходит на фоне резкого развития миграционных процессов и усугубляется:

- незавершенностью реформы территориально-административной структуры управления и связанным с этим дефицитом бюджетнообеспеченности территории муниципальных образований субъекта Федерации;
- отсутствием механизма (формирующего стимулы) взаимной заинтересованности в поддержании баланса прав и обязанностей местного сообщества и органов власти в доступе к местной ресурсной базе, а также социально-экономической и политической стабильности территории.

Таким образом, правовое оформление комплекса прав и обязанностей местного сообщества является фактором, обеспечивающим социально-экономическое развитие, и элементом политического управления Волгоградской областью как части стратегии поддержания общероссийской государственности и обеспечения безопасности. В любой стране мира региональное самосознание населения является одним из важных факторов функционирования единых административно-территориальных управленческих систем. Это имеет особое значение для полиэтнических стран с федеративным типом государственного устройства, к каким относится Россия. Необходимо подчеркнуть, что обеспечение защиты и реализации прав населения является непосредственной задачей и входит в функции органов государственной власти Федерации,

субъекта Федерации и органов местного самоуправления. Фактически речь идет о поддержке бесперебойного функционирования суммы субъективных прав и обязанностей или о *коллективных правах и обязанностях* граждан России, традиционно проживающих на территории конкретного субъекта Федерации.

В этом случае необходимым является нормативно-правовое оформление комплекса субъективных коллективно-территориальных прав и обязанностей местного сообщества. Цель – построение правового механизма, формирующего стимулы взаимной заинтересованности в поддержании баланса прав и обязанностей местного сообщества и органов власти в доступе к местной ресурсной базе и поддержании социально-экономической и политической стабильности территории [11].

Для достижения этой цели можно использовать уже существующие и опробованные временем организационно-правовые формы самоорганизации населения, стимулирующие его социально-экономическую и гражданскую активность. В этом случае следует обратить внимание на традиционные формы организации населения, исторически сложившиеся в так называемых буферных зонах, одной из основных функций которых являлась адаптация полиэтничного населения к функционирующим государственно-правовым формам. Речь идет о казачестве как культурно-этнической общности и о такой современной организационно-правовой форме самоорганизации населения, как казачьи общества. Они в качестве субъектов казачьего местного самоуправления способны принять участие в решении поставленных задач на территории Волгоградской области с учетом полномочий, определяемых действующим законодательством [8].

Вышесказанное свидетельствует о необходимости принятия мер, направленных на практическую реализацию права казачества на возрождение на территории ряда субъектов Российской Федерации. Правовое оформление этого процесса было начато в 1991 г. с принятием Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», в ст. 2 которого было дано определение казачества как репрессированной исторически сложившейся культурно-этнической общности. В течение

последующих 20 лет была создана нормативно-правовая база, которая определяет статус казачества в социально-политической системе российского общества, условия его взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления. Во исполнение действующего закона был принят Указ Президента РФ от 15 июля 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона РСФСР “О реабилитации репрессированных народов” в отношении казачества». В соответствии с п. 2, 3, 5 Указа выделялся специальный субъект политической и территориальной реабилитации – казачьи общества. Казачьи общества были определены в качестве юридических лиц, обладающих специальной, в том числе публичной правоспособностью традиционной формы местного казачьего самоуправления. Они создаются потомками исторически сложившейся культурно-этнической общности и гражданами Российской Федерации, участвующими в возрождении казачества вместе с членами семей. В соответствии с Указом основным способом реабилитации становились обязательства членов казачьих обществ – казаков по несению государственной и иной службы на основе договоров с органами государственной власти и местного самоуправления [6; 9; 10].

Принятие Конституции РФ 1993 г. закрепило новую форму государства, составной частью которого являлись местные традиционные сообщества. В соответствии со ст. 131 структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно и с учетом исторических и иных местных традиций.

Задачу вписывания в этот процесс возрождения казачества решало постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» и другие акты. Они намечали политико-правовые меры по приданию возрождению российского казачества конструктивного характера и формированию условий для реализации взаимных обязательств государства и казачьих обществ по организации государственной и иной службы российского казачества.

Указы Президента РФ «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» от 9 августа 1995 г., «О порядке привлечения членов казачьих обществ к

государственной и иной службе» от 16 апреля 1996 г. развивали правовое положение, связанное с определением состава понятия «государственная и иная служба российского казачества», выбранного в качестве основного способа реабилитации российского казачества на современном этапе. Последующий указ Президента РФ от 16 сентября 1995 г. № 948 «О мерах по осуществлению территориальной реабилитации репрессированных народов» рекомендовал органам государственной власти субъектов Российской Федерации при решении вопросов территориальной реабилитации репрессированных народов широко использовать возможности местного самоуправления и оказывать поддержку развитию его различных форм с учетом национальных, культурных и иных традиций населения (п. 3). Наконец в законе РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в п. 2 ст. 1 гл. 1 закреплена базовый правовой принцип оформления и реализации местного самоуправления «с учетом исторических и иных местных традиций».

Продолжающаяся административная реформа, реформа местного самоуправления и ряд других реформ привели к одновременному развитию нормативной правовой базы федерального центра и регионов, политических и гражданских институтов государства и общества, что отразилось и на положении одного из важных социальных институтов гражданского общества – казачества. В итоге было оформление процесса возрождения казачества как комплекса политико-правовых мер, предпринимаемых государственными органами, органами местного самоуправления и казаками по реабилитации российского казачества, в соответствии с современными потребностями государства.

Таким образом, обязательства носят двусторонний характер. В этом заключается суть политико-правового процесса возрождения казачества. С одной стороны, государство понуждается к исполнению этих обязательств компенсационными нормами реабилитации. С другой стороны, его (государство) интересует создание механизма, обеспечивающего активное участие населения в социально-эко-

номическом развитии России. И в этом случае предлагается перечень мер, стимулирующих население (граждан России, которые могут вступать в казачьи общества) участвовать в этом процессе через полноценное возрождение казачества в качестве партнера органов местного самоуправления.

На современном этапе на федеральном уровне приняты Федеральный закон № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» от 05 декабря 2005 г. и новая Концепция государственной политики в отношении российского казачества, утвержденная Президентом РФ 2 июля 2008 года. Согласно Концепции одним из основных принципов данной политики является взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами. Вместе с тем к необходимым мерам осуществления данной политики отнесено содействие в реализации прав граждан, относящихся к российскому казачеству, на самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций. Под взаимодействием принято понимать целенаправленную деятельность органов управления по решению совместных задач, а также видов поддержки, оказываемой как со стороны казачьих обществ органам местного самоуправления, так и со стороны органов местного самоуправления казачьим обществам, и иных отношений, возникающих при реализации местного самоуправления и развития казачества. Таким образом, целью действующего законодательного регулирования возрождения казачества является развитие казачества как активного института гражданского общества, который бы участвовал как в решении государственных вопросов, так и вопросов местного значения. В связи с этим в настоящее время продолжается формирование в регионах механизма реализации принятых нормативных правовых актов по вопросам казачества.

В 2008 г. группой ученых – правоведов и экономистов был осуществлен анализ практики взаимодействия органов местного самоуправления и казачьих обществ по реализации Федеральных законов «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и

«О государственной службе российского казачества» от 05 декабря 2005 г. № 154-ФЗ. Одним из существенных направлений был анализ практики участия казачьих обществ в социально-экономическом развитии регионов и разработке методики внедрения наиболее эффективных форм хозяйственной деятельности казачьих обществ при организации взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления. Результатом ее стало комплексное междисциплинарное исследование, посвященное правовому обеспечению процесса интеграции современного казачества в политико-правовую и экономическую систему местного самоуправления регионов Юга России [3, с. 51–128]. В основу разработанных методик, обеспечивающих этот процесс, были положены комплексные исследования, которые целенаправленно охватывали собственно правовые [4; 5; 6; 7; 9; 10] и экономико-политические аспекты [1; 2] развития казачества на территории Волгоградской области.

Очевидно, что правовое обеспечение реализации местного казачьего самоуправления должно начинаться с его определения в уставе муниципального образования и заключении на его основе договора муниципального образования с территориальным казачьим обществом. Дальнейший успех реформ и их реальное воплощение зависят от того, насколько потребности обеспечения жизнедеятельности исторически сложившихся местных сообществ найдут свое отражение в современной административно-территориальной системе муниципальных образований, структуре органов местного самоуправления и многоукладной экономике. Насколько приживутся на местной почве новации, будет зависеть в том числе от формы их реализации и способов укоренения в сознании населения региона. В этом случае увязывание для решения в одном блоке вопросов реализации местного самоуправления, выбора оптимального варианта хозяйственной деятельности, развития системы патриотического образования и воспитания, основанных на традиционных ценностях, адаптированных к современным правовым условиям, является очевидным. Тем более что в официальном заявлении главы администрации Волгоградской области на схо-

де казаков региона 17 февраля 2012 г. прозвучали твердые заверения о создании в новой структуре правительства субъекта Федерации Министерства по делам казачества и о внесении в Устав области статьи о казачестве.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гайдукова, В. И. Роль казачества в повышении устойчивости экономики сельских территорий / В. И. Гайдукова, А. В. Фалалеев // Казачество России: историческое наследие и проблема реконструкции лучших традиций в условиях развития современного общества : материалы науч.-практ. конф., 10–12 апр. 2007 г. – Волгоград : Изд-во Волгогр. с.-х. академии, 2007. – С. 152–157.
2. Гайдукова, В. И. Стратегия развития казачьих хозяйственных обществ / В. И. Гайдукова, А. В. Фалалеев // Современные проблемы развития АПК : материалы науч.-практ. конф. / Волгогр. гос. с.-х. акад. – Волгоград : Нива, 2006. – С. 199–210.
3. Левинсон, С. Б. Анализ практики участия казачьих обществ в социально-экономическом развитии регионов и разработке методик оценки и внедрения наиболее эффективных форм хозяйственной деятельности казачьих обществ / С. Б. Левинсон, А. В. Фалалеев // Сборник методических материалов (для апробации органам государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований в ходе реализации государственной политики Российской Федерации в отношении казачества). Т. 1, ч. 2. – М. : Изд-во М-ва регион. развития Рос. Федерации, 2008. – С. 57–128.
4. Методическое пособие для окружных, станичных и хуторских казачьих обществ войскового казачьего общества «Всеволокное войско Донское» по проведению правовых и организационных мероприятий, связанных с реформированием структуры органов местного самоуправления с учетом традиционного казачьего местного самоуправления на территории Волгоградской области / сост.: О. В. Крикунов, А. В. Фалалеев, В. И. Гайдукова [и др.]. – Волгоград : Издатель, 2005. – 48 с.
5. Фалалеев, А. В. Вернуть утраченное / А. В. Фалалеев // Вместе : информ.-аналит. публицист. вестн. Вып. 1 (02) / Ком. по делам национальностей и казачества администрации Волгогр. обл. – М. : Издатель, 2003. – С. 17–19.
6. Фалалеев, А. В. К вопросу о восстановлении прав казачества как репрессированной этнокультурной общности / А. В. Фалалеев // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке. – Волгоград : ВФ МУПК, 2001. – С. 200–203.

7. Фалалеев, А. В. Концептуальные подходы к восстановлению прав донского казачества как репрессированной культурно-этнической общности / А. В. Фалалеев // Проблемы права и социологии. – Вып. 3. – Волгоград : ВРО МСЮ, 2002. – С. 21–26.

8. Фалалеев, А. В. Местное традиционное сообщество: проблема идентификации и поддержания безопасности (на примере Волгоградской области) / А. В. Фалалеев // Общество и управление: философско-социальные и политико-правовые аспекты / ВФ РГТЭУ ; под общ. ред. С. И. Копылова и С. В. Хрипуновой. – Волгоград : Парадигма, 2010. – С. 151–156.

9. Фалалеев, А. В. Правовая природа ущерба, причиненного Донскому казачеству как репрессиро-

ванной культурно-этнической общности / А. В. Фалалеев // Актуальные вопросы современной юриспруденции. Ч. I. – Волгоград : ВРО МСЮ, 2002. – С. 85–88.

10. Фалалеев, А. В. Реабилитация казачества как правовой институт / А. В. Фалалеев // Формирование институционально-правовой среды современной России. – Волгоград : Университет, 2002. – С. 28–30.

11. Фалалеев, А. В. Роль казачества в повышении устойчивости сельских территорий / А. В. Фалалеев // Полиэтнический макрорегион: язык, культура, политика, экономика : тез. докл. Всерос. науч. конф., 9–10 окт. 2008 г., Ростов-на-Дону / отв. ред. акад. Г. Г. Матишов. – Ростов н/Д : Изд-во ЮНЦ РАН, 2008. – С. 331–335.

**LOCAL COSSACK SELF-GOVERNMENT:  
THE LEGAL BASIS, MODALITIES, PROSPECTS  
(THE CASE STUDY OF VOLGOGRAD REGION)**

*A.V. Falaleev*

This article deals with the regulation of the local Cossack self-government within the legal framework at the present stage of the state-municipal construction. The author puts forward a proposal to include the principles confirming the basis of the Cossack self-administration into the regulations of municipal entities.

**Key words:** *local Cossack self-government, rehabilitation, legal basis, municipal unit, charter.*