

Федеральное агентство по образованию
Ставропольский государственный университет

На правах рукописи

Бондарев Павел Васильевич

**Конституционно-правовые основы
деятельности казачьих объединений в
субъектах Российской Федерации на территории
Южного федерального округа**

12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
профессор Мухачёв И.В.

Научный консультант:

доктор политических наук,
доцент Масалов А.Г.

Ставрополь – 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | | |
|--|--|-----|
| Введение | | 3 |
| Глава 1. | Становление и развитие конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в России | 18 |
| 1.1. | Теоретические аспекты исследования конституционно-правовых норм, регулирующих деятельность объединений российского казачества | 18 |
| 1.2. | Генезис государственно-правовых основ деятельности казачьих объединений в России | 48 |
| Глава 2. | Содержание конституционно-правовых основ деятельности объединений современного российского казачества в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа | 78 |
| 2.1. | Федеральные конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в России: содержание и тенденции развития | 78 |
| 2.2. | Особенности конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа | 107 |
| Заключение | | 142 |
| Список использованных источников и литературы | | 149 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена объективными потребностями научного осмысления радикальных изменений российского законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, процессов формирования в социально-политической системе российского общества институтов и организаций, претендующих на правомочия артикуляции и защиты конституционных прав и свобод граждан России, в том числе граждан идентифицируемых с казачеством, которое законодательно отнесено к народам, репрессированным советским Правительством по политическим мотивам.¹

Теоретико-прикладной характер общественных запросов на научное осмысление проблем формирования и реализации конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях в полной мере соответствует потребностям научно-методического обеспечения процесса развития правового государства и гражданского общества в России, объективной необходимостью формирования на всей территории Российской Федерации единого правового поля, обеспечивающего полную и эффективную реализацию всеми гражданами конституционных прав и свобод.² Актуальность исследования проблем конституционно-правового регулирования деятельности казачьих обществ в Российской Федерации органично вытекает из задач, которые Президент России В.В. Путин поставил перед российскими юристами на совещание руководителей законодательных собраний субъектов Российской

¹ См., например: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572; О реабилитации казачества: Пост. Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. № 321-1 // Российская газ.- 1992. - 23 июля.

² См., например, Колосова Н. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации // Закон и право. - 2002. - № 9. - С. 77; Ренов Э. Верховенство Конституции РФ и федеральных законов – основной правовой принцип // Хозяйство и право. - 2000. - № 1. - С. 32-41 и др.

Федерации и посланиях к Федеральному Собранию Российской Федерации.¹

Демократические процессы развития в современной России правового государства и гражданского общества сопровождаются восстановлением в социально-политической структуре традиционных для досоветской России социальных институтов и общностей, к числу которых относится казачество. Масовость казачьих объединений обеспечивается многочисленной социальной базой, которую составляют потомки казачьих родов и граждане, сочувствующие казачьему движению и поддерживающие его. По оценкам экспертов, в России насчитывается около 4,5 млн. граждан, относящих себя к потомкам российских казаков.²

Как отмечалось в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. № 355 «Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству»: «Движение за возрождение российского казачества, подвергнувшегося репрессиям в годы советской власти, приобрело широкий размах в 80-е годы».³ С тех пор социальные формирования, носящие наименование «казачьи», развивались количественно и качественно, трансформировались из разрозненных неформальных групп энтузиастов в систему казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и несистематизированное множество общественных объединений граждан, признающих себя потомками казаков.

Конституционно-правовые основы возрождения и деятельности казачества призваны обеспечивать Конституция Российской Федерации и федеральное

¹ См.: Законы субъектов Российской Федерации должны быть работоспособными: Выступление В.В. Путина на совещание руководителей законодательных собраний субъектов РФ // Журнал российского права. - 2002. - № 7. - С. 3-6; Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 16 мая 2003 г. // Новые законы и нормативные акты. - 2003. - № 21. - С. 3-16; Журнал российского права. - 2003. - № 6. - С. 3-14.

² См.: Русский обзор. - 1992. - № 1-2. - С.14.

³ Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. № 355 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 3. - Ст. 210.

законодательство. Нормативно-правовая база деятельности казачьих объединений за период с 80-х гг. XX в. до настоящего времени неоднократно модернизировалась в зависимости от характера отношений государства к казачьим обществам и общественным объединениям. Используя свои конституционно-правовые возможности, законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления адаптируют федеральное законодательство к конкретным региональным и местным условиям.

Однако при этом повсеместно допускались нарушения «Основных положений концепции государственной политики по отношению к казачеству», вследствие чего современная правовая база деятельности казачьих объединений в разных субъектах Российской Федерации несистематизированна, имеет существенные отличия. Обусловленное этими обстоятельствами большое разнообразие политико-правовых механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с казачьими объединениями в различных регионах значительно осложняет деятельность объединений казаков, препятствует решению многих актуальных социально-политических, экономических и иных проблем возрождения казачества и использования его созидательного потенциала в интересах всего российского общества.¹

Большое влияние на формирование правового поля деятельности казачьих объединений оказал Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества», в соответствии с которым проведена модернизация государственного управления казачьими обществами, внесенными в государственный реестр.² Однако меры, предусмотренные Указом Президента России, были выполнены не в полном объеме, с большими задержками, вследствие чего действовавшая ранее

¹ См., например, Должной поддержки федерального центра казачеству нет // Казачий Терек. - 2003. - № 1-2 и др.

² См.: О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества: Указ Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 249 // Казачий Терек. - 2003. - № 1-2.

система управления деятельностью казачьих обществ была разрушена,¹ а новая его модификация, предусмотренная данным Указом, в полной мере не создана.

При сложившемся положении конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений не соответствуют объективным потребностям развития казачества, его более активного вовлечения в социально-политические реформы государства и развития гражданского общества в России. В связи с такими обстоятельствами тема диссертационной работы приобретает особую актуальность и теоретическую и практическую значимость.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы формирования и развития российского казачества изучались учеными – представителями различных отраслей знания.

Родоначальниками исторических исследований казачества в дореволюционный период являлись Л.В. Бентковский, И.О. Дебу, М.А. Караулов, П.П. Короленко, И.Д. Попко, В.А. Потто, А.И. Ригельман, Е.П. Савельев, Е.Д. Фелицын. Их научные работы заложили основы не только казачьей историографии, но и содержали многочисленные данные о правовых отношениях царской администрации с казачеством.

Некоторые факты истории развития конституционно-правовых основ жизнедеятельности казачества в условиях Российской Империи рассматривались в работах Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, С.М. Соловьева и других историков.

С середины XIX века публиковались статистические материалы и официальные отчеты о казачьих войсках, о культуре и быте казаков, а также сборники правовых документов, относящихся к деятельности российского казачества.

Большой информативностью и научной ценностью для исследования проблем правового регулирования деятельности казачества царской администрацией обладают документы, опубликованные в различных сборниках норма-

¹ См.: Масалов А.Г. Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях: Дис. ... доктора полит. наук. – Ставрополь, 2004. – С. 54.

тивных актов Государства Российского.

Однако в научных работах дореволюционного периода не был выработан единый методологический подход к исследованию генезиса казачества и правовых основ его жизнедеятельности, не получили однозначного решения вопросы об условиях его зарождения, основных этапах исторического развития.

В советское время деятельность ученых определялась идеологическими установками коммунистической партии, вследствие чего в публикациях допускались искажения отдельных исторических фактов и научные работы того периода заслуживают критического переосмысления.

Радикальный поворот научной общественности к деидеологизированному объективному освещению отношений государства и казачества наметился на Всесоюзной научной конференции «Казачество в Октябрьской революции и Гражданской войне», проходившей в г. Черкесске в 1980 г. В последующие годы исторические, правовые, политические, этнологические и иные аспекты казачества обсуждались на научных конференциях «Проблемы возрождения казачества» (Ставрополь, 1992 г.), «Казачество в истории России» (Анапа, 1993 г.) и других. В докладах и выступлениях некоторых участников научных конференций были представлены материалы исследования правовых аспектов исторического развития казачества и современного политико-правового обеспечения процесса его возрождения.

Различные государственно-правовые проблемы, связанные со становлением и развитием гражданского общества в России, в том числе деятельности казачьих объединений, затрагивались в работах виднейших отечественных правоведов: О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, Н.С. Бондаря, В.О. Лучина, Н.А. Богдановой, А.Н. Писарева, И.В. Мухачёва и др.

Новые сведения о регулировании отношений казачества с населением полиэтничных регионов содержатся в работах историков, политологов и этнографов В.С. Белозерова, В.С. Берковича, Н.И. Бондаря, Н.Ф. Бугая, Н.Н. Великой,

В.Б. Виноградова, Л.Б. Заседателевой, О.В. Матвеева, Т.А. Невской, П.И. Пучкова, В.А. Тишкова, С.А. Чекменева.

Результаты исследований об отношениях советского государства с казачеством в период Гражданской войны были опубликованы в научных работах И.Н. Алексеенко, А.В. Венкова, С.В. Волкова, Е.И. Демешиной, С.А. Кислицына, С.В. Кропачева, М.В. Назарова, В.Н. Ратушняка, Л.И. Футорянского, П.Г. Чернопицкого, а также С. Ауского, А. Гордеева, Г. Губарева, Д. Пеннера, других российских и зарубежных авторов.

Данными о современном казачестве, правовых основах его деятельности обогатили науку монографии и диссертационные работы О.В. Агафонова, О.О. Антропова, М.П. Астапенко, В.М. Воинова, А.И. Изюмова, С.А. Козлова, И.Я. Куценко, А.Г. Масалова, В.Н. Сергеева, Р.Г. Тикиджьяна, А.П. Трута, Л.Л. Хоперской.

Философское осмысление проблем возрождения казачества нашло отражение в работах В.А. Авксентьева, А.А. Басалая, В.Н. Вырелкина, В.В. Глущенко и ряда других ученых. Философские работы, посвященные казачеству, способствуют осмыслению феномена казачества, его места и роли в обществе.

Традиции нормативного регулирования воинской службы, ведения экономики, поддержания традиций культуры и быта казачества исследованы в работах В.П. Бардыма, Г.Л. Воскобойникова, В.А. Дорофеева, А.Н. Дубинина, Р.И. Кудряшовой, М.В. Куракеевой, Н.В. Рыжковой, Е.М. Трусовой, В.Н. Чернышева и ряда других историков, культурологов, социологов, этнографов. Такие работы содержат сведения о факторах возрождения и деятельности казачества в современных условиях.

Специальные исследования правовых отношений органов государственной власти и российского казачества проводились юристами А.С. Дугинец, Е.И. Дулимовым, Ю.А. Колесниковым, И.С. Сурковой, И.В. Чаплиевым, Я.В. Шаповаловой. В их работах содержатся значительные по объему и содержанию

сведения, которые можно использовать при исследовании состояния и тенденций развития конституционно-правовых основ деятельности казачества.

Разработкой методов юридического анализа научных проблем занимались В. Витушко, Г. Назаренко, А. Пелипенко, К. Серсенов и другие юристы, работы которых служат развитию методологии юридических наук и использованы в настоящем диссертационном исследовании в качестве образцов научно-познавательной деятельности.

Крупный вклад в исследование проблем разработки и принятия правовых документов, обеспечивающих нормативные основы возрождения казачества в конце XX века, внесла доктор исторических наук Т.В. Таболина. В ее научных работах тщательно анализируются политические и правовые факторы, оказывающие доминирующее влияние на формирование правовых основ возрождения российского казачества в 90-х годах XX века.

Сведения о политико-правовых факторах, предопределяющих развитие законодательной базы деятельности казачьих объединений в современных условиях, содержат ежегодные послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, доклады и статьи руководящих работников государственных органов и лидеров казачества, а также аналитические доклады ведущих научных центров России.¹

Различные аспекты жизнедеятельности казачества рассмотрены более чем в семидесяти диссертационных работах, раскрывших отдельные региональные или отраслевые аспекты изучаемой проблемы.² Однако до настоящего

¹ Иванов В.Н. Россия: социальная ситуация и федеративные отношения. – М., 1999; Иванов В.Н., Яровой О.А. Российский федерализм: Становление, развитие. – М., 2000; Кузнецов В.Н. Социология безопасности: формирование культуры безопасности в трансформирующемся обществе. – М., 2002; Осипов Г.В. Реформирование России: реальность и перспективы. – М., 2003.

² См., например, Ковалева О.В. Политико-правовые аспекты статуса казачества в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2003; Савченко Д.И. Терское казачество в истории присоединения Северного Кавказа к России (XVI – середина XIX века): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Пятигорск, 2003; Титлина Е.Ю. Политика российского государства в формировании дальневосточного казачества: сущность, особенности, перспекти-

времени специальные исследования формирования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений еще не проводились. В связи с этим настоящее исследование является одним из первых, в котором с позиций науки конституционного права исследуются правовые основы деятельности современных казачьих объединений в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа. Эти обстоятельства повышают актуальность, практическую и теоретическую значимость исследования современных проблем формирования и развития конституционно-правовых основ деятельности российского казачества в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа, определяют выбор темы, объекта и предмета диссертационной работы.

Объект исследования – конституционно-правовые отношения, складывающиеся в сфере деятельности объединений казачества в субъектах Российской Федерации.

Предмет исследования – конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся на территории Южного федерального округа.

Цель исследования – выявление конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа.

Для достижения поставленной цели решались следующие **задачи**:

- изучить теоретические аспекты исследования конституционно-правовых норм, регулирующих деятельность объединений российского казачества;
- охарактеризовать генезис государственно-правовых основ деятельности казачьих объединений в России;
- описать содержание и тенденции развития федеральных конституционно-

правовых основ деятельности казачьих объединений в России;

- определить особенности конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа.

Теоретико-методологические основы исследования составили общенаучные принципы объективности, диалектики, детерминизма, системности, конкретности, историзма, методы наблюдения, сравнения, анализа и синтеза, индукции и дедукции, фундаментальные положения юриспруденции, к числу которых относятся представления о всеохватывающем, инклюзивном и императивном характере права, а также общетеоретические и теоретико-прикладные работы юристов, историков, политологов, философов, социологов и других ученых, рассматривающих конституционно-правовые аспекты трансформации российского общества, формирования в его структуре новых и возрождения традиционных для России институтов государства и гражданского общества, тенденции общественного сознания и культуры, межэтнические отношения и другие актуальные проблемы, оказывающие влияние на процесс развития современного российского казачества.

Парадигма правового анализа изучаемого предмета реализовывалась на теоретическом и практическом уровнях с использованием сравнительно-исторического, системного, структурно-функционального подходов к научному исследованию и эмпирических методов получения конкретных данных об изучаемом предмете.

Источниками диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы и распоряжения Президента России, Постановления Правительства Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты и информационно-аналитические документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в Южном федеральном округе, и

уставные документы казачьих обществ.

В качестве **информационно-эмпирической базы** использовались результаты конституционно-правовых, политологических, социологических и иных исследований проблем деятельности казачьих объединений, а также материалы собственных эмпирических исследований соискателя.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно является одним из первых, в которых на монографическом уровне с позиций науки конституционного права комплексно исследуются правовые основы деятельности современных казачьих объединений в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа, изучаются проблемы правореализации в деятельности таких объединений, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию системы нормативно-правовых актов и правоприменительной практики в данной сфере.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В конституционно-правовых основах деятельности казачьих объединений в России предлагается выделить три структурных уровня: федеральный (включает, в том числе, нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти, действующих на уровне федеральных округов), региональный (состоит из нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации) и муниципальный (состоит из муниципально-правовых актов). Совокупность норм, закрепляющих конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений образует, таким образом, самостоятельный подинститут конституционного права России.

2. Предлагается следующее структурирование конституционно-правового статуса российских казачьих объединений: социально-политическая роль и назначение казачьих объединений; их общая правоспособность; права и обязанности таких объединений; гарантии устойчивости и реальности их правового состояния; ответственность казачьих объединений за нарушение рос-

сийского законодательства.

3. Наряду с традиционно выделяемыми принципами деятельности общественных объединений, применительно к казачьим объединениям предлагаются следующие: гласность; государственная и муниципальная поддержка (включая финансовую); учёт традиций казачьего самоуправления в административно-территориальном устройстве и организации местного самоуправления.

4. В ходе проведения муниципальной реформы на основе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ необходимо учитывать опыт местного казачьего самоуправления

5. В генезисе правовых основ деятельности современного российского казачества выделяются хронологические этапы:

- до 1991 г. - самоорганизация неполитических казачьих объединений согласно правовым актам СССР об общественных объединениях;

- в 1991-1995 гг. – разработка федеральными государственными органами правовых актов, носящих ярко выраженный политический характер и направленных на поддержку казачьих общественных объединений, признаваемых преемниками российского казачества, репрессированного советским государством;

- в 1995-1998 гг. – принятие нормативно-правовых актов, направленных на развитие организации и деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

- в 1999-2004 гг. – снижение нормотворческой активности федеральных органов государственной власти в отношении казачества, при активном формировании конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, в 2000 – 2003 гг.;

- начало 2005 г. – настоящее время – повышение активности федеральных

органов государственной власти в области конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений.

6. Наряду с писаным правом, деятельность казачьих объединений регулируется нормами обычного права, выработанными казачеством как частью российского общества.

7. Активность участия современного российского казачества в государственно-значимых мероприятиях сдерживается отсутствием специального федерального закона о казачестве и организации его государственной и иной службы; наличием противоречий между нормативно-правовыми актами, принятыми до 1998 г. федеральными органами государственной власти, и актами последующего периода; наличием противоречий между федеральными нормативно-правовыми актами и актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и муниципально-правовыми актами.

8. Практически во всех субъектах Российской Федерации, располагающихся в пределах Южного федерального округа, имеются места компактного проживания казачьего населения, предлагается включить в конституции (уставы) этих субъектов Российской Федерации специальную главу, посвященную казачеству, либо в минимальном варианте – статью, гарантирующую государственную и муниципальную поддержку (включая финансовую) деятельности казачьих объединений, в том числе по сохранению родного языка, культуры, обычаев и традиций.

9. Системы законодательства субъектов Российской Федерации, располагающихся в пределах Южного федерального округа, нуждаются в дополнении специальными законами о казачестве, в которых должен быть установлен конституционно-правовой статус казачьих объединений, а также предусмотрены конкретные меры по поддержке деятельности казачьих объединений (организация государственной и муниципальной службы членов таких объединений, создание специальных казачьих учебных заведений, сохранение и раз-

витие казачьей культуры).

10. При совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, о казачестве недопустимо наделять казаков государственно-властными полномочиями. Конституционно-правовой статус членов казачьих объединений, несущих государственную и иную службу, не имеет юридической определённости, вследствие чего жизнь, здоровье и неприкосновенность казаков недостаточно защищены законом. Необходимо принятие дополнительных федеральных, региональных и местных правовых актов, обеспечивающих реальность такой защиты.

11. На основе анализа законодательства о политических партиях делается вывод о необходимости государственной финансовой поддержки казачьих объединений. Казачьи объединения, участвующие в несении государственной и иной службы, как и политические партии, должны финансироваться из бюджета Российской Федерации и бюджета субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его актуальностью, научной новизной и возможностью использования полученных теоретических положений и научно-обоснованных предложений для совершенствования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений, рационализации и активизации процесса вовлечения казачьих обществ в решение актуальных проблем государства и гражданского общества в России.

Научно-методологическая значимость работы состоит в обосновании и апробации интеграционного подхода к исследованию конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях, выборе показателей и индикаторов, характеризующих состояние, динамику развития и эффективность влияния нормативных правовых актов на деятельность казачьих объединений. Они могут использоваться для совершенствования понятийного

аппарата науки конституционного права и других наук, а также в последующих конституционно-правовых исследованиях проблем российского общества в целом и казачества, как его части.

Теоретико-прикладное значение диссертации обеспечивается выявленными предпосылками и факторами, тенденциями развития российского казачества, знание которых позволяет вырабатывать и реализовывать адекватную эффективную конституционно-правовую политику в отношении этого социально-политического института.

Диссертация и подготовленные на ее основе публикации вводят в научный оборот и практику новые сведения о состоянии и тенденциях развития конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа. Полученные данные служат научной основой для дальнейшей законотворческой деятельности в Российской Федерации и ее субъектах, разработки программ взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и казачьих объединений.

Материалы диссертации могут использоваться в качестве информационной базы для последующих исследований, в учебном процессе при преподавании дисциплин государственно-правового цикла; служить научной основой для региональных разделов учебных программ образовательных учреждений, предусматривающих изучение истории и проблем современного конституционно-правового регулирования деятельности объединений российского казачества на территории Южного федерального округа Российской Федерации.

Апробация результатов исследования осуществлялась посредством публикации 6 научных работ, в т.ч. монографии (5,99 п.л.) и 5 научных статей, а также выступлений на 4 научно-практических конференциях.

На материалах исследования подготовлены предложения, доложенные Большому кругу и правлению Терского войскового казачьего общества, обсуж-

денные на семинарах руководящих работников правоохранительных органов и атаманов казачьих обществ Ставропольского края.

Результаты исследования использованы автором при подготовке предложений по проекту закона Ставропольского края «О казачестве в Ставропольском крае» (2003 г.), а также в предложениях по проекту федерального закона «О государственной службе казачьих обществ Российской Федерации» (2004 г.) и «О государственной службе российского казачества» (2005 г.), проектам краевых целевых программ «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы» (2003 г.) и «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2006-2008 годы».

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников и литературы, включающего 317 источников, в том числе 4 на иностранных языках.

Глава 1. Становление и развитие конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в России

1.1. Теоретические аспекты исследования конституционно-правовых норм, регулирующих деятельность объединений российского казачества

Современное казачество представляет собой яркий военно-общественный институт российского общества, который, к сожалению, к настоящему времени исследован все еще не в полной мере. Данное положение вещей касается как истории казачества, так и, но в гораздо большей степени, конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений.

При изучении феномена российского казачества ученые разных научных специальностей использовали разнообразные методологические парадигмы, вследствие чего в научных работах и политических документах обнаруживаются многочисленные определения сущности казачества. Поэтому при организации научного исследования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений первостепенное значение приобретает определение сущности современного российского казачества. Однако исследование генезиса казачества затруднено отсутствием достоверных документов о начальных периодах его истории, которые утрачены в ходе боевых действий или целенаправленно уничтожены царской администрацией для сокрытия нежелательных для нее фактов договорно-служилых отношений казачьих общин и царской администрации, а также некоторых прав на пользование землей и другими местными ресурсами и т.п. вольностей, «навечно» предоставленных казакам российскими монархами.

Для выявления сущности социальной общности, обозначаемой этнони-

мом «казачество», проведем вторичный анализ результатов имевших место ранее научных исследований. В частности, некоторые зарубежные авторы из числа казаков-эмигрантов утверждают, что «казачество - особая форма нашего имени, возникшая, видимо, у западных славян и пришедшая к нам через украинцев и белорусов. В старых актах его нет. По аналогии с определениями «славянство», «еврейство», слово «казачество» можно относить только ко всем казакам, взятым вместе, с их духовной сущностью, с их бытом, диалектами и другими национальными свойствами. В этом значении его употребляли вначале и русские авторы».¹

Однако такое представление казачества не является исчерпывающим и общепринятым, поэтому вопрос о происхождении казачества остается окончательно неразрешенным² и исследователи, отстаивающие альтернативные научные позиции, иногда ошибочно представляют казачество неким монолитом и пытаются вывести некие общие «законы» его развития.³

Для получения представления по этому поводу рассмотрим процессы трансформации казачества из разрозненного множества общин «вольных» людей в военно-служилое сословие.

Судя по материалам исторических исследований, «вольные казаки» были независимыми от славянских князей, а затем и Московского государства и представляли собой самостоятельно организованные объединения вооруженных людей, самопоселявшихся на верхнем и нижнем Дону (Хоперские, ВерхнеДонские и Нижне-Донские казаки), Сунже и Тереке (Гребенские и Терские

¹ См.: Казачий словарь-справочник: В 3-х т. / Издатели А.И. Скрылов, Е.В. Губарев / Репринтное изд.: Кливленд, Охайо, США. 1966-1969. – М., 1968. - Т. 2. - С. 39-40.

² См.: Сильное казачество – сильная Россия. Интервью атамана войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» В.П. Водолацкова // Российский штандарт. - 2003. - № 3.

³ См.: Маркедонов С.М. Казачество: единство или многообразие? (Проблемы терминологии и типологизации казачьих сообществ) // Общественные науки и современность. – 2005. - № 1. - С. 96.

казаки), Кубани¹. Они «находились в большей или меньшей зависимости от государства, более или менее подчинялись его распоряжениям»² и строили отношения с государствами на договорной основе. Постепенно характер отношений «вольных казаков» с Московским государством изменялся. К началу русской колонизации Северного Кавказа, заложения Азово-Моздокской Линии и покорения Кабарды «...первым пионером, первым колонизатором является казак – вернейший слуга Русского государства, и казачьи станицы, а равно и слободки, образовавшиеся при крепостях, послужили основанием к развитию русского владычества в крае».³

Известный историограф казачества Е.П. Савельев обнаруживал документы о существовании «казаков ордынских». Летописи сообщали, что в 1492-1493 гг. ордынские казаки захватили три села в землях Рязанского княжества, а впоследствии разоряли купеческие и посольские караваны.⁴ Такие казаки были своеобразными преступными объединениями, которые преследовались всеми государствами за нарушения международных договоров и законов.

Заметную роль в истории России сыграли «служилые» (состоявшие на регулярной воинской службе) Рязанские казаки, которые в 1444 г. участвовали в сражениях с татарским царевичем Мустафой. При покорении Казани Московским князем Иваном Васильевичем (Грозным) в его войсках на договорных (контрактных) условиях служили около 7 тыс. донских и рязанских казаков.

С 1468 г. в летописях упоминались казаки московские, с 1471 г. – азовские, с 1474 г. – крымские, с 1491 г. – мещерские, городецкие, с 1515 г. – бел-

¹ Здесь имеются ввиду кубанские черкасы (черкасское казачество). По сведениям А.И. Ригельмана, они были древним и сильным славянским племенем, которое в течение нескольких веков с отчаянным упорством отстаивало свою «греческую» веру и независимость. Часть их раньше XII в. переселилась на Днепр или погибла в неравной борьбе с врагами. Остатки их в семидесятых годах XVIII в. были истреблены чумой (См.: Ригельман А.И. История или повествование о Донских казаках из российских и иностранных источников, летописей, древних дворцовых записей и из журнала Петра Великого. – М., 1778. – С. 40).

² Потто В.А. Два века Терского казачества. – Ставрополь, 1991. – С.305.

³ Потто В.А. Два века Терского казачества. – Ставрополь, 1991. – С. 289.

⁴ См.: Савельев А.П. – С. 195. Древняя история казачества. – М., 2002. – С. 195.

городские.¹ Впоследствии документально отмечалось появление иных групп казаков.

Отдельные группы казаков также служили Речи Посполитой, Крымским ханам и Оттоманской Порте, участвовали в военных действиях на стороне противников России.

Со всеми государствами «вольные» казаки имели договорные отношения, связанные со службой в пограничной страже, участием в различных войнах. В исторических источниках конца XV – начала XVI в. упоминаются казаки, проживавшие во многих регионах Московского государства, среди которых выделялись «служилые» казаки, нанимавшиеся выполнять «различные службы государству», «знатым людям» и даже патриарху, и вольные, свободно «казакующие в поле».²

Только в 20-х годах XVIII века Петру I удалось ввести практику назначения в казачьи войска наказных атаманов, вследствие чего произошло огосударствление казачьих сообществ, проживавших на территории России, их полное подчинение царской администрации. Так за XVIII - XIX вв. российское казачество прошло путь от разнородных полиэтничных и поликонфессиональных социальных общностей, имевших разный характер отношений с государством, до административно организованного полупривилегированного военно-служилого сословия. В 1893 г. в Империи насчитывалось 2,6 млн. казаков, а в 1917 г. – 4,4 млн. человек войскового сословия. В военное время казачьи войска призывали на службу 4,2 тыс. казачьих офицеров и 177,1 тыс. нижних чинов, но в период первой мировой войны фактически призывалось 307 тыс. офицеров и нижних чинов из 540 тыс. казаков призывного возраста.

Вплоть до марта 1917 года государственное управление казачеством осуществлялось на основе законодательства Российской Империи. Жизнедея-

¹ См.: Там же. – С. 195-196.

² См.: Маркедонов С.М. Казачество: единство и многообразие? (Проблемы терминологии и типологизации казачьих сообществ) // *Общественные науки и современность*. – 2005. - № 1. - С. 102-103.

тельность казачества регламентировалась указами императоров, Правительствующего Сената и директивами других государственных органов.

Интересно также отметить, что в многочисленных проектах территориального переустройства России (как федеративного, так и унитарного) большинством их авторов фактор казачьей самобытности всегда учитывался. В одной из наиболее серьёзных работ, посвящённых дореволюционным проектам территориального устройства России – монографии Ю.Л. Шульженко отмечается, в частности, что в проекте Н. Муравьёва предполагалось (по примеру проекта П.И. Пестеля) самостоятельность и самобытность Донского казачьего войска обеспечить путём выделения особой Донской области. В работах М.П. Драгоманова предлагалось разделить Россию на 20 автономных образований, соединённых между собой федеративной связью, в том числе Земли Казачьи и т.д.¹

После Октябрьской революции, в ноябре 1917 г. казачество лишилось социально-правового статуса военно-служилого сословия и политико-правовых основ особой войсковой административно-территориальной организации. Нормативно-правовой базой отношений советского государства и казачества стало законодательство РСФСР, иных союзных республик и СССР, которые нарушили преемственность правовых традиций Российской Империи, в том числе и в области правового регулирования деятельности казачества. Декретом ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» казачество лишалось наследуемых обязанностей долговременной иррегулярной воинской службы и связанных со службой правомочий на своеобразный режим землепользования. Согласно директиве Оргбюро ЦК РКП (б) от 24 января 1919 г. в отношении казачества советское государство стало применять массовые репрессии. В 1920 г. органы казачьего управления в местах компактного проживания казаков повсеместно заменялись советскими учреждениями. Согласно

¹ См.: Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М.: Институт государства и права Российской Академии Наук, 2005. с. 45; 54.

постановлению октябрьского (1924 г.) пленума ЦК РКП (б) «По вопросу о казачестве» осуществлялись принудительные меры «социального выравнивания» казаков и иногородних в бывших областях и округах казачьих войск. Государственные репрессии в отношении казачества, официально прекращенные в 1936 г.¹, разрушили системообразующие политико-правовые основы жизнедеятельности казачества, действовавшие в Российской Империи.

Только в 1990-х годах российское казачество стало восстанавливаться как социальная общность и социально-политический институт. В 1990-х гг., в период системного кризиса российского государства конструктивно ориентированные казачьи объединения являлись одной из самых организованных сил гражданского общества, выступивших за Российскую Федерацию как единое суверенное государство, против сепаратизма и национализма. Казачество сыграло важную роль в стабилизации социально-политической обстановки в стране, укреплении российской государственности.

Восстановление и развитие казачества происходит на основе обновляемого российского законодательства, исследованию которых посвящена настоящая диссертационная работа.

При изучении научных работ, посвященных российскому казачеству, отмечается несколько различных методологических подходов к определению сущности казачества: как народа (этноса); как военно-служилого сословия (части армии); как своеобразной части русского народа.² В частности, некоторые ученые полагают, что «на рубеже XVII – XVIII вв. казачество характеризовалось как «субэтнос», имевший тенденцию превращения в этническую целостность. Эта тенденция была прервана закреплением его в виде служилого

¹ 30 апреля 1925 г. пленум РКП (б) признал недопустимым применение насильственных мер в борьбе с остатками казачьих традиций, а 20 апреля 1936 г. ЦИК СССР принял решение о прекращении ограничений по службе казаков.

² См.: Тикиджьян Р.Г. Казачество России: история и современность // Социально-политический журнал. 1994. - № 3-6. - С. 214.

сословия Российской Империи ». ¹ Другие авторы полагают, что «на языке этнографии казачество – это народ, донациональное этническое образование». ²

Основания для признания казачества «народом» в традиционном понимании этого слова ³ дают эмпирические признаки: общая территория компактного совместного длительного проживания казаков, объединявший их военно-служилый образ жизни, выработавший своеобразную психологию, язык (точнее – говор), традиции, обряды, ритуалы. Они выработались в связи с сильной зависимостью от экономических, социально-политических и иных факторов проживания казаков в конкретных условиях, характерных для казачества до 1917 г., когда его основным системообразующим фактором являлась иррегулярная военная служба. Она поддерживалась царским Правительством посредством сохранения единых для всех казаков нормативных правовых основ деятельности, сословных обязанностей и некоторых привилегий, льгот.

Представление российского казачества русским субэтносом требует признания исторических фактов сближения многонациональных компонентов казачества на основе славянской, великоросской этнической основе, единого языка, православия, традиций, бытового уклада. Поэтому в самом казачестве обнаруживались существенные специфические групповые отличия в культуре, психологии, военно-служилом укладе жизни. Эти отличия, в свою очередь, отражались на структуре казачества, которое имело существенные отличия в культуре офицерства и рядового казачества. Казачьи старшины (офицеры) отличались от остального казачества размерами жалования и земельных наделов, большими привилегиями и льготами. С 1775 г. командование казачьих войск и частей комплектовалось царской администрацией из числа прикомандирован-

¹ Тикиджьян Р.Г. Казачество России: история и современность // Социально-политический журнал. 1994. - № 3-6. - С. 215.

² Вырелкин В.П. Философские проблемы возрождения казачества // Там же. - С. 210.

³ В словаре русского языка под ред. - С.И. Ожегова (М., 1988. - С. 313) дано четыре определения сущности слова «народ»: население страны; тождественное нации, народности; основная трудовая масса населения; тождественное слову «люди».

ных к казачьим войскам армейских генералов и офицеров. С 1789 г. по указу императора Павла вводилась практика присвоения казачьим старшинам воинских званий, соответствующих чинам офицеров регулярной армии. Вместе с первым офицерским чином казак получал личное дворянство, а офицер, получивший чин полковника, либо награжденный орденом св. Георгия, св. Владимира или другими орденами 1 класса, становился потомственным дворянином.¹

С 1870 г. земельные участки отставных казачьих офицеров и войсковых чиновников, закреплялись за ними в потомственную (наследуемую) собственность «для прокорма вместо пенсий». Практика наделения казачьих офицеров дворянскими привилегиями порождала социальную неоднородность казачества, его дифференциацию по чинам и правам землевладения. Получая за верную службу дворянское звание, земельные наделы и жалование в 5-10 раз больше, чем рядовые казаки, казачьи генералы и офицеры объективно дистанцировались от остальных «рядовых» казаков. Такое положение обеспечивало царской администрации возможность надежного управления казачьими войсками «изнутри», через казачьих офицеров.

Однако в 1848 г. был установлен запрет на назначение потомственных казаков наказными атаманами казачьих войск.² В отношении казаков действовали и другие ограничения: запрет на свободный выход из казачьих общин, изменение местожительства и рода деятельности.

Только с 1885 г. неслужилым, уволенным в отставку офицерам и казакам разрешалось заниматься научной, административной деятельностью без выхода из станичных обществ. Такая политика царской администрации препятствовала подготовке и выдвижению из казачьей социальной общности ее лучших представителей на высшие уровни военной, политической и творческой элиты.

Капитализация экономики России в конце XIX – начале XX века усилила

¹ См.: Ауский - С. Казаки. Особое сословие. – М. - СПб., 2002. - С. 88.

² При этом сохранялась практика выборов станичных атаманов с их последующим утверждением войсковыми наказными атаманами.

имущественную дифференциацию казаков на «домовитых» (зажиточных) и «голутвенных» (бедных). В начале XX в. среди, например, кубанских казаков голутвенными считались 48%, середняками – 41,1%, домовитыми, зажиточными — 10,9%.¹ Последние могли откупиться от полковой службы, попасть в разряд неслужилых и успешно заниматься земледелием на арендуемых у служилых казаков землях или вести другие прибыльные виды бизнеса и коммерции.

Колонизация Северного Кавказа сопровождалась активной миграцией невойскового населения в этот регион. Под прикрытием воинских гарнизонов и казачьих станиц на новых государственных землях селились предприимчивые люди, искавшие удачу в местах с богатыми и малоосвоенными природными ресурсами. 29 апреля 1868 г. законодательно было дозволено российским подданным невойскового сословия селиться и приобретать недвижимую собственность на землях казачьих войск без согласия местной администрации. С 1870 г. снимались и другие значительные ограничения прав невойсковых поселенцев. Им разрешалось выкупать частные земли у казачьих офицеров, арендовать свободные войсковые земли и семейные наделы у казаков, которые из-за занятости службой не могли их эффективно обрабатывать. Поэтому социальная структура в областях казачьих войск стала радикально меняться. Если в 1859 г. в казачьих областях 82% населения составляли казаки, то в 1870 г. их численность в общей структуре населения снизилась до 73%, а к 1887 г. – до 68%. В Донской области, например, неказачье население составляло 683,7 тыс. человек (74,9%), в Кубанской – 334,3 тыс. человек (55,6%).² В Терской области в начале XX века казаки составляли только 18,2% населения.

Быстрыми темпами шел рост численности и городского населения. Так, по данным переписи населения 1897 г., в городах Владикавказе, Пятигорске, Георгиевске, Грозном, Кизляре, Моздоке проживало уже 11,9% населения Тер-

¹ См.: Шебзухова Т.А. К вопросу о пореформенной колонизации Северокавказского региона // Северный Кавказ: геополитика, история, культура: Материалы всерос. науч. конф. Ставрополь, 11-14 сентября 2001 г. – М. - Ставрополь, 2001. - С. 61.

² См.: Ауский - С. Казаки. Особое сословие. – М. - СПб., 2002. - С. 84.

ской области. В этих городах к гражданскому управлению допускалось невоинское население, горцы.¹

Развитие промышленности в казачьих областях способствовало численному росту рабочего класса на Северном Кавказе, но казаки не могли его пополнить в связи со спецификой иррегулярной службы, необходимостью обеспечения постоянной боеготовности и ограничениями на выход из станичных общин.

Патриархально-общинная форма служебной, экономической, духовной жизнедеятельности способствовала выработке у казаков и закреплению их повседневной практикой принципов корпоративной ответственности, взаимной поддержки и выручки. Для поддержания строгой дисциплины в казачьих войсках использовалось эффективное экономическое средство - лишение сословных привилегий на право пользования землями и иными ресурсами казачьих войск. Каждый казак с 17-летнего возраста получал из станичного юрта (земельного фонда) пай – участок пахотной земли, сенокосы и право пользования другими станичными угодьями. Заработанные средства должны были использоваться казаками для покупки строевой лошади и экипировки для полковой службы. Естественные процессы распада казачьей общины, как архаичной формы общинной жизнедеятельности, искусственно сдерживались царской администрацией.

Формализация казачества как особого военно-служилого сословия, детерминированного российским законодательством, позволяет считать российское казачество дооктябрьского периода социально-политическим институтом, который имел двойственный характер. С одной стороны, он являлся частью государственного механизма, в котором казачество обеспечивало обороноспособность страны и поддержание общественного порядка в местах своего ком-

¹ См.: Кемпинский Э.М. Этнополитические особенности управления Терской области на рубеже XIX - XX вв. // Северный Кавказ: геополитика, история, культура: Материалы всероссийского науч. конф., 11-14 сентября 2001 г.: В 2-х ч. – М. - Ставрополь, 2001. - Ч. 1. - С. 157-158.

пактного проживания, службы. С другой стороны, - казачество было таким элементом гражданского общества, который в форме станичной общины с патриархально-круговой демократией решал множество местных проблем населения во всех сферах жизнедеятельности от политических и экономических до семейно-брачных. Так, станичные общества самостоятельно распределяли земельные паи и другие угодья, определяли очередность призыва на полевую (полковую) службу или назначения на станичную службу, отправляли казачьи семьи в новые поселения для обеспечения службы на колонизируемых приграничных территориях, а также оказывали социальную помощь нуждающимся семьям, вдовам и решали другие вопросы общинной жизни.

О многокомпонентном составе современного казачества пишет и С.М. Маркедонов. Он указывает, что казачество нельзя рассматривать как единый феномен, а определение казачества, сконструированное в определенных исторических условиях, должно постоянно дополняться и усложняться, поэтому казачество необходимо исследовать комплексно, всесторонне.¹

Систематизация научных работ, посвященных исследованию феномена казачества, позволяет выделять несколько принципиально различающихся теоретико-методологических парадигмы представления генезиса казачества - официальную, миграционную, автохтонную (местную).²

Поэтому авторы научно-справочного издания «Российское казачество» утверждают, что «не установлено точно и время появления казачества. Одни исследователи относят его к концу XIV в., другие – к XVI в., третьи же считают, что казаки или какие-то сходные с ними группы появились в гораздо более раннее время – в X в., а может быть, даже в VI веке.»³

¹ См.: Маркедонов С.М. Казачество: единство или многообразие? (Проблемы терминологии и типологизации казачьих сообществ) // Общественные науки и современность. – 2005. - №1. - С. 99.

² Казачество России. Информационно-справочные материалы. – Ростов-на-Дону, 2001. - С. 16.

³ Российское казачество. Научно-справочное издание. – М., 2003. - С. 21.

Дискуссии о сущности казачества имеют не только теоретическое, но и политико-прикладное значение, так как от их результатов зависит определение сущности современного российского казачества и разработка правовых основ его возрождения и дальнейшего развития.

Для получения адекватных выводов научного исследования представляется принципиально важным рационально выбрать методологическую парадигму исследования. При ее выборе для конкретного исследования конституционно-правовых основ деятельности казачьих обществ в современных условиях проводился вторичный анализ методологических основ изучения политических и правовых аспектов жизнедеятельности казачества, а также учитывалась разработанная А.Г. Масаловым типология основных парадигм исследования генезиса казачества, в которой автором выделяются антропологическая или автохтонная, беглохолопская, государственно-колонизаторская и интеграционная парадигмы исследования генезиса казачества¹.

Автохтонная парадигма предполагает существование казачества с древних времен как коренного народа Предкавказья и Приазовья;

- беглохолопская - представляет казаков общинами беглых холопов из московского и иных государств;

- государственно-колонизаторская – рассматривает генезис казачества как процесс его целенаправленного формирования из городских казаков, «детей боярских», других служилых людей и разнородных социальных элементов для военно-экономической колонизации новых территорий;

- интеграционная - предполагает возможность формирования казачества в Средневековой Руси и Российской Империи из разнородных элементов, которые с начала XVIII в. целенаправленно интегрировались царской администрацией в «военно-служилый народ», ставший основой казачьего военно-служилого сословия.

¹ См.: Масалов А.Г. Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях: Дис. ... доктора полит. наук. – Ставрополь, 2004. – С. 24-50.

Как показал А.Г. Масалов, наиболее продуктивной для научных исследований генезиса казачества является интеграционная парадигма, которая основана на конкретно-историческом подходе к исследованию социально-политических процессов и направлена на выявление однотипных, пространственно и хронологически связанных фактов, характеризующих зарождение и развитие казачества от «вольных» общин до военно-служилого сословия, имеющего существенные признаки социально-политического института. Интеграционная парадигма позволяет представлять историю формирования казачества нелинейным процессом, детерминированным общероссийскими, локально-региональными и местными факторами, имеющими конкретные формы проявления в реальных региональных и местных условиях.

Таким образом, при изучении феномена казачества, правовых условий и факторов его возрождения и деятельности в современных условиях целесообразно использовать комплексный методологический подход, который позволяет анализировать изучаемый предмет научного познания и синтезировать знания о генезисе казачества на разных этапах его развития в конкретных исторических условиях.

Для проведения исследования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях необходимо из объекта исследования четко выделить предмет исследования.

Предмет научного анализа представляет собой часть, сторону, особые качества объекта познания, на которых сосредоточиваются усилия исследователя. Для этого предмет исследования абстрактно выделяется в объекте посредством абстрагирования от иных частей, сторон, качеств объекта, которые условно признаются несущественными, малозначащими для изучаемого предмета. Поэтому определение предмета диссертационного исследования - конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся на территории Южного федерального округа –

осуществлено с учетом специфики конкретных методологических подходов науки конституционного права.

Правомочность выделения конституционно-правовых основ деятельности современных казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, в качестве предмета научного исследования обоснована следующими обстоятельствами:

- российское казачество представляет собой относительно самостоятельную социальную общность, в рамках которой обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан России, признающих себя казаками;

- на основе Конституции РФ разрабатывается законодательство Российской Федерации и законодательство субъектов Российской Федерации, правовые акты органов местного самоуправления, которые в современных условиях определяют правовые условия деятельности казачьих объединений;

- нормы Конституции России и принятые в соответствии с ней законодательные акты Российской Федерации, субъектов РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа, правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие условия формирования и деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и иных казачьих объединений, составляют самостоятельную систему взаимосвязанных и взаимозависимых нормативных правовых актов, имеющих определенную структуру, иерархию и степень влияния на деятельность казачьих формирований;

- исходя из принципов конституционного права России корпоративные документы казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и иных казачьих объединений, в том числе их уставы, должны соответствовать Конституции России, федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации, правовым актам органов местного самоуправления;

- конституционное право Российской Федерации, отражая правовую культуру государства и общества и, с другой стороны, оказывая на нее встречное влияние, в том числе оказывает большое влияние на процесс возрождения и деятельности российского казачества;

- гарантированность деятельности казачьих обществ в России является одним из показателей качественного состояния правовой системы Российской Федерации, эффективности ее влияния на конкретные социально-политические процессы, происходящие в Федерации, ее регионах, муниципальных образованиях.

Таким образом, конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся на территории Южного федерального округа могут рассматриваться в качестве предмета самостоятельного научного исследования.

Проведение исследования реализации конституционно-правовых норм, регламентирующих деятельность казачьих обществ, действующих в Южном федеральном округе, обусловлено тем, что в этом регионе исторически сложились места компактного проживания казаков. Так в дооктябрьском периоде истории России предки казаков, проживающих в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, относились к наиболее многочисленным Донскому, Терскому и Кубанскому казачьим войскам. В этом регионе на местах своей традиционной жизнедеятельности с 1980-х гг. активно возрождаются войсковые казачьи общества, занимающие лидирующее положение в российском казачестве.

Поэтому деятельность казачьих обществ в Южном федеральном округе отражает наиболее общие актуальные проблемы российского казачества, государственной политики в отношении него, в том числе и в сфере конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих объединений. Изучение форм и методов практической деятельности казачьих обществ позволяет выявлять

состояние и тенденции, закономерности развития возрождения и развития казачества на основе конституционно-правовых норм не только в Южном федеральном округе, но и в Российской Федерации в целом.

При проведении настоящего диссертационного исследования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений необходимо обосновать методологические основы и методики исследования.

Для изучения проблем правового обеспечения деятельности казачьих обществ и иных объединений, наука конституционного права подходит к исследованию предмета познания с позиций своей методологии.

Структура методов познания в юридических науках сложно организована и построена с учетом общей методологии гуманитарных, общественных наук. Некоторые авторы подразделяют эти методы на три группы: общенаучные, социально-гуманитарные и специально-научные методы. Возможность использования общенаучных и социально-гуманитарных методов в правовых исследованиях обосновывалась В. Витушко, А. Пелипенко, Г. Назаренко и другими учеными-правоведами¹.

По характеру получаемых данных об изучаемом предмете возможно деление методов на качественные и количественные. В основе систем индикаторов для измерения количественных характеристик лежат качественные подходы, позволяющие устанавливать сходство и отличия изучаемых предметов. Поэтому методики исследований сочетают количественные и качественные методы для получения комплексных характеристик изучаемых предметов.

Юридическими науками выработаны методологические подходы к исследованию политико-правовой системы общества и отдельных ее элементов².

¹ См.: Витушко В.А. Общенаучная методология в цивилистике // Рос. право. - 2000. - № 3. – С. 54-60; Пелипенко А.А. Методология анализа и проблемы российской государственности // Общ. науки и современность. - 2000. - № 5. – С. 104-110; Назаренко Г. Методология правопознания // Уголовное право. - 2002. - № 4. – С. 93-94 и др.

² См.: Серсенов К.М. Исследование проблемы государственного принуждения в российской юридической науке // История государства и права. - 1999. - № 1-2. – С. 15-17.

Эти методы можно подразделять на качественные, логико-философские (преобладали в исследованиях до XIX в.)¹, институциональные и качественные сравнительные (компаративные) (используются с XV в.), бихевиористские (внедрены в исследовательскую практику с XX в.); социологические, нормативно-институциональные, эмпирико-аналитические и другие.

В практике юридических исследований эффективно применяются антропологический, психологический, структурно-функциональный, коммуникативный методы, а также методы экспертных оценок и моделирования², которые нашли применение в настоящем диссертационном исследовании.

Выбор методов и разработка методик изучения конституционно-правовых основ деятельности российского казачества во многом предопределяются научной парадигмой, которой руководствуются исследователи.

Для изучения проблем конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих обществ в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, использовался общенаучный сравнительный (компаративный) метод³. Он лежит в основе многих других общенаучных и конкретных методов и методик⁴. Этот метод требует сопоставления двух и более изучаемых объектов и (или) применяется для выявления в них совпадений и отличий.⁵ При использовании сравнительного метода приходится действовать в следующей последовательности: отбирать и описывать инфор-

¹ Применение этого метода особенно наглядно в работах выдающихся немецких философ И. Канта, Г.В.Ф. Гегеля.

² См.: Серсенов К.М. Исследование проблемы государственного принуждения в российской юридической науке // История государства и права. - 1999. - № 1-2. - С. 24-32.

³ См, например, Марченко М.Н. Понятие сравнительного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. - 1999. - № 1. - С. 44-53; Марченко М.Н. Объект и предмет сравнительного права // Там же. № 2. - С. 43-54; Тимиров Ю.А. Проблемы сравнительного законовещения // Государство и право. - 1993. - № 8. - С. 43-51

⁴ См., например, Туровский Р.Т. Сравнительный анализ тенденций регионального развития России и Украины // Полис. - 1999. - № 6. - С. 49-61; Перегудов С.П. Гражданское общество в политическом измерении // Мировая экономика и международные отношения. - 1995. - №12. - С.74-85 и др

⁵ См.: Ковачев Д.А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права // Государство и право. - 1992. - № 10. - С.123-127.

мационно значимые факты; выявлять в изучаемых фактах и описывать имеющиеся в них тождества и различия; устанавливать взаимосвязи между анализируемыми фактами и другими явлениями общественной жизни в форме экспериментальных гипотез; на основе полученных фактов последовательно проверять гипотезы для их подтверждения или опровержения.

Применительно к конкретному предмету настоящего исследования сравнительный метод потребовал отбора нормативно-правовых актов о деятельности государственных органов и общественных формирований, причастных к восстановлению казачьей социальной общности и организации деятельности казачьих обществ для выявления совпадающих и отличительных качественных и количественных характеристик.

Сведения для сравнительного анализа конституционно-правовых норм, составляющих основу возрождения казачества и деятельности казачьих обществ, получены из Конституции России, законов Российской Федерации, Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ, нормативно-правовых актов федеральных, региональных органов государственной власти, правовых актов органов местного самоуправления.

Заметную роль в исследовании конституционно-правовых основ возрождения и деятельности казачьих сообществ играет информация, полученная из периодической печати, первичных материалов юридических, социологических и политологических исследований, докладов и выступлений участников научных конференций, посвященных проблеме возрождения казачества в Российской Федерации и субъектах Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. При этом выяснилось, что государственные органы редко анализируют процесс возрождения и развития казачества, эффективность применения правовых документов и принимаемых в соответствии с ними управленческих решений в отношении казачества.

Отсутствие федеральных нормативных правовых актов по вопросам, не-

посредственно относящимся к изучаемой научной проблеме, потребовало решения ряда методических проблем, связанных со сбором, систематизацией и анализом первичной информации и эмпирических данных посредством личного включенного наблюдения соискателя за процессом формирования и развития в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, конституционно-правовых основ возрождения и развития российского казачества, деятельности казачьих обществ.

В ходе исследования также проводились опросы экспертов, анализировались документы и реализовывались другие социологические методики, адаптированные к конкретному предмету настоящего диссертационного исследования.

Применение в исследовании нашел и сравнительный метод, составляющий основу системного и исторического подходов, которые также широко использованы в настоящей диссертации.

В меньшей степени в отношении предмета исследования возможно использование синхронного метода сравнения с зарубежными странами, поскольку казачество – это всё-таки специфический социальный институт практически не имеющий аналогов в зарубежных странах. Тем не менее, можно отметить, что традиции организации отрядов народной милиции, самообороны, различных дружин (в США – Национальной гвардии) присущи и другим странам. Например, как известно, поправка II к Конституции Соединённых Штатов Америки предусматривает необходимость «хорошо организованной милиции» для чего «право народа хранить и носить оружие не должно ограничиваться».¹

При проведении комплексного исследования также широко используется системный методологический подход. Он предполагает, что изучаемые явления и процессы изучаются в прямой и опосредованной связи с другими явлениями общественной жизни, в зависимости от политических, экономических, соци-

¹ См.: Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. М.: Бек, 1997. с. 30.

альных, духовных и иных факторов. В частности, возрождение и развитие казачества рассматривалось как часть общего процесса демократизации российского общества, реформирования государства и развития гражданского общества в России.

При проведении исследования конституционно-правовых норм, регламентирующих положение российского казачества, выделялись внутренние и внешние факторы, влияющие на формирование и реализацию правовых основ возрождения и развития российского казачества, деятельности казачьих объединений. Такое условное деление факторов позволило определять влияние на деятельность казачьих обществ не только внутренних, зависящих непосредственно от членов казачьей социальной общности, но и внешних воздействий, к числу которых наряду с правовыми относятся политические, экономические, этнические, внешнеполитические и другие факторы, зависящие от государства и других неказачьих социально-политических институтов и общественных формирований. Внутренние и внешние факторы совокупно воздействуют на процесс возрождения казачества, детерминируют деятельность казачьих объединений.

Специфической разновидностью системного подхода в правовых исследованиях стал людологический метод. Он предполагает рассмотрение явлений и процессов общественной жизни, как части всей жизни человеческого сообщества. Людологический метод апробирован в юридических исследованиях. Его предлагают использовать в конституционно-правовых исследованиях В. Гайков, Р. Чернов и некоторые другие исследователи¹.

В связи с большой продолжительностью периода становления, развития и возрождения российского казачества в настоящем диссертационном исследовании используется исторический подход, который традиционно широко при-

¹ См.: Гайков В.Т., Чернов Р.И. Людологический метод исследования применительно к юриспруденции // Известия вузов. Сев.-Кавказ. регион. Общественные науки. - 2000. - № 1. - С. 66-74; Прокофьев Г.С. Анализ юридического текста: некоторые вопросы теории // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. - 1995. - № 2. - С. 80-85 и др.

меняется в юридических исследованиях. Он требует, чтобы каждое явление рассматривалось в историческом развитии, как фрагмент, звено «цепи событий» общественной жизни. Причина появления и развития изучаемого предмета редко «лежит на поверхности» и практически не может с большой достоверностью описываться только современными характеристиками, поэтому для установления природной сущности познаваемого предмета и выявления причинно-следственных зависимостей, позволяющих формулировать научные законы, потребовалось изучение ранее опубликованных научных работ о генезисе казачества, в которых содержатся данные о начальном состоянии и последующих характеристиках, факторах, влияющих на изучаемый процесс формирования конституционно-правовых основ деятельности казачьих обществ. При этом реализовывался принцип историзма, который заставляет изучать историю появления и развития казачества, его государственной службы не только в современных условиях, но и в периоды царской России и советского государства.

Большое значение для настоящего диссертационного исследования имеют научные работы, посвященные истории донского, терского и кубанского казачества. Однако фундаментальных научных работ, посвященных исследованию конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях явно недостаточно. Недостаточность историографической базы существенно повышает теоретическое и прикладное значение настоящей диссертационной работы, позволяет использовать полученные данные для выработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового законодательства основ возрождения и развития российского казачества, организации деятельности казачьих объединений, их взаимоотношений с органами государственной власти и местного самоуправления.

В прикладных правовых исследованиях также применяется метод экспертной оценки, который использовался в диссертационном исследовании.

В связи со спецификой изучаемого предмета разрабатывались и применялись методы изучения политических документов и правовых актов, монографической научной литературы, публикаций в федеральной, региональной и местной периодической печати. При изучении материалов, помещенных в прессе или содержащихся в архивах, использовались методы анализа документов¹.

При подготовке диссертации обнаружилась потребность в комплексном анализе деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, казачьих объединений, участвующих в разработке и реализации конституционно-правовых норм деятельности казачьих обществ в условиях современного российского общества. Поэтому в диссертационной работе было введено понятие «механизм конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений». При выработке методологических основ и методов его анализа учитывались следующие обстоятельства.

Понятие «механизм» используется гуманитарными, общественными науками для обозначения совокупности взаимосвязанных и взаимозависимых правовых, политических, социальных институтов, обеспечивающих выполнение нормативно предписанных функций, связанных с достижением конкретных целей, поставленных создателями механизма. Для выполнения имманентных функций механизм должен обладать целостностью, иерархичной структурированностью, целенаправленной деятельностью.² Такими системными качествами должна обладать совокупность правовых, политических и иных институтов, взаимодействующих в процессе разработки и реализации правовых норм, детерминирующими возрождение и деятельность казачьих обществ и общественных объединений в современных условиях.

¹ См.: Исаков Правовые акты: общетеоретические аспекты исследования // Правоведение. - 2002. - № 3. - С. 16-28.

² См., например, Рабочая книга социолога. - М., 1983. - С. 459; Философский энциклопедический словарь. - М., 1989. - С.584-586; Краткая философская энциклопедия. - М., 1994. - С. 415 и др.

Эта система, обеспечивающая возрождение и деятельность казачества в конце XX - начале XXI века, по нашему мнению, может именоваться «механизмом конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений», так как имеет своеобразно структурированную совокупность взаимосвязанных элементов, которые взаимодействуют при создании условий для правового обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, казачьих объединений и иных общественных формирований по реализации запросов граждан России, идентифицирующих себя с российским казачеством.

Изучаемый механизм создают, помимо норм конституционного права, органы государственной власти и местного самоуправления, казачьи и иные общественные объединения, преследующие цели возрождения казачества и организации его общественно-полезной деятельности. Одновременно при помощи этого механизма государство привлекает социальные институты и общественные формирования к реализации своих потребностей в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти и правовыми актами местного самоуправления, корпоративными документами общественных объединений.

Таким образом, механизм правового регулирования деятельности казачьих объединений в конце XX – начале XXI века представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, органов государственной власти и местного самоуправления, казачьих обществ и иных казачьих объединений, которые взаимодействуют при реализации запросов граждан Российской Федерации по поводу возрождения и развитие казачества, восстановление его социально-значимых функций.

Применение системного подхода позволяет представлять изучаемый механизм частью правовой и правоприменительной системы России. Ее формирование обусловлено процессами, происходящими в обществе, и, в свою оче-

редь, активно оказывает на них обратное воздействие. Структура механизма выявляется методами структурно-функционального анализа посредством определения эмпирических признаков деятельности казачьих обществ, их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, иными социальными институтами и организациями в процессе возрождения и развития казачества, основанного на конституционно-правовых нормах.

При изучении конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений учитываются основные свойства конституционного права: всеобщность (способность оказывать влияние на все сферы общественной жизни), всепроникающий характер, инклюзивность (способность проникать во все сферы общественной жизни и сочетаться с ними), императивность (способность доминировать в отношениях с другими сферами общественной жизнедеятельности). Эти особенности конституционного права обусловили подчинение ему всех социально-политических процессов, их многочисленные и разнообразные взаимосвязи с другими сферами общественной жизни.

Исследование структуры и тенденций развития механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений проведено посредством абстрактно-теоретического выделения механизма в системе российского права и структуре органов государственной власти и органов местного самоуправления. При таком анализе в изучаемом объекте абстрактно исключаются элементы, которые не имеют непосредственного отношения к деятельности казачьих объединений, не влияют на государственную политику в отношении него.

Выявление количественных и качественных характеристик механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений становится возможным благодаря их относительной автономности и устойчивым взаимосвязям. Такие связи-отношения изначально разрозненных казачьих объединений сближают и объединяют их друг с другом, органами государст-

венной власти и муниципального управления в процессе разработки и реализации конституционно-правовых норм, являющихся одной из основ деятельности казачьих объединений, вследствие чего происходит консолидация всех частей механизма, организуется их взаимодействие при реализации общих целей. Такие консолидирующие цели исследуемого механизма связаны с формированием конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях.

Вышеуказанные особенности анализа механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений требуют, чтобы анализ предмета исследования начинался с пилотажного описания структуры изучаемого механизма, выявления его основных элементов, их имманентных функций, связей-отношений между ними, закономерностей их формирования и развития.

При описательном исследовании механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений данный механизм представляется совокупностью конституционно-правовых норм, а также законодательных, исполнительных и иных органов государственной власти и местного самоуправления, казачьих обществ и иных объединений казаков, взаимодействующих в процессе разработки и реализации конституционно-правовых норм, являющихся основой возрождения и развития российского казачества.

Структурно-функциональный анализ механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений выявляет не только структурные элементы механизма, выполняющие в нем конкретные функции, но и связи-отношения этих элементов, факторы, предопределяющие формирование совокупности конституционно-правовых и иных социальных норм, которые обеспечивают формирование правовых основ деятельности казачьих объединений, их взаимоотношений с органами государственной власти и местного самоуправления, контроль социального поведения членов казачьей

социальной общности и иных участников процесса возрождения и развития российского казачества. Вследствие этого в структуре механизма выявляются четыре относительно самостоятельные подсистемы, выполняющие имманентные функции.

Правовой основой рассматриваемого конституционно-правового механизма являются: нормы Конституции РФ, иных федеральных законодательных актов, федеральных подзаконных нормативно-правовых актов; нормы конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе субъектов РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа, законодательных актов субъектов Российской Федерации в области казачества, подзаконных нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам казачества; уставы и иные правовые акты местного самоуправления, а также казачьи обычаи и традиции.

«Инструментальной» основой структуры механизма на трех его уровнях – федеральном, региональном и местном - должны служить органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, на которые государством возлагаются обязанности взаимодействия с казачьими объединениями, представляющими интересы российского казачества. Совокупность таких государственных органов и органов местного самоуправления формирует общность перечисленных социально-политических институтов государственной власти и муниципального управления, которые системно организованы и могут представляться институциональной подсистемой механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений.

Казачьи объединения также образуют совокупность взаимосвязанных казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и множество разнотипных форм организации граждан, признающих себя российскими казаками. По общему признаку – выражение и

реализация интересов членов казачьих объединений их также можно отнести к институциональной подсистеме механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений, в котором они могут занимать «казачий сектор». Поэтому при структурно-функциональном анализе механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений первостепенное внимание уделяется задачам выявления органов государственной власти и местного самоуправления, казачьим объединениям, взаимодействующим при выполнении функций выражения и реализации интересов граждан России, идентифицируемых с российским казачеством.

Целостность и системная организация механизма достигается устойчивой организацией взаимодействия его элементов. Поэтому при анализе структуры механизма выявляются формы и методы взаимодействия элементов «государственного» и «казачьего» секторов изучаемого механизма, посредством которых обеспечиваются связи-отношения органов государственной власти и местного самоуправления с казачьими объединениями на всех структурных уровнях механизма. Такие связи-отношения между элементами механизма, имеющие устойчивый характер, образуют коммуникативную подсистему механизма политико-правового регулирования деятельности казачьих объединений.

Формирование и развитие всего механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений, его подсистем и отдельных элементов детерминируются нормативными правовыми актами, среди которых приоритетное положение имеют Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство, а также конституции (уставы) и законодательство субъектов Российской Федерации, правовые акты органов местного самоуправления. В соответствии с нормативными актами в процессе анализа механизма, должны разрабатываться ненормативные документы казачьих обществ. Среди них приоритетное положение отводится уставам казачьих объединений, которые подлежат утверждению органами государственной власти и местного са-

моуправления в законодательно установленном порядке. В частности, формирование организационных основ механизма обеспечивается нормативными актами, которые при идеальном моделировании процесса предусматривают создание в органах государственной власти и местного самоуправления, казачьих объединениях соответствующих организационных структур, ориентированных на цели возрождения и развития российского казачества. Управление этими процессами определяют разнообразные по формам и содержанию социально-правовые нормы. Среди них наиболее значимыми являются конституционно-правовые акты, принимаемые компетентными государственными органами, и корпоративные документы казачьих обществ и организаций, а также нормы обычного права, выраженные в традициях, ритуалах и других формах.

Таким образом, при анализе функций и структуры механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в пределах Южного федерального округа, выявляются структурные элементы механизма, которые на разных уровнях системы государственного, общественного управления выполняют разнообразные функции, связанные с реализацией гражданами России, идентифицируемыми с российским казачеством, их конституционных прав на выражение собственных интересов по возрождению и развитию казачества, организации его общественно-полезной деятельности.

Также важно отметить, что нормы конституционно-правовых основ деятельности объединений российского казачества формируется конституционно-правовой статус таких объединений. Диссертант предполагает необходимым придерживаться в работе доктринальной позиции Н.А. Богдановой. По её мнению, статус – это «теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления, и реальную практику реализации

правовых установлений».¹ Однако категория статуса нуждается в уточнении и относительно его структуру. Здесь снова наиболее точным является подход Н.А. Богдановой которая считает важным учитывать не только закрепленные в законе права и обязанности субъектов, но и их социально-политическую роль, практику реализации прав и гарантии последних. Н.А. Богданова предлагает следующую структуру: 1) место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение, 2) общая правоспособность, 3) права и обязанности, или компетенция и ответственность, 4) гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов.² По мнению диссертанта, необходимо также выделить самостоятельный элемент статуса казачьих объединений – ответственность.

Казачьи объединения создаются и действуют в рамках реализации политических прав лиц, идентифицирующих себя с казачьей общностью, прежде всего – права на объединение. Право на объединение, например, Б.С. Эбзеев относит ко второй группе политических прав, которые способствуют развитию политической активности и самостоятельности граждан и обеспечивают удовлетворение их многообразных политических интересов.³

Поскольку по сравнению с иными видами общественных объединений казачьи объединения обладают существенной спецификой, предлагается традиционный перечень принципов организации и деятельности общественных объединений⁴ дополнить такими как: гласность; государственная и муниципальная поддержка; учёт традиций казачьего самоуправления в административно-территориальном устройстве и организации местного самоуправления на территории субъектов Российской Федерации. В дальнейшем в диссертацион-

¹ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета, Серия 11, Право, 1998, №3. с.5.

² См.: Богданова Н.А. Ук. соч.

³ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005. с. 224.

⁴ См., например: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2003. с. 272-273.

ной работе показано этих принципов.

При подготовке и проведении диссертационного исследования соискатель руководствовался этическими требованиями, которые обязывают ученых к деидеологизации научно-исследовательской практики¹. Поэтому в исследовании использовались многочисленные методы получения результатов, адекватно отражающих изучаемый процесс закрепления конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа.

¹ См, например, Темнов Е.И. О деидеологизации методологических подходов в историко-политических и конституционно-правовых исследованиях // Государство и право. - 1992. - №3. – С.73-79.

1.2. Генезис государственно-правовых основ деятельности казачьих объединений в России

Предпосылки формирования конституционно-правовых основ возрождения российского казачества и организация деятельности казачьих объединений с учетом истории российской государственности и роли казачества в ее укреплении, создавались органами государственной власти России в процессе становления суверенного государства и гражданского общества.

Взаимодействие органов российского государства и казачества на разных этапах развития России отличалось своеобразием и не поддается линейному описанию. Это обстоятельство во многом предопределялось неоднородным многокомпонентным социальным составом казачества, представлявшего собой совокупность разнородных социальных групп, объединяемыми единым идентификационным названием и самоназванием «казачество» («козачество»).

Демократизация российского общества, начатая «перестройкой» в 1985 г., создала новые правовые, социально-психологические и политические предпосылки для реализации гражданских прав и свобод, законодательно закрепленных Конституциями СССР¹ и РСФСР², Декларацией прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в 1989 г. в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека. Эти документы создали реальные правовые предпосылки и факторы для активизации социокультурных и национально-патриотических общественных объединений. Под их воздействием 14 ноября 1989 г. Верховный Совет СССР принял Декларацию «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»³.

¹ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М., 1991.

² См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР. – М., 1979.

³ См.: О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав: Декларация Верховного

Неудовлетворенные положением казачьей социальной общности современные потомки казаков в конце 1980-х гг. инициировали создание исторических, военно-патриотических, культурно-просветительских общественных объединений, которые впоследствии стали основой движения за возрождение казачества в России. Для его организации требовалась нормативно-правовая база.

В 1991 г. общественные организации представителей репрессированных народов реализовали предоставленные им статьей 7 Конституции СССР права на участие в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов общества¹. Такие национальные общественные объединения, именовавшиеся «народными фронтами», «конфедерациями» горских или иных народов, добились принятия закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»², который содержал политические оценки депортации некоторых народов России и декларировал восстановление их политических прав и принятие иных мер, обеспечивающих их полную реабилитацию.

Принципиально важно отметить, что этот закон причислил казачество к народам, незаконно репрессированным советским государством по политическим мотивам. Но в отличие от других репрессированных народов казакам не предоставлялись реальные возможности для осуществления законодательно декларированных гарантий на восстановление традиционных административно-территориальных образований³, на выплаты денежных компенсаций за причиненный ущерб и других.

Формирование конституционно-правовых основ деятельности казачьих

Совета СССР от 14.11.1989 г. № 772-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 23. Ст. 449.

¹ См., например: Конституция (Основной Закон) СССР. – М., 1991. – С.15.

² См.: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572

³ В Северо-Кавказском регионе дооктябрьской России имелись казачьи административно-территориальные образования – области Донского, Кубанского и Терского казачьих войск.

обществ и развитие составляющих их правовых норм обеспечивается механизмом, который в настоящей диссертации назван механизмом политико-правового регулирования деятельности казачьих объединений. Структурно-функциональный анализ этого механизма выявил его многокомпонентную структуру, в которой имеются федеральный, региональный и местный уровни, а также расположенные на этих уровнях органы государственной власти и местного самоуправления, различные типы объединений казаков, созданных ими учреждений и организаций. Многообразные структурные элементы механизма, связи-отношения между ними целенаправленно создавались или спонтанно возникали на всех этапах возрождения и развития российского казачества в конце XX – начале XXI века.

Если в конце 80-х гг. XX века в условиях закрытой политической системы СССР движение за возрождение казачества начиналось без необходимого правового обеспечения, то с принятием закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов»¹ процесс возрождения казачества стал регулироваться Федеральными законами, Указами Президента России и Постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами федеральных органов государственной власти, законами и другими правовыми актами законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Организаторскую работу казачьих обществ затрудняла их раздробленность, несогласованность, различные подходы к реализации проблем реабилитации казачества, а порой и антагонистские противоречия стратегических целей, задач и методов деятельности. Поэтому единого систематизированного механизма политико-правового регулирования деятельности объединений казаков не было и для его организации Правительство России в апреле 1994 г.

¹ См.: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572

разработало нормативную модель механизма взаимодействия органов государственной власти и казачьих объединений, представленную в форме Концепции государственной политики по отношению к казачеству и Примерной схемы взаимодействия государственных органов с казачьими территориальными объединениями.¹ Эти документы предусматривали создание при Правительстве Российской Федерации Главного управления (комитета) по делам казачества, который должен был возглавлять Верховный атаман казачества России, назначаемый Президентом России по представлению Правительства Российской Федерации и рекомендации Всероссийского круга казаков. Этим же правовым актом регламентировался порядок назначения Президентом России атаманов казачьих войск, округов и территориальных отделов по представлению Верховного атамана казачества России и после рассмотрения кандидатур на соответствующих войсковых, окружных (отдельских) казачьих кругах.

По рекомендациям казачьих кругов атаманами территориальных отделов могли назначаться главы (заместители глав) администраций соответствующих административно-территориальных образований. Избрание атаманов казачьих общин предусматривалось только на первичном уровне — в казачьих обществах городов, станиц и хуторов. Такой порядок соответствовал наказному принципу назначения атаманов казачьих войск и частей, действовавшему в Российской Империи с 1723 г. до марта 1917 г., но противоречил принципам патриархальной общинно-круговой демократии выборов атаманов членами казачьих обществ. Предусмотренная Концепцией процедура назначения государственной администрацией основной части атаманов казачьих обществ приводила к прямой зависимости от государственных органов, так как номенклатурный принцип назначения требовал от атаманов безусловного подчинения и выполнения правительственных решений. Такое положение негативно оценивалось

¹ См.: О концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. № 355 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 210.

казаками, пытавшимися восстанавливать патриархальную общинно-круговую демократию «вольных» казачьих общин и казачьих республик периода 1917-1920 гг. Для недопущения реализации таких идей Концепция предусматривала, что казачьи формы местного самоуправления не должны подменять органы государственной власти и местного самоуправления на местах.

В целях координации деятельности войсковых казачьих обществ и государственных органов на федеральном уровне планировалось создание Совета атаманов в качестве совещательного (консультативного) органа при Президенте России.

Концепция государственной политики по отношению к казачеству предусматривала и другие меры для развития взаимодействия государства и казачества. Но они не были реализованы, вследствие чего формирование механизма политико-правового регулирования деятельности казачьих объединений шло импульсивно, стихийно, в большой зависимости от личностного фактора – желания руководителей министерств и ведомств, органов государственной власти и управления в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях содействовать самоорганизации казачества, его привлечению к государственной службе.

Разработку и реализацию государственной политики в отношении казачества обеспечивают органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. Формы их организации и методы работы развивались своеобразно.

До августа 1991 г. в отношениях с казачеством органы государственной власти руководствовались установками КПСС и препятствовали самоорганизации казачества, поэтому лидеры казачьих объединений публично заявляли об их неполитическом характере и создавали казачьи организации в структурах краевых и областных отделений Всероссийского общества охраны памятников

истории и культуры¹, при краеведческих музеях и других неполитических культурно-исторических учреждениях.² Это придавало видимость неполитического характера казачьих объединений, деятельность которых направлялась на развитие фольклорной культуры казаков, изучение и пропаганду истории качества.

В связи с причислением казачества к репрессированным народам³ и необходимостью осуществлению в отношении казаков мероприятий по их реабилитации, федеральные органы государственной власти создавали временные консультативные органы (комитеты и комиссии) из числа представителей государственных законодательных и исполнительных органов, казачьих организаций. Например, такая комиссия создавалась для подготовки проекта закона РСФСР «О реабилитации казачества».⁴ Общественная рабочая группа формировалась и для подготовки пакета проектов Указов Президента России, постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам государственной поддержки казачества.⁵ В июле 1994 г. создавался Совет по делам казачества при Президенте Российской Федерации».⁶ Совет являлся консультативным (совещательным) органом, действовавшим на общественных началах. На него возлагались обязанности по подготовке и проведению Всероссийского (объе-

¹ Как сообщают первые организаторы казачьего движения на Ставрополье В. Ходарев и П. Федосов, полномочия на организацию казачьих обществ в крае они получили от президиума Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры.

² Например, в Астраханской области первоначально движение за воссоздание Астраханского казачьего войска инициировали сотрудники Астраханского краеведческого музея.

³ См.: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 572.

⁴ См.: О создании комиссии по подготовке проекта Закона РСФСР «О реабилитации казачества»: Распоряжение Президента Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. № 113-рп // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1819.

⁵ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1740-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 317.

⁶ См.: О Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1389 // Российская газета. 1994. 5 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 1118.

динительного) казачьего круга. Организационным обеспечением деятельности Совета занимался Отдел по взаимодействию с партиями и общественными объединениями Администрации Президента Российской Федерации (с 1 декабря 1994 г. реорганизован в Управление Администрации Президента Российской Федерации по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания), а материально-техническое обслуживание Совета обеспечивало Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике. В связи с этим Совет возглавлял Министр Российской Федерации по делам национальностей и региональной политики Н.Д. Егоров.¹

На начальном этапе возрождения казачества Совет выполнял большую организаторскую работу, но не мог компенсировать отсутствие специального исполнительного органа в системе государственного управления, поэтому продолжался поиск оптимальных организационных форм и Совет был упразднен.²

В целях улучшения взаимодействия федеральных исполнительных органов, координации их работы с государственными органами субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и казачьими обществами в январе 1996 г. было образовано Главное управление казачьих войск при Президенте России (ГУКВ).³ Оно являлось самостоятельным подразделением Администрации Президента России и состояло из трех отделов и выполняло важные орга-

¹ См.: Об утверждении Положения о Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1994 г. № 2141 // Российская газета. 1994. 7 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3333.

² См.: О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с упорядочением системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации: Указ Президента России от 9 июля 1997 г. № 711 // Российская газета. 1997. 15 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 28. Ст. 3423.

³ См.: О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 января 1996 г. № 67 // Российская газета. 1996. 25 января; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 266.

низаторские функции¹, участвовало в создании нормативно-правовой системы, обеспечивавшей возрождение и развитие российского казачества.

Рост масштабов казачьего движения объективно потребовал повышения статуса ГУКВ до уровня федерального министерства.² Однако, при реорганизации Правительства России ГУКВ не было включено в структуру федеральных органов исполнительной власти, вследствие чего из административной системы был устранен орган, эффективно решавший проблемы организационно-политического и правового обеспечения деятельности казачьих обществ.

Но необратимый поступательный характер возрождения казачества³ требовал централизованного управления, попыткой создания которого стала организация Управление Президента России по вопросам казачества (УПКВ).⁴

По сравнению с ГУКВ объем полномочий нового управления уменьшился, численность аппарата сократилась с 35 до 22 штатных единиц⁵, поэтому его деятельность по организации государственной службы казачьих обществ оказалась менее плодотворной. Так, все войсковые казачьи общества и 25 % отдельных окружных (отдельских) казачьих обществ были внесены в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации в период деятельности Главного управления казачьих войск при Президенте России – до августа 1998 г. В полной мере это замечание относится и к войсковым казачьим обще-

¹ Об утверждении Положения о Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1996 г. № 1673 // Российская газета. 1997. 26 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 51. Ст. 5766.

² См.: О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 162 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 827.

³ См.: Поздняков А. Необратимый характер // Казачий Терек. 1999. № 2 (7).

⁴ Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1998 г. № 920 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32. Ст. 3846.

⁵ См.: Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1397 // Российская газета. 1998. 19 ноября; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 47. - С.5743.

ствам, действующим на территории Южного федерального округа, которые также регистрировались в государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации в 1997-1998 гг.: Терское казачье войско – 12 декабря 1997 г., «Всевеликое войско Донское» - 17 июня 1997 г., Кубанское – 24 апреля 1998 г. Эти войсковые казачьи общества создавались на территориях нескольких субъектов Российской Федерации: Терское казачье войско – в Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии–Алании, Чечне и Ставропольском крае; «Всевеликое войско Донское» - в Волгоградской, Ростовской, Калужской областях; Кубанское казачье войско – в Адыгее, Карачаево-Черкесии и Краснодарском крае.

Многочисленные претензии органов государственной власти и казачьих обществ к УПВК по поводу низкой эффективности его деятельности, послужили основанием для издания Указа Президента России от 25 февраля 2003 г. № 249 «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества». Согласно этому указу Управление Президента Российской Федерации по вопросам казачества упразднялось, а его функции и штатная численность передавались в аппараты полномочных представителей Президента России в федеральных округах и другим подразделениям Администрации Президента Российской Федерации.¹ Таким образом, из федерального уровня государственной власти вообще устранялся важный специализированный федеральный орган, уполномоченный заниматься организацией взаимодействия государства с казачьими обществами.

Попытки заменить такой орган должностным лицом высокого ранга - советником Президента России, как показывает практика, не стали адекватным решением проблемы формирования общероссийского центра управления казачьими обществами в Российской Федерации. На советника Президента Рос-

¹ См.: О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества: Указ Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. // Российская газета. 2003. 27 февраля; Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 9. Ст. 850.

сии Г.Н. Трошева, назначенного на эту должность в феврале 2003 г.¹, возлагались обязанности по координации деятельности аппаратов полномочных представителей Президента России в федеральных округах, обеспечение методического руководства деятельностью казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.² Но на период завершения подготовки диссертации советник Президента России Г.Н. Трошев и его малочисленный аппарат, состоящий из трех ответственных работников, не смогли осуществить реформу федеральных органов, обеспечивающих государственную политику в отношении казачества. Указ Президента России от 25 февраля 2003 г. № 249 в части передачи штатных должностей расформированного УПК в аппараты полномочных представителей Президента России в федеральных округах для организации специализированных структурных подразделений, занимающихся работой с казачеством, не был исполнен. Только в конце 2004 г. в Министерстве регионального развития Российской Федерации был создан департамент, который помимо вопросов национальной политики стал заниматься и проблемами организации взаимодействия с казачьими обществами.

Структурно-функциональный анализ механизма политико-правового регулирования деятельности казачьих объединений выявил в нем совокупность органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые обеспечивают разработку и реализацию государственной политики в отношении казачества на региональном и местном уровнях.

На региональном уровне анализируемого механизма в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа в законодательных и исполнительных органах государственной власти созданы разнообразные структурные подразделения для взаимодействия с казачьими

¹ См.: О советнике Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 98-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 9. Ст. 860.

² См.: Там же.

объединениями, привлечения их к выполнению обязанностей государственной и иной службы.

В федеральных округах, государственными органами, координирующими связь государства и казачьих обществ, выступают общественные советы при полномочных представителях Президента России. Такой Координационный совет при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе учреждался 27 ноября 2000 г. Учитывая большую значимость решения казачьих проблем для Южного федерального округа, имеющего места компактного проживания казаков, и активность деятельности войсковых казачьих обществ в регионе, председателем Совета назначался первый заместитель полномочного представителя Президента России по Южному федеральному округу М.Г. Фетисов.¹

В 2000-2002 гг. Совет регулярно проводил заседания, на которых обсуждал актуальные проблемы взаимодействия государственных органов и казачьих обществ, принимал решения, направленные на привлечение казаков к государственной и иной службе. Но с 2003 г. заседания Совета не проводились. Поэтому на встрече атаманов казачьих войск юга России с полномочным представителем Президента России в Южном федеральном округе Д.Н. Козаком вопрос возобновления деятельности указанного Совета поднимался и получил положительное решение – организацией работы Совета было поручено заниматься заместителю полномочного представителя Президента России в Южном федеральном округе Ю.А. Ампилову и департаменту по внутренней политике аппарата полномочным представителем Президента России в Южном федеральном округе.

В субъектах Российской Федерации непосредственное взаимодействие с войсковыми и отдельными окружными (отдельскими) казачьими обществами

¹ См.: Об утверждении Положения о Совете по делам казачества при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе: Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе от 27 ноября 2000 г. № 161 // Российское казачество. – М., 2003. - С.552-554.

обеспечивают федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Так, в Южном федеральном округе взаимодействие Федеральной пограничной службы России с войсковыми казачьими обществами «Всевеликое войско Донское», Кубанское и Терское, а также с Отдельным Астраханским окружным казачьим обществом осуществляло Северо-Кавказское региональное управление ФПС России.

Для организации эксперимента по невойсковой охране границы, сотрудничества в подготовке молодежи к службе в пограничных войсках, координации шефства казачьих обществ над пограничными заставами командование Северо-Кавказского регионального управления ФПС Российской Федерации выделяло в штабе регионального управления группу офицеров, которая подготовила к подписанию 26 февраля 1999 г. договор Северо-Кавказское регионального управления ФПС Российской Федерации и Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества о совместной деятельности и взаимовыгодном сотрудничестве в охране Государственной границы на Северном Кавказе.¹ В соответствии с этим договором казачьи общества Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества шефствуют над 8 пограничными заставами, обеспечивают начальную подготовкой призывников для службы на них, а также оказывают пограничникам материально-техническую и иную помощь.²

Для взаимодействия с казачьими общественными организациями в их организации в «реестровые» казачьи общества в соответствии с требованиям

¹ Охранять границу совместно // Казачий Терек. 1999. № 3 (8).

² См.: Договор о совместной деятельности и взаимовыгодном сотрудничестве между Краснознаменным Северо-Кавказским региональным пограничным управлением ФСБ России и Терским казачьим войском в охране Государственной границы в северокавказском регионе // Казачий Терек. 2003. № 11 (66).

Указов Президента России¹ во всех субъектах Российской Федерации, имеющих многочисленные казачьи объединения, были созданы Комиссии по вопросам организации государственной и иной службы казачьих обществ под председательством заместителей глав администрации (губернаторов, президентов и глав республик). Комиссии решали многие актуальные вопросы казачьих обществ, помогали им устанавливать конструктивные взаимовыгодные отношения с органами государственной власти, местного самоуправления в деле организации государственной и иной службы казаков, их физического и военно-патриотического воспитания, развития казачьей культуры и системы кадетских образовательных учреждений².

Впоследствии в зависимости от активности казачьих обществ и их отношений с органами государственной власти в некоторых субъектах Российской Федерации на базе таких комиссий создавались структурные подразделения в аппаратах исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Вследствие этого в субъектах Российской Федерации формировались различные административные структуры конституционно-правового механизма, обеспечивавшие сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления с казачьими обществами. Однако такие структуры не функционировали стабильно, часто создавались и вновь упразднялись, примером чему может служить создание и упразднение должности советника Президента Республики Адыгея по военным вопросам и делам казачества.³

¹ См., например, О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // Российская газета. 1995. 15 августа; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3359.

² См., например, Информационный бюллетень № 2 по государственной и иной службе казачества. Январь-декабрь 1999 г. – Ростов-на-Дону, 2000.

³ См.: Указ Президента Республики Адыгея «О советнике Президента Республики Адыгея по военным вопросам и делам казачества» от 20.02.2002 N 55 // "Собрание законодательства Республики Адыгея", N 2, 2002; Указ Президента Республики Адыгея «О сокращении должностей помощника Президента Республики Адыгея – Председателя Комиссии по правам человека при Президенте Республики и помощника Президента Республики Адыгея по военным вопросам и делам казачества» от 20.02.2002 N 55 // "Собрание законодательства Республики Адыгея", N 2, февраль 2003.

В Волгоградской и Ростовской областях, Ставропольском, Краснодарском и Красноярском краях и некоторых других субъектах Российской Федерации атаманы войсковых и окружных казачьих обществ приняты на государственную службу, что обеспечивает устойчивую связь государственных органов и казачьих обществ.

Например, в Ростовской области атаман войскового казачьего общества «Всеволокное войско Донское» казачий генерал В.П. Водолацкий занимает должность заместителя Губернатора, а в аппарате областной администрации создан Комитет по делам казачества и кадетских учебных заведений; в Краснодарском крае – атаман Кубанского казачьего войска казачий генерал В.П. Громов продолжительный период был заместителем главы администрации края, а в настоящее время является директором краевого департамента по делам казачества, военным вопросам и работе с допризывной молодежью; в Ставропольском крае атаман Терского казачьего войска казачий генерал В.П. Бондарев является секретарем совета по экономической и общественной безопасности Ставропольского края, а в структуре управления по обеспечению деятельности совета по экономической и общественной безопасности аппарата Правительства края создан отдел по взаимодействию с казачеством; в аппарате администрации Волгоградской области действует комитет по делам национальностей и казачества.

Такие разнотипные административные структуры, нацеленные на организацию сотрудничества государственных органов с казачьими обществами и организациями свидетельствуют об отсутствии единых принципов организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию механизма взаимодействия с казачьими обществами и организациями.

Бессистемное развитие организационных структур в государственных органах субъектов Российской Федерации оказывается одним из важных факторов, негативно влияющих на развитие казачьих обществ и организаций.

Развитие механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих обществ на региональном уровне, в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, наглядно представляется на примере Ставропольском крае. Основными структурными элементами анализируемого механизма в крае являются законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также казачьи общества, входящие в состав Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

В Государственной Думе Ставропольского края в 1993-1997 гг. работал комитет по законодательству и правам человека, в котором интересы казачества представлял заместитель председателя Комитета потомственный казак А.Я. Месечко. Поддерживали казачество и заместитель председателя Государственной Думы Ю.А. Гонтарь, другие депутаты, избранные в Государственную Думу края при активной поддержке казачьих объединений.

Во втором составе Государственной Думы края (1997–2001 гг.) проблемами казачества занимались депутаты Ю.А. Гонтарь, Ю.В. Васильев и некоторые другие. Однако специальной организационной структуры, нацеленной на взаимодействие с казачеством, в Государственной Думе Ставропольского края не было и за 1997-2001 гг. Государственная Дума края не принимала специальные правовые акты по проблемам казачества.

Государственная Дума Ставропольского края, избранная в 2001 г., стала уделять больше внимания проблемам казачества. Свидетельством этого стало создание в составе Думы Комитета по социальной политике, науке, курортам, работе с общественными организациями и казачеством.¹ В апреле 2002 г. этот Комитет инициировал разработку краевого закона «О казачестве в Ставрополь-

¹ См.: О положении О комитете Государственной Думы Ставропольского края по социальной политике, науке, курортам, работе с общественными организациями и казачеством: Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 21 февраля 2002 г. № 41-III ГДСК.

ском крае», который был принят в 2003 году.¹

Значительную помощь депутатам Государственной Думы Ставропольского края в изучении актуальных вопросов организации государственной и иной службы и других проблем казаков оказывают известные ученые края, работающие в составе научно-экспертного консультативного совета при Государственной Думе края. Благодаря их работе повышается научная обоснованность и эффективность нормотворческой работы Государственной Думы в сфере нормотворческого обеспечения деятельности казачьих обществ в Ставропольском крае.

Организационные структуры механизма создавались и в исполнительных органах Ставропольского края: в 1991 г. в аппарате администрации Ставропольского края вводилась должность специалиста по работе с казачеством², а в 1993 г. в структуре аппарата администрации Ставропольского края был образован Отдел по вопросам казачества. Руководителем этого Отдела был назначен атаман Ставропольского краевого союза казаков П.С. Федосов.

Переход лидеров казачьего движения на государственную службу указывает на признание политической элитой края большого общественно-политического значения движения за возрождение казачества. Став государственным служащим, атаман Ставропольского краевого союза казаков дополнительно получал значительные административные ресурсы для конструктивного и оперативного решения проблем казачьего движения. Отдел был укомплектован потомственными казаками, активно участвовавшими в казачьем движении, поэтому отдел стал своеобразным штабом казачьего движения на Ставрополье и успешно представлял интересы казачества в краевой администрации, других государственных органах, что способствовало развитию движения за возрождение казачества не только в Ставропольском крае, но и в сопредельных субъ-

¹ См.: О казачестве в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2003. № 17 (119).

² См.: Ведомственный архив Правительства Ставропольского края (далее – ВАПСК), оп. 1, д. 659, л. 12.

ектах Российской Федерации, с казачьими организациями которых казаки Ставрополья поддерживали постоянные связи.

Органы местного самоуправления 18 городов и районов Ставропольского края, где компактно проживают потомственные казаки, в 1994-1995 гг. также вводили должности специалистов по работе с казачеством.¹ На эти должности, как правило, назначались атаманы казачьих организаций Союза казаков Ставропольского края. В то время в 23 населенных пунктах края главами администрации были избраны атаманы казачьих обществ.²

Однако практика приема казачьих атаманов на государственную и муниципальную службу сохранялась недолго. С 1996 г. «практически повсеместно сокращены или уволены авторитетные лидеры возрождения казачества, работавшие в штатах местных администраций».³ В 2002-2005 гг. главами и заместителями глав органов местного самоуправления работали 8 атаманов районных (отдельских), станичных и хуторских казачьих обществ.⁴

Организационно-штатные изменения происходили и в аппарате администрации (Правительства) Ставропольского края: в апреле 1994 г. Отдел по вопросам казачества краевой администрации упразднился, а его функции передавались Департаменту по делам национальностей и казачества администрации края; в 1997 г. в структуре краевого Правительства создавался самостоятельный Отдел по вопросам казачества⁵, который впоследствии передавался в структуру аппарата Совета по экономической и общественной безопасности

¹ См.: ВАПСК, оп. 1, д. 495, л. 66.

² См.: ВАПСК, оп. 1, д. 659, л. 12.

³ См.: ВАПСК, оп. 1, д. 660, л. 13.

⁴ См.: Справка о деятельности Ставропольского казачьего округа Терского казачьего войска от 12 февраля 2002 г. // Делопроизводство Организационно-аналитического управления Государственной Думы Ставропольского края. 2002.

⁵ См.: О создании отделов по делам национальностей и по вопросам казачества Правительства Ставропольского края: Постановление Губернатора Ставропольского края от 4 марта 1997 г. № 122.

края¹; в мае 2001 г. этот отдел упразднился, а его функции передавались Отделу по связям с военнослужащими и казачеством Управления по обеспечению деятельности Совета по экономической и общественной безопасности Ставропольского края; в мае 2002 г. этот Отдел упразднился и в структуре аппарата Правительства края создавался Отдел по взаимодействию с казачеством, имеющий более высокий статус в системе управления.

Для усиления связи нового Отдела с казачьими обществами Ставропольского края его заведующий В.Ф. Чеботарев был назначен наказным атаманом Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества, а в 2002 – 2004 гг. он избирался атаманом этого окружного казачьего общества. В ноябре 2004 г. отдел был передан в структуру управления по обеспечению деятельности совета по экономической и общественной безопасности аппарата Правительства Ставропольского края.

Большему сближению местных государственных органов и казачьих обществ, развитию информационно-коммуникативных связей между ними также способствуют организационные меры. Например, для более активного привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к решению проблем городских, районных, станичных, хуторских казачьих обществ в состав правления Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества включались главы государственных администраций некоторых городов и районов края, руководители крупных промышленных и иных предприятий.

Для координации деятельности казачьих обществ и государственных органов, разработки предложений по решению проблем возрождения казачества, становления государственной и иной службы членов казачьих обществ на территории Ставропольского края в ноябре 1998 г. при Губернаторе создан Совет

¹ См.: О реорганизации краевых органов исполнительной власти: Постановление Главы администрации Ставропольского края от 8 апреля 1996 г. № 206 // ВАПСК, оп. 1, д. 495, л. 56.

атаманов, который имеет статус общественного консультативного органа.¹

Таким образом, в регионах компактного проживания казаков, имеющих окружные казачьи общества, создаются «казачьи» организационные структуры в государственных органах для обеспечения взаимодействия с казачьими обществами. Такие специальные структурные подразделения, укомплектованные представителями казачества, принятыми на государственную и муниципальную службу, наиболее эффективно связывают органы государственной власти и местного самоуправления с казачьими объединениями.

Однако, из-за спонтанного характера организационно-штатных реформ, неоднократных изменений правовых основ деятельности казачьих обществ в Ставропольском крае на региональном (краевом) и местном (в муниципальных образованиях) уровнях не создан единый сбалансированный механизм конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений, их взаимодействия с органами государственной власти.

Основными субъектами «казачьего сектора» изучаемого механизма являются казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Такие казачьи общества созданы и действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательствами субъектов Российской Федерации.² В иерархии казачьих формирований выделяются уровни войсковых, окружных (отдельских), городских, станичных, хуторских обществ. В 70 субъектах Российской Федерации действуют 10 войсковых (Волжское, «Всевеликое войско Донское», Енисейское, Забайкальское, Иркутское, Кубанское, Оренбургское, Сибирское, Терское, Уссурийское) и 15 отдельных окружных и отдельских казачьих обществ. В начале 2003 г. в соста-

¹ См.: О совете атаманов казачьих обществ при Губернаторе Ставропольского края: Постановление Губернатора Ставропольского края от 12 ноября 1998 г. № 731 // Казачий Терек. 1999. № 1 (6).

² См., например, О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // Российская газета. 1995. 15 августа; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3359.

ве казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, насчитывалось 655,4 тыс. казаков, из которых 225,6 тыс. казаков выразили желание нести государственную и иную службу.¹ Судя по данным, приведенным советником Президента России Г.Н. Трошевым на Втором Большом круге казаков России (27 мая 2005 г., г. Новочеркасск) с 2003 г. численность казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, не изменилась.

Первичный уровень казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, составляют хуторские, станичные и городские казачьи общества. Они решают вопросы членства граждан в казачьих обществах, организуют непосредственное взаимодействие казаков друг с другом, между казачьими обществами и органами государственной власти, местного самоуправления. Из объединений первичных казачьих обществ формируются вышестоящие уровни системы казачьих обществ: отдельские, окружные, войсковые.

Важный структурный уровень системы реестровых казачьих обществ занимают окружные казачьи общества. Они создаются из городских, станичных, хуторских казачьих обществ, действующих в пределах нескольких городов и районов, как правило, на территории одного субъекта Российской Федерации. Их общая численность, согласно п. 6. Временного положения о государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации, должна превышать 2 тысячи членов первичных казачьих обществ.²

Войсковые казачьи общества, создаваемые путем объединения окружных, отдельских казачьих обществ, действующих на территории не менее двух

¹ См.: Перечень казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации на 1 января 2003 г. // Делопроизводство Управления Президента Российской Федерации по вопросам казачества. 2003 г.

² См.: О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // Российская газета. 1995. 15 августа; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3359.

субъектов Российской Федерации, должны иметь списочный состав не менее 10 тысяч членов первичных казачьих обществ.¹ Это, с одной стороны, позволяет создавать межрегиональные казачьи формирования, независимые от местной бюрократии, но, с другой стороны, - порождает дополнительные психологические и другие препятствия для материального, правового, организационного и иного обеспечения деятельности казачьих обществ.

Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, находятся в большой зависимости от государственных органов в связи с законодательно определенным порядком их организации и служебной деятельности. Принятие казаками обязательств по несению государственной и иной службы является необходимым условием для рассмотрения государственными органами вопроса о включении казачьих обществ в государственный реестр. В зависимости от выполнения казаками взятых обязательств органы государственной власти и местного самоуправления решают вопросы предоставления казачьим обществам земель и иных ресурсов, включения в федеральные целевые программы их поддержки. Так происходит сближение казачьих обществ с органами государственной власти и местного самоуправления, их включение в государственный механизм осуществления политической власти и социальной политики. При условии организации государственной и иной службы казачьих обществ они «огосударствляются» - трансформируются, становятся элементом механизма государственной власти.

В противоположность реестровым казачьим обществам самодеятельные общественные объединения граждан, идентифицирующих себя с казачеством, не входят в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, не образовали единую систему в связи с их идеологическими разногласиями и отсутствием консолидирующих межорганизационных отношений. Их правомочия, взаимоотношение в органами государственной власти и местного

¹ См.: Там же.

самоуправления определяются Федеральным законом «Об общественных объединениях». Всего в 89 субъектах Российской Федерации в 2000 г. было зарегистрировано 682 казачьих обществ и общественных объединений, имеющих «казачьи» наименования.¹ Их численность нестабильна, имеет тенденцию к сокращению.² В Ставропольском крае, например, сохраняются малочисленные общественные объединения «Ставропольское казачье войско», «Терское казачье войско» и некоторые другие.

В связи с тем, что общественные организации не принимают обязательств по выполнению государственной службы, федеральные органы сотрудничают, преимущественно, с казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Это, в свою очередь, порождает оппозиционное отношение некоторых общественных объединений граждан, идентифицирующих себя с казачеством, к «реестровым» казачьим обществам и органам государственной власти и местного самоуправления.

Ограниченные возможности руководителей субъектов Российской Федерации непосредственно управлять войсковыми казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и действующими на территории не менее двух субъектов Российской Федерации, порождают организацию «местных казачьих войск», не входящих в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. В частности, общественные организации «Казачье войско Калмыкии»³ и «Чеченское казачье войско» не входят в систему казачьих обществ, внесенных в государственный

¹ См.: Справка о казачьих структурах (обществах, землячествах, союзах) и их численности в Российской Федерации на 15 ноября 2000 г. // Делопроизводство Управления Президента Российской Федерации по вопросам казачества. 2001 г.

² Подробнее об общественных казачьих организациях см., например, Багатырев В.Д., Изюмов А.И., Матвеев О.В. Союз казаков России: 1990-2000. – М., 2000; Озеров А.А., Киблицкий А.Г. Союз казачьих войск России и Зарубежья. – Ростов-на-Дону, 2000; Российское казачество. Научно-справочное издание / Отв. ред. Т.В. Таболина. – М., 2003. - С.495-520.

³ Правовую основу его деятельности составлял закон Республики Калмыкия «О казачьем войске Калмыкии», отмененный по требованию Министерства Юстиции РФ как противоречащий ряду правовых актов Российской Федерации.

реестр казачьих обществ в Российской Федерации. В эти «казачьи войска» зачисляются люди, не имеющие кровно-родственных связей с традиционным российским казачеством. В отношениях с ними органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления руководствуются только местными нормативными актами. Такие общественные объединения выполняют деструктивные функции создания политических мифов о заботе руководителей республик о возрождении казачества, которое республиканская политическая элита пытается сделать «ручным», легко управляемым.

Правящая политическая элита Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Северной Осетии – Алании, Чечни, поддерживающая «местные» казачьи общественные объединения и препятствует деятельности казачьих обществ, стремящихся к внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Так, администрация Чеченской Республики с 2002 г. не регистрирует устав Терско-Сунженского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества, состоящего из потомственных гребенских, терских казаков. Это создаются правовые, организационные и иные препятствия для развития в республике системы «реестровых» казачьих обществ из числа потомственных казаков.

Нормативную подсистему механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений составляют законы, подзаконные акты, нормы обычного права (традиции, обычаи и т.п.), обеспечивающие правовое регулирование (саморегулирование) деятельности казачьих объединений в современных условиях.

В науке конституционного права дискуссионным является вопрос об обычае как источнике конституционного права. Некоторые авторы вообще отрицают роль обычая как источника конституционного права. Например, В.О. Лучин писал, что для признания обычая в качестве источника права недостаточно того, что им руководствуются государственные органы в практической

деятельности. К тому же «в случае восполнения закона обычаем последний перестаёт быть подзаконным как источник права, таковым он может быть лишь «при прямой отсылке закона».¹

Однако В.Ф. Коток, например, возражал против такого подхода. Помимо случаев «прямой отсылки» он также усматривал правовой обычай в многократно повторяющейся практике деятельности органов государства, молчаливо признаваемой этим государством.²

С этой позицией выражает несогласие О.Е. Кутафин, который полагает, что обычай может быть источником конституционного права «в тех случаях, когда его применение санкционировано государством»,³ хотя он и занимает среди других источников «незначительное место».⁴ Наиболее яркий пример здесь - ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ, в которой говорится, что традиционный образ жизни малочисленных народов – это «исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований».⁵

По нашему мнению, казачьи обычаи и традиции, зафиксированные правовой культурой казачества, также являются источниками конституционного права, что должно быть закреплено и в позитивном праве.

Конституционно-правовую основу этой подсистемы создают Конституция РФ другие федеральные нормативно-правовые акты, имеющие отношение к деятельности казачьих объединений.

В государственно-правовом секторе нормативной подсистемы анализи-

¹ Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976. с. 35.

² См.: Коток В.Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963. с. 97-105.

³ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. с. 344.

⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 2003. с. 30.

⁵ "Собрание законодательства РФ", 03.05.1999, N 18, ст. 2208.

руемого механизма выделяются уровни компетентного государственного правового регулирования. Законодательные органы государственной власти и исполнительные органы, представительные органы местного самоуправления издают нормативно-правовые акты, обязательные для исполнения всеми гражданами, находящимися на подведомственных им территориях. Законотворческой работой на федеральном уровне занимаются Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Оперативное дополнение федерального законодательства государственными правовыми актами общеобязательного характера осуществляется Указами Президента Российской Федерации. Общеобязательный характер имеют и Постановления Правительства Российской Федерации. Акты, изданные министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, имеют обязательный характер для подведомственных им организаций и учреждений, а также для физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность в подведомственной им сфере общественных отношений.

Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы и правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления принимаются соответствующими органами, согласно федеральному законодательству и обеспечивают его адаптацию к реальным местным условиям. Так в пределах собственной компетенции органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления развивают принципы, заложенные конституционными нормами и направленными на возрождение российского казачества и урегулирование деятельности казачьих объединений в конкретных местных условиях.

Ведомственные нормативные акты, издаваемые министерствами, ведомствами и т.п. органами управления регламентируют деятельность только подчиненных им учреждений и организаций на всех уровнях компетентного адми-

нистрирования. Структурный анализ обнаруживает в механизме правового обеспечения деятельности казачьих обществ субъекты нормотворчества, имеющие ведомственную компетенцию. В частности, с 1996 г. в МВД России действовал Координационный совет, готовивший проекты ведомственных приказов, направляемых в местные органы внутренних дел для организации взаимодействия с казачьими обществами при организации их правоохранительной службы.¹

Корпоративные акты, принятые казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, должны соответствовать законодательным актам органов государственной власти и правовым актам местного самоуправления на территории или в ведомственной сфере которых действуют казачьи общества. Директивные документы казачьих обществ имеют корпоративный характер и их обязаны исполнять только члены казачьих обществ. Никто не может быть принужден к выполнению решений казачьих обществ и иных негосударственных объединений против его воли.

В изучаемом механизме конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений обнаруживаются и субъекты, незаинтересованные в возрождении казачества, негативно относящиеся к нему. Как правило, они являются сторонниками оппозиционной части политической элиты, выступают против развития казачества. Поэтому деятельность механизма обнаруживает диалектическое единство двух противоположно направленных социально-политических сил. «Проказачьи силы» направляются на создание благоприятных условий для деятельности казачьих объединений, а «антиказачьи» силы — на недопущение этого. Взаимодействие указанных сил придает конфликтность характеру социальных отношений по поводу выражения интересов казачества и закрепления их в правовых актах и, соответственно, процессу реализа-

¹ См.: О взаимодействии членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, с органами внутренних дел. Совместные рекомендации ГУКВ и МВД России // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. Вып. 2, сентябрь 1997 г. — М., 1997. — С.105–107.

ции интересов казачьих сообществ.

Так как федеральные органы государственной власти за период с 1991 г. приняли более 120 документов, создающих правовые основы деятельности казачьих объединений, а высшие должностные лица государства в обращениях к казачьим обществам высоко оценивают роль казачества в истории России¹, то и в правовых актах обнаруживается доминанта «проказачьих» сил.

Проявления «антиказачьих» сил обнаруживаются в деятельности отдельных государственных органов, которые искусственно задерживают решение актуальных проблем казачества, например, препятствуют принятию федерального закона о казачестве², организации государственной и иной службы казаков, развитию казачьей экономики и других направлений деятельности казачьих обществ.

Отсутствие специального федерального закона о российском казачестве препятствует адекватному развитию нормативно-правовой базы деятельности казачьих обществ в субъектах Российской Федерации, негативно сказывается на развитии единой нормативной системы деятельности казачьих обществ на всей территории Российской Федерации, в том числе в субъектах РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа.

Таким образом, термином «конституционно-правовой механизм регулирования деятельности казачьих объединений» правомочно считать совокупность конституционно-правовых норм, органов государственной власти и местного самоуправления, казачьих объединений, взаимодействующих в процессе производства и применения нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с возрождением и развитием российского казачества, деятельностью казачьих объединений.

Структурные элементы механизма конституционно-правового регулиро-

¹ См., например, Президент Российской Федерации участникам и гостям Большого круга казаков России // Казачий Терек. 2003. № 6 (61).

² Например, против принятия Государственной Думой РФ федерального закона «О казачестве» в июле 1996 г. единогласно голосовала фракция «Яблоко».

вания деятельности казачьих обществ расположены на трех основных структурных уровнях – федеральном, региональном и местном. Нормативно-правовые акты, изданные законодательными органами федерального, регионального (в субъектах Российской Федерации) уровней, правомочно действуют соответственно на всей территории Российской Федерации, в ее отдельных субъектах или в конкретных муниципальных образованиях.

Нормативно-регулирующая деятельность механизма обеспечивает формирование и развитие конституционно-правовых и корпоративно-нормативных начал деятельности, соответственно, государственных органов и общественных формирований, нацеленных на создание благоприятных правовых условий для деятельности казачьих объединений или ограничивающих некоторые направления их деятельности.

В начале XXI века разработка механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений не завершена. Нормативная модель российского казачества, разработанная Правительством России в Концепции государственной политики по отношению к казачеству¹, не реализована и не соответствует современному состоянию политической системы Российской Федерации. Поэтому в нормативных правовых актах обнаруживаются разнородные трудно совместимые правовые нормы, отмечается несоответствие отдельных норм федерального законодательства, нормам законодательных актов субъектов РФ, либо несоответствие правовых актов местного самоуправления федеральному и региональному законодательству.

Формирование и деятельность первичных казачьих обществ осуществляется в зависимости от задач, решаемых органами государственной власти, местного самоуправления и казачеством в конкретных местных условиях. Поэтому правовые основы деятельности казачьих объединений должны модернизи-

¹ См.: Концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. № 355 // Российская газета. 1994. 13 мая; Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 210.

роваться симметрично и синхронно, согласованно с трансформацией политической, экономической, социальной и духовной систем Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, развитием системы местного самоуправления.

Изложенные в первой главе диссертации результаты исследования позволяют утверждать, что в конце XX – начале XXI века в России сложились конкретные исторические, социальные, организационные и политико-правовые предпосылки и факторы для формирования и развития конституционно-правовой базы возрождения и развития российского казачества, организации деятельности казачьих обществ и общественных организаций с использованием механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих объединений. В современных условиях рассмотренный механизм представляет собой сложно организованную многокомпонентную совокупность разнотипных структурных элементов. Основу этого механизма составляют конституционно-правовые нормы, органы государственной власти и местного самоуправления.

В институциональной части механизма выделяются войсковые и иные казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации в связи с принятыми обязательствами по несению государственной и иной службы. Их деятельность, отношения с органами государственной власти и местного самоуправления строятся на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным в число первоочередных задач совершенствования конституционного законодательства в области обеспечения деятельности казачьих обществ в Российской Федерации, выдвигается задача структурирования правовых норм, составляющих конституционно-правовые основы деятельности казачьих обществ на основе федерального законодательства, которое, в свою очередь, нуждается в ревизии правовых актов, изданных за период

с 1991 года, и приведении их к системно унифицированному.

Формирование организационных основ механизма конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих обществ обеспечивается нормативно-правовыми актами, предусматривавшими создание при органах государственной власти и органах местного самоуправления, казачьих объединениях организационных структур, ориентированных на цели возрождения казачества. Управление этими процессами определяют разнообразные по формам и содержанию правовые нормы, содержащиеся в конституционном законодательстве, а также корпоративные нормы, содержащиеся во внутренних документах казачьих обществ. Среди них наиболее значимыми являются конституционно-правовые акты, принимаемые компетентными государственными органами, и корпоративные нормативные документы казачьих обществ. Кроме того, важное место в механизме конституционно-правового регулирования деятельности казачества занимают нормы обычного права, выраженные в традициях, ритуалах и других формах. Результаты их научного анализа, проведенного в соответствии с теоретическими и методологическими основами, обоснованными в первой главе, приводятся во второй главе настоящей диссертации.

Глава 2. Содержание конституционно-правовых основ деятельности объединений современного российского казачества в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа

2.1. Федеральные конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в России: содержание и тенденции развития

Конституционно-правовые основы становления и развития российского казачества, включают, прежде всего, нормы и принципы, содержащиеся в правовых актах, непосредственно и опосредованно регулирующие деятельность казачьих объединений.

Социально-политические процессы формирования и деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и казачьих общественных объединений, развития связей-отношений между ними и органами государственной власти, местного самоуправления определяют разнообразные по формам и содержанию правовые нормы. Среди них наиболее значимыми являются конституционно-правовые акты, принимаемые компетентными государственными органами, и корпоративные нормативные документы казачьих обществ и организаций, а также нормы обычного права, выраженные в традициях и ритуалах, сформированные казачеством в процессе его жизнедеятельности. В совокупности они образуют нормативную подсистему механизма конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и казачьих общественных

объединений.

Структурный анализ обнаруживает в анализируемой подсистеме три основных уровня нормативных документов - федеральный, региональный, местный, которые соответствуют трем основным уровням власти в российском государстве и обеспечивают разработку и реализацию конституционно-правовых норм, закладывающих основу деятельности казачьих объединений в России. Органы государственной власти Российской Федерации, относящиеся к федеральному уровню, имеют собственную, определенную конституционными законами Российской Федерации, компетенцию в вопросах разработки и реализации конституционно-правовых норм, регламентирующих деятельность казачьих объединений. В связи с этим в конституционно-правовые нормы федерального уровня, регламентирующие деятельность казачьих объединений, содержатся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных актах министерств и ведомств. Результаты анализа состояния и тенденции развития федеральных конституционно-правовых норм в области деятельности казачьих объединений изложены в настоящем параграфе диссертации.

Правовые основы деятельности казачьих объединений формировались и развивались нелинейно. Основой, стабилизирующей направление и общие тенденции нормотворческого процесса, связанного с возрождением Российского казачества и его деятельностью, является Конституция Российской Федерации. Она служит правовой базой для формирования законодательства, играющего ведущую роль в возрождении и развитии казачества в России.

Помимо Конституции Российской Федерации правоотношения в сфере возрождения российского казачества и деятельности казачьих обществ также регулируют рядом отраслевых федеральных законов. Среди них Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 1010-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственно-

го назначения» (в редакции от 7 марта 2005 г.), Федеральный закон от 13 ноября 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (в редакции от 29 июня 2004 г.) и др.

Отношения органов государственной власти и местного самоуправления к казачеству остаются нестабильными, имеют тенденции усиления в сложных политических периодах, накануне выборов руководящих органов государственной власти и местного самоуправления и последующего ослабления, затухания.

Поэтому в нелинейном процессе формирования правовых основ возрождения и развития казачества выделяется несколько этапов. Например, Я.В. Шаповалова¹ обосновала выделение четырех таких этапов. По ее мнению, первый этап (1989–1992 гг.) – реабилитационный (связан с подготовкой, принятием и реализацией Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов»); второй (1992–1995 гг.) – переходный (отличается принятием государственных документов, открывающих возможности воссоздания казачьих структур с особым статусом, не подпадающим под действие законодательства об общественных объединениях); третий (1995–1999 гг.) – государственный (характерен формированием законодательства о порядке привлечения казачества к несению государственной и иной службы, определением мер государственной поддержки казачьих обществ, члены которых взяли обязательства по несению государственной службы).²

Классификация этапов процесса формирования правовой основы возрождения и развития казачества, предложенная Я.В. Шаповаловой, по мнению соискателя, не соответствует датам принятия государственных нормативно-правовых актов, имеющих принципиально важное значение для развития казачества в России. Поэтому предлагается другая система определения содержательно-хронологических этапов (временных периодов, отличающихся сущно-

¹ См.: Шаповалова Я.В. Организационно-правовые основы возрождения российского казачества в постсоветский период: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С.10-11.

² См.: Там же.

стными характеристиками изучаемого процесса), выделяющая в современном процессе формирования и развития конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений пять другие хронологические границы, применение которых обосновано в настоящей работе. Поэтому хронологические этапы развития правовых основ деятельности казачьих объединений представляются в следующем порядке:

- до 1991 г. - самоорганизация неполитических казачьих объединений согласно правовым актам СССР об общественных объединениях;

- в 1991-1995 гг. – разработка федеральными государственными органами правовых документов, носящих яркий политический характер и направленных на поддержку казачьих общественных объединений, признаваемых преемниками российского казачества, репрессированного советским государством;

- в 1995-1998 гг. – принятие нормативно-правовых актов направленных на развитие организации и деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

- в 1999-2004 гг. – снижение нормотворческой активности федеральных органов государственной власти в отношении казачества, при активно формировании правовых основ деятельности казачьих объединений на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, в 2000 – 2003 гг.;

- начало 2005 г. – настоящее время – повышение активности федеральных органов государственной власти в области правового регулирования деятельности казачьих объединений.¹

На первом этапе правовой основой деятельности казачьих объединений являлись законодательства СССР и РСФСР, которые детерминировались документами Коммунистической партией Советского Союза и декларировали ши-

¹ Такое название этапа обусловлено первыми признаками повышения законодательной активности федеральных органов государственной власти, которые появились в первой половине 2005 г., но из-за незначительного времени их проявления не могут считаться устойчивыми.

рокие права и свободы граждан, в том числе право на создание самостоятельных общественных объединений. Но при реальной закрытой политической системе формирование новых общественных объединений было возможно только под контролем партийных органов. Поэтому формальной нормативной основой для возрождения казачества служили Конституция СССР, конституции республик в составе СССР, законы СССР и республик в составе Советского Союза, регламентирующие деятельность общественных объединений.

Конституционно-правовые предпосылки самоорганизации казачьей социальной общности развивались согласно общим тенденциям генезиса национальных движений, но с заметным отставанием от них на 2-3 года и меньшей интенсивностью. Так называемая «перестройка» советской политической системы (1985-1991 гг.), создала социально-психологические, политические и правовые предпосылки для приведения гражданских прав и свобод народов России в соответствие с международными стандартами. В ноябре 1989 г. Верховный Совет СССР принял декларацию «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»¹. Но казачество не упоминалось среди народов, признанных пострадавшими от репрессий советского государства. Не было этого и в указе Президента СССР от 13 августа 1990 г. «О восстановлении прав всех жертв политических репрессий 20-50 гг.», казачество также не упоминалось, хотя полностью соответствует данному в этом документе описанию граждан и социальных групп, репрессированных по политическим мотивам.

22 ноября 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, которая соответствует Всеобщей Декларации прав человека, утвержденной и провозглашенной Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.

¹ См.: О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав: Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 г. № 772-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 23. - Ст.449.

Гражданские права и свободы, гарантированные нормативно-правовыми актами государственных органов СССР и РСФСР, активно использовались национальными общественно-политическими объединениями, посредством которых стимулировалась самоорганизация репрессированных народов. Этническая мобилизация способствовала формированию диаспор, а также национально-патриотических, национально-культурных фронтов, союзов и других национально-ориентированных общественных объединений, среди которых наиболее активными оказались националистические, сепаратистские организации, подобные радикальной Конфедерации чеченского народа.¹ Они оказывали сильное воздействие на органы государственной власти России и субъектов Российской Федерации с целью получения дополнительных средств для выхода из нарастающего системного кризиса и решения местных проблем. Под давлением национально ориентированных объединений был принят закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов»².

Этот закон дал принципиально важную политическую оценку депортации народов из мест их традиционного проживания и декларирует намерения государства восстановить в отношении них принципы справедливости и равноправия. В законе указаны пять видов реабилитации: восстановление политического, территориального, культурного и социального статуса, а также возмещение материального ущерба от незаконных репрессий. Для обеспечения реализации таких мер реабилитации федеральные органы государственной власти и управления приняли около 200 нормативных актов по вопросам реабилитации каза-

¹ См., например: Евдокимов П. Чеченский календарь // Спецназ России. - 2000. - № 12; Попов С. Национальная политика на Северном Кавказе // Казачий Терек. - 1999. - № 2 (7); Зорин А. Что поседем... // Там же. - 1999. - № 7; Ильин В. Если не мы, то кто ...// Там же. - 2001. - № 1 (32); Хоперская Л., Денисова Г. Современная национальная политика на Северном Кавказе (попытка анализа) // Этнополитический вестник. - 1995. - № 6; Пуляев В.Т. Этнос и национальные интересы народов России // Социально-гуманитарные знания. - 2002. - № 1 и др.

² См.: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 18. - Ст.572.

чества¹.

Поэтому правомочно утверждать, что первый этап закончился принятием закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. №1107-1 «О реабилитации репрессированных народов»², который заложили принципиально новые правовые основы казачьего движения в выделенном нами втором этапе (1991-1995 гг.) процесса формирования конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений. Они строились с учетом зафиксированного в статье 2 указанного федерального закона статуса российского казачества, определение которого было заимствованно из уставных документов Союза казаков (России), признававших казачество «этно-культурной общностью, репрессированной советским государством по политическим мотивам».³

Поспешное редактирование анализируемого федерального закона, о котором пишут многие авторы⁴, привело к появлению в тексте закона следующей дефиниции: «Репрессированными признаются народы (нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно-этнические общности людей, например, казачество), в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднением национально-государственных образований, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима

¹ См.: Таболина Т.В. Казачество: формирование правового поля. – М., 2001. Т. 2. - С. 50.

² См.: О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572.

³ О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572.

⁴ По свидетельству Т.В. Таболиной: «По вопросу включения казачества в проект закона «О реабилитации репрессированных народов» шла острейшая борьба мнений. Группе депутатов с трудом удалось включить казаков в перечень других репрессированных народов буквально в последний момент» (См.: Таболина Т.В. Казачество: формирование правового поля. – М., 2001. Т. 2. - С. 8).

террора и насилия в местах спецпереселения»¹. Такое определение казачества как этно-культурной общности имеет низкую валидность и неоднозначную трактовку в обществе.

Между тем, более четкому определению правового положения казачества не способствовали документы, принятые в последующем периоде.

Несмотря на содержащиеся в федеральном законе гарантии реабилитации репрессированных народов, единая государственная политика в отношении казачества, признанного репрессированным народом, не была выработана казачеству не предоставлялась для восстановления упраздненных в 1920 г. традиционных административно-территориальных образований – Областей Донского, Кубанского, Терского и других казачьих войск.

Особое выделение в понятийном аппарате федерального закона культурно-этнического компонента сущности казачества соответствовало целям выведения казачества из политики и ограничение духовной сферой претензий казачества на его реабилитацию, без решения экономических, территориальных и иных проблем. Дополнения и изменения указанного федерального закона установили такие ограничения, которые сделали практически невозможной корпоративную (сословную, социально-групповую и т.п.) реабилитацию казачества и индивидуальную реабилитацию потомственных казаков.²

В связи с отсутствием специального Федерального закона о казачестве развитие конституционно-правового законодательства, могущего стать основой возрождения и развития российского казачества, организации его служебной

¹ О реабилитации репрессированных народов: Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 18. - Ст.572.

² См., например, О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий»: Закон Российской Федерации // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 28. - Ст.1624; О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий»: Закон Российской Федерации // Там же. - 1993. - № 1. - Ст.21; О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» // Там же. - 1993. - № 32. - Ст.1230 и др.

деятельности обеспечивалось указами Президента России. Поэтому помимо закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» политико-правовые основы возрождения казачества на втором этапе создавали Указ Президента России от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества»¹ и постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. № 3321-1 «О реабилитации казачества»². Сделанные в них политические заявления привлекли внимание государственных органов и общественности к проблеме возрождения казачества, создали факторы положительного общественного мнения по поводу этого социально-политического процесса.

В целях укрепления законности и правопорядка, повышения престижности воинской службы в марте 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории северокавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества»³. Он установил, что граждане, относящие себя к потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать традиционные для казачества формы хозяйствования, культуры и быта, а также граждане, добровольно вступившие в казачьи общества, проходят военную службу, как правило, в казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил России, пограничных войск, специальных казачьих моторизованных воинских частях и частях оперативного назначения Внутренних Войск МВД России в соответствии с федеральным законом «О воинской обязанности и военной

¹ См.: О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 // Рос. газета. - 1992. - 22 июня.

² См.: О реабилитации казачества. Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. № 3321-1 // Рос. газета. - 1992. - 23 июля.

³ См.: О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северокавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 341 // Российская газета. - 1993. - 23 марта; Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 12. - Ст.993.

службе», общевоинскими уставами Вооруженных Сил России.

Задачи организации воинского учета и подготовки казаков к воинской службе, призыва на военную службу и учебные сборы поручалось решать органам федеральной исполнительной власти, местного самоуправления и органам военного управления на местах с участием представителей казачества.

Разработкой ведомственных нормативных документов по вопросам взаимодействия с казачеством занималось и МВД России. Министерство внутренних дел России разработало и в июне 1994 г. направило Министерством внутренних дел республик в составе Российской Федерации, ГУВД, УВД краев и областей, управлениям внутренних дел на транспорте письмо «Об участии казачества в обеспечении общественного порядка». В нем признавалось, что «потенциал казачества в охране общественного порядка и борьбе с преступностью используется не в полной мере. Нередко работа органов внутренних дел в этом направлении проводится лишь эпизодически. Самостоятельные же действия казачества по обеспечению правопорядка зачастую носят элементы самоуправления, приводящие к нарушениям законности, ущемлению прав и свобод граждан».¹ До принятия федеральных законов, регламентирующих участие граждан в охране правопорядка, органам внутренних дел предписывалось при взаимодействии с казачеством руководствоваться исключительно действующим федеральным законодательством, а любые казачьи формирования к охране правопорядка привлекать лишь на основании решений местных органов власти. Категорически запрещалось допускать оснащение казачьих формирований оружием и специальными средствами, не предусмотренными законом.

МВД России поручало МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации совместно с органами казачьего самоуправления разработать и внести на утверждение соответствующих органов государственной власти проекты нор-

¹ См.: Об участии казачества в обеспечении общественного порядка: Письмо Министерства внутренних дел РФ от 28 июня 1994 г. № 1/2899 // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. Вып. 2, сентябрь 1997 г. – М., 1997. - С. 89.

мативных документов, обеспечивающих формирование и деятельность добровольных казачьих дружин, отрядов содействия милиции, работающих на безвозмездной или договорной основе. На руководителей служб милиции общественной безопасности соответствующего уровня возлагалась персональная ответственность за организацию использования казачества в охране общественного порядка, подготовку необходимых предложений по совершенствованию форм привлечения казаков к правоохранительной деятельности¹. МВД России предлагало МВД республик, ГУВД и УВД краев и областей, УВДТ наряду с мерами привлечения казачьих обществ к охране общественного порядка незамедлительно реагировать на все факты самоуправства казаков, нарушения прав и законных интересов населения, другие нарушения законности казаками или в отношении них.²

Развитию экономических стимулов государственной службы казаков способствовали некоторые дополнительные меры, разработанные и реализованные органами государственной власти и местного самоуправления согласно Указам Президента России и Постановлениям Правительства Российской Федерации. Так, по поручению Президента Правительство России совместно с Советом Министров Республики Калмыкии–Хальмг-Тангч и главами администрации краев и областей северокавказского региона в 1993 г. разработали Положение о земельных отношениях с казаками, проходящими военную службу, и особом режиме землепользования в казачьих обществах.

Важную роль в систематизации государственной политики по отношению к казачеству, упорядочении правовых, организационно-политических, экономических, социокультурных и иных благоприятных условий для возрождения и развития российского казачества была призвана сыграть концепция государственной политики по отношению к казачеству, утвержденная Постанов-

¹ См.: Там же. - С. 89–90.

² См.: Об участии казачества в обеспечении общественного порядка: Письмо МВД России от 28 июня 1994 г. № 1/2899 // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М., 1997. Вып. 2. - С. 89-90.

лением Правительства России от 22 апреля 1994 г. № 355. Помимо концепции постановление содержало и модель государственного механизма взаимодействия органов государственной власти и территориальных казачьих объединений.

Однако концепция, ориентированная на взаимодействие государственных органов с казачьими общественными организациями, перестала использоваться в политической практике с 1995 г. в связи с формированием «реестровых» казачьих обществ.

В то время создавались первые организационно-политические формирования, обеспечивавшие государственное управление казачьим движением. Так, в 1994 г. при Президенте России был образован Совет по делам казачества, который имел статус общественного консультативного органа при Президенте России и в течение двух лет координировал взаимоотношения казачьих организаций и государственных органов¹. Положение о Совете и его персональный состав утверждались Указом Президента Российской Федерации в декабре 1994 г.² Однако, Совет, как общественный консультативный орган, объективно не мог заменить отсутствие специального «казачьего» органа в системе исполнительной власти государства, вследствие чего был упразднен.³

Второй этап завершился принятием Указа Президента России от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской

¹ См.: См.: О Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1389 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 10. - Ст.1118.

² См.: Об утверждении Положения о Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1994 г. № 2141 // Российская газета. - 1994. - 7 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст.3333.

³ См.: О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с упорядочением системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации: Указ Президента России от 9 июля 1997 г. № 711 // Российская газета. - 1997. - 15 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 28. - Ст.3423.

Федерации»¹, который утвердил Временное положение о государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации.

На основе этого Указа Президента России на третьем этапе анализируемого процесса (1995-1998 гг.) активно развивались конституционно-правовые основы реорганизации идеологически разобщенных казачьих общественных организаций в казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, формировалась правовая база организации их государственной и иной службы.

Большое значение для ее формирования правовых основ деятельности казачьих объединений в то время имело Главное управление казачьих войск при Президенте Российской Федерации (ГУКВ), которое в соответствии с Указом Президента России от 20 января 1996 г. № 67², было создано в январе 1996 г. вместо Совета по делам казачества при Президенте России. ГУКВ организовывало работу по реформированию российского казачества, готовило проекты нормативных актов по актуальным проблемам казачьего движения. За 1996-1998 гг. Управление подготовило и представило на утверждение Президенту России проекты 26 указов и распоряжений о казачестве. Для их реализации федеральные министерства и ведомства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации издавали ведомственные нормативные акты.

В процессе формирования системы реестровых казачьих обществ остро проявилась потребность в специальном федеральном законе, устраняющем нарастающие противоречия новых законодательных актов и ранее принятых нормативно-правовых актов о казачестве, создающем реальные государственно-правовые предпосылки для государственной и иной службы казаков, обеспече-

¹ О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст.3359.

² См.: О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 января 1996 г. № 67 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 4. - Ст.266.

ния их надежной правовой и социальной защиты.

Своеобразный «пик активности» субъектов законотворческой работы по поводу федерального закона о российском казачестве наблюдался в 1996 г. накануне очередной выборной кампании. В июне 1996 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла за основу один из десяти вариантов законопроекта «О казачестве», внесенный депутатами Л.А. Иванченко, А.Г. Мартыновым, С.В. Сычевым, В.П. Зволинским. При этом был отклонен и проект, предложенные Президентом России. «Депутатский» вариант принимался Государственной Думой в трех чтениях 20 февраля, 11 июня и 20 июня 1997 г.¹, но Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отклонил его на заседании 4 июля 1997 г.² Согласительная комиссия палат Федерального Собрания Российской Федерации приняла решение о нецелесообразности доработку законопроекта под предлогом его концептуальной несовместимости с Конституцией России и другими федеральными законами Российской Федерации³. Была начата подготовка нового законопроекта, устраняющего отмеченные недостатки. Но до настоящего времени федерального закона о российском казачестве нет. Вследствие этого наблюдается нестабильное состояние механизма конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих обществ.

Отсутствие единой концепции государственной политики в отношении казачества и непоследовательные действия руководителей федеральных органов государственной власти привело к упразднению ГУКВ в 1998 г. Его место в системе федеральных органов государственной власти заняло Управление

¹ См.: Государственная Дума Российской Федерации: Стенограмма заседаний // Бюллетень № 79 (221). 20 февраля 1997 г. - С. 31-38; Государственная Дума Российской Федерации: Стенограмма заседаний // Бюллетень № 104 (246). 11 июня 1997 г. - С. 47-48; Государственная Дума Российской Федерации: Стенограмма заседаний // Бюллетень № 109 (251). 20 июня 1997 г. - С. 20.

² См.: Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации: Заседание двадцать второе // Бюллетень № 2 (131). 4 июля 1997 г. – М., 1997. - С. 9-11.

³ См.: Таболина Т.В. Государство и казаки: опыт взаимодействия. – Ростов-на-Дону, 2001. - С. 18-19.

Президента России по вопросам казачества (УПКВ)¹, образованное в соответствии с Указом Президента России от 7 августа 1998 г. № 920. По сравнению с ГУКВ объем полномочий нового управления значительно сокращался, численность аппарата уменьшалась вдвое. Эти обстоятельства снизили организационно-управленческие возможности УПКВ в решении казачьих проблем.

Третий этап формирования правовых основ возрождения казачества был связан с разработкой и реализацией государственных нормативно-правовых актов, обеспечивавших организацию системы казачьих обществ, вносимых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации в связи с принятыми обязательствами несения казаками государственной службы. К таким государственно-правовым актам, предопределяющим принципиально новые правовые и организационно-политические предпосылки возрождения и развития российского казачества, организации государственной службы казачьих обществ, относится Указ Президента России от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации»².

Указом утверждалось Временное положение о государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации. Оно определяло 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. При этом особо оговаривалось, что казачьи общества не имеют права создавать в своем составе военизированные объединения и вооруженные формирования.

Процедура включения казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации регламентировалась конкретными

¹ Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1998 г. № 920 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 32. - Ст.3846.

² О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 835 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст.3359.

нормативами, которые создавали правовые основы принципиально новых правовых отношений государственных органов с казачьими обществами. Временное положение предусматривало возможность включения в государственный реестр только тех войсковых казачьих обществ, которые являются самостоятельными объединениями хуторских, станичных, городских и окружных (отдельских) казачьих обществ, созданных в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации. Они должны иметь достаточную, определенную Временным положением, численность, организационную структуру и принимать на себя обязанности по несению государственной службы, который утвердил Временное положение о государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации и определил одиннадцать видов государственной и иной службы казачьих обществ.

При формировании реестровых казачьих обществ возникла принципиальная новая форма корпоративной общинной ответственности казаков за выполнение обязательств по несению государственной и иной службы. Она становилась мощным социально-психологическим фактором государственного управления «реестровым» казачеством. Созданный таким образом административно-политический механизм ведения государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации позволяет государству оказывать законодательно оправданное управление казачьими обществами для их приведения в соответствие с актуальными потребностями государства.

Так, порядок организации государственной и иной службы казаков был определен Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563, утвердившим положение «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе».¹ В нем предусмотрено, что члены казачьих обществ «несут военную службу в порядке, установленном федераль-

¹ См.: О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе: Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563 // Российская газета. - 1996. - 24 апреля.

ным законодательством; привлекаются к охране государственной границы Российской Федерации в составе общественных формирований; производят и поставляют сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для нужд Вооруженных Сил».¹ Привлечение казачьих обществ к таким видам службы должны осуществлять федеральные исполнительные органы. Заинтересованным федеральным органам государственной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления предоставлялось право на привлечение казачьих обществ к иной службе. К «иным» видам службы относились: охрана общественного порядка и объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности; сопровождение грузов; участие в мероприятиях, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием помощи пострадавшим; участие в таможенной охране в составе таможенных органов Российской Федерации; участие в егерской, природоохранной и экологической службе, контроле за использованием земель; охрана лесов от пожаров и защита их от вредителей и болезней; производство, закупка и поставка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для федеральных и региональных нужд; охрана объектов обеспечения жизнедеятельности населения. Всего в документе перечисляется одиннадцать видов государственной службы².

Пункт 10 Положения заложил правовые основы механизма государственного управления казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, регламентирован порядок сотрудничества государственных органов и казачьих обществ. Так, если на территории субъекта Российской Федерации действуют два и более войсковых казачьих обществ, не внесенных в государственный реестр, то организаторскую работу по подготовке казачьих обществ к несению государственной и иной службы возглавляет атаман того войскового казачьего общества, которое полу-

¹ См.: Там же.

² См.: Там же.

чает на это полномочия Главного управления казачьих войск при Президенте России. Представление по этому поводу должны делать руководители органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации¹. Если в течение четырех месяцев общество не включается в государственный реестр, то полномочия атамана на реорганизационные мероприятия прекращаются и передаются атаману другой казачьей организации.

Для управления процессом формирования «реестровых» казачьих обществ Положение предусмотрело участие в этой работе федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, которые в пределах их полномочий создавали на федеральном, региональном и местном уровнях новые структурные подразделения, нацеленные на конструктивное взаимодействие с казачьими обществами в вопросах организации их государственной службы.

Дополнительные социально-экономические стимулы несения казаками государственной и иной службы предусматривались Указом Президента России «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы»², Постановлениями Правительства России «Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования»³, «О

¹ При этом атаманы и другие члены казачьих обществ попадали в непосредственную зависимость от этих государственных органов.

² См.: Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы: Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 564 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 17. - Ст. 1955.

³ См.: Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования: Постановление Прави-

размерах безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) индивидуальных жилых домов и выплат на первоначальное обустройство хозяйства членам казачьих обществ»¹, некоторыми другими нормативными актами².

На федеральном уровне механизма конституционно-правового регулирования деятельности казачьих обществ в пределах своей компетенции организационно-правовые проблемы привлечения казачьих обществ к государственной и иной службе решали федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им органы государственного управления в субъектах Российской Федерации.³

Так, в соответствии с Указом Президента России «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации»⁴ Федеральная пограничная служба (ФПС) Российской Федерации подготовила и провела в 1996-1997 гг. эксперимент по привлечению к невойсковой охране Государственной границы пограничной стражи, в основном, состоящей из членов казачьих обществ. Такой эксперимент обеспечивался приказами командования Федеральной пограничной службы Российской Фе-

тельства РФ от 8 июня 1996 г. № 667 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 3023.

¹ См.: О размерах безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) индивидуальных жилых домов и выплат на первоначальное обустройство хозяйством членам казачьих обществ: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 31. - Ст.3738;

² См., например, Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 1998 г. № 353-р // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 11. - Ст. 1344 и др.

³ См.: О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков Государственной границы Российской Федерации: Указ Президента России от 19 июля 1996 г. № 943 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 26. - Ст.3065; О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной или иной службе: Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563 // Рос. газета. - 1996. - 24 апреля; Об участии казачества в обеспечении общественного порядка: Письмо Министерства внутренних дел РФ от 28 июня 1994 г. № 1/2899 // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. Вып. 2, сентябрь 1997 г. – М., 1997. – С. 89 .

⁴ См.: О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков Государственной границы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 1996 г. № 943 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 26. - Ст.3065.

дерации.¹

Министерство внутренних дел России развивало взаимодействие с казачеством в связи с Указом Президента России «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной или иной службе»². В нем участие казаков в охране общественного порядка приравнивалось к государственной службе и определялись основные направления сотрудничества органов внутренних дел с казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Ведомственные нормативные документы МВД России развивали правовую базу сотрудничества органов внутренних дел и казачьих обществ в охране общественного порядка.

Вопросами организации государственной и иной службы казаков занимались также Министерство сельского хозяйства, Министерство по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, другие федеральные министерства и ведомства.

Для реализации политики государства по оказанию помощи казачьим обществам, принявшим обязательства по несению государственной и иной службы, в 1999 г. Правительство России ввело практику разработки Федеральных целевых программ государственной поддержки казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации³.

Основные цели Программы: разработка и реализация комплекса нормативно-правовых актов и организационных мер, обеспечивающих привлечение казачьих обществ и их членов к несению государственной и иной службы в со-

¹ См.: Граница и казаки // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. Вып.2, сентябрь 1997 г. – М., 1997. - С. 5.

² О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной или иной службе: Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 563 // Российская газета. - 1996. - 24 апреля.

³ См.: О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ на 1999–2001 годы: Постановление Правительства РФ от 21 июля 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 4. - Ст. 557.

четании с экономической деятельностью этих казачьих обществ, осуществляемой на основе традиционных для казаков форм самоуправления и хозяйствования, а также улучшение социально-экономического положения членов казачьих обществ, обеспечение межэтнической и социально-экономической стабильности в приграничных и других регионах России.

Задачи программы заключались в формировании эффективного механизма государственной поддержки казачьих обществ для максимального использования их созидательного потенциала, а также в развитии социальной и производственной инфраструктур на территориях деятельности казачьих обществ, осуществлении комплекса финансово-экономических и нормативно-правовых мероприятий, обеспечивающих принятие казачьими обществами и их членами обязательств по несению государственной и иной службы в сочетании с экономической деятельностью этих обществ, осуществляемой на основе традиционных для казачества форм самоуправления, хозяйствования и культуры.

Для реализации основных целей и задач Программы предусматривались мероприятия по совершенствованию организационной структуры казачьих обществ, нормативно-правовому обеспечению социальной защиты казаков, несущих государственную и иную службу.

В качестве основных стимулов для реализации Программы предусматривалось предоставление казачьим обществам льготных кредитов, гарантий и мер социальной защиты. На финансирование программы планировалось выделить 1653,7 млн. руб. (в ценах 1998 г.), в том числе из федерального бюджета – 155,4 млн. руб., из бюджетов субъектов Российской Федерации и других источников — 1498,3 млн. руб.¹

Основными исполнителями мероприятий Программы назначались федеральные министерства и ведомства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых казаки привлекались к служеб-

¹ См.: Там же.

ной деятельности, а также казачьи общества, включенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Для повышения ответственности исполнителей за реализацию Программы государственным заказчикам поручалось в бюджетных заявках на очередной год показывать отдельной строкой ассигнования на поддержку казачьих обществ, обеспечивать контроль целевого использования средств. Устанавливалась ежеквартальная периодичность отчетов исполнителей за реализацию программы по конкретным социально-экономическим критериям оценки эффективности ее результатов.

Так, если в 1998 г. государственный реестр было внесено 10 войсковых, а также 5 отдельных окружных казачьих обществ, которые насчитывали более 490 тыс. человек, проживавших на территории 46 субъектов Российской Федерации, то за счет мероприятий Программы к 2001 г. планировалось увеличить состав казачьих обществ до 670 тыс. человек, не считая членов семей казаков, и привлечь к выполнению государственной и иной службы не менее 180 тыс. членов казачьих обществ.

Однако в 1999-2001 гг. запланированное финансирование программы было обеспечено только на 10 процентов¹, поэтому многие мероприятия программы не были реализованы, а практика разработки аналогичных федеральных целевых программ стала возобновляться только в начале 2005 г.

Среди нормативных актов, принятых с учетом обычного права казачества, исторических традиций отмечается Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 1998 года № 447 «О форме одежды, знаках различия и чинах не проходящих военную службу членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»² были юриди-

¹ См.: Второй всероссийский круг казаков. Тезисы выступления советника Президента Российской Федерации генерал-полковника Г.Н. Трошева // Казачий Терек. - 2005. - № 5-6.

² См.: О форме одежды, знаках различия и чинах не проходящих военную службу членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Феде-

чески закреплены нормы, традиции казаков, связанные с форменной одеждой, знаками различия и чинами.

В целях государственной поддержки казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд, Правительство России в ноябре 2000 г. приняло постановление¹, предусмотревшие меры помощи казачьим обществам в обеспечении их автотракторной техникой, оборудованием, племенным и рабочим скотом, средствами защиты растений, удобрениями и другие. Однако конституционно-правовой механизм реализации принятых нормативно-правовых актов в области экономической и иной деятельности казачьих обществ не был создан, и реальная государственная поддержка экономики казачьих обществ оказалась незначительной. Поэтому датой завершения третьего этапа анализируемого процесса можно считать середину 1999 г. – дату принятия Правительством России документов о Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ.

Используя показатели количества правовых актов изданных федеральными органами государственной власти и показателями реализации мер, направленных на правовое обеспечение деятельности казачьих объединений можно выделить четвертый этап исследуемого процесса формирования правовых основ деятельности казачьих объединений. Этот этап определяется периодом 1999-2004 гг. и характеризуется снижением темпов нормотворческой активности органов государственной власти Российской Федерации. Правильность такого вывода подтверждают данные, приведенные в таблице 1.

Таблица 1. Количество нормативных правовых документов, принятых Президентом

рации: Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 1998 года № 447 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 32. – Ст.3846.

¹ См.: О государственной поддержке казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2000 г. № 894 // Российская газета. - 2000. -6 декабря.

и Правительством России, Верховным Советом РСФСР, Федеральным Собранием Российской Федерации для конституционно-правового обеспечения деятельности казачьих объединений¹

| Наименование показателей | Количество документов, принятых в течение соответствующего года | | | | | | | | | | | | |
|--|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Общее количество принятых документов | 2 | 2 | 3 | 5 | 7 | 19 | 24 | 12 | 11 | 9 | 3 | 3 | 3 |
| в т.ч. указов и распоряжений Президента России | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 | 14 | 15 | 9 | 6 | 8 | 3 | 3 | 3 |

Как следует из данных, приведенных в таблице, формирование нормативно-правовой базы возрождения казачества велось с разной степенью активности, с переменной динамикой. Так, в 1991–1994 гг. федеральные органы издали 11 правовых актов о казачестве, в том числе 6 указов и распоряжений Президента России, за 1995–1998 гг. – 62 и 42 соответствующих документа, а за 1999 – 2004 гг. – 32 и 25 соответствующих государственных правовых актов.

Нормотворчество федеральных органов государственной власти имело тенденцию к наращиванию в 1994-1997 гг. количества правовых актов, среди которых большинство составляют Указы Президента России, подготовленные по инициативе Главного управления казачьих войск при Президенте России. ГУКВ инициировало подготовку многих новых правовых документов органами исполнительной власти Российской Федерации.

Дополнительные данные для выводов о предкризисном состоянии процесса развития российского казачества в 1999-2004 гг. дают показатели численности казачьих объединений. Судя по показателям, приведенным в докладах советника Президента России Г.Н. Трошева на первом и втором Больших Круга казачьих войск России в мае 2003 г. и мае 2005 г., рост численности ка-

¹ См.: Масалов А.Г. Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях: Дис. ... доктора полит. наук. – Ставрополь, 2004. – С. 175.

казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, прекратился в 1998 г. и численность такого типа казачьих обществ в России составляет примерно 650 тыс. казаков.¹

Исходя из этого показателя, можно сделать вывод о том, что наращивание до 1999 г. количества правовых документов федеральных органов государственной власти в сфере организации деятельности казачьих объединений не привело к улучшению качества государственной политики в отношении казачества и усилению государственного влияния на деятельность казачьих обществ. Такой вывод обосновывается не только известными противоречиями между новыми законодательными актами Российской Федерации и правовыми документами, принятыми в отношении казачества в первой половине 1990-х гг., но фактами разрушения создававшегося в предшествующие годы общероссийского механизма политико-правового обеспечения деятельности казачьих объединений.² Деструктивное влияние на этот механизм оказал Указ Президента России от 25 февраля 2003 г. № 249 «О совершенствовании деятельности по возрождению российского казачества».³

Согласно этому указу упразднялось Управление Президента России по вопросам казачества. Одновременно были нарушены и ранее налаженные связи-отношения между социально-политическими институтами, в том числе нормотворческими и правоприменительными, правоохранительными, которые ранее занимались привлечением казачьих обществ к государственной и иной службе. Более того, начатая в соответствии с Указом Президента России реформа органов государственного управления казачьими обществами, внесен-

¹ Второй всероссийский круг казаков. Тезисы выступления советника Президента Российской Федерации генерал-полковника Г.Н. Трошева // Казачий Терек. - 2005. - № 5-6.

² См.: Масалов А.Г. Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях: Дис. ... доктора полит. наук. – Ставрополь, 2004. – С. 213-218.

³ См.: О совершенствовании деятельности по возрождению российского казачества: Указ Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 249 // Казачий Терек. - 2003. - № 1-2 (56-57); О советнике Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 98-рп // Там же.

ными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, не дала результатов, существенно влияющих на конституционно-правовое обеспечение деятельности казачьих обществ. Поэтому четвертый период оказался предкризисным для всего казачьего движения в России.

Между тем, четвертый период характеризуется активным формированием правовых основ деятельности казачьих объединений на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, в 2000 – 2003 гг.

Положительные тенденции в нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации в отношении казачества стали отмечаться в начале 2005 г. Поэтому в диссертации начало 2005 года принимается как начало **пятого этапа** развития конституционно-правовых основ деятельности казачьих обществ. Особенность этапа проявляется в том, что для решения актуальных проблем российского казачества требовалось конструктивное вмешательство в изучаемый процесс высших должностных лиц государства, которые согласно Конституции Российской Федерации выступают гарантами прав и свобод граждан России, к которым, несомненно, можно отнести и права россиян, идентифицируемых с казачеством, на организацию общественно-полезной деятельности казачьих обществ.

Попытки решения актуальных вопросов взаимодействия органов государственной власти с казачьими обществами неоднократно поднимались атамана войсковых казачьих обществ на встречах с членами Правительства Российской Федерации, руководителями законодательных органов России, но как показывают наши наблюдения, намеченные на таких встречах меры не оказывали радикального конструктивного воздействия на проблему. Поэтому атаманы войсковых казачьих обществ настаивали на их встрече с Президентом России. Такая встреча Президента России В.В. Путина с атаманами войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Рос-

сийской Федерации, состоялась 25 мая 2005 г. в станице Вешенской Ростовской области.¹

Накануне встречи Президент России внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «О государственной службе российского казачества», который был принят Государственной Думой в первом чтении 18 мая 2005 г. Это событие было с воодушевлением встречено казачьими обществами, внесенными в государственный реестр Российской Федерации, но негативно оценивается лидерами казачьих общественных организаций, не принявших обязательства по несению государственной службы, так как действие принимаемого закона на их организации не распространяется.²

В ходе встречи Президента России с атаманами войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр Российской Федерации, были рассмотрены актуальные проблемы взаимодействия органов государственной власти и казачества, намечены меры по совершенствованию государственной политики Российской Федерации в отношении казачества. Президент России В.В. Путин дал конкретные поручения Правительству Российской Федерации по разработке современной концепции государственной политики в отношении казачества, разработке проекта Федеральной программы государственной поддержки казачьих обществ, принявших обязательства по несению государственной службы, а также о передаче двух кадетских корпусов, расположенных на территории Ростовской области, в ведение Минобразования России.³

Указанные документы были опубликованы в период завершения настоящей диссертации, поэтому их влияние на формирование правового поля ста-

¹ См.: Атаманы встретились с Путиным // Казачий Терек. – 2005. - № 5-6.

² См.: Проект Федерального закона «О государственной службе российского казачества» // Текущее делопроизводство атамана Терского казачьего войска. – 2005.

³ См.: Информация по вопросу о разработке программы становления и развития государственной службы российского казачества // Там же; Совещание в Министерстве регионального развития РФ // Там же.

новления российского казачества и развитие конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений еще не проявилось. Вследствие этого исследование конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений должно продолжаться для выявления современных тенденций взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и казачьих обществ. На их основе представляется возможным осуществление мониторинга государственной политики в отношении казачества.

Социальные отношения эффективно регулируются нормами права при их соответствии культуре и традициям общества. Поэтому для возрождения российского казачества большое значение имеют не только конституционно-правовые основы, зафиксированные законодательством, но и казачьи традиции, обычаи, выраженные в специфической казачьей культуре.

Как показывают наблюдения, общественно значимые проблемы формирования правового поля возрождения казачества в современных условиях сочетают нормы современного конституционного права Российской Федерации с нормами обычного права, сохранившемся в современном казачестве. При этом приходится учитывать высокую динамичность развития конституционно-правовой базы, с одной стороны, и сложную субкультуру казачества, с другой стороны. Второе обстоятельство обусловлено существенными отличиями в культуре разных полиэтничных и поликонфессиональных групп казаков, проживающих в различных природно-климатических условиях, и ведущих различные виды профессиональной деятельности. Но при всем многообразии социальных компонентов, составляющих российское казачество, в этой социальной общности выработались общие принципы регулирования внутриобщинной жизни и отношений с другими социальными институтами.

Возрождение казачества потребовало радикального обновления не только конституционно-правовых основ формирования казачьих организаций в условиях демократизации российского общества, но и адаптации к современным ус-

ловиям традиционной культуры казачества. Эти обстоятельства учитываются при формировании рабочих групп по подготовке проектов Федеральных законов, Указов Президента России и Постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих вопросы государственной поддержки казачества. Согласно распоряжению Администрации Президента Российской Федерации от 7 мая 1996 г. № 931 в рабочую группу для подготовки проекта федерального закона «О российском казачестве», состоявшей из 37 человек, вошло 10 казаков, хорошо знающих историю и современные проблемы казачества.¹

В дальнейшем развитие правовых основ казачьих обществ осуществлялось с учетом норм обычного права, традиций казачьих обществ.

Согласно законодательству Российской Федерации в казачьих обществах формируются новые традиции, связанные с несением государственной и иной службы в современных условиях.

Таким образом, современное законодательство Российской Федерации содержит правовые нормы, разработанные с учетом традиций, обычаев российского казачества, не противоречащих современному законодательству, а нормы обычного (традиционного) права казачества адаптируются к современным условиям, правовым актам, модернизируются с учетом реальной обстановки, запросов казаков, государства и общества.

Конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в России имеют три уровня: федеральный (включая и нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти, действующих на уровне федеральных округов), региональный (состоящий из нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации) и муниципальный (состоящий из муниципально-правовых актов). Региональный и муниципальный уровни будут рассмотрены в следующем параграфе.

¹ См.: Там же. – С. 163-166.

2.2. Особенности конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа

Современное российское казачество, как было показано выше, исторически сформировалось как многокомпонентная социальная общность, получившая распространение, практически, во всех субъектах Российской Федерации. Места компактного проживания потомственных казаков исторически образовались на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. В 1917 г. к казачьему сословию было приписано в области Войска Донского 43 процентов населения (в 1894 г. в области было 1.022 тыс. казаков), в Кубанской области - 42 процентов (в 1894 г. в области было 724 тыс. казаков), в Терской области - 18 процентов населения (в 1894 г. в области было 187 тыс. казаков).¹ Но в результате Первой мировой и Гражданской войн, репрессий расказачивания доля казачества в структуре населения резко сократилась. Перепись населения 1926 г. установила, что в Северо-Кавказском крае² только 25,7 процентов жителей признали себя казаками.³

В ходе социологических исследований, проведенных в начале 1990-х гг., численность граждан, самоопределявших себя казаками, определялась выборочно в нескольких регионах. Так, численность потомков российских казаков в Краснодарском крае была определена в пределах от 900 тыс. до 1,3 млн. человек (18-27 процентов населения)⁴, в Ростовской области с казачеством себя

¹ См.: Российское казачество: Научно-справочное издание. – М., 2003. – С. 99, 255, 182.

² В территории бывшего Северо-Кавказского края в настоящее время размещаются, практически, все субъекты РФ, входящие в состав Южного федерального округа, кроме Волгоградской и Астраханской областей, и Калмыкии.

³ См.: Поселенные итоги переписи 1926 года по Северо-Кавказскому краю. – Ростов-на-Дону, 1929.

⁴ См.: Андреев А.П., Панасюк Е.В. Казачье движение // Политические исследования. – 1993. - № 3. – С. 57.

идентифицировало около 1 млн. человек (28 процентов населения)¹, в Ставропольском крае – 150 тыс. человек (5 процентов населения)². Эти данные существенно отличаются от результатов, полученных в ходе Всероссийской переписи населения в 2002 г. и приведенных в таблице 2.

Таблица 2. Сведения о численности граждан России, проживающих в субъектах Российской Федерации Южного федерального округа и признавших себя казаками в ходе Всероссийской переписи населения в 2002 г.³

| Наименование субъектов РФ | Общая численность населения (тыс. человек) | Количество граждан, признавших себя казаками (человек) | Отношение граждан, признавших себя казаками от общей численности населения (%) |
|---------------------------|--|--|--|
| Адыгея | | | |
| Дагестан | | | |
| Ингушетия | 467,3 | 3 | 0,0 |
| Кабардино-Балкария | 901,5 | 307 | 0,03 |
| Калмыкия | 292,4 | 65 | 0,02 |
| Карачаево-Черкесия | 439,5 | 2501 | 0,57 |
| СО-Алания | 710,3 | 722 | 0,10 |
| Чеченская Республика | 1103,6 | 4 | 0,0 |
| Краснодарский край | 5125,2 | 17542 | 0,34 |
| Ставропольский край | 2735,1 | 3902 | 0,14 |
| Астраханская область | 1005,3 | 108 | 0,01 |
| Волгоградская область | 2699,2 | 20648 | 0,76 |
| Ростовская область | 4404,0 | 87492 | 1,98 |

На территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, в местах своего исторического размещения возрождаются три казачьих войска. Они представлены тремя войсковыми казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации: «Все великое войско Донское», Кубанское и Терское. Местоположение войсковых казачьих обществ в субъектах Российской Феде-

¹ См.: Казачество России: Информационно-справочные материалы. – Ростов-на-Дону, 2001. - С. 20.

² См.: Там же.

³ Таблица составлена на основе данных, опубликованных в Российском статическом ежегоднике. – М., 2004.

рации, находящихся в пределах Южного федерального округа, приводится в таблице 3.

Таблица 3. Размещение войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации Южного федерального округа

| Наименование войсковых казачьих обществ | Наименование субъектов РФ |
|--|--|
| «Всевеликое войско Донское» | Ростовская, Волгоградская, Астраханская области |
| Кубанское | Краснодарский край, Адыгея, Карачаево-Черкесия |
| Терское | Ставропольский край, СО-Алания, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Чечня, Дагестан |

Территориальное размещение подразделений войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр Российской Федерации, – отдельных округов, отделов и станиц - выходит за пределы не только субъектов Российской Федерации, но и Южного федерального округа.. В частности, войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское» имеет округа в Ростовской (9 округов), Волгоградской (5 округов), Воронежской (2 округа) областях, а также землячества донских казаков на Украине, в Калужской, Липецкой, Тамбовской областях и Москве.¹

Наряду с казачьими обществами, внесенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, на территории Южного федерального округа действуют казачьи общественные объединения, не вошедшие в государственный реестр.

Правовая база деятельности реестровых казачьих обществ и казачьих обществ различается не только на федеральном уровне законодательства, но и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Об участии казачьих обществ в формировании органов местного самоуправления и их социально-экономическом развитии: Доклад атамана войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» казачьего генерала Водолацкого В.П. // Казачий Терек.- 2003.- №6.

В пределах собственной компетенции, определяемой Конституцией России и федеральным законодательством, политико-правовое регулирование деятельности казачьих объединений осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. При этом они руководствуются рядом ключевых положений Конституции Российской Федерации. В частности, согласно пункту «м» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы регламентации правоотношений в областях:

- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности;
- владения, пользования и распоряжения землей, другими природными ресурсами;
- охраны памятников истории и культуры;
- воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- социальной защиты;
- защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- государственной службы.

Часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются как федеральные законы и другие правовые акты, так и правовые акты, принимаемые компетентными законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Руководствуясь таким положением Конституции России, органы го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации развивают конституционно-правовые основы деятельности казачьих обществ, адаптируют их к местным условиям.

Правоотношения в сфере возрождения российского казачества и деятельности казачьих обществ на основании Конституции Российской Федерации и федерального законодательства регулируются законодательствами субъектов Российской Федерации, основу которых составляют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. На их правовой основе органы местного самоуправления также в пределах собственной компетенции формируют нормативные основы деятельности первичных казачьих объединений в конкретных местных условиях.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что места компактного проживания казаков имеются во всех субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, далеко не во всех конституциях и уставах¹ этих субъектов имеются нормы, посвящённые казачеству. Специ-

¹ См.: Устав Астраханской области от 28 марта 1997 г. № 6 (в ред. Законов Астраханской области от 17.07.97 N 20, от 11.03.98 N 3, от 18.05.98 N 22, от 14.12.2000 N 60/2000-ОЗ, от 09.04.2001 N 18/2001-ОЗ, от 05.06.2001 N 28/2001-ОЗ, от 11.11.2002 N 48/2002-ОЗ, от 20.06.2003 N 18/2003-ОЗ, от 05.01.2004 N 1/2004-ОЗ, от 17.05.2004 N 28/2004-ОЗ, от 02.02.2005 N 1/2005-ОЗ, от 28.03.2005 N 15/2005-ОЗ, от 06.06.2005 N 20/2005-ОЗ). (в ред. Закона Астраханской области от 19.11.2001 N 60/2001-ОЗ). // Астраханские известия, 1997, № 15; Устав (Основной Закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 26.11.1997 N 146-ОД, от 06.01.1999 N 238-ОД, от 19.03.1999 N 251-ОД, от 19.07.1999 N 287-ОД, от 06.12.1999 N 332-ОД, от 06.12.1999 N 333-ОД, от 03.07.2000 N 423-ОД, от 29.08.2000 N 430-ОД, от 16.11.2000 N 464-ОД, от 17.11.2000 N 467-ОД, от 17.11.2000 N 475-ОД, от 27.11.2000 N 478-ОД, от 11.01.2001 N 491-ОД, от 28.05.2001 N 539-ОД, от 04.06.2001 N 547-ОД, от 22.06.2001 N 557-ОД, от 13.07.2001 N 567-ОД, от 13.07.2001 N 575-ОД, от 17.07.2001 N 578-ОД, от 13.11.2001 N 628-ОД, от 30.11.2001 N 637-ОД, от 12.07.2002 N 723-ОД, от 02.06.2003 N 828-ОД, от 09.09.2003 N 863-ОД, от 09.12.2003 N 892-ОД, от 15.07.2004 N 937-ОД, от 20.01.2005 N 995-ОД). // Волгоградская правда, 01.08.1996, № 140; Устав Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС (в ред. Областных законов от 06.08.96 N 23-ЗС, от 18.10.96 N 28-ЗС, от 22.11.96 N 34-ЗС, от 05.12.97 N 48-ЗС, от 08.06.98 N 3-ЗС, от 26.02.1999 N 22-ЗС, от 18.10.2001 N 180-ЗС, от 27.02.2002 N 219-ЗС, от 29.12.2003 N 83-ЗС, от 20.01.2005 N 277-ЗС, от 26.05.2005 N 317-ЗС). // Наше время, 19.10.1996, № 221-222; Устав Краснодарского края (в ред. Законов Краснодарского края от 18.07.1997 N 95-КЗ, от 04.01.2001 N 331-КЗ, от 10.05.2001 N 355-КЗ, от 07.08.2001 N 393-КЗ, от 22.08.2001 N 405-КЗ, от 01.03.2002 N 455-КЗ, от 03.06.2003 N 582-КЗ, от 20.10.2003 N 615-

альная глава, посвящённая казачеству, имеется в Уставе Ростовской области, упоминается казачество в уставах Краснодарского и Ставропольского краёв.

И.В. Мухачёв по этому поводу пишет, что в Уставе Ставропольского края (как и во всех других конституциях и уставах субъектов РФ, находящихся в пределах Южного федерального округа) содержится глава о судебной власти, причём большинство из них повторяют положения федеральной Конституции и

КЗ, от 07.06.2004 N 720-КЗ, от 06.06.2005 N 882-КЗ). // Кубанские новости, 18.07.1997, № 169; Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. (в ред. Законов Ставропольского края от 06.12.95 N 18-кз; от 06.10.97 N 30-кз; от 04.11.97 N 31-кз ; от 27.03.98 N 2-кз; от 09.06.2000 N 19-кз, от 09.06.2000 N 19-кз (ред. от 12.10.2000), от 08.11.2000 N 55-кз и от 15.06.2001 N 35-кз, от 09.06.2000 № 19-кз (в ред. 07.08.2002), от 12.02.2004 № 7-кз, от 20.06.2005 N 29-кз) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1997, № 11-12 (41-42), ст. 506; Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия (в ред. Постановления Народного Хурала (Парламента) РК от 14.09.1995 N 8-ЗС, Закона РК от 31.10.1995 N 27-I-З, Закона РК от 25.05.1998 N 109-I-З, Закона РК от 02.08.1998 N 121-I-З, Закона РК от 03.01.1999 N 4-II-З, Закона РК от 13.06.2000 N 65-II-З, Закона РК от 13.11.2000 N 83-II-З, Закона РК от 28.02.2003 N 285-II-З, Закона РК от 16.02.2004 N 8-III-З, Закона РК от 25.06.2004 N 26-III-З, Закона РК от 04.07.2005 N 205-III-З, Закона РК от 29.07.2005 N 219-III-З). // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия (май 1993 – август 1995 гг.), 1996; Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. Конституционных законов РА от 19.09.2000 N 190, от 19.09.2000 N 191, от 12.11.2000 N 201, от 12.11.2000 N 202, от 12.11.2000 N 205, от 15.12.2000 N 219, от 07.05.2001 N 1, от 07.05.2001 N 2, от 07.05.2001 N 3, от 07.05.2001 N 4, от 06.06.2001 N 11, от 06.06.2001 N 12, от 06.06.2001 N 13, от 24.07.2001 N 25, от 24.07.2001 N 26, от 17.10.2001 N 32, от 17.10.2001 N 33, от 26.11.2001 N 43, от 18.02.2002 N 50, от 10.04.2002 N 60, от 10.04.2002 N 61, от 15.04.2002 N 63, от 30.04.2002 N 64, от 30.04.2002 N 65, от 21.05.2002 N 66, от 21.05.2002 N 67, от 26.07.2002 N 80, от 23.04.2003 N 126, от 20.05.2003 N 135, от 07.07.2003 N 152, от 16.07.2003 N 161, от 22.11.2003 N 176, от 29.07.2004 N 239, от 21.04.2005 N 308). // "Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА", N 16, 6 - 10 марта 1995; Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда, 26.07.2003, № 159; Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. Закона РИ от 18.07.2001 № 8-рзп). // Официальный сайт Правительства Республики Ингушетия - <http://www.ingushetia.ru/institute/constitution.htm> (04.10.05); Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. в редакции, принятой Конституционным Собранием Кабардино-Балкарской Республики 29 мая 2003 года, республиканских Законов от 28 июля 2001 года N 74-РЗ, от 2 июля 2003 года N 61-РЗ). // Кабардино-Балкарская правда, 01.08.2003, № 180-183; Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 26 марта 1995 г. // Официальный сайт Карачаево-Черкесской Республики - <http://www.kchr.info/parlament/index.php?section=constitution> (04.10.05); Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12 ноября 1994 г. (в ред. Закона РСО - Алания от 19.07.2000 N 10-РЗ, Конституционных законов РСО - Алания от 21.02.2002 N 1-РКЗ и от 25.04.2002 N 8-РКЗ). // Официальный сайт Парламента Республики Северная Осетия-Алания (04.10.05); <http://parliament.rno-a.ru/symbols.php#top>; Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. // Официальный сайт Правительства Чеченской Республики - <http://chechnya.gov.ru/republic/const/> (04.10.05).

не содержат каких-либо новелл (поскольку далеко не во всех этих субъектах РФ созданы конституционные (уставные) суды). К тому же в соответствии с п. «г» ст. 71 установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности относится к исключительному ведению Федерации и не должно регулироваться конституциями и уставами субъектов Федерации.¹ Поэтому поскольку практически во всех субъектах Российской Федерации, располагающихся в пределах Южного федерального округа, имеются места компактного проживания казачьего населения, целесообразно было бы включить в конституции (уставы) специальную главу, посвящённую казачеству, либо в минимальном варианте – норму, гарантирующую государственную и муниципальную поддержку деятельности казачьих объединений, в том числе по сохранению родного языка, культуры, обычаев и традиций. В качестве образца можно было бы ориентироваться на главу «Казачество» Устава Ростовской области:

Донское казачество - исторически сложившаяся общность в составе многонационального населения Ростовской области, имеющая самобытные традиции, культуру. Органы государственной власти Ростовской области и органы местного самоуправления в целях восстановления исторической справедливости в отношении казачества осуществляют необходимые меры по реализации федерального законодательства о казачестве, принимают нормативные правовые акты по вопросам возрождения казачества и обеспечивают их выполнение.

Граждане, относящие себя к потомкам донских казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать казачьи формы хозяйствования, культуры, быта и участвовать в несении государственной и муниципальной службы, могут объединяться в хуторские и станичные общества, создавать окружные, войсковые и иные традиционные для казачества общества. В каза-

¹ См.: Мухачёв И.В. О совершенствовании содержания Устава (Основного Закона) Ставропольского края // Теория и практика законодательства. Вып. 3. Ставрополь: Агрус, 2005. с. 15-16.

чьи общества имеют право вступить и граждане, не являющиеся прямыми потомками донских казаков. Станичные (хуторские) казачьи общества являются одной из форм территориального общественного самоуправления.

Потомки донских казаков и иные граждане имеют право создавать казачьи общественные объединения, действующие в соответствии с законодательством об общественных объединениях в целях возрождения культуры, традиций казачества, благотворительности и решения иных задач.

Деятельность казачьих обществ и общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления по возрождению казачества не должна нарушать права и свободы неказачьего населения.

В соответствии с федеральным нормативно-правовыми актами основными полномочиями субъектов Российской Федерации в сфере общественных отношений, затрагивающих деятельность казачьих обществ, являются следующие:

- на основании пункта 8 Указа Президента России от 15 июня 1992 г. № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» - оказание содействию общественному движению за возрождение казачества;

- в соответствии с пунктами 2, 3, 13, 22 Положения о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе, утвержденного Указом Президента России от 16 апреля 1994 г. №563, - установление видов деятельности казачества, направленной на возрождение казачьих традиций и обычаев; привлечение членов казачьих обществ к государственной и иной службе; согласование уставов окружных казачьих обществ и уставов, входящих в его состав хуторских, станичных, городских казачьих обществ в части обязательств членов казачьих обществ по несению службы; создание общественных объединений правоохранительной направленности на добровольной либо договорной основе;

- согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- привлечение казачьих обществ к охране общественного порядка, борьбе с преступностью;

- на основании пункта 3 Указа Президента России от 15 июня 1992 г. №632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» - утверждение уставов казачьих обществ, принимаемых общими собраниями (сходами) казаков хуторов, станиц, окружными и войсковыми собраниями;

- в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 24 июля 2004 г. №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» - право передачи казачьим обществам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации;

- согласно пункту 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации - предусматривать случаи предоставления земельных участков бесплатно в собственность граждан и юридических лиц;

- на основании статьи 12 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. №1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» - устанавливать порядок восстановления реабилитированных лиц в утраченных правах, воинских и специальных званиях, возвращать им государственные награды, предоставлять меры социальной поддержки, выплачивать компенсации.

Во всех случаях принимаемые в отношении казачества нормативные документы не должны нарушать конституционные права и свободы других граждан.

Отсутствие федерального закона о российском казачестве в правовом по-

ле, обеспечивающем деятельность казачьих объединений, заставляет государственные органы субъектов Российской Федерации самостоятельно вырабатывать нормативные правовые документы, которые применительно к условиям субъектов Российской Федерации развивают конституционно-правовые основы деятельности казачьих обществ.

Анализ структуры и тенденций развития правовых основ деятельности казачьих обществ в субъектах Российской Федерации Южного федерального округа проводился на основе сведений, содержащихся в Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, и использованных соискателем для вторичного анализа, а также на основе первичных данных, собранных соискателем самостоятельно.

При анализе документов, внесенных в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, учитывалось, что согласно статье 24 главы V Разъяснений по применению положений о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом министра юстиции Российской Федерации от 12 января 2004 г. № 5, в Федеральный регистр включаются действующие правовые акты вне зависимости от срока их введения в действие.

Для ведения государственного регистра образован Отдел законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу, а в субъектах Российской Федерации – аналогичные отделы управлений Минюста России по соответствующим республикам, краям и областям.

На основе данных Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Южного федерального округа составлена таблица 4, которая содержит сведения о количестве и качестве нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Южного федерального окру-

га, регулирующих деятельность казачьих объединений в основных сферах их деятельности – организации государственной службы, развития экономики, культуры и иных.

Таблица 4. Количество нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Южного федерального округа, регулирующих деятельность казачьих объединений (по данным Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Южного федерального округа) ¹

| Наименование субъектов РФ | Закон о казачестве | НПА, утверждающие уставы | НПА о землепользовании | НПА о гос. службе | Иные НПА | Всего по субъекту РФ |
|---------------------------|--------------------|------------------------------|---|----------------------------|---------------------------|--|
| Адыгея | Не выявлены | 3 | Не выявлены | Не выявлены | 1 | 4 |
| Дагестан | | | | | | |
| Ингушетия | | | | | | |
| Кабардино-Балкария | | | | | | |
| Калмыкия | 1 | 2 | Не выявлены | 3 | Не выявлены | 6 |
| Карачаево-Черкесия | 1 | 1 | 2, в т.ч. не соответствует 1 | 6 | 4 | 14 |
| СО-Алания | | | | | | |
| Чеченская Республика | | | | | | |
| Краснодарский край | 1 | 7 | 2 | 4 | 5 | 19 |
| Ставропольский край | 1 | 1 | 2 | 1 | 1, в т.ч. на экспертизе 1 | 6 |
| Астраханская область | Не выявлены | 1 | 1, на экспертизе 1 | Не выявлены | 2 | 4 |
| Волгоградская область | 1 | 5, в т.ч. не соответствует 1 | 2, в т.ч. не соответствует 1, на экспертизе 1 | 8, в т.ч. на экспертизе 3 | 5, в т.ч. на экспертизе 4 | 21, в т.ч. не соответствует 2, на экспертизе 8 |
| Ростовская область | 1 | 5 | 2, в т.ч. на экспертизе 1 | 2 | 1 | 11, в т.ч. на экспертизе 1 |
| ВСЕГО по ЮФО | 6 | 21, в т.ч. не соот- | 11, в т.ч. не соответствует 2, на | 24, в т.ч. на экспертизе 3 | 18, в т.ч. на экспертизе | 80, в т.ч. не соответствует 3, на |

¹ См.: Аналитическая справка по нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации Южного федерального округа, регулиющим деятельность казачьих объединений // Текущий архив Отдела законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу. – 2005. – Д.№12.

| | | | | | | |
|--|--|------------------|-----------------|--|---|------------------|
| | | ветст- вует 1 | экспертизе 4 | | 5 | экспертизе 12 |
|--|--|------------------|-----------------|--|---|------------------|

Примечание: 1. НПА – нормативные правовые акты

2. Отсутствуют данные по республикам Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, СО-Алания, Чеченская Республика

Как следует из анализа данных, приведенных в таблице 4, органами субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, за 15 лет издано 80 законов и иных нормативно-правовых актов, обеспечивающих процесс возрождения и развития казачества в регионе. В результате юридической экспертизы в трех нормативных документах были выявлены нарушения федерального законодательства. Отдел законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу рекомендовал соответствующим государственным органам субъектов Российской Федерации оперативно устранить выявленные нарушения. Кроме того, 12 нормативных государственных правовых актов субъектов Российской Федерации поступило на экспертизу в Отдел законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу.

Наибольшее количество правовых актов, развивающих конституционно-правовые начала деятельности казачьих объединений, приняты в республиках Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Краснодарском крае, Волгоградской и Ростовской областях.

Так, были приняты Закон Волгоградской области от 26.05.2000 N 404-ОД «О казачьих обществах, принявших обязательства по несению государственной и иной службы на территории Волгоградской области», Закон Волгоградского края «О целевом казачьем земельном фонде Волгоградской области» от 9.12.2003 г. № 893-ОД, Закон Волгоградской области от 25.09.2000 г. 441-ОД «О муниципальных казачьих дружинах на территории Волгоградской области», Закон Краснодарского края от 05.11.2002 N 539-КЗ «О привлечении к государ-

ственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска в Краснодарском крае», Закон Ставропольского края от 01.08.2003 N 29-кз «О казачестве в Ставропольском крае» и др.¹

В связи с отсутствием федерального закона о казачестве социальная потребность в таком законе компенсировалась специальными законами субъектов Российской Федерации. Как мы указывали в предыдущем параграфе настоящего диссертационного исследования, такие законы о казачестве были приняты в Республике Калмыкии, Ставропольском крае и Волгоградской области. В Карачаево-Черкесии и Краснодарском крае приняты законы о реабилитации кубанского казачества. Эти законы расширяют и конкретизируют права казаков на реабилитацию. По мнению экспертов Отдела законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу указанные законы субъектов Российской Федерации Южного федерального округа соответствуют Конституции Российской Федерации и российскому законодательству.²

Правовые отношения в сфере государственной службы казачества регламентируются 24 правовыми актами субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах Южного федерального округа. В связи с тем, что многие вопросы организации государственной и иной службы не урегулированы федеральным законодательством, указанные правовые акты субъектов Российской Федерации имеют декларативный характер. Поэтому 6 правовых актов из этой группы изучаемых документов направлено на экспертизу для выявления их соответствия федеральному законодательству.

¹ См.: "Волгоградская правда", N 109, 20.06.2000 ("Деловой человек", N 22); "Волгоградская правда", N 230, 16.12.2003; "Волгоградская правда", N 188, 10.10.2000 ("Деловой человек", N 34); "Кубанские новости", N 258, 04.12.2002; "Ставропольская правда", N 170 (23018), 06.08.2003 г.

² См.: Аналитическая справка по нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации Южного федерального округа, регулирующим деятельность казачьих объединений // Текущий архив Отдела законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу. – 2005. – Д.№12.

18 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации регулируют вопросы государственной поддержки казачьих обществ, принявших на себя обязательства несения государственной и иной службы, а также разработки и реализации региональных целевых программ социально-экономического, культурного развития казачьих объединений.

Правовая экспертиза документов, связанных с регистрацией уставов казачьих обществ, обнаружила в постановлении главы администрации Волгоградской области от 30 июля 1998 г. №413 «Об утверждении устава окружного казачьего общества «Волгоградский округ» войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» положения о возрастном цензе для вступающих в казачье общество, которые, по мнению экспертов, незаконно ограничивают конституционные права граждан.¹

В законе Карачаево-Черкесской Республики от 9 декабря 2003 г. №61-РЗ «Особенности регулирования земельных отношений в Карачаево-Черкесской Республике» установлено несоответствие Гражданскому кодексу Российской Федерации части, определяющей сроки заключения и действия договоров аренды земельных участков.²

Всего по сведениям Правительства Российской Федерации, к середине 1999 г. в субъектах Российской Федерации было издано 140 нормативно-правовых актов по проблемам казачества.³ Но подсчеты Т.В. Таболиной показали, что этот процесс велся более быстрыми темпами и с 1991 по 1998 г. орга-

¹ См.: Аналитическая справка по нормативным правовым актам органов государственной власти Волгоградской области, регулирующим деятельность казачьих объединений // Текущий архив Отдела законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу. – 2005. – Д.№12.

² См.: Аналитическая справка по нормативным правовым актам органов государственной власти Карачаево-Черкесской Республики, регулирующим деятельность казачьих объединений // Текущий архив Отдела законодательства и федерального регистра Главного управления Минюста России по Южному федеральному округу. – 2005. – Д.№12.

³ См.: О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации на 1999-2001 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1999 г. № 839 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 30. - Ст.3788.

ны государственной власти 53 субъектов Российской Федерации приняли 275 нормативно-правовых актов о казачестве.¹ Сведения о правовых актах субъектов Российской Федерации, связанных с деятельностью казачьих объединений, и внесенных в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в настоящее время отсутствуют в связи с непродолжительным периодом деятельности Федерального регистра.

В связи с обстоятельствами, изложенными выше, в ходе диссертационного исследования был проведен сбор дополнительной информации о практике деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, вследствие чего были получены более полные данные о состоянии и тенденциях развития конституционно-правовых положений, имеющих отношение к регулированию деятельности казачьих обществ в Южном федеральном округе.² В частности, установлено, что в Ростовской области органами государственной власти было принято 38 нормативно-правовых документов по вопросам казачества, из них: 4 областных закона, 28 постановлений администрации области, 1 постановление Главы администрации области, 1 постановление и 1 решение Законодательного Собрания области.³ Перечисленные законодательные и нормативные акты регулируют деятельность казачьих обществ в Ростовской области по вопросам экономической поддержки, сохранения и возрождения культуры донского казачества, государственной поддержки инициатив казачьих обществ в сфере государственной службы, образования, духовно-нравственного и патриотического воспитания подрастающих поколений, решения земельных проблем.

С учетом сложной оперативной обстановки на территории субъекта орга-

¹ См.: Таболина Т.В. Казачество: формирование правового поля. – М., 2001. Т.2. - С. 51.

² Это обстоятельство объясняется разными методиками отбора правовых актов для настоящего исследования и для включения в Федеральный регистр правовых актов.

³ См.: Информация об опыте законодательного регулирования деятельности казачества в Ростовской области // Текущий архив департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений администрации Ростовской области. – 2005 г. – Д.16.

ны государственной власти Ростовской области приняли 2 областных закона, 9 постановлений администрации области, 1 постановление и 1 решение Законодательного Собрания области по вопросам определения основных видов и форм государственной и иной службы казачьих обществ. Реализация принятых в этой сфере правовых актов позволила создать в 54 муниципальных образованиях области муниципальные казачьи дружины численностью 1184 человек и 7 конных взводов в количестве 145 человек. Во всех муниципальных образованиях действуют добровольные казачьи дружины.

С целью поддержки и дальнейшего развития казачьих молодежных центров военно-патриотического воспитания и спортивных секций органы государственной власти Ростовской области приняли 1 областной закон, 5 постановлений администрации области, 1 распоряжение администрации области, 1 решение Законодательного Собрания области.¹ В соответствии с этими документами на базе образовательных учреждений области создано 7 казачьих молодежных центров военно-патриотического воспитания, из которых 3 центра финансируются за счет муниципальных образований.

Для развития казачьего компонента образовательного стандарта общего образования и сохранения самобытной казачьей культуры в Ростовской области принимались 1 областной закон, 8 постановлений администрации области, 1 распоряжение администрации области и 1 решение Законодательного Собрания области. Реализация этих правовых актов позволила создать систему кадетских образовательных учреждений, включающую 101 учебное заведение с областным статусом «казачье», среди которых 6 кадетских корпусов, 73 средних образовательных учреждения, 2 казачьи гимназии, 8 дошкольных образовательных учреждений, 7 центров дополнительного образования, 3 детско-юношеские спортивные школы, детский дом, казачий лицей, казачье профес-

¹ См.: Информация об опыте законодательного регулирования деятельности казачества в Ростовской области // Текущий архив департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений администрации Ростовской области. – 2005 г. – Д.16.

сиональное училище. В них занимаются около 20 тыс. человек.

Вопросы сохранения и развития традиционного образа жизни казаков, восстановление традиционного землевладения и землепользования нашли отражение в 2 областных законах, 3 постановлениях администрации области, 1 постановлении Главы администрации области. В соответствии с такими правовыми актами был образован войсковой казачий земельный фонд, из которого 50 тыс. га земельных угодий передано казачьим обществам для производства сельскохозяйственной продукции.

Для координации деятельности казачьих обществ и органов государственной власти и местного самоуправления в Ростовской области на основании постановления администрации области создан департамент по делам казачества и кадетских учебных заведений, который осуществляет в области государственную политику в отношении казачества,

С 2000 г. Законодательное Собрание Ростовской области принимает целевые программы поддержки казачьих обществ, предусматривающие финансирование общепользуемой деятельности казачьих обществ.

Анализ реализации нормативно-правовой базы, созданной в Ростовской области, позволяет утверждать, что она эффективно влияет на организацию деятельности казачьих обществ на территории области.

В Ставропольском крае в настоящее время действуют 10 нормативных правовых актов органов государственной власти края, затрагивающих вопросы деятельности казачьих обществ, из которых четыре нормативных правовых документа непосредственно регулируют деятельность казачества в Ставропольском крае.

Самостоятельное развитие конституционно-правовой базы возрождения и развития качества, деятельности казачьих обществ органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется различными темпами и порождает существенные отличия нормативных правовых основ деятельно-

сти казачьих обществ в различных субъектах Федерации, даже существенно отличающиеся определения казачества.

В мае 1996 г. Государственная Дума Ставропольского края утвердила «Положение о казачестве в Ставропольском крае»¹. В пункте 1 этого документа определено, что «казачество – исторически сложившаяся культурно-этническая общность людей в составе населения Ставропольского края, имеющая самобытные традиции, обычаи, культуру, хозяйственный уклад, православную религию и строящая взаимоотношения с органами государственной власти Ставропольского края на основе индивидуального и коллективного выполнения обязательств по несению различных видов государственной службы»². Положение признавало, что «казаками в Ставропольском крае являются граждане Российской Федерации, относящие себя к прямым потомкам казаков, а также граждане, добровольно вступившие в установленном порядке в казачьи общества»³.

В статье 2 закона Ставропольского края «О казачестве в Ставропольском крае» дается иное определение казачества: «Казачество – исторически сложившаяся культурно-этническая общность граждан в составе населения Ставропольского края, имеющая самобытные традиции, культуру, хозяйственный уклад и строящая взаимоотношения с органами государства на основе индивидуального и коллективного выполнения обязательств по несению государственной и иной службы; казак – гражданин Российской Федерации, относящий себя к прямым потомкам казаков, или гражданин Российской Федерации, добровольно в установленном порядке вступивший в казачье общество...»⁴. В такой

¹ См.: О Положении о казачестве в Ставропольском крае: Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 30 мая 1996 г. № 370-29 ГДСК // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1996. - № 6. - С. 13-19.

² Там же. - С. 14.

³ Там же.

⁴ Закон Ставропольского края от 1 августа 2003 года № 29-кз «О казачестве в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2003. - № 17 (119), 15 сентября, С. 21-25.

правовой форме получило закрепление сочетание принципов самоидентификации потомков казаков с их участием в государственно-служебной деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Для сравнения отметим, что закон Краснодарского края «О реабилитации кубанского казачества» определил, что «принадлежность к кубанскому казачеству для лиц, прибывающих на территорию Краснодарского края для проживания, подтверждается в судебном порядке».¹ Такое положение противоречит статье 4 этого же закона, которая устанавливала, что «кубанскими казаками признаются граждане Российской Федерации и других государств, относящие себя к прямым потомкам кубанских казаков».²

Такие положения краевого закона о судебном признании принадлежности граждан к кубанскому казачеству оказались нереальным из-за того, что идентификационные признаки не определены в политико-правовых документах, а многие потомки казаков не могут предоставить бесспорные документы о своей кровно-родственной принадлежности к казачьим родам.

Различные признаки казачества также содержатся в соответствующих законах Калмыкии, Карачаево-Черкесии, Волгоградской и Ростовской областей.

Нарушения традиционных определений казачества обнаруживаются в законе Республики Калмыкии «О казачестве Калмыкии». В ст. 4 этого закона записано: «Буддизм и православие - основные религиозные конфессии, традиционно исповедуемые членами казачьего войска Калмыкии». Это положение республиканского закона не соответствует историческим фактам: буддизм никогда не был традиционным для российского казачества, да и само Казачье войско Калмыкии, создаваемое при активной поддержке президента республики, – сугубо современное явление, так как калмыки до 1917 года входили в состав не-

¹ О реабилитации Кубанского казачества: Закон Краснодарского края от 9 октября 1995 года № 15-КЗ.

² Там же.

которых казачьих войск на правах подразделений, члены которых не были полноправными казаками а несли службу «по казачьему укладу», то есть по образцу казачьих воинских частей.

Анализ выявил зависимость нормотворческой активности по конституционно-правовому обеспечению деятельности казачьих объединений от общественных потребностей в стабилизации социально-политической ситуации в конкретном регионе или субъекте Российской Федерации. Показателем законности запросов казачества на его возрождение и развитие может служить количество конституционно-правовых актов о казачестве, принятых законодательными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа.

Отмечаются разные темпы нормотворчества. Как показал анализ, в 1990-1996 гг. органы государственной власти Ставропольского края активно разрабатывали правовые основы возрождения казачества, адаптировали к краевым условиям нормативные документы федеральных органов.

Среди причин нормотворческой активности законодательных и исполнительных органов Ставропольского края в 1990-1996 гг. можно выделить рост социальной напряженности, вызванный событиями в сопредельной Чеченской Республике и в других близлежащих «горячих точках» Северного Кавказа и Закавказья, где имела реальная угроза жизни населения¹.

В своей законотворческой работе Государственная Дума и Губернатор края учитывают пожелания избирателей и реально наблюдаемые негативные последствия массовой миграции населения. По мнению Губернатора Ставропольского края А.Л. Черногорова, неуправляемая миграция оказывает значительное влияние на состояние общественной безопасности, резко обостряет межнациональные отношения. Значительный приток вынужденных мигрантов

¹ См., например: Русских – в жертву (о возрождении казачества на Северном Кавказе) // Юридическая газета. - 1992. - № 43; Арсеньева М. Казачьи районы Чечни должны оставаться казачьими // Казачий Терек. - 2001. - № 1 (32) и др.

осложняет жилищные проблемы, приводит к росту цен на жилье и продукты питания, перегрузке социально-культурной инфраструктуры, прежде всего, образовательных школ. Стихийная миграция ведет к сокращению доли русских жителей в структуре населения. За прошедшие 18 лет в крае она уменьшилась с 88 до 83 процентов и сохраняет устойчивую тенденцию к понижению. При этом правоохранные органы отмечают рост преступлений, совершенных мигрирующими преступными группировками¹.

Ставрополье более 10 лет живет в состоянии активной борьбы с терроризмом. На территории края неоднократно совершались террористические акты. Они вызывают у большинства жителей реакцию гражданской мобилизации, потребность в правозащитных формированиях, разновидностью которых стали казачьи общества, добровольно принимающие на себя обязанности по охране общественного порядка и региональной безопасности.

Сопредельные с Чеченской Республикой юго-восточные и южные районы края с конца 80-х годов подвергались неоднократным нападениям чеченских террористов, которые воровали скот и имущество, убивали граждан и захватывали заложников с целью получения выкупа. Попытки местной милиции организовывать защиту населения от хорошо вооруженных бандитских группировок объективно были малорезультативными, приводили к новым человеческим жертвам среди сотрудников милиции. Только в казачьей роте патрульно-постовой службы Курского района, имеющего более чем 100 км административной границы с Чеченской Республикой, за последние годы при выполнении служебных обязанностей погибли 9 казаков-милиционеров².

29 апреля 1993 г. малый Совет Ставропольского краевого Совета народных депутатов принял решение о пакете нормативно-правовых документов,

¹ В тисках проблем. Из доклада губернатора Ставропольского края А.Л. Черногорова на расширенном заседании совета по экономической и общественной безопасности, состоявшемся 30 января 1999 года // Казачий Терек. - 1999. - № 2 (7).

² См.: Повышать удельный вес казачества в охране границы и общественного порядка // Казачий Терек. - 2001. - № 5 (36).

регламентирующих организацию и деятельность казачества в Ставропольском крае. Этот пакет включал Типовой устав казачьего общества, Временное положение о наделении казачьих обществ землей, Временное положение о местном референдуме по установлению казачьего местного самоуправления в населенных пунктах Ставропольского края, решение об освобождении казачьих обществ от налога в краевой бюджет¹.

Постановлением главы администрации края от 11 ноября 1993 г. «О наименовании органов местного самоуправления в сельских населенных пунктах на территории компактного проживания казачества» предусматривалось, что в населенных пунктах, до 1917 г. являвшихся казачьими станицами и хуторами, органы местного самоуправления переименовываются в станичные (хуторские) круги, а главы органов местного самоуправления называются атаманами². Указанное постановление не было выполнено, как противоречащее федеральному законодательству.

Для финансовой поддержки казачьего движения Государственная Дума Ставропольского края в сентябре 1994 г. учредила краевой внебюджетный фонд «Возрождение казачества»³, который пока не смог привлечь значительные инвестиции в казачью экономику и не оказал заметную финансово-экономическую поддержку казачьему движению на Ставрополье.

Среди нормативных актов, принятых Государственной Думой первого созыва, особого внимания заслуживает Положение о казачестве в Ставропольском крае.⁴ По сути, оно было одним из первых нормативных документов, при-

¹ См.: О пакете нормативных актов, регулирующих организацию и деятельность казачества в Ставропольском крае: Решение малого Совета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 29 апреля 1993 г. № 40 // ВАПСК, оп. 1, д. 660, л. 12.

² См.: ВАПСК, оп. 1, д. 154, л. 11.

³ О создании краевого внебюджетного фонда «Возрождение казачества»: Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. // ВАПСК, оп. 1, д. 341, л. 14.

⁴ См.: О положении О казачестве в Ставропольском крае: Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 30 мая 1996 г. № 370-29 ГДСК // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1996. - № 6. - С. 13-19.

нятых в субъектах Российской Федерации для нормативно-правового обеспечения долговременной политики краевых органов в отношении казачества.

Третий состав Государственной Думы Ставропольского края, избранный в 2001 г., инициировал разработку и принятие в 2003 г. краевого закона «О казачестве в Ставропольском крае»¹.

Для реализации запросов казачества на возрождение традиционных форм местного самоуправления разрабатывалось Временное положение о местном референдуме по установлению местного казачьего самоуправления в населенных пунктах края². Его основные положения получили развитие и закрепление в краевых законах «О территориальном общественном самоуправлении в Ставропольском крае»³ и «О местном самоуправлении в Ставропольском крае»⁴. С учетом местных особенностей они предоставили населению возможность формирования казачьих органов территориального общественного и местного самоуправления в населенных пунктах с компактным проживанием казаков.

Согласно указанным краевым законам готовились «Рекомендации по основным направлениям реформирования структуры органов местного самоуправления с учетом традиций казачества»⁵. В них предусматривались возможности совмещения традиционных для казаков форм самоуправления и требований современного российского законодательства; разрабатывались условия формирования казачьих органов самоуправления в муниципальных образова-

¹ См.: О казачестве в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2003. - № 17 (119).

² См.: О пакете нормативных актов, регулирующих организацию и деятельность казачества в Ставропольском крае: Решение малого Совета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 29 апреля 1993 г. № 40 // ВАПСК, оп. 1, д. 660, л. 12.

³ О территориальном общественном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 31 декабря 1996 г. № 44-КЗ // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32). - С. 28-37.

⁴ О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 31 декабря 1996 г. № 46-КЗ // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32). - С. 53-81.

⁵ См.: Рекомендации по основным направлениям реформирования структуры органов местного самоуправления с учетом традиций казачества // Казачий Терек. - 1999. - № 2 (7).

ниях, станицах, поселках и хуторах; определялись формы органов самоуправления и должностные лица: глава казачьего самоуправления – атаман, представительный орган местного казачьего самоуправления – круг, местная администрация – атаманское правление; рекомендовались способы образования руководящих органов и выборов должностных лиц; предлагались основы взаимоотношений между органами государственной власти Ставропольского края и органов местного казачьего самоуправления. Но эти рекомендации также не выполнены, вследствие чего запросы казаков на восстановление традиционных форм местного казачьего самоуправления не реализованы.

Краевые органы государственной власти также разрабатывали правовые документы, регламентирующие привлечение казаков к участию в правоохранительной деятельности. Большое значение для вовлечения казаков Ставрополья в активную работу по охране общественного порядка имело Временное положение о добровольных казачьих дружинах. В мае 1994 г. его утвердил глава администрации Ставропольского края¹. Это было сделано до получения директивы МВД России № 1/2899 от 26 июня 1994 г.

Временное положение обеспечивало преемственность правовых актов РСФСР и Российской Федерации, соответствовало действовавшему в то время Положению о добровольных народных дружинах. Оно послужило образцом, который главы администраций городов и районов края использовали для разработки местных положений о казачьих добровольных дружинах и муниципальных казачьих гвардиях.

Положение предусматривало меры социальной защиты казаков, участвующих в охране общественного порядка, в соответствии с федеральным законодательством, которое, однако, не содержит гарантии государственной социальной защиты гражданских лиц, пострадавших при исполнении общественных правоохранительных функций, как это предусмотрено для лиц, состоящих на

¹ Положение о добровольных казачьих дружинах в Ставропольском крае // Архив автора. (Ксерокопия оригинала).

государственной службе. Поэтому казаки-дружинники реально оказывались социально незащищенными, что препятствует повсеместному развитию добровольных казачьих дружин и гвардий.

8 августа 1994 г. в райгоротделы внутренних дел края направлялось письмо УВД администрации Ставропольского края № 11/314 «Положение о добровольных казачьих дружинах в Ставропольском крае» и примерная программа обучения членов ДКД правовому минимуму.¹

Дополнительные возможности для участия казаков в обеспечении общественной безопасности создавало «Положение о резервных отрядах местной самообороны (общественной безопасности) в Ставропольском крае»². Оно учло геополитические особенности края и предусмотрело меры для привлечения населения, организованного в отряды местной самообороны, к обеспечению региональной и местной безопасности, правопорядка.

Положение определило, что на резервные отряды местной самообороны могут возлагаться следующие задачи: содействие силам безопасности в обеспечении обороны и безопасности на территории населенных пунктов в случаях угрозы совершения террористических актов и вооруженных нападений; участие в охране особо важных хозяйственных объектов по перечню, определенному государственными органами и органами местного самоуправления, в случае получения информации о готовящемся террористическом акте или вооруженном нападении; оказание неотложной помощи пострадавшим при совершении террористических актов и вооруженных нападений; участие в ликвидации реальных или потенциальных угроз объектам безопасности, исходящих от внутренних и внешних источников, их предупреждению и нейтрализации и другие задачи.

¹ ВАПСК, оп. 1, д. 154, л. 98.

² См.: О положении «О резервных отрядах местной самообороны (общественной безопасности) в Ставропольском крае»: Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 19 декабря 1996 г. № 496-34 ГДСК // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32). - С. 23-26.

Учитывая специфику Ставропольского края, Положение предусматривало, что в местах компактного проживания казаков отряды местной самообороны формируются на добровольной основе из их числа с привлечением других жителей в возрасте 20–55 лет, годных по состоянию здоровья.

По усмотрению органов внутренних дел для пресечения нарушений общественного порядка и противоправных действий, и для выполнения особых задач в местах расположения отрядов допускалась возможность их вооружения.

Положение гарантировало социальную защиту членов отрядов самообороны, выполняющих основные задачи. Однако в число этих задач не включалось участие отрядов в повседневной охране общественного порядка. Поэтому действие краевого закона не распространяется на членов отрядов самообороны, занимающихся охраной общественного порядка в повседневных условиях. Члены отрядов самообороны не могут рассчитывать на получение обещанных краевым законом социальных гарантий даже в чрезвычайных ситуациях, внезапно возникающих при несении ими правоохранительной службы. Это обстоятельство снижает мотивацию участия населения в охране общественного порядка в составе отрядов местной самообороны и свидетельствует о недостаточной изученности законодателями проблем повседневной профилактической правоохранительной работы, которую в полном объеме милиция не может выполнять без сотрудничества с общественностью.

Однако, правовое управление Администрации Президента России обнаружило противоречия краевого «Положения о резервных отрядах местной самообороны» российскому законодательству.

Несмотря на это «Положение о резервных отрядах местной самообороны» с 1996 г. используется в качестве правовой основы для привлечения казачьих обществ к более активному сотрудничеству с правоохранительными органами в обеспечении региональной и местной безопасности, правопорядка на

территории Ставропольского края. Но эти отряды пока плохо экипированы, вооружены охотничьим оружием, поэтому не могут серьезно противостоять хорошо вооруженным бандитским формированиям¹. Только в 1999 г. после неоднократных вторжений чеченских экстремистов на территории Ставрополя и Дагестана Министерство обороны РФ передало ГУВД края для отрядов самообороны 1 тыс. карабинов СКС с незначительным запасом патронов. Но это оружие отрядам не выдавалось, и боеспособность, вооруженность бойцов не была приведена в соответствие с потребностями личной безопасности.

Так государственные органы Ставропольского края в пределах своей компетенции создавали правовые основы деятельности добровольных казачьих дружин (гвардий), оставляя ряд, не входящих в их компетенцию вопросов, на рассмотрение федеральных органов. Но до настоящего времени отсутствуют федеральные и краевые законы, которые предусматривают реальные меры социальной защиты казаков, других членов добровольных правоохранительных формирований. Вследствие этого ссылки краевых законов и других нормативных актов на социальные гарантии, якобы, предоставляемые в соответствии с федеральным законодательством, реальной правовой основы не имеют. В связи с таким положением казаки, которые несут службу, практически ничем не защищены и реальных гарантий для их социальной защиты нет.

Отмечаемое после 1997 года снижение активности федеральных органов государственной власти и управления по проблемам привлечения казаков к государственной службе привело к снижению нормотворческой активности в этой сфере и в субъектах Российской Федерации.

На нормотворческий процесс также влияли и локальные, местные причины. В Ставропольском крае среди таких причин отмечены следующие: сокращение представительства казачьих депутатов в Государственной Думе Ставропольского края, недостаточная поддержка федеральными органами нормотвор-

¹ См.: Повышать удельный вес казачества в охране границы и общественного порядка // Казачий Терек. - 2001. - № 5 (36).

ческих инициатив законодательных и исполнительных органов Ставропольского края, утрата заинтересованности руководителей исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления в развитии казачьего движения, спад инициативности и активности казачьих обществ и их лидеров.

В связи со сложившейся обстановкой Государственная Дума Ставропольского края с апреля 2002 г. разрабатывала проект краевого закона «О казачестве в Ставропольском крае». Ведущим в его подготовке стал Комитет по социальной политике, науке, курортам, работе с общественными организациями и казачеством. Наряду с депутатами в комиссию вошли работники краевого Правительства, казаки, ученые.

В проекте краевого закона учитывались не только действующее федеральное законодательство, но и опыт подготовки и реализации подобных законов в других субъектах Федерации. Разработчики законопроекта исходили из того, что формирование нормативно-правовых основ возрождения российского казачества и его привлечения к выполнению государственной и иной службы должно соответствовать интересам как казаков, так и неказачьего населения, потребностям и возможностям государства в обеспечении региональной безопасности и общественного порядка, гарантировать защиту прав и свобод всех граждан.

С учетом запросов казачьих обществ и реальных возможностей государства закон определял основные направления решения проблем организации деятельности казачьих обществ в крае.

Диссертант принимал участие в работе над краевым законопроектом, подготовил и внес в подготовительную комиссию конкретные предложения по содержанию проекта краевого закона, которые были учтены в законопроекте.

В краевом законе особое внимание уделялось правовому регулированию хозяйственной деятельности, землевладения и землепользования казачьих обществ, реализации ими предпосылок развития казачьей экономики, культуры,

системы образования и военно-патриотического воспитания населения, особенно детей и молодежи, подготовки их к воинской службе.

После длительного обсуждения закон Ставропольского края «О казачестве в Ставропольском крае» был принят 1 августа 2003 г.¹ Он служит реальной законодательной основой для дальнейшей деятельности казачьих объединений в Ставропольском крае.

В соответствии с краевым законом разработана и утверждена Губернатором Ставропольского края краевая целевая программа «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы».² Она предусматривает конкретные меры содействия казачьим обществам Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества.

Для более эффективного решения проблем возрождения казачества и его привлечения к государственной и иной службе требуется принятие соответствующего федерального закона или оперативное внесение дополнений и изменений в действующее законодательство о казачестве с целью приведения его в соответствие с постоянно обновляемым федеральным законодательством и запросами казачьих обществ.

К ним относятся закон Ставропольского края от 1 августа 2003 г. № 29-КЗ «О казачестве в Ставропольском крае», постановление Губернатора Ставропольского края от 16 ноября 1998 г. № 732 «Об утверждении Устава Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества», постановление Губернатора Ставропольского края от 12 ноября 1998 г. № 731 «О совете атаманов казачьих обществ при Губернаторе Ставропольского края», постановление Губернатора Ставропольского края от 4 декабря 2003 г.

¹ См.: О казачестве в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 1 августа 2003 г. № 29-КЗ // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2003. - № 17 (119).

² См.: О краевой целевой программе «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы»: Постановление Губернатора Ставропольского края от 4 декабря 2003 г. № 595 // Делопроизводство Отдела по взаимодействию с казачеством аппарата Правительства Ставропольского края. 2003 г.

№595 «О краевой целевой программе «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы»¹..

Ряд нормативных документов, принятых законодательными и исполнительными органами Ставропольского края утратил силу и был отменен. К таким правовым актам относятся постановление Губернатора Ставропольского края от 25 марта 1998 г. № 161 «О государственной поддержке казачьих обществ Ставропольского края, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации». Оно отменено согласно пункта 3 Перечня утративших силу правовых актов Губернатора Ставропольского края, утвержденного постановлением Губернатора Ставропольского края от 30 мая 2005 г. № 292 «О признании утратившими силу некоторых правовых актов Губернатора Ставропольского края»

В пункте 2 статьи 3 закона Ставропольского края от 1 августа 2003 г. № 29-КЗ «О казачестве в Ставропольском крае» получило развитие и закрепление положение статьи 3 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. №632 «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» (в редакции от 21 марта 2005 г.) об утверждении уставов казачьих обществ главами соответствующих органов местного самоуправления - хуторских, городских, станичных, казачьих обществ - главами муниципальных образований, на территории которых созданы и действуют казачьи общества, а отдельных и окружного казачьего общества – губернатором края.

Для реализации правовых норм, предусмотренных статьей 1 Указа Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» (в редакции от 13 июня 1996 г.), главы некоторых органов местного самоуправления

¹ См.: Текущий архив атамана Ставропольского казачьего округа Терского казачьего войска. – 2005. ДД. 3,5,8.

Ставропольского края в пределах собственной компетенции принимали нормативные правовые документы, обеспечивающие формирование целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Так, глава администрации Александровского района Ставропольского края издавал постановление от 16 сентября 1998 г. № 347 «О создании районного целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам», глава Нефтекумской районной государственной администрации Ставропольского края – постановление от 9 марта 1998 г. № 79/1 «О формировании целевого земельного казачьего фонда», глава Курской районной государственной администрации Ставропольского края – распоряжение от 30 июня 1999 г. № 247-р О предоставлении земельных участков Курскому станичному казачьему обществу Курского особого приграничного отдела ТКВ».

Однако в редакции от 25 февраля 2003 г. из Указа Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 564 «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» статья о формировании целевого казачьего фонда была признана утратившей силу. Поэтому ряд нормативных документов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований прекратил действие с 25 февраля 2003 г.

Как показывает практика, казачьи общества признают недостаточность мер федеральных государственных органов, выражают обоснованную тревогу по поводу их неэффективности, настойчиво добиваются принятия нормативных актов об особом приграничном статусе Ставропольского края¹. Однако до настоящего времени эффективные политико-правовые и социально-экономические механизмы миграционной политики в Южном федеральном ок-

¹ См., например: Обращение к Президенту Российской Федерации В.В. Путину, председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову, депутатам Государственной Думы Российской Федерации от 31 марта 2001 г. // Казачий Терек. - 2001. - № 4 (35).

руге не разработаны. Это приводит к тому, что в экстремальных ситуациях обострения межнациональных отношений казачество действует стихийно, излишне эмоционально, незаконно проводит проверки соблюдения паспортного режима и другие правоохранительные меры, не предусмотренные законодательством для казачьих обществ.

В нормотворческой деятельности по формированию конституционно-правовых основ и развитию содержащихся в них норм о деятельности казачьих обществ в современных условиях должны принимать участие не только законодательные органы государственной власти и управления Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и органы местного самоуправления, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также казачьи объединения, выражающие готовность нести государственную и иную общественно-полезную службу.

Конституционно-правовые основы деятельности казачьих обществ и их привлечения к выполнению государственной и иной службы должны учитывать запросы не только казаков, но и неказачьего населения, потребности и возможности государства в обеспечении региональной безопасности и общественного порядка, при гарантированной защите прав и свобод всех законопослушных граждан.

Итак, анализ законодательства субъектов Российской Федерации, располагающихся в пределах Южного федерального округа, показал, что не во всех этих субъектах Федерации приняты региональные законы о казачестве, содержащие конкретные меры по поддержке деятельности казачьих объединений (в частности, создание специальных учебных заведений, поддержка традиционного образа жизни казаков).

В результате анализа действующих, изменённых и утративших силу нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, регулирующих различные виды дея-

тельности казачьих объединений, выявлено пять случаев концептуального (и множество – частного значения) противоречия этих нормативно-правовых актов федеральным Конституции и законодательству:

1) придания казачьим объединениям характера военизированных формирований;

2) наделение членов казачьих муниципальных дружин публично-властными принудительными полномочиями, в т.ч. права налагать различные наказания;

3) создание целевых казачьих земельных фондов, что противоречит принципам федерального регулирования земельных отношений;¹

4) установление высокого минимального возрастного ценза для вступления в казачьи объединения, что нарушает конституционные права граждан, в т.ч. на объединение

5) «механическая» инкорпорация в региональные законы норм обычного казачьего права при регламентации казачьего местного самоуправления без учёта требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Для гармонизации федерального и регионального законодательства о деятельности казачьих объединений предлагаются следующие меры. При совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, о казачестве нет необходимости наделять казаков принудительными полномочиями, поскольку такие акты будут признаны противоречащими федеральному законодательству и отменены. Следует идти по пути дополнительного гарантирования и защиты прав казаков, участвующих в разрешённых законом формах (муниципальные дружины, отряды гражданской обороны и т.д.) во взаимодействии с государственными

¹ См., например: Экспертное заключение Главного управления Министерства юстиции по Волгоградской области от 20 февраля 2004 г. N 01-10/(274)26-04 на Закон Волгоградской области от 09.12.2003 N 893-ОД "О целевом казачьем фонде Волгоградской области" // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

ми и муниципальными органами обеспечения безопасности и общественного порядка.

Также в регулировании деятельности казачьих объединений важное значение имеют акты органов местного самоуправления, в т.ч. находящихся в пределах Южного федерального округа.¹

В качестве примера можно привести Решение Городской Думы Краснодара от 24 февраля 2005 г. N 63 п.15 «О положении об утверждении уставов казачьих обществ муниципального образования город Краснодар».²

В соответствии с данным Решением утверждение устава казачьего общества муниципального образования город Краснодар производится главой муниципального образования город Краснодар по согласованию с комитетом городской Думы Краснодара по вопросам местного самоуправления, казачества, ветеранского движения, делам военнослужащих, миграции, межнациональным и религиозным отношениям путем издания постановления об утверждении устава казачьего общества.

Для утверждения устава казачьего общества численность членов хуторских и станичных казачьих обществ должна соответствовать численности, установленной Временным положением о государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 09.08.1995 N 835 "О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации".

Проект постановления главы муниципального образования город Краснодар разрабатывает управление по связям с общественностью, военнослужащими и делам казачества администрации муниципального образования город Краснодар на основании представленных казачьим обществом документов.

¹ О природе и значении муниципально-правовых актов см.: Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право. М., 1999; Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. М.: Городец, 2004.

² Документ опубликован не был – СПС «КонсультантПлюс».

Такие документы представляются по следующему перечню:

- а) заявление об утверждении устава казачьего общества, поданное на имя главы муниципального образования город Краснодар;
- б) устав казачьего общества;
- в) протокол сбора казаков об утверждении устава казачьего общества, выборах руководящих органов общества;
- г) список фиксированного состава казачьего общества с указанием ФИО казака, даты рождения, домашнего адреса и личной подписи (для хуторских и станичных казачьих обществ);
- д) список хуторских и станичных казачьих обществ (для районных казачьих обществ).

При этом акты органов местного самоуправления должны соответствовать федеральному и региональному законодательству. Однако именно в муниципально-правовых актах есть возможность в наибольшей степени учесть казачьи обычаи и традиции, т.к. в ст. 131 Конституции Российской Федерации говорится о том, что местное самоуправление осуществляется «с учётом исторических и иных местных традиций».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что конституционно-правовые основы деятельности казачьих объединений в современном российском обществе составляют Конституция Российской Федерации, законодательство и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также созданные на их основе с учетом традиций казачества и иных местных социальных групп населения корпоративные документы казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и казачьих объединений.

Социальные, политические, конституционно-правовые, организационные предпосылки и факторы формирования и развития конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений в современных условиях детерминированы процессом демократической трансформации российского общества, потребностями и возможностями модернизируемых политической и правовой систем России, способствующих развитию казачества как института гражданского общества.

Важным фактором, предопределяющим эффективность конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений предопределяется их соответствием нормам живого права, зафиксированным правовой культурой казачьей социальной общности и российского общества в традициях, обычаях, ритуалах.

В начале XXI века формирование конституционно-правовых основ возрождения и деятельности казачьих обществ в Российской Федерации не закончено, они представляют собой разнородные, трудно совместимые элементы, вследствие чего в субъектах Российской Федерации наблюдается замедление процесса возрождения и развития казачества и переход его в режим функционирования. При этом отмечено прекращение количественного и качественного

роста казачьих обществ, рост противоречий между запросами казачества на несение государственной службы и реальными условиями ее организации, увеличение верифицируемых оснований для нарастания в корпоративном сознании казачества негативных оценок отношения к нему государства.

Формирование и развитие конституционно-правовых основ возрождения и деятельности казачьих обществ в субъектах Федерации обеспечивают органы государственной власти и местного (муниципального) управления, которые при необходимости и конструктивном характере отношений казачьих обществ и организаций с органами государственной власти и местного самоуправления создают дополнительные нормативные, организационные, финансово обществ и организаций к решению общегосударственных и местных проблем.

Разрозненные действия политической элиты в субъектах Федерации, находящихся в Южном федеральном округе, порождают разнотипные специализированные органы государственной власти, сотрудничающие с казачьими обществами и организациями, различные законодательные акты, предопределяющие деятельности казачьих обществ.

Отсутствие специализированных федеральных государственных органов, взаимодействующих с казачьими обществами, несогласованность подобных элементов механизма в федеральных округах и в субъектах Федерации, муниципальных образованиях приводят к тому, что современное российское законодательство не обеспечивает в полной мере актуальные потребности членов казачьих обществ и органов государственной власти и местного самоуправления. При этом взаимные претензии отличаются превышением ожидаемого эффекта взаимодействия от реальных возможностей эффективного взаимодействия казачьих обществ и органов государственной власти, местного самоуправления.

Содержание процесса возрождения и развития российского казачества,

тенденции роста численности казачьих обществ находятся в прямой зависимости от количественных и качественных изменений конституционно-правовых основ возрождения и деятельности казачьих обществ в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.

Отсутствие единых общегосударственных политико-правовых основ обеспечения возрождения и деятельности казачьих обществ в Российской Федерации при наличии их разрозненных элементов в субъектах Российской Федерации приводит к ослаблению общероссийских связей казачьих объединений, их регионализации и ставит деятельность казачьих объединений в прямую зависимость от их отношений с правящей политической элитой в субъектах Федерации и муниципальных образованиях: казачьи общества и организации формируются и эффективно действуют при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления, использующих их для решения местных политических, социальных и других актуальных проблем.

На основе анализа конституционно-правовых основ возрождения и деятельности казачьих обществ в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, установлено, что процесс организации современного российского казачества, называемый «возрождением казачества», представляет собой взаимозависимую деятельность объединений потомственных казаков, органов государственной власти и местного (муниципального) управления, других участников политики, направленную на цели организации казачьей социальной общности и ее использование для решения государственно значимых проблем.

Конституционно-правовые основы возрождения и развития российского казачества составляют законодательство Российской Федерации и ее субъектов, нормативные документы казачьих объединений. Их количественные и качественные изменения соответствуют тенденциям политического процесса трансформации российского общества:

- до 1991 г. - самоорганизация неполитических казачьих объединений согласно правовых актов СССР об общественных объединениях;
- в 1991-1995 гг. – разработка федеральными государственными органами политико-правовых документов, направленных на поддержку казачьих общественных объединений, признаваемых преемниками российского казачества, репрессированного советским государством;
- в 1995-1998 гг. – развитие конституционно-правовых основ реорганизации и деятельности казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;
- в 1999-2004 гг. – снижение нормотворческой активности государства в отношении казачества;
- начало 2005 г. – настоящее время – повышение активности федеральных органов государственной власти в развитии конституционно-правовых основ деятельности казачьих объединений.

Дальнейшее развитие современного российского казачества сдерживается отсутствием федерального закона о российском казачестве, Правительственных программ содействия казачьим обществам, а также нарастающими противоречиями между правовыми актами, принятыми до 1998 г. для нормативного обеспечения деятельности казачьих объединений, и государственными документами, принятыми в последующем периоде.

Реализацию объективных потребностей, деятельности казачьих объединений обеспечивает механизм политико-правового обеспечения возрождения и развития российского казачества, который представляет собой совокупность объединений потомственных казаков, органов государственной власти и местного самоуправления, нацеленных на развитие казачества и его привлечение к решению актуальных государственно значимых проблем.

В многоуровневой и многоотраслевой структуре политико-правового механизма выявлены: совокупность государственных и общественных формиро-

ваний, имеющих непосредственные и (или) опосредованные связи-отношения и функционирующих в соответствии с нормативными правовыми документами органов государственной власти и управления Российской Федерации, ее субъектов, местного самоуправления, нормативно-корпоративных актов казачьих обществ, норм обычного права, закрепленных казачьей культурой.

В современных условиях механизм политико-правового обеспечения возрождения и развития российского казачества имеет неустойчивую структуру, элементы которой создаются и упраздняются, количественно и качественно изменяются, трансформируются в новые формы.

Недостатки структуры механизма привели к тому, что многие политико-правовые документы не выполняются, и запросы казачества не реализуются. Поэтому государство и гражданское общество должны восстанавливать утраченные элементы или перераспределять их функции между другими участниками процесса возрождения и развития российского казачества.

Органы государственной власти и местного самоуправления проявляют большую заинтересованность в организации государственной и иной службы членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и участвующих в решении местных политических и иных проблем.

Без поддержки органов государственной власти и местного самоуправления казачество утрачивает социально-политический статус и общественно-значимые функции, вследствие чего конституционно-правовые основы возрождения и развития казачества в разных субъектах Российской Федерации реализуются по-разному, а российское казачество представляется многокомпонентной социальной общностью, разнотипные части которой не систематизированы, разобщены, не имеют консолидирующей идеологии, единых органов управления.

За пятнадцатилетний период процесса, называемого «возрождение рос-

сийского казачества», не всеми казачьими обществами одинаково эффективно были использованы конституционно-правовые основы их деятельности в области развития казачьей экономики, культуры. Поэтому казачья экономика, призванная консолидировать казаков и привлекать их к решению актуальных социально-экономических проблем, не получает необходимой материально-финансовой поддержки, обещанной государственными органами. Существенные недостатки обнаруживаются в реализации государственных решений о выделении казачьим обществам земельных наделов, кредитов на развитие фермерских хозяйств, которые могут служить материальной основой развития казачьих обществ.

Без реальной государственной поддержки казачество не способно самостоятельно решить все свои проблемы, поэтому в казачьих обществах и организациях в начале XX века повышается уровень недоверия казаков к государственным органам, которые не решают актуальные проблемы казаков.

В свою очередь, казачьим обществам предстоит более активно заниматься решением собственных проблем. Для этого нужна долговременная стратегия реализации казаками своих интересов как самостоятельно, так и с частичным участием органов государственной власти и местного самоуправления.

На основе проведенного диссертационного исследования рекомендовано оптимизировать механизм политико-правового обеспечения деятельности российского казачества, синхронно развивать в его структуре специализированные органы государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающие сотрудничество с казачьими обществами и организациями, а также приводить нормативную правовую базу деятельности казачьих обществ в соответствие с реальными потребностями коммуникации, артикуляции, агрегации и реализации интересов казачества, имеющими общественное значение.

Для совершенствования конституционно-правовых основ деятельности казачьих обществ в Российской Федерации предлагается:

- принять Федеральный закон о государственной службе российского казачества;
- разработать новую Концепцию государственной политики в отношении казачества;
- привести в соответствие с обновленной законодательной базой Российской Федерации нормативные документы органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, казачьих обществ и организаций;
- учредить систему однотипных государственных органов, имеющих вертикальные и горизонтальные связи-отношения, для обеспечения эффективного взаимодействия с казачьими обществами, их привлечения к государственной и иной службе, развития казачьей экономики, культуры, системы образовательных и иных учреждений, способствующих реализации общественно значимых интересов казачьих обществ;
- стимулировать самостоятельное развитие казачьими обществами экономических, духовных и иных основ их жизнедеятельности; повышение организованности казачьих обществ, дисциплины их членов;
- ввести систему государственного заказа на организацию государственной и иной службы членов казачьих обществ;
- провести комплексную научную экспертизу казачьего законодательства России и субъектов Российской Федерации для их приведения в соответствие с современными условиями.

Концепция модернизации конституционно-правовых основ деятельности казачьих обществ должна основываться на потребностях государства в организации государственной и иной государственно-значимой службы казачьих объединений и реальных возможностях казачьих объединений в такой служебной деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Акты и информационно-аналитические материалы органов государственной власти Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 03.05.1999, N 18, ст. 2208.
3. О взаимодействии членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, с органами внутренних дел: Совместные рекомендации ГУКВ и МВД Российской Федерации // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 105-107.
4. О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 янв. 1996 г. № 67 // Российская газ.- 1996. - 25 янв.; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 4. - Ст. 266.
5. О государственной поддержке казачьих обществ, взявших на себя обязательства по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Пост. Правительства Российской Федерации от 27 нояб. 2000 г. № 894 // Российская газ.- 2000.- 6 дек.
6. О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 9 авг. 1995 г. № 835 // Российская газ.- 1995. - 15 авг.; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст. 3359.

7. О концепции государственной политики по отношению к казачеству: Пост. Правительства Российской Федерации от 22 апр. 1994 г. № 355 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 3. - Ст. 210.
8. О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1992 г. № 632 // Ведомости Съезда народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 25. - Ст. 1429.
9. О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 12 февр. 1998 г. № 162 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 7. - Ст. 827.
10. О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной или иной службе: Указ Президента Российской Федерации от 16 апр. 1996 г. № 563. // Российская газ.- 1996. - 24 апр.
11. О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе: Указ Президента Российской Федерации от 16 апр. 1996 г. № 563 // Российская газ.- 1996. - 24 апр.
12. О привлечении членов казачьих обществ к работам по охране лесов: Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 12 июля 1996 г. № 20 // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 93.
13. О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав. Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 г. № 772–1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. - 1989. - № 23. - Ст. 449.

14. О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков Государственной границы Российской Федерации: Указ Президента России от 19 июля 1996 г. № 943 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 26. - Ст. 3065.
15. О размерах безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) индивидуальных жилых домов и выплат на первоначальное обустройство хозяйствам членам казачьих обществ: Пост. Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 31. - Ст. 3738.
16. О реабилитации казачества: Пост. Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. № 321-1 // Российская газ.- 1992. - 23 июля.
17. О реабилитации репрессированных народов: Закон Российской Федерации от 26 апр. 1991 г. №1107-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - № 8. - Ст. 572.
18. 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 // Собрание актов президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 12.- Ст. 993.
19. О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию русского казачества: Указ Президента Российской Федерации от 25 февр. 2003 г. № 249 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 9. - Ст. 850.
20. О Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1389 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 10. - Ст.1118.

21. О советнике Президента Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 25 февр. 2003 г. № 98-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 9. - Ст. 860.
22. О создании комиссии по подготовке проекта Закона РФ «О реабилитации казачества»: Распоряжение Президента Российской Федерации от 9 дек. 1991 г. №113-рп // Ведомости Съезда народных Депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ. - 1991. - № 51. - Ст.1819.
23. О создании Координационного совета МВД России по взаимодействию с казачьими обществами: Приказ МВД Российской Федерации № 478 от 27 авг. 1996 г. // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 102-105.
24. О создании общеобразовательных учреждений – кадетских школ (школ-интернатов): Распоряжение Президента Российской Федерации от 9 апр. 1997 г. № 118-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 15. - Ст.1783.
25. О структуре Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей: Пост. Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 522 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 23. - Ст. 2197.
26. О Федеральной целевой программе государственной поддержки казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации на 1999-2001 годы: Пост. Правительства Российской Федерации от 21 июля 1999 г. № 839 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 30. - Ст. 3788.
27. Об атамане Терского войскового казачьего общества: Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2000 г. № 1325 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 30. - Ст. 3140.

28. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 31. - Ст. 2990; Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. - 1995. - № 24. - Ст.1071.
29. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Указ Президента Российской Федерации от 7 авг. 1998 г. № 920 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 32. - Ст. 3846.
30. Об утверждении Положения о Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 дек. 1996 г. № 1673 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 51. - Ст. 5766.
31. Об утверждении Положения о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования: Пост. Правительства Российской Федерации от 8 июня 1996 г. № 667 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 3023.
32. Об утверждении Положения о Совете по делам казачества при Президенте Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 дек. 1994 г. № 2141 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - Ст. 3333.
33. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Указ Президента Российской Федерации от 16 нояб. 1998 г. № 1397 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 47. - С. 5743.
34. Об утверждении типового положения о кадетской школе (школе-интернате): Постановление Правительства Российской Федерации от 15

- нояб. 1997 г. № 1427 // Российская газ.- 1997. - 26 нояб.; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 47. - Ст. 5411.
35. Об утверждении Устава Терского войскового казачьего общества: Указ Президента Российской Федерации № 97 от 12 февр. 1997 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 7. - Ст. 839.
36. Об участии казачества в обеспечении общественного порядка: Письмо Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28 июня 1994 г. № 1/2899 // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 89.
37. Об участии казачьих обществ в охране охотничьих животных: Приказ Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 464 // Ведомственные нормативные акты правовые акты по привлечению членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы. – М.: УПКВ, 2000. – С. 43-44.
38. Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы: Указ Президента Российской Федерации от 16 апр. 1996 г. №564 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 17. - Ст. 1955.
39. Об эксперименте по привлечению членов казачьих обществ к работе по поддержанию общественного порядка: Распоряжение МВД Российской Федерации от 28 июня 1999 г. № 1/12216 // Ведомственные нормативные правовые акты по привлечению членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы. – М.: УПКВ, 2000. – С. 4-6.
40. Основные положения концепции государственной политики по отношению к казачеству: Пост. Правительства Российской Федерации от 22 апр. 1994г. № 355 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 3. - Ст. 210.

41. Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 16 мая 2003 г. // Новые законы и нормативные акты. – 2003. - № 21. – С. 3-16.
42. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Заседание двадцать второе.– М., 1997. - Бюллетень № 2 (131).- 4 июля 1997г.
43. Участникам и гостям Большого круга казаков России: Приветствие Президента Российской Федерации от 25 мая 2003 г. // Казачий Терек.– 2003.-№ 6.
44. Участникам и гостям расширенного заседания Совета атаманов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации: Приветствие Президента Российской Федерации от 22 июня 2000 г. № Пр-1287 // Таболина Т.В. Казачество: формирование правового поля. - М.: ИЭиА РАН, 2001. - Т.2. – С. 386.
45. Положение о Консультативном совете по делам казачества при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе: Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе от 27 нояб. 2000 г. № 161. // Таболина Т.В. Казачество: Формирование правового поля. – М., 2001. – С. 393.
46. Положение о Суде чести казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 76-81.
47. Примерное положение о Совете старейшин казачьего общества, внесенного в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации // Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ. – М.: Известия, 1997. - Вып. 2. – С. 73-76.

48. Проект федерального закона «О государственной службе казачьих обществ российского казачества», представленный на обсуждение казачьих обществ в ноябре 2003 г. // Текущий архив Отдела по взаимодействию с казачеством аппарата правительства Ставропольского края. - 2003 г.
49. Рекомендации по основным направлениям реформирования структуры органов местного самоуправления с учетом традиций казачества // Казачий Терек. - 1999. - № 2.
50. Справка о казачьих структурах (обществах, землячествах, союзах) и их численности в Российской Федерации на 15 нояб. 2000 г. // Делопроизводство Управления Президента Российской Федерации по вопросам казачества. - 2001 г.
51. Экспертное заключение Главного управления Министерства юстиции по Волгоградской области от 20 февраля 2004 г. N 01-10/(274)26-04 на Закон Волгоградской области от 09.12.2003 N 893-ОД "О целевом казачьем фонде Волгоградской области" // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Акты и информационно-аналитические материалы государственных органов некоторых субъектов Российской Федерации

52. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. в редакции, принятой Конституционным Собранием Кабардино-Балкарской Республики 29 мая 2003 года, республиканских Законов от 28 июля 2001 года N 74-РЗ, от 2 июля 2003 года N 61-РЗ). // Кабардино-Балкарская правда, 01.08.2003, № 180-183.
53. Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 26 марта 1995 г. // Официальный сайт Карачаево-Черкесской Республики - <http://www.kchr.info/parlament/index.php?section=constitution> (04.10.05).

54. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. Конституционных законов РА от 19.09.2000 N 190, от 19.09.2000 N 191, от 12.11.2000 N 201, от 12.11.2000 N 202, от 12.11.2000 N 205, от 15.12.2000 N 219, от 07.05.2001 N 1, от 07.05.2001 N 2, от 07.05.2001 N 3, от 07.05.2001 N 4, от 06.06.2001 N 11, от 06.06.2001 N 12, от 06.06.2001 N 13, от 24.07.2001 N 25, от 24.07.2001 N 26, от 17.10.2001 N 32, от 17.10.2001 N 33, от 26.11.2001 N 43, от 18.02.2002 N 50, от 10.04.2002 N 60, от 10.04.2002 N 61, от 15.04.2002 N 63, от 30.04.2002 N 64, от 30.04.2002 N 65, от 21.05.2002 N 66, от 21.05.2002 N 67, от 26.07.2002 N 80, от 23.04.2003 N 126, от 20.05.2003 N 135, от 07.07.2003 N 152, от 16.07.2003 N 161, от 22.11.2003 N 176, от 29.07.2004 N 239, от 21.04.2005 N 308). // "Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА", N 16, 6 - 10 марта 1995.
55. Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда, 26.07.2003, № 159.
56. Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. (в ред. Закона РИ от 18.07.2001 № 8-рзп). // Официальный сайт Правительства Республики Ингушетия - <http://www.ingushetia.ru/institute/constitution.htm> (04.10.05).
57. Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12 ноября 1994 г. (в ред. Закона РСО - Алания от 19.07.2000 N 10-РЗ, Конституционных законов РСО - Алания от 21.02.2002 N 1-РКЗ и от 25.04.2002 N 8-РКЗ). // Официальный сайт Парламента Республики Северная Осетия-Алания (04.10.05); <http://parliament.rno-a.ru/symbols.php#top>.
58. Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. // Официальный сайт Правительства Чеченской Республики - <http://chechnya.gov.ru/republic/const/> (04.10.05).
59. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия (в ред. Постановления Народного Хурала (Парламента) РК от 14.09.1995 N 8-ЗС, Закона РК от 31.10.1995 N 27-И-З, Закона РК от 25.05.1998 N 109-И-З, Закона РК от

- 02.08.1998 N 121-I-3, Закона РК от 03.01.1999 N 4-II-3, Закона РК от 13.06.2000 N 65-II-3, Закона РК от 13.11.2000 N 83-II-3, Закона РК от 28.02.2003 N 285-II-3, Закона РК от 16.02.2004 N 8-III-3, Закона РК от 25.06.2004 N 26-III-3, Закона РК от 04.07.2005 N 205-III-3, Закона РК от 29.07.2005 N 219-III-3). // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия (май 1993 – август 1995 гг.), 1996.
60. Устав (Основной Закон) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД (в ред. Законов Волгоградской области от 26.11.1997 N 146-ОД, от 06.01.1999 N 238-ОД, от 19.03.1999 N 251-ОД, от 19.07.1999 N 287-ОД, от 06.12.1999 N 332-ОД, от 06.12.1999 N 333-ОД, от 03.07.2000 N 423-ОД, от 29.08.2000 N 430-ОД, от 16.11.2000 N 464-ОД, от 17.11.2000 N 467-ОД, от 17.11.2000 N 475-ОД, от 27.11.2000 N 478-ОД, от 11.01.2001 N 491-ОД, от 28.05.2001 N 539-ОД, от 04.06.2001 N 547-ОД, от 22.06.2001 N 557-ОД, от 13.07.2001 N 567-ОД, от 13.07.2001 N 575-ОД, от 17.07.2001 N 578-ОД, от 13.11.2001 N 628-ОД, от 30.11.2001 N 637-ОД, от 12.07.2002 N 723-ОД, от 02.06.2003 N 828-ОД, от 09.09.2003 N 863-ОД, от 09.12.2003 N 892-ОД, от 15.07.2004 N 937-ОД, от 20.01.2005 N 995-ОД). // Волгоградская правда, 01.08.1996, № 140.
61. Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 29 сентября 1994 г. (в ред. Законов Ставропольского края от 06.12.95 N 18-кз; от 06.10.97 N 30-кз; от 04.11.97 N 31-кз ; от 27.03.98 N 2-кз; от 09.06.2000 N 19-кз, от 09.06.2000 N 19-кз (ред. от 12.10.2000), от 08.11.2000 N 55-кз и от 15.06.2001 N 35-кз, от 09.06.2000 № 19-кз (в ред. 07.08.2002), от 12.02.2004 № 7-кз, от 20.06.2005 N 29-кз) // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края, 1997, № 11-12 (41-42), ст. 506.
62. Устав Астраханской области от 28 марта 1997 г. № 6 (в ред. Законов Астраханской области от 17.07.97 N 20, от 11.03.98 N 3, от 18.05.98 N 22, от 14.12.2000 N 60/2000-ОЗ, от 09.04.2001 N 18/2001-ОЗ, от 05.06.2001 N

- 28/2001-ОЗ, от 11.11.2002 N 48/2002-ОЗ, от 20.06.2003 N 18/2003-ОЗ, от 05.01.2004 N 1/2004-ОЗ, от 17.05.2004 N 28/2004-ОЗ, от 02.02.2005 N 1/2005-ОЗ, от 28.03.2005 N 15/2005-ОЗ, от 06.06.2005 N 20/2005-ОЗ). (в ред. Закона Астраханской области от 19.11.2001 N 60/2001-ОЗ). // Астраханские известия, 1997, № 15.
63. Устав Краснодарского края (в ред. Законов Краснодарского края от 18.07.1997 N 95-КЗ, от 04.01.2001 N 331-КЗ, от 10.05.2001 N 355-КЗ, от 07.08.2001 N 393-КЗ, от 22.08.2001 N 405-КЗ, от 01.03.2002 N 455-КЗ, от 03.06.2003 N 582-КЗ, от 20.10.2003 N 615-КЗ, от 07.06.2004 N 720-КЗ, от 06.06.2005 N 882-КЗ). // Кубанские новости, 18.07.1997, № 169.
64. Устав Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС (в ред. Областных законов от 06.08.96 N 23-ЗС, от 18.10.96 N 28-ЗС, от 22.11.96 N 34-ЗС, от 05.12.97 N 48-ЗС, от 08.06.98 N 3-ЗС, от 26.02.1999 N 22-ЗС, от 18.10.2001 N 180-ЗС, от 27.02.2002 N 219-ЗС, от 29.12.2003 N 83-ЗС, от 20.01.2005 N 277-ЗС, от 26.05.2005 N 317-ЗС). // Наше время, 19.10.1996, № 221-222.
65. О государственной поддержке казачьих обществ Ставропольского края, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации: Пост. Губернатора Ставропольского края от 25 марта 1999 г. № 161 // Казачий Терек. - 1999. - № 1.
66. О казачестве в Приморском крае: Закон Приморского края от 27 нояб. 1997 г. № 103 – КЗ // Ведомости Думы Приморского края. – 1997. - № 55. – 1 декабря.
67. О казачестве в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 1 авг. 2003 г. № 29-КЗ // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. - 2003. - № 17 (119). - 15 сент.
68. О краевой целевой программе «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы»: Пост. Губернатора Ставропольского края от 4 дек. 2003 г. № 595 // Делопроизводство Отдела по

взаимодействию с казачеством аппарата правительства Ставропольского края. - 2003 г.

69. О краевой целевой программе государственной поддержки казачьих обществ на Енисее на 2001-2004 гг.: Закон Красноярского края от 5 июня 2001 г., № 14-1332 // Красноярский рабочий. – 2001. - № 124. – 10 июля.
70. О краевой целевой программе «Государственная поддержка казачьих обществ Ставропольского края на 2003-2005 годы»: Пост. Губернатора Ставропольского края от 4 дек. 2003 г. № 595 // Делопроизводство атамана Ставропольского казачьего округа Терского казачьего войска. - 2003 г.
71. О местном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 31 дек. 1996 г. № 46-КЗ // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32).
72. О муниципальных казачьих дружинах на территории Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 25 сент. 2000 г. № 441-ОД // Волгоградская правда. – 2000. - № 188. - 10 окт.
73. О муниципальных казачьих дружинах: Закон Ростовской области от 16 сент. 1999 г., № 47-ЗС // Наше время. – 1999. - № 188-189. – 8 окт.
74. О пакете нормативных актов, регулирующих организацию и деятельность казачества в Ставропольском крае: Решение малого Совета Ставропольского краевого Совета народных депутатов от 29 апр. 1993 г. № 40 // ВАПСК, оп. 1, д. 660, л.12.
75. О положении «О казачестве в Ставропольском крае»: Пост. Государственной Думы Ставропольского края от 30 мая 1996 г. № 370-29 ГДСК // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края.- 1996.- № 6.– С.13-19.
76. О положении «О порядке предоставления земельных участков казачьим обществам в Ставропольском крае»: Пост. Государственной Думы Ставро-

- польского края от 30 мая 1996 г. № 370-29 ГДСК // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1996. - № 6. - С. 20-23.
77. О положении «О резервных отрядах местной самообороны (общественной безопасности) в Ставропольском крае»: Пост. Государственной Думы Ставропольского края от 19 дек. 1996 г. № 496-34 ГДСК // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32).
78. О привлечении к государственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 5 нояб. 2002 г. № 539-КЗ // Кубанские новости.-2002.- № 258.- 4 дек.
79. О реабилитации Кубанского казачества: Закон Краснодарского края от 9 окт. 1995 г № 15-КЗ // Кубанские новости. - 1995. - № 189. – 17 окт.
80. О совете атаманов казачьих обществ при Губернаторе Ставропольского края: Пост. Губернатора Ставропольского края от 12 нояб. 1998 г. № 731 // Казачий Терек. - 1999. - № 1.
81. О создании краевого внебюджетного фонда «Возрождение казачества»: Пост. Государственной Думы Ставропольского края от 29 сент. 1994 г. // ВАПСК, оп. 1, д. 341, л. 14.
82. О территориальном общественном самоуправлении в Ставропольском крае: Закон Ставропольского края от 31 дек. 1996 г. № 44-КЗ // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. - 1997. - № 1-2 (31-32).
83. Об организации местного (казачьего) самоуправления в станице Воровсколеской Андроповского района: Пост. Государственной Думы Ставропольского края от 7 июля 1994 г. № 90-5 // ВАПСК, оп.1, д. 660, л. 13; оп. 1, д.341, л.12.
84. Об отношении к движению за возрождение донского казачества: Пост. бюро Ростовского обкома КПСС от 9 апр. 1991 г. // Молот.- 1991.-№ 83-84.-27 апр.

85. Об отношении казаков к созданию казачьей партии: Доклад войскового атамана Волжского казачьего войска казачьего полковника Гусева Б.Н. // Казачий Терек. - 2003. - № 6.
86. Об отношении российского казачества к положению российского казачества на Северном Кавказе: Доклад атамана Терского войскового казачьего общества, казачьего генерала Бондарева В.П. // Казачий Терек. – 2003. - № 6.
87. Об утверждении Устава Ставропольского окружного казачьего общества Терского войскового казачьего общества: Пост. Губернатора Ставропольского края от 16 нояб. 1998 г. № 732 // Казачий Терек.-1999.- №1.

Муниципально-правовые акты

88. Решение Городской Думы Краснодара от 24 февраля 2005 г. N 63 п.15 «О положении об утверждении уставов казачьих обществ муниципального образования город Краснодар» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

89. Абдулатипов Р.Г. Кавказская политика России и российские ориентации Кавказа // Научная мысль Кавказа. - 1999. - № 3. - С. 49-57.
90. Абрадушкина Н.Ю. Группы давления в трансформации политической власти в России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: МГУ, 2000. - 24 с.
91. Абрамовский А.П., Кобзов В.С. Оренбургское казачье войско: история и современность. – Челябинск, 1993. - 243 с.
92. Авксентьев А.В. Знание своей истории – важное условие возрождения // Проблемы возрождения казачества: Материалы научно-практ. конф. 16-17 нояб. 1992 г. – Ставрополь: СГУ, 1992. – С. 4-10.

93. Авксентьев А.В. Северный Кавказ сегодня: сегодняшние реалии и опыт этнополитического прогноза // Этнические проблемы современности: Материалы научной конференции. – Ставрополь, 1999. - Вып. 4.
94. Авксентьев В.А. Проблемы формирования нового образа неконфликтных этнических отношений в Северо-Кавказском регионе // Этнические проблемы современности.– Ставрополь: СГУ, 1999. - Вып. 5. – С. 16-20.
95. Авксентьев В.А. Этническая конфликтология: в поисках научной парадигмы. – Ставрополь: СГУ, 2001. - 285 с.
96. Авраменко А.М. Казачество как фактор современной геополитики // ntth://synopsis.kubsu.ru/new_n/009_97/htm.
97. Агафонов А. Казачество и внешняя политика Российского государства // Международная жизнь. - 1992. - № 3-4. - С. 55-64.
98. Агафонов О.В. Казачьи войска России во втором тысячелетии: Монография. – Киров: КОГУП Кировская областная типография, 2002. - 400 с.
99. Азимов Т.Г. Идентичность как глобальная проблема современности: политологический анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: МГУ, 2000. - 24 с.
100. Актуальность проблемы казачьего движения: Круглый стол // Социологические исследования. – 1992. - № 9. – С. 17-25.
101. Алехин В.В. Вопросы законотворческой деятельности республики как субъекта Российской Федерации // Регионология. - 1996. - № 2. - С. 41-50
102. Алехнович С. О двух тенденциях российской государственности: федерализм и регионализм // Закон и право. - 2003. - № 1. - С. 14-17.
103. Алешина А.В. Долг интеллигенции края – восстановить истину об истории казачества // Интеллигенция Северного Кавказа в истории России: Материалы межрегион. науч. конф. 10-11 апреля 1998 г. – Ставрополь: СГУ, 1998. - С. 20-21.

104. Алибекова С.Я. Социальная природа межнациональных конфликтов: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Махачкала: ДГУ, 2001. – 18 с.
105. Анищенко В.А. Субъекты и объекты политико-властных отношений в современной России: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-на-Дону: РГУ, 2000. - 22 с.
106. Антропов О.О. Астраханское казачье войско в первой трети XX в: Опыт социально-исторического анализа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РГГУ, 1999. – 30 с.
107. Антропов О.О. Движение возрождения казачества в астраханской области в 1990-е гг. // Новый исторический вестник. – М., 2003. - №1. – С. 45-56.
108. Арсеньева М. Казачьи районы Чечни должны оставаться казачьими // Казачий Терек. - 2001. - № 1.
109. Аскеров А.Г. Социально-экономическое развитие нижнетерского казачества во второй половине XIX – начале XX вв.: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Махачкала: ДНЦ РАН, 1995. – 16 с.
110. Атаман Громов: Нужно быть полезным и Отечеству, и Кубани // Российский штандарт. – 2003. – Декабрь. – С. 15-17.
111. Ауский С. Казаки. Особое сословие. – М.: ОЛМА-ПРЕСС - СПб.: ИД «Нева», 2002. - 447 с.
112. Багдасарова А.Б. Механизм перерастания национального сознания в националистическое // Этнические проблемы современности. – Ставрополь: СГУ, 1999. - Вып. 4. - С. 79-82.
113. Баратов Н. Казачьи вопросы // Военный сборник. - 1897. - № 11-12.
114. Басалай А.А. Диалектика взаимодействия народов в многонациональном государстве (на примере СССР): Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – Саранск: Морд. ГУ, 2002. – 54 с.

115. Белов Г. Эволюция нормативной политической системы современного российского общества // *Общественные науки и современность*. - 1996. - №1. - С. 45-54.
116. Белозеров В.С. Этнодемографические процессы на Северном Кавказе. – Ставрополь: СГУ, 2000. - 156 с.
117. Бентковский Л.В. Гребенцы. Историческое исследование. - 2 изд. – М.: Русская типолитография, 1889. - 39 с.
118. Беркович Н.А. Племя, народность, нация: (социально-философское исследование): Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. – СПб: СПб. ГУ, 2002. - 40 с.
119. Берченко Н.Я. Новое в исследованиях по конституционному праву России // *Журнал рос. права*. - 1998. - № 10-11. - С. 238-243.
120. Бжезинский З. Большой провал: Агония коммунизма // *Квинтэссенция: Философский альманах*. – М.: Политиздат, 1990. – С. 256-277
121. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // *Вестник Московского университета, Серия 11, Право*, 1998, №3.
122. Богданова Н.А. Правовая норма и политика в науке конституционного права // *Вест. Моск. ун-та. - Сер. 11. Право*. - 1997. - № 4. - С. 3-18.
123. Большая советская энциклопедия / Гл. ред. О.Ю. Шмидт. – М.: ОГИЗ, 1937. - Т. 3. - 400 с.
124. Бондарь Н.И. Формирование и развитие традиционной духовной культуры Кубанского казачества: Календарные праздники и обряды: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Л.: ЛГУ, 1988. – 24 с.
125. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. М.: Городец, 2004.
126. Бровко Н.В. Социологические и правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с территориальными объединениями казачества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: НИИ МВД РФ, 1996. – 22 с.
127. Бромлей Ю.В. Очерки теории этноса. – М.: Наука, 1983. – 412 с.

128. Бромлей Ю.В. Этносоциальные процессы: теория, история, современность. – М.: Наука, 1987. – 333 с.
129. Бугай П.Ф. Казачество России: проблемы возрождения // Обозреватель. - 1993. - № 28. – С. 14-19.
130. Бурыкина Л.В. Переселенческое движение на Северо-Западном Кавказе в 90-е годы XVIII- 90-е годы XIX века: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Майкоп: АГУ, 2000. - 30 с.
131. Бутко П.Г. Об имени «казак» // Вестник Европы. - 1822. - № 23. - С.126
132. В тисках проблем. Из доклада губернатора Ставропольского края А.Л. Черногорова на расширенном заседании совета по экономической и общественной безопасности, состоявшегося 30 января 1999 года // Казачий Терек. - 1999. - № 2.
133. Великая Н.Н. Политические, социально-экономические, этнокультурные процессы в Восточном Предкавказье (XVIII-XIX вв.): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – Ставрополь: ИЦ АГПИ, 2001. - 54 с.
134. Венков А.В. Казаки. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. - 440 с.
135. Венков А.В., Трут В.П. Казаче-горская государственность на Северном Кавказе в 1917-1918 гг. // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. - 1997. - № 4. – С. 5-8.
136. Витушко В.А. Общенаучная методология в цивилистике // Российское право. - 2000. - №3. - С. 54-60.
137. Возрождение казачества: история и современность: Материалы к V Всероссийской (международной) науч. конф.: Сб. науч. статей / Отв. ред. А.П. Скорик. – Новочеркасск: НГТУ, 1994. - 127 с.
138. Возрождение казачества: надежды и опасения / Ред. Г. Витковская, А. Малюшенко. – М.: Моск. Фонд Карнеги, 1998. - 242 с.
139. Возрождение казачества: пути и проблемы // Известия ЦК КПСС. - 1991. - № 8. - С. 133-135.

140. Волков Ю.Е. Теоретико-методологические основы социологического анализа общественных систем и процессов. – М.: Совет. спорт, 2001. – 360 с.
141. Володенков С.А. Моделирование современных политических процессов: возможности и границы применения: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: МГУ, 2000. - 24 с.
142. Вырелкин В. Философские проблемы возрождения казачества // Социально-политический журнал. - 1994. - № 3-6. – С. 210-214.
143. Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принципы профессионализма в государственной службе // Государство и право. - 1995. - № 12. - С. 19-26.
144. Гепис В.А. Рассказывание в советской России // Вопросы истории. - 1994. - № 1. - С. 42-56.
145. Герман О.Б. Актуальность изучения правового положения казачества и крестьянства юго-востока России в 1861–начале 1918 гг. // Юристы-правовед. - 2002. - №1 (4). - С.77-79.
146. Глазунов Н.Г. Проблемы социального моделирования: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. – М.: МГПУ, 2000. - 16 с.
147. Глухова А.В. Политические конфликты: основания, типология, диалектика (теоретико-методологический анализ). – М.: «Эдиториал УРСС», 2000. – 280 с.
148. Глущенко В.В. Интеграция казачества в структуру российской государственности (XVI-начало XX века): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – М.: МГСУ, 1998. - 75 с.
149. Глущенко В.В. Казаки отечества былого и нынешнего. -.2-е изд., доп. – Ростов-на-Дону: ТОР, 1995. - 136 с.
150. Глущенко В.В. Казачество в Евразии: зарождение, развитие и интеграция в структуру Российской государственности. – М.: ВУЗкнига, 2000. - 293 с.
151. Гордеев А.А. История казаков: В 4-х т. – М.: Страстной бульвар, 1992.

152. Гриценко В.В. Социально-психологическая адаптация вынужденных переселенцев из ближайшего зарубежья в России: Автореф. дис. ... д-ра псих. наук. – М.: Институт психологии РАН, 2002. - 49 с.
153. Гулызин Н.Г. Политизация казачества и реформы в России // Проблемы возрождения казачества: Материалы научно-практ. конф. 16-17 ноября 1992 г. – Ставрополь: СГУ, 1992. – С. 81-84.
154. Гусаева К.Г. Межнациональные конфликты в полиэтнической среде: их характер и разрешение: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Махачкала: ДГУ, 2000. - 24 с.
155. Гуцин В.З. Понятие конституционных прав граждан на объединение как категория международной и внутригосударственной // Юрист. - 1998. - №7. - С. 109-113.
156. Дебу И. О Кавказской линии и присоединенном к ней Черноморском войске, или общие замечания о поселенных полках, ограждающих Кавказскую линию, и о соседственных горских народах – СПб.: б.н., 1829. - 464 с.
157. Дедяев В.М. Региональные проблемы национально-государственного строительства на Северном Кавказе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. - 1998. - № 2. - С. 20-24.
158. Денискин В.И. Появление и расселение казачества на Тереке в освещении дореволюционной и советской историографии // Известия Северо-Кавказского центра высшей школы. Общественные науки. - 1975. - № 3. – С. 59-63.
159. Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета отрасли конституционного права // Государство и право. - 2002. - № 7. - С. 134-22.
160. Довженко М.В. Роль неправительственных организаций в урегулировании конфликтов современности: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: МГУ, 2002. - 23 с.

161. Должной поддержки федерального центра казачеству нет // Казачий Терек. - 2003. - № 1-2.
162. Дорофеев В.А. Отношение казачества к государственной службе // Социологические исследования. - 1998. - № 7. - С. 67-81.
163. Дубинин А.Н. Социально-философский анализ воинских традиций казачества. Дис. ... канд. философ. наук. – Ставрополь: СКГТУ, 1997. – 178 с.
164. Дугинец А.С. Нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с казачеством в России // Юрист. - 1998. - № 1. – С. 35-40.
165. Дулимов Е.И. Вопросы правового обеспечения казачьего землепользования // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский. регион. Общественные науки. - 1999. - № 1. – С. 77-79.
166. Дулимов Е.И. Из истории движения возрождения казачества и восстановления казачьей автономии в первой половине 1990-х годов // Юристы-правовед. – 2002. - № 1. – С. 79-86.
167. Дулимов Е.И. Становление и инволюция государственных форм организации казачества в правовом пространстве Российского государства в XVI-XХ вв.: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов: СГУ, 2003. – 53 с.
168. Ермошин Г. Единой России – единое правовое пространство // Российская юстиция. - 1999. - № 1. - С. 13-15.
169. Жеребкин М.В. Политический процесс в условиях трансформации российского общества: сущность, особенности, тенденции развития: Автореф. дис.... д-ра полит. наук. – М.: РАГС при Президенте РФ, 2002. – 49 с.
170. Законы субъектов Федерации должны быть работоспособными: Выступление В.В. Путина на совещание руководителей законодательных собраний субъектов РФ // Журнал рос. права. - 2002. - № 7. - С.3-6.
171. Заседателяева Л.Б. Терские казаки: Середина XVI – начала XX вв.: Историографические очерки. – М.: Изд-во МГУ, 1974. - 423 с.

172. Здравомыслов А.Г. Власть и общество в России: кризис 90-х гг. // *Общественные науки и современность*. - № 6. – С. 25-34.
173. Зотов В. Казачество – российский феномен // *Свободная мысль*. - 1994. - № 10. - С. 66-78.
174. Иванников Б.Д. Межэтнические отношения на Северном Кавказе и военная служба казаков как фактор возрождения казачества // *Проблемы истории казачества: Сб. науч. тр.* – Волгоград: ВГУ, 1999. – С. 56-63.
175. Иванов В.Н. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // *Социологические исследования*. – 2001. - № 7. – С. 23-30.
176. Игнатьева Р.Н. Влияние политических границ на этническое самосознание: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – М.: ИЭиА им Н.Н. Миклухо-Маклая, 2002. - 32 с.
177. Игонин А.В. Партийно-государственная политика в сельских районах Ставрополья, Кубани и Дона: Историко-политические и теоретические аспекты (1928-1934 гг.): Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Ставрополь, СГУ, 1997. - 24 с.
178. Изюмов А.И. Казачество на политической карте современной России // *Вест. Моск. ун-та. – Сер. 12. Политические науки*. – 2003. - № 1. – С. 62-75.
179. Изюмов А.И. Уральская казачья община // *Вопросы истории*. - 1998. - № 3. - С. 129-135.
180. Ильин Л. Казачество Северного Кавказа в революции 1917 года // *Пролетарская революция*. - 1928. - № 2 (73).
181. Казаки на службе России: Информационный бюллетень ГУКВ.– М.: Известия, 1997. - Вып. № 2. – 112 с.
182. Казанцев В.Г. Межнациональные конфликты на Северном Кавказе в контексте современных геополитических реалий: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. – Ростов-на-Дону: РГУ, 2000. - 33 с.

183. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право. М., 1999.
184. Казачество в Октябрьской революции и гражданской войне: Материалы Всесозн. науч. конф. 12-13 ноября 1980 г. – Черкесск: Карачаево-Черкесский НИИИФЭ, 1984. - 280 с.
185. Казачество в революциях и гражданской войне: Материалы второй Всесозн. науч. конф. 9-11 сентября 1986 г. – Черкесск: Карачаево-Черкесский НИИИФЭ, 1988. - 310 с.
186. Казачество России: информационно-справочные материалы. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001. – 68 с.
187. Казачество Северо-Кавказского края: итоги переписи населения 1926 года. – Ростов-на-Дону: б.н., 1928. - 99 с.
188. Казачество юга России в XXI веке: место и роль в обществе и государстве: Доклады и сообщения на научно-практ. конф., апрель 2001 г. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001. – 140 с.
189. Казачий словарь-справочник: В 3 т. / Изд. А.И. Скрылов, Г.В. Губарев / Репринтное изд.: Кливленд, Охайо, США. 1966-1969: В 3 т. – М.: ТО «Созидание», 1992.
190. Казачий Терек. – 1999-2005. - №№ 1-76.
191. Казачьи войска: Краткая характеристика казачьих войск и иррегулярных частей / Репринтное изд. – Б.м.: АО «Дорваль», 1992. - 462 с.
192. Карамзин Н.М. История государства Российского: В 18 кн. – М.: Мысль, 1989-1990.
193. Караулов М.А. Терское казачество в прошлом и настоящем / Репринтное изд. – СПб.: Петроградская Станица, 2003. - 375 с.
194. Караулов М.А. Терское казачество в прошлом и настоящем: Памятка Терского казака. – Владикавказ: Изд-во войскового штаба Терского казачьего войска, 1912. - 385 с.

195. Караулов-2-ой М.А. Очерки казачьей старины. – Владикавказ: Терские ведомости. - 1909. - №№ 124-125, 128-131, 133, 134; 1910. №№ 3,9,38.
196. Кардашова И. К вопросу о концепции национальной безопасности Российской Федерации // Закон и право. - 1999. - № 8. - С. 5-9.
197. Кислицын С.А. Проблемы формирования государственной политики по отношению к казачеству на юге России // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки.-1996.- № 2.– С.67-72.
198. Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. / Под ред. В.Л. Янина. – М.: «Мысль», 1989-1990.
199. Ковалева О.В. Политико-правовые аспекты статуса казачества в современной России: Автореф. дис.... канд. полит. наук. – М., 2003. – 23 с.
200. Ковачев Д.А. О критериях оценки результатов сравнения в области государственного права // Государство и право. - 1992. - № 10. - С. 123-127.
201. Ковлер А.И. Конституция «формальная» и «реальная» // Политические исследования. - 1998. - № 6. - С. 26-31.
202. Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право. - 1998. - № 12. - С. 37-46.
203. Козлов С.А. Кавказ в судьбах казачества (XVI – XVIII вв.). - 2-е изд., исправ. и доп. – СПб.: Историческая иллюстрация, 2002. - 287 с.
204. Козлов С.А. Русское казачество на Северном Кавказе: от вольного общества к служилому сословию (вторая половина XVII – начало XVIII века) // Социально-политические процессы дореволюционной Чечено-Ингушетии. – Грозный: ЧИ кн. изд-во, 1991. – С. 20-25.
205. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2003.

206. Колесников В.А. Формирование и функции линейного казачества Кубани в конце XVIII в.-1861 г.: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Ставрополь: СГУ, 1996. - 26 с.
207. Колесников В.А., Федосов П.С. Два века станицы Расшеватской (1801-2001). К 200-летию со дня основания. – Ставрополь: ЮРКИТ, 2001. – 368 с.
208. Колосова Н. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации // Закон и право. - 2002. - № 9. - С. 77.
209. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. М.: Бек, 1997.
210. Королева-Конопляная Г.И. Местное самоуправление на современном этапе: политико-правовой аспект // Социально-гуманитарные знания. - 2002. - № 5. - С.146-156.
211. Короленко П.П. Двухсотлетие Кубанского казачьего войска, 1696-1896 гг. Исторический очерк. - Екатеринодар, 1896 / Репринтное изд. – Минеральные Воды, 1991. – 122 с.
212. Короленко П.П. К истории колонизации закубанского края в 1865–1867 гг. Архивные документы. – Ставрополь, 1906. – 28 с.
213. Короленко П.П. Материалы по истории войска запорожского. – Харьков: б.н., 1896. – 43 с.
214. Короленко П.П. Предки кубанских казаков на Днепре // Кубанский сборник. - 1900. - Т. 7, 8. - С. 8-70.
215. Котикова Е.И. Социально-философские проблемы возрождения казачества: Дис. ... канд. философ. наук. – Ставрополь: СГУ, 1998. – 168 с.
216. Коток В.Ф. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран // Конституционное право социалистических стран. М., 1963.
217. Кравец И.А. Сущность конституций и конституционный процесс (динамика социально-политического содержания российских конституций) // Правоведение. - 2002. - № 2. - С. 43-57.

218. Краснов П. Казаки, их прошлое настоящее и возможное будущее (Русский колокол. - 1928. - № 4) // Кубань. – 1990. - № 9. - С. 47-51.
219. Кротов Д.В. Политическая безопасность России: проблемы обеспечения в Южном федеральном округе: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2002. - 24 с.
220. Крылов Ю.Ю. Некоторые проблемы национального вопроса в России с позиций социальной антропологии и законодательства // Закон и право. - 2000. - № 3. - С. 33-35.
221. Кубанское казачество: Три века исторического пути: Материалы Международ. научно-практ. конф., Ст. Полтавская Краснодарского края, 23-27 июля 1996 г. - Краснодар: Куб ГУ, 1992. – 304 с.
222. Кузнецов В.Н. Культура безопасности современного российского общества. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2002. – 68 с.
223. Кулиш П. Казаки по отношению к государству и обществу // Русский архив. 1887. - Кн. 1. - С.352-368; - Кн. 2. - С.113-136.
224. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002.
225. Ланцов С.Н. Теория политической модернизации и становление парламентской демократии в России // Правоведение. - 1995. - № 4-5. - С.13-23.
226. Лапин В.В., Пантин В.И. Политические ориентации и политические институты в современной России // Политические исследования. – 1999. - № 6. – С. 48-62.
227. Ломовский В.Д. О методе конституционного регулирования // Журнал рос. права. - 1998. - № 4-5. - С. 91-98.
228. Лукичев П., Скорик А. Социально-психологический феномен казачества // Свободная мысль. - 1995. - № 8.
229. Лучин В.О. Источники советского государственного права. Куйбышев, 1976.

230. Мартышин О.В. Российская конституция 1993 г. и становление новой политической системы // Государство и право. - 1994. - № 10. - С. 327.
231. Масалов А.Г. Российское казачество: социально-политическая институционализация в современных условиях: Дис. ... д-ра полит. наук. – Ставрополь, СГУ, 2004. - 369 с.
232. Мациевский Г.О. Методологические основы осмысления социокультурного феномена казачества // Тезисы докладов Северо-Кавказской регион. науч. конф. аспирантов и молодых ученых «Перспектива-99», 23-26 апреля 1999 г. – Нальчик: Кн. изд-во, 1999. – С. 43-46.
233. Межэтническое взаимодействие на юге России: проблемы и пути решения в условиях социальной трансформации: Доклады и сообщения III региональной научно-практ. конф., 20 июня 2003 г. – М. – Ставрополь: ИСПИ РАН, 2003. – 94 с.
234. Мереликина О.Г. Уральские казаки в прошлом и настоящем // Регионоведение. - 2001. - № 3. - С. 233-240.
235. Местоев О.М. Этнополитический конфликт как угроза социальной безопасности Северо-Кавказского региона Российской Федерации: (на примере осетино-ингушского конфликта): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: РАГС при Президенте РФ, 2001. - 26 с.
236. Моренов И.С. Национальные интересы России на Северном Кавказе: исторический опыт и современная практика обеспечения (политологический аспект): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: МВТУ. 2003. - 24 с.
237. Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Российской Федерации и проблема его гармонизации с федеральным законодательством (региональный взгляд) // Закон и право. - 2000. - № 10. - С. 6-12.
238. Мухачёв И.В. О совершенствовании содержания Устава (Основного Закона) Ставропольского края // Теория и практика законотворчества. Вып. 3. Ставрополь: Агрус, 2005.

239. Назаренко Г. Методология правопознания // Уголовное право. - 2002. - №4. - С. 93-94.
240. Нам объявлен священный джихад // Казачий Терек. - 2003. - № 1-2.
241. Невская Т.А. Формирование хозяйственно-культурного своеобразия казачества и крестьян Северного Кавказа // Кубанское казачество: проблемы истории и возрождения. – Краснодар: Куб ГУ, 1992. – С. 48-54.
242. Невская Т.А., Понамарев Е. Проблемы казачьего движения на Ставрополье // Сеть антропологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов: Бюллетень. – М.: б.н., 1996. - № 8.
243. Недбай Ю.Г. Сибирское казачье войско (1725-1861 гг.): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – Омск: Том ГУ, 1999. - 56 с.
244. Неляпин Р.А. История казачества. – СПб.: Изд-во СПб. Митрополии «Православная Русь», 1995. - Т.1. - 559 с.
245. Никитин Н. Первый век казачества Сибири // Военно-исторический журнал. - 1994. - № 1. – С. 34-42.
246. Ноженко М.В. Политико-правовой и социальный аспект определения национальной принадлежности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – СПб.: СПб. ГУ, 2002. - 19 с.
247. О состоянии российского казачества и перспективах его дальнейшего развития. Роль и место войсковых и окружных казачьих обществ в структуре общественно-государственного устройства Российской Федерации: Доклад Советника Президента России, Героя России, генерал-полковника Г.Н. Трошева // Казачий Терек. - 2003. - № 6.
248. Овсепян Ж.И. Конституционно-правовые нормы и институты // Северо-Кавказ. юрид. вестник. - 2002. - № 4. - С.3-20.
249. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20 изд. – М.: Рус. яз., 1988. – 750 с.

250. Озеров А.А., Киблицкий А.Г. Союз казачьих войск России и Зарубежья. – Ростов-на-Дону, 2000. – 208 с.
251. Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – М.: Госкомстат РФ, 2003. – 48 с.
252. Очерки истории Кубани с древнейших времен по 1920 г. / Под ред. В.Н. Ратушняка. – Краснодар: «Сов. Кубань», 1996. - 655 с.
253. Пелипенко А.А. Методология анализа и проблемы российской государственности // Общественные. науки и современность. - 2000. - № 5.- С.104-110.
254. Перехов Я.А. Власть и казачество. Поиск согласия. 1920-1926 гг. – Ростов-на-Дону: Гэфест, 1997. 138 с.
255. Перехов Я.А. Опыт советского строительства в казачьих областях Северного Кавказа в 20-е годы // Проблемы истории казачества XVI-XX вв. – Ростов-на-Дону: б.н., 1995. - С.162-164.
256. Повышать удельный вес казачества в охране границы и общественного порядка // Казачий Терек. - 2001. - № 5.
257. Попка И. Терские казаки. Со стародавних времен. Исторический очерк. – СПб.: б.н., 1880. - Вып. 1. – 516 с.
258. Попка И.Д. Черноморские казаки в их гражданском и военном быту: очерки края, общества, вооруженной силы и службы: В 2 ч. / Репринтное изд. – Краснодар: Советская Кубань, 1998. - 192 с.
259. Поселенные итоги переписи 1926 года по Северо-Кавказскому краю. – Ростов-на-Дону: Северо-Кавказское краевое стат. управление , 1929. – 468 с.
260. Потто В.А. Два века терского казачества: В 2 т. / Репринтное изд. – Ставрополь: Кавказская библиотека, 1991. – 383 с.

261. Привалов С.В. Проблемы становления эффективной государственной службы: законодательный аспект // Журнал рос. права. - 1999. - № 11. - С. 98-105.
262. Проблемы возрождения казачества: Материалы научно-практ. конф. 16-17 ноября 1992 г. - Ставрополь: СГПИ, 1993. - 91 с.
263. Проблемы возрождения казачества: Сб. статей участников второй Всерос. научно-практ. конф. - Ставрополь: СГПИ, 1993. - 91 с.
264. Проблемы правового и политического регулирования казачьего движения (история и современность) / Под ред. В.А. Хижнякова, Е.И. Дулимова. - Ростов-на-Дону: б.н., 1998. - 140 с.
265. Проблемы укрепления законности, усиления борьбы с преступностью и профилактики правонарушений в современных условиях / Материалы научно-практ. конф. 5-6 декабря 1995 г. - М. - Воронеж: НИИ МВД РФ, 1996. - 224 с.
266. Проект Концепции государственной политики в отношении казачества на 2006-2010 гг. // Текущий архив атамана Терского казачьего войска. - 2005 г.
267. Проект Федерального закона «О государственной службе казачьих обществ российского казачества», представленный на обсуждение казачьих обществ в ноябре 2003 г. // Текущий архив Отдела по взаимодействию с казачеством аппарата правительства Ставропольского края. - 2003 г.
268. Проект Федерального закона «О государственной службе российского казачества» // Текущий архив атамана Терского казачьего войска. - 2005 г.
269. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетия: Государственный масштаб // Российская газета. - 1999. - 31 дек.
270. Ратушняк В.Н. Под стягом России. К 300-летию Кубанского казачьего войска // [ntth:// synopsis.kubsu.ru/new_n/009_97/htm](http://ntth://synopsis.kubsu.ru/new_n/009_97/htm).

271. Ратушняк О.В. Донское и кубанское казачество в эмиграции (1920-1939 гг.): Учеб. пособие. – Краснодар. 1997. - 161 с.
272. Ренов Э. Верховенство Конституции РФ и федеральных законов – основной правовой принцип // Хозяйство и право. - 2000. - № 1. - С. 32-41.
273. Решина Л. «Казачья» со свастикой. О формировании «козачьих» частей. Германское командование проводит мероприятия по разложению войск и тыла Красной Армии. 1941 г. // Родина. - 1993. - № 2. – С. 70-79.
274. Ригельман А.И. История или повествование о Донских казаках из российских и иностранных источников, летописей, древних дворцовых записей и из журнала Петра Великого. – М.: б.н., 1778. – 386 с.
275. Ригельман А.И. Летописное повествование о Малой России и ее народе и казаках вообще, отколь и из какого народа оные происхождение свое имеют, и по каким случаям они ныне при своих местах витают, как то: черкасские или малороссийские и запорожские, а от них уже донские, а от сих яицкие, сибирские, волжские, терские, некрасовские и прочие казаки, как равно и слободские полки / Собр. и сост. через труды инженер-генерал-майора и кавалера Александра Ригельмана, 1785-1786 гг. – М.: б.н., 1847. – 737 с.
276. Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. - 1998. - № 12. - С. 37-46.
277. Российское казачество: Научно-справочное издание / Отв. ред. Т.В. Таболина. РАН, Институт этнологии и антропологии – М.: ОАО «Можайский полиграфический комбинат», 2003. - 880 с.
278. Рукосуев Е.Ю. Казачество: права и обязанности сословия // Вопросы истории. - 1998. - № 5. – С.137-143.
279. Савельев Е.П. Древняя история казачества. – М.: «Вече», 2002. – 464 с.

280. Савельев Е.П. Древняя история казачества: Историческое исследование: В 3 ч. / Репринтное изд. – Новочеркасск: Донской Печатник, 1915.
281. Савченко Д.И. Терское казачество в истории присоединения Северного Кавказа к России (XVI – середина XIX века): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Пятигорск: ПГТИ, 2003. - 23 с.
282. Савченко М.С. Правовое положение кубанского казачества в дореволюционной России (конец XVIII – начало XX века): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград: ВЮИ МВД РФ, 2000. - 26 с.
283. Санглибаев А.А. Современный политический процесс на Северном Кавказе: проявления этностатусной асимметрии: Автореф. дис. ... канд. социолог. наук. – Ростов-на-Дону: РГУ, 2001. - 25 с.
284. Сборник нормативных документов: О поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд (для казачьих обществ). – М.: УПК, 2002. – 136 с.
285. Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам: В 24 т. – СПб., 1870-1888.
286. Северный Кавказ: геополитика, история, культура: Материалы Всеросс. науч. конф. 11-14 сентября 2001 г.: В 2 ч. – М. - Ставрополь, 2001.
287. Сень Д.В. Политика царизма в отношении казаков-некрасовцев: этапы и характеристика // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. - 1997. - № 4. - С. 9-18.
288. Сильное казачество – сильная Россия. Интервью атамана войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» В.П. Водолацкого // Российский штандарт. - 2003. - № 3.
289. Службе казачества – поддержку закона // Казачий Терек. - 2003. - № 11.
290. Совместно с милицией. Казаки Ставропольского казачьего округа реально помогают обеспечивать общественный порядок // Казачий Терек.- 2002.- №2.

291. Соловьев С.М. Сочинения: В 18 кн. / Отв. ред.: И.Д. Ковальченко, С.С. Дмитриев. - М.: Мысль, 1989-1991.
292. Стариллов Ю.Н. Институты государственной службы: содержание и структура // Государство и право. - 1996. - № 5. - С.14-24.
293. Суркова И.С. Право природопользования Терского казачьего войска (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь: СГУ, 2002. - 24 с.
294. Таболина Т.В. Государство и казаки: опыт взаимодействия. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001. – 30 с.
295. Таболина Т.В. Казачество: формирование правового поля: В 2 т. – М.: ИЭиА РАН, 2001.
296. Таболина Т.В. Проблемы современного казачества: 1980-1990 гг.: Дис. в форме науч. доклада ... д-ра истор. наук. – М.: РАГС при Президенте РФ, 1999. - 64 с.
297. Теория и практика законотворчества: Сб. науч. ст. – Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2002. – 176 с.
298. Тикиджьян Р.Г. Казачья общность в контексте истории: опыт теоретического эссе // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. - 1994. - № 1-2. - С. 3-16.
299. Титлина Е.Ю. Политика российского государства в формировании дальневосточного казачества: сущность, особенности, перспективы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 1996. – 23 с.
300. Тихомиров Ю.А. Правовая сфера общества и правовая система // Журнал рос. права. - 1998. - № 4-5. - С. 7-15.
301. Товченко Р.Б. Казачество в политическом процессе постсоветской России (на примере Поволжья): Автореф. дис... канд. полит. наук. – М.: МОГПУ, 2003. – 23 с.

302. Трусова Е.М. Возникновение и эволюция органов управления и самоуправления на юге России в феврале – октябре 1917 г. (Дон, Кубань, Ставрополье): Автореф. дис... д-ра истор. наук. – М., 2000. – 47 с.
303. Фелицын Е.Д. Сборник архивных документов, относящихся к истории Кубанского казачьего войска. – Екатеринодар: Тип. Кубанского обл. правл., 1904. - Т. 1. - 306 с.
304. Хоперская Л., Харченко В. Состояние казачьего движения на Северном Кавказе // Возрождение казачества: надежды и опасения / Под ред. Г. Витковской и А. Малашенко. – М.: Центр Карнеги, 1998. – С. 87-103.
305. Цой Б.С. Социальные и экономические аспекты реабилитации народов и граждан, репрессированных в СССР по политическим мотивам // Государство и право. - 1994. - № 12. – С. 12-20.
306. Чаплиев И.В. Правовые основы деятельности войскового казачьего общества «Всевоеликое войско Донское» // Становление казачьего самоуправления: Материалы научно-практ. конф. 26-27 февраля 1998 г. – Ростов-на-Дону: РГУ, 1998. – С. 78-96.
307. Чемякин Е.А. Исторические традиции казачьего самоуправления в России: Политологический аспект. – Волгоград: Издатель, 2001. - 112 с.
308. Шаповалова Я.В. Организационно-правовые основы возрождения казачества в постсоветский период: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград: ВГУ, 2000. – 23 с.
309. Шарандин Ю. Конституционная составляющая есть в каждом законе // Российская Федерация сегодня. - 2002. - № 4. - С. 14-16.
310. Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права России и в новых независимых государствах // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1999. - № 2. - С. 14-21.

311. Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М.: Институт государства и права Российской Академии Наук, 2005.
312. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005.
313. Этнические конфликты и их урегулирование: взаимодействие науки, власти и гражданского общества: Сб. науч. ст. – М.–Ставрополь: СГУ, 2002. – 652 с.

ЛИТЕРАТУРА НА ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКАХ

314. Seaeton A. The Horsemen of the Steppes: the Story of the Cossacks. - London: Bodley Head, 1985. - 268 p.
315. Glazkov V. G. History of the Cossacks. - New York, R. Speller. - 1972. - 163 p.
316. Groushko M. Cossack. Warrior Riders of the Steppes. New York: Sterling Publishing Co., Inc., 1992. - 144 p.
317. Japan: Those Cossacks // Economist. - 1992. - September 12. - Vol. 324. - P. 37-38.