

Эффективное взаимодействие местных органов власти и казачьего самоуправления как условие устойчивого развития сельских территорий

Effective Cooperation Between Local Authorities and Cossack Autonomy as a Factor of Sustainable Development of Rural Areas

УДК 352:332.1



Кононенко Александра Алексеевна

ассистент Ставропольского государственного аграрного университета
355017, г. Ставрополь,
Зоотехнический пер., д. 12

Kononenko Aleksandra Alekseevna

Stavropol State Agrarian University
Zootekhnicheskii Lane 12, Stavropol', Russian Federation, 355017

Цель. Проанализировать вопросы взаимодействия местных органов власти и казачьего самоуправления с целью определения тенденций развития сельских территорий.

Задачи. Изучить теоретические основы казачьего управления в системе местного самоуправления; выявить правовые основы регулирования и совместного сотрудничества местного самоуправления и казачьего самоуправления в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий.

Материалы и методы. Статистической базой исследования послужили данные Комитета по делам национальностей и казачества Ставропольского края. В исследовании были использованы общенаучные методы. Прежде всего, применен общий метод научного познания — анализ. В работе также использован системный подход для изучения местного и казачьего самоуправления. В рамках системного подхода для изучения нормативно-правовых основ деятельности в рассматриваемой области применялся правовой метод.

Результаты. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что казацкие общества способны оказать значительную помощь местным органам власти в решении социально-экономических проблем села.

Ключевые слова: местное самоуправление, сельские территории, социально-экономическое развитие, казачье самоуправление, казачье общество

Aim. This study aims to analyze the problem of cooperation between local authorities and Cossack autonomy to determine trends in the development of rural areas.

Tasks. This study examines the theoretical foundations of Cossack authority in the system of local autonomy and determines legal framework for joint regulation and cooperation between local authorities and Cossacks for the sustainable development of rural areas.

Materials and methods. Data provided by the Stavropol Krai Committee for Nationalities and Cossack Affairs serves as the statistical basis for this study. This study uses general methods of scientific cognition, particularly an analysis systems approach, to examine local and Cossack autonomies and legal method to evaluate the legal framework of activities in the area under examination.

Results. The results of the study reveal that Cossack societies can significantly contribute toward the solution

of socioeconomic problems by cooperation with local authorities.

Keywords: local autonomy, rural areas, socioeconomic development, Cossack autonomy, Cossack society

Обеспечение эффективного управления и мониторинга развития сельских территорий требует сочетания государственного регулирования сельских территорий и развития самоуправления. Укрепление института местного самоуправления открывает возможность определения перспектив развития сельских территорий, добиться снижения вероятности возникновения социальной напряженности и национальных конфликтов, а также адаптировать к местным особенностям муниципальную экономику.

Одним из принципов организации и деятельности местного самоуправления в современной России является использование местных обычаев и традиций. Примером может служить казачье самоуправление (в рамках казачьих обществ), которое традиционно для многих сельских территорий страны, в том числе и для Ставропольского края.

Самоуправление казачества как специфическая форма местного самоуправления представляет собой добровольную организацию казаков для решения вопросов внутренней жизни казачьей общины. Оно существует параллельно с органами местного самоуправления [1].

Специфика казачьего самоуправления проявляется в том, что оно основывается, с одной стороны, на принципах непосредственного участия в управлении, выборности, равноправия, гласности, свободы, с другой — на принципах законности, подконтрольности и подотчетности органам государственной власти разных уровней и местного самоуправления. Кроме того, казачье самоуправление включает в себя такие элементы, как самоорганизация, саморегуляция и самодеятельность [2].

В казачьем самоуправлении присутствует четкая и устойчивая система горизонтальных и вертикальных связей, которая во многом схожа со структурой местного самоуправления (рис. 1).

В настоящее время у казачьих обществ есть несколько моделей введения казачьего самоуправления на территориях исторического, традиционного и компактного проживания казаков.

Первой и наиболее предпочтительной моделью организации местного казачьего самоуправления является полная и безусловная передача полномочий представительного и исполнительного органов муниципальной власти уже существующему казачьему обществу по результатам местного референдума.

Второй и наиболее вероятной моделью является создание муниципальных образований на базе су-

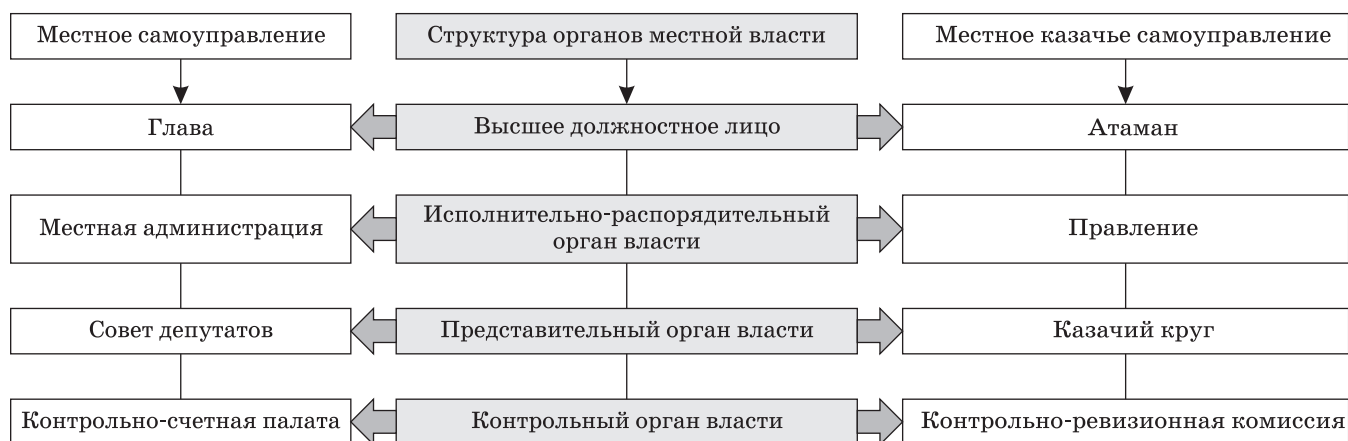


Рис. 1. Структура местных органов власти и казачьего самоуправления

ществующих сельских советов в традиционной для казачьих территорий форме самоуправления (круг, атаман, атаманское правление и т. д.) в ходе реализации закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (6 октября 2003 г.).

Третья модель предусматривает частичную передачу ряда функций органа местного самоуправления казачьему обществу в целях осуществления полномочий по решению вопросов реабилитации казачества и несения государственной и иной службы. Переход к ней наиболее целесообразен на территории тех муниципальных образований, где компактно проживающее казачество находится в меньшинстве относительно других жителей [3].

Действуя, как правило, в одних и тех же территориальных границах, сельские территории, сельские муниципалитеты и казачьи общества призваны решать сходные проблемы социально-экономического развития. При этом они используют собственные специфические инструменты, объединение которых позволяет обеспечить более рациональное развитие сельских территорий как базы и для сельских муниципалитетов в общем, и для казачьих обществ в частности.

Известно, что основными правоустанавливающими документами по развитию сельских территорий являются закон № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», федеральные целевые программы «Социальное развитие РФ» и «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», а также Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года.

Применительно к муниципальному управлению к таким документам относятся федеральные законы № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ», региональные законы № 12-КЗ «О местном самоуправлении в Ставропольском крае», № 23-КЗ «О муниципальной службе в Ставропольском крае» и № 60-КЗ «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края».

Правовое оформление мер, направленных на практическую реализацию права казачества на возрождение, началось в 1991 г. с принятием закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов». В ст. 2 этого закона казачество определяется как подвергшаяся в прошлом репрессиям исторически сложившаяся культурно-этническая группа. В дальнейшем была

создана нормативно-правовая база, которая определяла статус казачества в социально-политической системе общества, а также условия его взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления [4].

Принятие постановления Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» определило политико-правовые меры по приданию конструктивного характера возрождению казачества и формированию условий для реализации взаимных обязательств государства и казачьих обществ по организации государственной и иной службы российского казачества.

Указ Президента РФ от 16 сентября 1995 г. № 948 «О мерах по осуществлению территориальной реабилитации репрессированных народов» рекомендовал органам государственной власти субъектов Российской Федерации при решении вопросов территориальной реабилитации репрессированных народов широко использовать возможности местного самоуправления и оказывать поддержку развитию его различных форм с учетом культурных, национальных и иных традиций [5]. Об этом упоминается и в законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором закреплен базовый правовой принцип реализации местного самоуправления «с учетом исторических и иных местных традиций».

Мы полагаем, что структуры местного казачьего самоуправления, обладающие огромным потенциалом накопленных веками и проверенных историей демократических форм управления на местах, должны занимать достойное место в системе местного самоуправления.

Ставрополье представляет собой преимущественно казачий край. Здесь переплелись вековые традиции казаков юга России — Дона, Терек, Кубани и Запорожья. Ставропольское окружное казачье войско насчитывает в своих рядах более 15 000 человек и представлено во всех муниципальных районах края, за исключением Туркменского муниципального района. Наиболее динамично процесс казачьего возрождения происходит в Степновском районе.

Степновский муниципальный район находится в юго-восточной части Ставропольского края. В состав территорий сельских поселений Степновского района входит 21 населенный пункт, в шести из которых функционируют казачьи общества.

Первое казачье общество в Степновском районе появилось в 1992 г. в селе Зеленая Роща, а затем

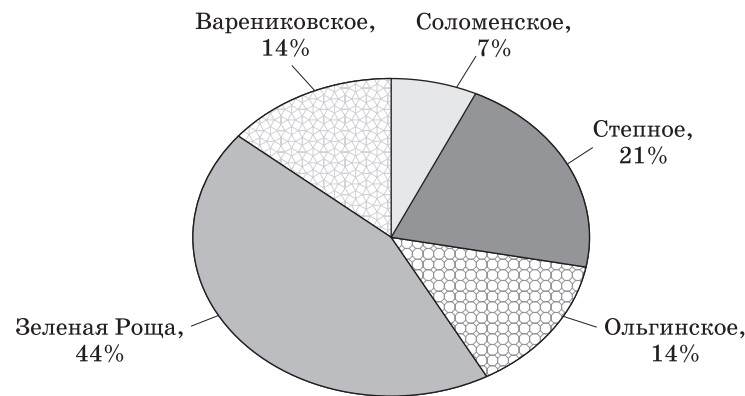


Рис. 2. Распределение казаков-дружинников в Степновском муниципальном районе

Таблица 1

Земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в ведении Степновского казачьего общества в 2012–2014 гг.

Наименование	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2012 г., %
Всего земель, га, в том числе	4811,9	8868,4	9273,4	192,7
пашня, га	4580,3	8439,7	8844,7	193,1
% к общей площади	95,2	95,2	95,4	+0,2
пастбища, га	231,6	428,7	428,7	185,1
% к общей площади	4,8	4,8	4,6	–0,2

и в остальных — Варениковском, Ольгинском, Степном, Соломенском и Иргаклах. В настоящее время в Степновском районном казачьем обществе зарегистрировано 347 казаков, которые бережно хранят свой жизненный уклад и национальные традиции.

Государственная служба является одним из главных направлений работы Терского войска. К основным видам этой деятельности относятся охрана общественного порядка, обеспечение экологической и пожарной безопасности, борьба с терроризмом, охрана государственной и административной границ, охрана окружающей среды и животного мира.

С целью обеспечения правопорядка создаются казачьи дружины. Всего в Ставропольском крае насчитывается 86 казачьих дружин: 13 добровольных и 73 муниципальных. В селах Степновского района создано пять муниципальных казачьих дружин (Соломенское, Степное, Ольгинское, Зеленая Роща, Варениковское), которые осуществляют свою деятельность без финансирования органами власти.

Общая численность дружинников, участвующих в охране общественного порядка в районе, составляет 257 человек. В связи с тем что Зеленорощинское казачье общество является самым крупным в районе, почти половина из общей численности дружинников в Степновском районе насчитывается в селе Зеленая Роща (рис. 2). Как свидетельствует официальная статистика, в тех населенных пунктах, где несут службу казаки, уровень преступности заметно снизился, в том числе в поселениях Степновского муниципального района.

Основными занятиями казаков кроме военной службы являются земледелие и скотоводство. Казаки Степновского района занимаются преимущественно крестьянско-фермерским хозяйством, земледелием: выращивают пшеницу, ячмень, горох, лен, подсолнечник и т. п. Распределение земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в ведении Степновского казачьего общества, представлено в табл. 1.

Анализируя данные табл. 1, отметим, что в рассматриваемом периоде площадь земельных ресурсов, находящихся в ведении Степновского районного каза-

чьего общества, увеличилась почти на 93%. Основную часть из общей площади земель составляет пашня (95%), а на долю пастбищ приходится всего лишь 5%.

В Степновском районе немало успешных казачьих фермерских хозяйств. Именно они в настоящее время оказывают самую ощутимую внебюджетную поддержку казачьим общинам, финансируя не только службу дружинников, но и обустройство своих сел, строительство в них православных храмов, военно-патриотическую работу с подростками, помощь малообеспеченным и многодетным казачьим семьям.

Важная роль отводится в Степновском казачьем обществе работе с молодежью. В районе функционируют шесть малых казачьих кругов (в селах Варениковском, Ольгино, Зеленой Роще, Степном и Иргаклы). В малый казачий круг могут вступать десятилетние мальчики (православные), а начиная с 18 лет молодежь вступает в казачье общество официально. Казаки принимают присягу и получают казачье удостоверение.

Помощники атамана организуют работу по военно-патриотическому воспитанию, изучают историю казачества, готовят детей к районным и краевым казачьим играм, спортивным мероприятиям.

Кроме того, казаки принимают активное участие в решении вопросов местного самоуправления. Казаки являются главами администрации в трех поселениях района. Казаки есть среди депутатов районного совета и советов поселений. Поэтому можно сказать, что казаки уже участвуют в управлении делами района и поселений, к их мнению прислушиваются, и они могут высказывать и отстаивать свою точку зрения.

Такое совмещение административных должностей с активной работой в казачьем обществе вполне можно рассматривать как возвращение к истории казачьего самоуправления.

Необходимо отметить, что властные структуры пока не имеют значительного опыта взаимодействий с органами казачьего самоуправления. На практике возникает ряд проблем, для решения которых необходимо:

- организовать работу органов казачьего самоуправления в хуторах, станицах, селах;

- активизировать работу казачьих округов — органов самоуправления;
- вести работу по введению местного казачьего самоуправления в сельских территориях.

Все это позволит конкретно и действенно, с учетом местных традиций, исторически сложившихся условий, через создание низовых органов самоуправления привлечь казаков к решению местных вопросов.

Кроме того, выполнение перечисленных выше мероприятий позволит:

- развить в муниципальных образованиях организационные и экономические опорные элементы структуры самоуправления;
- обеспечить условия жизнедеятельности населения в местах компактного проживания казачества;
- освоить и вовлечь в хозяйственный оборот неиспользуемые или неэффективно используемые земли сельскохозяйственного назначения, а также приграничных территорий;
- повысить эффективность контроля над экологической ситуацией в сельской местности Ставропольского края;
- усилить меры общественной безопасности;
- стабилизировать социально-экономическое положение сельских территорий Ставропольского края.

Безусловно, существуют и другие способы взаимодействия, но принятие описанных нами предложений обеспечит единодушие и сплоченность системы местного самоуправления и казачьих обществ в решении экономических и социальных проблем на селе.

Литература

1. Маркедонов С. М. Казачество: терминология и типология // Казачество России: история и современность: Тезисы Междунар. науч. конф. (г. Геленджик, 8–11 октября 2002 г.). Краснодар, 2002. С. 100–104.

2. Кусмарцев К. М. Генезис казачьего самоуправления // Искусство управления. 2009. № 1. С. 103–111.
3. Чемакин Е. А. Исторические традиции казачьего самоуправления в России. Современный-прикладной аспект. Волгоград, 2003. 128 с.
4. Фалеев А. В. Местное казачье самоуправление: правовые основы, формы реализации, перспективы (на примере Волгоградской области) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2012. № 1 (16). С. 67–71.
5. О мерах по осуществлению территориальной реабилитации репрессированных народов: Указ Президента РФ от 16 сентября 1995 г. № 948 // Российская газета. 1995. 19 сентября: [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://uristu.com/library/ukazy/prezident_602/.

References

1. Markedonov S. M. Kazachestvo: terminologiya i tipologiya [Cossacks: Terminology and typology]. *Kazachestvo Rossii: istoriya i sovremennost'. Tez. Mezhdunar. nauch. konf. Gelandzhik, 8–11 oktyabrya 2002 g.* [The Cossacks of Russia: History and modernity. Abstr. Int. sci. conf. Gelandzhik, October 8–11, 2002]. Krasnodar, 2002, pp. 100–104.
2. Kusmartsev K. M. Genezis kazach'ego samoupravleniya [Genesis of the Cossack government]. *Iskusstvo upravleniya*, 2009, no. 1, pp. 103–111.
3. Chemyakin E. A. *Istoricheskie traditsii kazach'ego samoupravleniya v Rossii. Sovremenno-prikladnoy aspekt* [Historical traditions of the Cossack self-government in Russia. Modern-applied aspect]. Volgograd, Izdatel' Publ., 2003. 128 p.
4. Falaleev A. V. Mestnoe kazach'e samoupravlenie: pravovye osnovy, formy realizatsii, perspektivy (na primere Volgogradskoy oblasti) [Local Cossack self-government: The legal basis, forms of implementation and prospects (in the Volgograd region)]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Yurisprudentsiya* [Bulletin of Volgograd State University. Ser. 5: Jurisprudence], 2012, no. 1 (16), pp. 67–71.
5. *Presidential Decree of September 16, 1995 № 948 "On measures for the implementation of the territorial rehabilitation of repressed peoples"*. Available at: http://uristu.com/library/ukazy/prezident_602/. (in Russ.).

Научная деятельность САУ

Научная деятельность вуза направлена на решение важнейших проблем социально-экономического развития России и соответствует приоритетным направлениям научно-педагогических школ Университета. Научная продукция, создаваемая в результате выполнения исследовательских проектов, обладает новизной и оригинальностью предлагаемых решений, наличием определенного задела на пути к декларируемой цели и имеет спрос в научно-образовательном и экономическом пространстве. Научная деятельность вуза включает фундаментальные и научно-практические направления.

Долгосрочные партнерские отношения связывают Санкт-Петербургский академический университет с Отделением общественных наук РАН, Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Российской академией образования. Успешно развиваются контакты с региональными структурами РАН на Дальнем Востоке (Хабаровск), Урале (Екатеринбург), в Сибири (Новосибирск), Республике Карелия (Петрозаводск), Северо-Западном федеральном округе (Кольский научный центр) и др.

Реализация интеграционных связей с учреждениями Российской академии наук, Российской академии образования, другими организациями и учреждениями осуществляется на основе системы договорных отношений, в рамках реализации совместных программ и проектов.

Традиционными формами совместной деятельности в русле действующих партнерских соглашений и договоров являются участие ведущих ученых фундаментальной экономической науки в образовательном процессе САУ, научное руководство аспирантами со стороны учреждений РАН, издание совместных монографий, проведение совместных конференций и семинаров по актуальным научно-практическим проблемам и целый ряд других уже зарекомендовавших себя проектов.

Существенным фактором повышения научного статуса Университета стало постановление бюро Отделения общественных наук РАН от 7 февраля 2006 г. № 11, в соответствии с которым Санкт-Петербургский академический университет включен в число научных учреждений, находящихся под научно-методическим руководством Отделения общественных наук РАН.

О большом научном потенциале вуза и его признании свидетельствует и тот факт, что научным руководителем Университета в области инновационного развития является академик-секретарь Отделения общественных наук РАН, председатель Совета по проблемам международной безопасности при отделении общественных наук РАН, академик РАН, действительный член РАН, доктор исторических наук, профессор, почетный профессор САУ А. А. Кокошин, а научными руководителями и консультантами институтов и кафедр лауреаты Нобелевской премии по экономике, почетные профессора САУ: профессор Колумбийского университета Э. Фелпс, профессор Чикагского университета Р. Маейрсон, профессора Гарвардского университета А. Сен и Р. Мертон, профессор Массачусетского технологического института П. Даймонд, профессор Стэнфордского университета У. Шарп, профессор калифорнийского университета Беркли О. Уильямсон, академики РАН: вице-президент РАН Ж. И. Алферов, А. А. Анфиногентова, А. Г. Аганбегян, С. Ю. Глазьев, В. В. Ивантер, А. А. Кокошин, Н. Н. Казанский, В. И. Маевский, В. Л. Макаров, П. А. Минакир, А. Д. Некипелов, В. В. Окрепилов, М. Б. Пиотровский, А. И. Татаркин и др. Многие почетные профессора вуза регулярно выступают в Университете с открытыми лекциями.