**К ПОСТАНОВКЕ ВОПРОСА О НЕОБХОДИМОСТИРАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА НПА «О РОССИЙСКОМ КАЗАЧЕСТВЕ»**

Напомню собравшимся 2 подхода в нормотворчестве, - закрепление в норме права уже сложившегося обычая, и нормоконструирование – попытка через создаваемую норму упорядочить или создать новые правоотношения. Очевидно, что современные запросы российского казачества ориентированы на второе - создать такие правовые конструкции, которые позволят развиваться – как качественно, так и количественно, в перспективе на выходе формируя **этнокультурную социальную общность, обладающую всеми необходимыми ресурсами и механизмами своего самовоспроизводства и самоорганизации.**

В таком мощном институте гражданского общества, как российское казачество, **обладающем признаками публичной корпорации**, априори стоящими на страже государственных интересов, смею надеяться заинтересовано и само государство, с учетом существующих вызовов современности. О признаках саморегулируемых организаций, т.е. публичных корпораций сделаю ссылку на работу Шарифова Мехти Шаматовича, «**Современные институциональные формы взаимодействия государства и гражданского общества**» // Российский юридический журнал. 2015. N 5. С. 15 - 29.

– В современном правовом поле федерального уровня действует порядка **60 федеральных правовых актов,** регулирующих деятельность казачьих обществ, в том числе большое число Указов Президента РФ, начиная с 1992 года. Считаем, что назрела необходимость систематизации имеющихся правовых норм, с учетом государственного интереса в удовлетворении потребностей казачьих сообществ.

– Определяясь с предметом правового регулирования НПА, считаем что необходим акт в форме федерального закона, устанавливающий ряд правовых регуляторов – во-первых,– **основные принципы государственной политики** в отношении российского казачества (за основу положения Госстратегии до 2020 года, которая формально-юридически НПА не является, что делает возможным необязательность ее исполнения);

– во-вторых, этот закон, не должен повторять нормы, которые уже закрепили факт реабилитации казачества, как репрессированного народа;

– в-третьих, закон должен содержать такие правовые механизмы как:

– глоссарий, понятийный аппарат, термины и определения, включающие в частности и определение **казачьего сообщества (общины),** созданного в целях сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, включающего в себя казаков, проживающих на определенной территории - одного или нескольких сельских и городских населенных пунктов, и членов их семей, причем как состоящих в реестре, так и не входящих в него по различным основаниям; **кроме того требует нормативного определения и понятия:** «**российского казачества**», к примеру, как исторически сложившейся общности граждан, имеющих определенные территории проживания, самобытные традиции культуры, традиционные хозяйственный уклад и взаимоотношения с государством,

* **казака, в т.ч. казака на службе**,
* **казак - гражданин Российской Федерации, являющийся прямым потомком казаков или причисляющий себя к таковым, или вступивший в казачью организацию.**
* «**объединение казачества**» - казачий округ (отдел), казачье войско, отдельный казачий округ, территориальный казачий союз, казачье землячество, общероссийское казачье объединение;
* «**казачий круг (сбор)**» - представительный орган казачьей сообщества, объединения казачества, созываемый из казаков сообщества или из выборных представителей объединений казачества для решения всех вопросов казачьей сообщества, объединения казачества в соответствии с уставами указанных сообществ и объединений и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Возможно, нормативного закрепления потребуют и иные термины, необходимость которых будет обусловлена целями закона – **объединить в единую агломерацию казачьи формальные и неформальные сообщества.** Попытка определения организационно-правовой формы такой агломерации будет предпринята чуть позже в ходе доклада.

Кроме того, необходимо

- закрепление **статуса федерального органа по делам казачества,** проводящего единую государственную политику в отношении российского казачества,

- необходимо также **упорядочить взаимодействие** органов государственной власти и местного самоуправления и казачьих сообществ, а не просто предусмотреть возможность заключения договоров ОГВ и ОМС с казачьими обществами;

Далее также по блокам:

- **территориальные основы деятельности российского казачества** будут предусмотрены формой правового акта – федеральный закон, действующий на всей территории России, что позволит развивать казачьи сообщества и вне мест традиционного проживания казаков, при наличии на этих территориях прямых потомков казачьих родов и лиц, изъявивших желание вступить (быть приписанными) в организованные структуры российского казачества;– отдельный блок должен предусмотреть **экономические основы деятельности российского казачества**, в том числе основы земельной и налоговой политики.

**В первичном приближении** - **Экономическую основу российского казачества составляют** собственность казачьих сообществ, казачьих обществ, финансы, имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности и переданное в управление (в аренду без проведения торгов) казачьим сообществам, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей российского казачества (казачьих объединений), сохранения его традиционных образа жизни, форм хозяйствования и самобытной культуры.

– **казачье самоуправление как элемент гражданского общества страны**, причем здесь хотелось бы отметить множественность (многоукладность) подходов к проблеме – с одной стороны собственно казачье самоуправление, как внутренний регулятор и с другой стороны – как органично встроенный регулятор в механизм организации местного (муниципального) сообщества в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», которое осуществляется с учетом исторических и местных традиций.

Согласно Концепции государственной политики в отношении российского казачества, утвержденной Президентом РФ 2 июля 2008 года одним из основных принципов данной политики является **взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами.**

Вместе с тем к необходимым мерам осуществления данной политики отнесено содействие в реализации прав граждан, относящих себя к российскому казачеству, на **самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций.**

Под взаимодействием принято понимать целенаправленную деятельность органов управления по решению совместных задач, а также видов поддержки, оказываемой как со стороны казачьих обществ органам местного самоуправления, так и со стороны органов местного самоуправления казачьим обществам, и иных отношений, возникающих при реализации местного самоуправления и развития казачества. Таким образом, целью действующего законодательного регулирования возрождения казачества является развитие казачества как активного института гражданского общества, который бы участвовал как в решении государственных вопросов, так и вопросов местного значения. **Из наиболее актуальных задач на местном уровне усматривается необходимость муниципальной милиции.**

В завершение блока «казачье местное самоуправление» отмечу высокую разработанность данной темы, как в трудах историков, так и правоведов **А.В. Фалалеев (Волгоград), О.Н. Сысоева (Ростов на Дону), Е.Е. Прокопенко (Ставрополь)** и другие.

– социально-культурная деятельность российского казачества – при всей очевидности содержания данного блока особо хочу отметить **культивирование и сохранение традиционных институтов – семьи и сообщества (общины)** в традиционном ее понимании.

Возвращаясь еще раз к вопросу – **для чего нужен этот закон, отмечу, что Российское государство должно получить возможность активного вовлечения всего потенциала российского казачества для формирования социальной общности, обладающей всеми необходимыми ресурсами и механизмами своего самовоспроизводства и самоорганизации, возможно в форме** **публичной корпорации**, **как организационно-правовой форме.**

Отечественные исследователи неоднократно поднимали вопрос о закреплении в российском законодательстве еще одной формы взаимодействия государства и гражданского общества – **публичной корпорации, однако** среди них нет единого мнения о том, что понимать под публичными корпорациями.

Заслуживает внимания позиция О.В. Романовской, которая предлагает относить к ним **негосударственные организации, основанные на членстве, имеющем публично-правовое предназначение, которое, в свою очередь, предопределяет наличие особого статуса организации и формы юридического лица** <1>.

--------------------------------

<1> Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2011. С. 11.

* О.В. Романовская перечисляет **признаки профессиональной публичной корпорации**: объединение субъектов, обладающих монопольным правом на осуществление определенного вида деятельности, по профессиональному признаку;
* привлечение корпорации к управлению общественными отношениями;
* возложение обязанностей по выполнению публичных функций;
* установление особого государственного контроля за деятельностью самой корпорации;
* высокая степень автономии;
* наличие системы органов управления, характерных для объединений граждан;
* наличие дисциплинарной власти по отношению к членам корпорации;
* передача полномочий по осуществлению нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных функций по отношению к деятельности, осуществляемой членами корпорации.

Повторюсь – автор **относит к публичным корпорациям и казачьи сообщества.**

**Интересное сравнение** - Опыт привлечения казачества к реализации задач по поддержанию публичного правопорядка можно сравнить с опытом создания в Израиле **Гражданской гвардии** - **общественной организации**, которая оказывает помощь государственным органам в осуществлении правоохранительной деятельности <1>.Гражданская гвардия состоит из добровольческих подразделений, в состав которых входят секторы (дорожное движение, пограничники, морской патруль, водолазы, саперное дело, спасательные и наблюдательные подразделения, диспетчерская служба и т.д.). При этом особую роль играет подразделение Гражданской гвардии, занимающееся предотвращением враждебной террористической деятельности и преступлений.

--------------------------------

<1> Кацуба В.И. Система обеспечения внутренней безопасности государства Израиль: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 14.

Безусловно важна широкая вовлеченность казачьих объединений, сообществ в подготовку и обсуждение как концепции, так и основных положений проекта федерального закона, если мы хотим, чтобы этот НПА прошел легитимацию в том социуме, которому он будет адресован.

Необходима такая концепция правового акта, которая бы не повторила структурных и аппаратных ошибок 8 законопроектов «О казачестве», лежащих сегодня в архиве Государственной Думы.

Ну и собственно концепция или план законопроекта:

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

**ПРЕАМБУЛА**

**ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Статья\_\_. Основные принципы государственной политики в отношении российского казачества.

Статья\_\_. Государственное регулирование вопросов развития российского казачества.

Статья\_\_. Организации казаков (Структура казачьих организаций)

Статья\_\_. Статус федерального органа по делам казачества, проводящего единую государственную политику в отношении российского казачества

**ГЛАВА 2.**

**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СТАТУС КАЗАЧЬИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (КАЗАЧЬЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ)**

Статья\_\_. Основные принципы создания и деятельности казачьих организаций и их объединений

Статья \_\_. Статус казачьих организаций и их объединений

Статья \_\_. Создание казачьих организаций и их объединений

Статья \_\_. Уставы казачьих организаций и их объединений

Статья \_\_. Членство в казачьих организациях и их объединениях

Статья\_\_. Государственная регистрация казачьих организаций и их объединений

Статья\_\_. Символика казачьих организаций и их объединений, казачьи звания

**ГЛАВА 3.**

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

Статья\_\_. Основы взаимодействия органов государственной власти с казачьими обществами

Статья\_\_. Полномочия федеральных органов государственной власти области в сфере развития российского казачества

Статья\_\_. Полномочия субъектов Российской Федерации в сфере развития российского казачества

Статья\_\_. Полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере развития российского казачества

**ГЛАВА 4.**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ИНАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

Статья \_\_. Духовно-нравственное и патриотическое воспитание несовершеннолетних казаков и подготовка их к несению государственной службы

Статья \_\_. Привлечение российского казачества к несению государственной службы

Статья \_\_. Привлечение российского казачества к несению иной службы

Статья \_\_. Муниципальная служба казачества (муниципальная милиция)

Статья \_\_. Участие российского казачества в охране общественного порядка

Статья \_\_. Участие российского казачества в охране государственной границы

Статья \_\_. Участие российского казачества в предупреждении чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий

Статья \_\_. Участие российского казачества в природоохранной деятельности.

Статья \_\_. Иная общественнозначимая деятельность.

**ГЛАВА 5.**

**ИНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

Статья\_\_. Казачья культура.

Статья\_\_. Казачье образование. Подготовка несовершеннолетних казаков к государственной или иной службе российского казачества.

Статья\_\_. Основы социальной политики в отношении казачества

Статья\_\_. Взаимодействие с религиозными организациями

Статья\_\_. Международное сотрудничество. Внешнеэкономическая деятельность.

**ГЛАВА 6.**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО КАЗАЧЕСТВА**

Статья\_\_. Казачья собственность (имущество)

Статья\_\_. Финансирование казачества.

Статья\_\_. Казачье землепользование.

Статья\_\_. Основы государственной налоговой политики в отношении российского казачества.

Статья\_\_. Направления и формы государственной поддержки российского казачества

**ГЛАВА 7.**

**ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья \_\_. Вступление в силу настоящего закона

Статья \_\_. Внесение изменений в действующее законодательство о казачестве

**С уважением,
Горбань Андрей Евгеньевич,
Войсковой судья ККВ**