

УДК 342.25

О. А. Крыжановский

O. A. Kryzhanovskiy

**ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИИ
УСТАВОВ КАЗАЧЬИХ ОБЩЕСТВ НА ТЕРРИТОРИЯХ
ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГ**

**THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF REGISTRATION
OF CHARTERS OF COSSACK COMMUNITIES
IN THE TERRITORIES OF INNER-CITY MUNICIPALITIES
OF THE FEDERAL CITY OF ST. PETERSBURG**

Научный руководитель:

Карасаева Лариса Владимировна

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Северо-Западного филиала Российского
государственного университета правосудия

Аннотация. Российское казачество – особая социально-этническая общность, возникшая в XIV – XV веках на южных рубежах русских земель и сыгравшая большую роль в истории страны. Теме казачества посвящено классическое произведение русской литературы – роман Михаила Шолохова «Тихий Дон». В советский период казачество подверглось репрессиям и перестало рассматриваться государством как отдельная социальная группа со своим самоуправлением, культурой и традициями. Постепенное возрождение казачества началось в конце XX века. Однако принятые в отношении российского казачества после 1991 года на федеральном и региональном уровнях законодательные акты (общим числом порядка 60) породили целый ряд правовых пробелов и коллизий. В данной статье рассматриваются, в частности, противоречия между законодательством Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления Санкт-Петербурга и федеральным законодательством в области утверждения уставов казачьих обществ.

Abstract. The Russian Cossacks are a separate socio-ethnic community that emerged in the 14th – 15th centuries on the southern borders of the Russian lands and played a major role in the history of Russia. The theme of the Cossacks is dedicated to a classic work of Russian literature – the novel by Mikhail Sholokhov «The Quiet Don». During the Soviet period, the Soviet state subjected the Cossacks to repression and ceased to regard them as a

separate social group (estate) with their own self-government, culture and traditions. The gradual revival of the Cossacks began at the end of the 20th century. However, about 60 legislative acts adopted in relation to the Russian Cossacks after 1991 at the federal and regional levels have given rise to a number of legal gaps and collisions. The author of this article examines, in particular, the contradictions between the legislation of St. Petersburg and the local governments of St. Petersburg to federal legislation in the field of approving the charters of Cossack societies.

Ключевые слова: казачество, казачьи общества, уставы казачьих обществ, местное самоуправление, правовая коллизия.

Keywords: Cossacks, Cossack communities, charters of Cossack communities, local government, legal collision.

Большинство источников относят возникновение казачества к XIV – XV векам. Впрочем, как полагает ряд исследователей, предпосылки для его зарождения могли появиться ещё в эпоху Древней Руси, в X – XI веках [1]. В XV – XVI веках казачество оформляется как отдельная социально-этническая общность со своей территорией, своими обычаями и самоуправлением. По мере укрепления Русского государства в XVI – XVII веках казаки постепенно переходят на государеву службу. Им доверяется охрана границ, они участвуют в войнах, в подавлении бунтов и восстаний. Казачество становится особым воинским сословием, сохраняя при этом свою автономию. Именно традиции самоуправления и вольницы, а также отношение к земле как к своей законной собственности стали причиной борьбы казаков с Советской властью в годы Гражданской войны. Советское государство не рассматривало казачество как отдельную самостоятельную общность в этническом, социальном или культурном плане. Возрождение казачества началось лишь в самом конце XX века, в 1990-е годы.

С 1991 года было принято порядка 60 законодательных актов, регулирующих правовой статус российского казачества [2]. В их числе Декларация Верховного совета СССР «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» 1989 года и Постановление Верховного совета Российской Федерации «О реабилитации

казачества» от 16 июля 1992 года. В 1994 году была разработана концепция государственной политики по отношению к казачеству (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации 22 апреля 1994 года). В 2009 году при Президенте России был создан Совет по делам казачества. Главным документом, регулирующим на сегодняшний день государственную политику в данной области, является «Стратегия государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021 – 2030 годы», утверждённая Указом Президента России от 9 августа 2020 года.

Тем не менее, несмотря на такое обилие нормативно-правовых актов, конституционно-правовой статус казачества, по справедливому замечанию О. С. Рыбаковой, продолжает оставаться двойственным. С одной стороны, казачьи общества (хуторские, станичные, городские, районные (юртовые), окружные (отдельские) и войсковые) включены в специальный государственный реестр в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2005 года, № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», с другой же, они как общественные объединения подпадают под действие законодательства о некоммерческих организациях [3].

Согласно изменениям, внесённым в 2009 году в статьи 2 и 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», порядок согласования и утверждения уставов казачьих обществ «главами муниципальных образований, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации и уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти по взаимодействию с казачьими обществами определяются Президентом Российской Федерации» [4].

Рассмотрим казачьи общества, действующие на территории внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга. В Указе Президента России от 15 июня 1992 года, № 632 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества», в пункте 3.2. говорится,

что «уставы казачьих обществ, создаваемых (действующих) на территориях внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, согласовываются с атаманом районного (юртового) либо окружного (отдельского) казачьего общества и утверждаются главами внутригородских муниципальных образований городов федерального значения» [5]. Если казачье общество действует на территории двух и более внутригородских муниципальных образований, то, в соответствии с пунктом 3.2-2 упомянутого Указа, их уставы согласовываются с главами внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также с атаманом районного (юртового) либо окружного (отдельского) казачьего общества, и утверждаются высшим должностным лицом города федерального значения (то есть губернатором Санкт-Петербурга), либо уполномоченным им должностным лицом. Иными словами, главы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения могут непосредственно согласовывать и утверждать уставы казачьих обществ.

Перечень основных документов, необходимых для согласования и утверждения уставов казачьих обществ, сроки и общий порядок их рассмотрения определены в соответствующем Типовом положении, которое было утверждено приказом Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН) от 6 апреля 2020 года. Вопросы, неурегулированные этим положением (например, определение конкретных структурных подразделений, ответственных за согласование и утверждение уставов казачьих обществ, сроки и последовательность взаимодействия их должностных лиц), ФАДН рекомендует включать в акты глав муниципальных образований и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации [6].

Итак, если казачье общество действует на территории внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга, то для принятия Главным управлением Министерства юстиции Российской

Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области решения о его государственной регистрации устав данного общества должен быть согласован атаманом вышестоящего казачьего общества и утверждён главой внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга. В то же время, согласно Закону Санкт-Петербурга от 21 февраля 2012 года, № 37-6 «О казачестве в Санкт-Петербурге», полномочия по утверждению и согласованию уставов казачьих обществ, создаваемых и действующих на территории внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, осуществляет Правительство города. Законом Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 года, № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», равно как и уставами внутригородских муниципальных образований, решение такого вопроса местного значения не предусмотрено.

В результате, как мы видим, имеет место правовая коллизия. По федеральному законодательству, утверждение устава казачьего общества в городе федерального значения осуществляется органами местного самоуправления, главой муниципального образования или высшим должностным лицом в случае, если казачье общество функционирует в границах двух и более внутригородских муниципальных образований. Законодательство же Санкт-Петербурга предусматривает исполнение данного полномочия исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, то есть Правительством Санкт-Петербурга. Можно предположить, что данная коллизия возникла в связи с большим объёмом законодательной работы по регулированию деятельности казачьих обществ, имевшим место в 1990 – 2000-е годы. Региональный законодатель не предусмотрел утверждение устава казачьего сообщества как вопрос местного значения, хотя федеральным законодательством полномочие было отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Регистрация уставов новых казачьих обществ в Санкт-Петербурге происходит нечасто, поэтому выявленная правовая коллизия до сих пор не устранена.

Для устранения противоречия необходимо внести изменения в Закон Санкт-Петербурга «О казачестве в Санкт-Петербурге», Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» и уставы внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга, а также наделить полномочием по утверждению устава казачьих обществ внутригородские муниципальные образования Санкт-Петербурга. В случае внесения указанных изменений уставы казачьих обществ будут утверждаться главами муниципальных образований в соответствии с региональным законодательством и уставами. Прямое указание на эти полномочия в региональном законе позволит устранить правовую коллизию, а органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге смогут руководствоваться региональным законодательством и уставом. На сегодняшний день такое полномочие у них отсутствует.

Список источников и литературы

1. Лантева Е.В., Рожкова Л.П. К вопросу об истории российского казачества // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2011. – № 4. – С. 60-67.
2. Казачество в современной России. Справка. Источник: РИА Новости. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20> (дата обращения: 05.10.2024).
3. Рыбакова О.С. Конституционно-правовой статус казачьих обществ в Российской Федерации // Образование и право. – 2023. – № 7. – С. 181-187. DOI: 10.24412/2076-1503-2023-7-181-187.
4. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г., № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (с изм. и доп. от 23.03.2024). Источник: система «Гарант». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 19.09.2024).
5. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» от 15 июня 1992 г., № 632 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации. – 1992. – № 25. – Ст. 1429.
6. Приказ Федерального агентства по делам национальностей от 6 апреля 2020 г., № 45 «Об утверждении Типового положения о согласовании и утверждении уставов казачьих обществ» (с изм. и доп. от 07.05.2024). Источник: система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/doc> (дата обращения: 19.09.2024).

© Крыжановский О.А., 2024

