

## ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЗАЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье осуществляется анализ современного состояния правового регулирования общественных отношений в сфере функционирования российского казачества на уровне субъектов Российской Федерации. Автор исследует правовую форму нормирования общественных отношений и содержание принятых в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов в сфере российского казачества. В работе делается вывод о необходимости разработки более эффективного механизма участия субъектов Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения на федеральном уровне. Автор указывает на необходимость применения модельного законодательства в целях унификации положений региональных нормативных правовых актов. В статье отмечается важность более четкого определения правового статуса казаков, которые взяли на себя обязательства по несению государственной службы, в том числе с учетом возможности применения физической силы, специальных средств, холодного оружия, которое они имеют право носить как элементы национальной одежды.

**Ключевые слова:** российское казачество, правовое регулирование, правовой статус, субъекты федерации, государственная политика, социальные гарантии казаков.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2019.150.5.049-059**

Федеральные законы на территории Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ имеют прямое действие<sup>1</sup>, а значит, они не нуждаются в дублировании со стороны субъектов Российской Федерации. При этом вполне очевидно и то, что они не могут содержать в полном объеме необходимый уровень детализации содержания правовых норм применительно к условиям их исполнения в конкретном субъекте Российской Федерации.

Как справедливо указывает В. А. Лебедев, «...двухуровневая система органов государственной власти в Российской Федерации —

федеральных и субъектов Федерации — обуславливает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина между данными органами. В ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

© Зенин С. С., 2019

\* Зенин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права, директор Научно-исследовательского института Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России zeninsergei@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

(п. «б» ч. 1 ст. 72). Представляется, что данные нормы предусматривают два уровня защиты прав человека и гражданина — федеральный и субъектный<sup>2</sup>. Регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации, тогда как защита (гарантия безопасности от чего-либо) прав и свобод человека и гражданина относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. При этом указанные два уровня законодательства тесно связаны друг с другом и попытки их изолированного развития не только нарушают конституционное единство правовой системы, законодательства, но и создают существенные затруднения в функционировании механизма реализации правовых предписаний.

В юридической литературе реализация властных полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации к предметам совместного ведения, вызывает наибольшие дискуссии ввиду имеющихся неопределенностей при разграничении компетенций между федеральными и региональными органами государственной власти<sup>3</sup>. Особенно это касается полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, конкретизированных в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Излишняя детализация полномочий органов субъектов Российской Федерации привела к тому, что сами субъекты свое право комплексного правового регулирования реализовать в полном объеме могут не всегда. Дело в том, что в федеральных законах пределы полномочий для законодательных властей по предметам совместного ведения не определены,

а значит, федеральный законодатель обладает безграничной свободой усмотрения. Более того, на практике законодательная деятельность субъектов по вопросам регламентации отношений, которые ранее не были урегулированы федеральным законодательством в рамках властных полномочий, находящихся в совместном ведении субъектов Российской Федерации, нередко признается противоречащей федеральному законодательству соответствующими надзорными государственными органами<sup>5</sup>. С учетом изложенного крайне осторожная, а подчас и неудовлетворительная правотворческая деятельность региональной законодательной власти вполне объяснима.

Отношения между государством и казачеством, вошедшим в государственный реестр, направлены на регулирование прохождения членами казачьих обществ гражданской, военной и правоохранительной службы, что, в свою очередь, предполагает взятие на себя соответствующих обязательств по ее несению, а значит, и соответствующих правоограничений, связанных с ней (например, ограничения и запреты, установленные для государственных гражданских служащих в целях противодействия коррупции<sup>6</sup>).

Сложность реализации предложенной модели взаимоотношений с государственной властью связана с тем, что полное включение этой этносоциальной группы российских граждан в систему государственной службы не предполагается. Механизм привлечения к государственной службе казачества в дореволюционной России исходил из сословного деления общества, которое в современном государстве, согласно действующей Конституции РФ, исключено. А помимо казачьих обществ, включенных в государственный реестр, существуют общественные объединения казачества, статус и компетенции которых определяются нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность общественных объединений.

<sup>2</sup> См.: *Лебедев В. А.* Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 26—29.

<sup>3</sup> См.: *Нарутто С. В.* Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56—67.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>5</sup> См.: *Горлачев Р. Ю., Устюжанова А. С.* Проблемы соотношения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 45—49.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.



Как справедливо указывают в своем исследовании Е. В. Масленникова и И. Н. Осипова, «те казачьи общества, которые не взяли на себя обязательств по несению государственной службы, с определенной долей условности можно разделить на две группы»<sup>7</sup>. К первой относятся казачьи общества, не внесенные в государственный реестр или исключенные из него по основаниям, указанным в пп. 1—4 п. 8 ст. 6.1 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>8</sup>. Ко второй группе относятся те казачьи общества, которые внесены в государственный реестр, однако по тем или иным причинам обязательства по несению государственной службы на себя не взяли. Такая дифференциация реестрового казачества, по замыслу законодателя, направлена на восстановление общинного землепользования, которое широко использовалось в местах традиционного расселения казачества.

## ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА КАЗАКОВ

Прямое упоминания о казачестве как о народности, а также о казачьем языке отсутствует в законодательных актах субъектов Российской Федерации. Анализ содержания региональных законов, регулирующих отношения, связанные с российским казачеством, показывает, что за-

конодательные органы субъектов Федерации используют разные подходы к закреплению статуса региональных казачьих обществ.

Из 85 субъектов Федерации взаимоотношения с казачеством с помощью законов так или иначе урегулированы в 57. Причем модельное законодательство, которое могло бы унифицировать как структурную, так и содержательную часть этого блока общественных отношений, отсутствует. Вполне очевидно, что казаки проживают не во всех субъектах Федерации, тем не менее такая практика при реализации отдельных положений федерального законодательства (на уровне заинтересованного министерства) существует и показывает свою эффективность<sup>9</sup>.

С учетом указанных обстоятельств наблюдается достаточно пестрая картина в правотворческой деятельности региональных законодательных органов. Так, в 6 субъектах Федерации в наименовании правовых актов используется конструкция «О казачестве в... области»<sup>10</sup>; в четырех субъектах — «О развитии казачества в... крае (области)»<sup>11</sup>, еще в 5 речь идет о развитии российского казачества в... крае (области)<sup>12</sup>, а в Кемеровской области законодательный акт «О развитии российского казачества»<sup>13</sup> не содержит региональной привязки. Следующая группа региональных законов (достаточно многочисленная) именуется «О развитии российского казачества на территории... области (края, автономного округа)»<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> См.: Масленникова Е. В., Осипова И. Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (постатейный). СПС «Консультант-Плюс», 2007.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

<sup>9</sup> См.: Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (утв. Минэкономразвития России) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был); Рекомендации территориальным органам МЧС России по использованию модельных актов в рамках совершенствования нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций (утв. МЧС России) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

<sup>10</sup> См. законодательные акты о казачестве в Санкт-Петербурге, Пензенской области, Калининградской области, Ставропольском крае, Воронежской области, Забайкальском крае.

<sup>11</sup> См. законы о развитии казачества в Алтайском крае, Еврейской автономной области, Магаданской области, Мурманской области

<sup>12</sup> См. законы о развитии российского казачества в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Хабаровском крае, Приморском крае, Тюменской области, в Новосибирской области.

<sup>13</sup> См.: Закон Кемеровской области от 28 мая 2013 г. № 66-ОЗ «О развитии российского казачества» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 3 июня 2013 г. № 133. (ч. II).

<sup>14</sup> См. законы о развитии российского казачества на территории Кировской, Курганской, Амурской, Томской, Омской, Челябинской, Самарской, Свердловской областях, Ямало-Ненецкого автономного округа, Камчатского и Пермского края.

В ряде случаев на региональном законодательном уровне речь идет только о взаимодействии с казачьими обществами<sup>15</sup>, о полномочиях органов государственной власти в сфере регулирования деятельности казачества<sup>16</sup>, о направлениях и дополнительных формах государственной поддержки<sup>17</sup> или о реализации развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 г.<sup>18</sup>

Отдельно следует сказать об Иркутской области, где соответствующий закон регулирует основания и общий порядок оказания членами казачьих дружин содействия исполнительным органам государственной власти в осуществлении задач и функций указанных органов<sup>19</sup>. Причем под казачьими дружинами, согласно ст. 2 данного Закона, понимаются добровольное объединение граждан Российской Федерации, являющихся членами казачьего общества и принявших на себя обязательства по оказанию содействия исполнительным органам государственной власти Иркутской области в осуществлении задач и функций указанных органов. Иными словами, ни о какой государственной поддержке казачьим обществам со стороны региональных властей речи не идет, лишь об оказании содействия при исполнении

возложенных функций на соответствующие государственные органы.

Следующим блоком необходимо отметить законы, направленные на выделение территорий, на которых договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка религиозным организациям и казачьим обществам для сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ<sup>20</sup>, а в Орловской области это единственный закон, регламентирующий статус регионального казачества<sup>21</sup>. Отметим, что указанные нормативные акты приняты в соответствии с требованиями пп. 17 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>22</sup>, в котором говорится о предоставлении земельного участка религиозным организациям, казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ на территории, определенной в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Претендовать на получение надлежащих земельных наделов могут только казачьи общества,

<sup>15</sup> См. законы о взаимодействии органов государственной власти с казачьими обществами в Архангельской, Волгоградской, Саратовской области.

<sup>16</sup> См.: Закон Владимирской области от 8 апреля 2013 г. № 37-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Владимирской области в сфере регулирования деятельности казачества во Владимирской области» // Владимирские ведомости. 13 апреля 2013 г. № 67.

<sup>17</sup> См.: Закон Ульяновской области от 29 сентября 2015 г. № 119-ЗО «О направлениях и дополнительных формах государственной поддержки казачьих обществ в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 5 октября 2015 г. № 139(23.780) ; Закон Республики Северная Осетия — Алания от 9 июля 2007 г. № 33-РЗ «О государственной поддержке казачьих обществ в Республике Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 12 сентября 2007 г. № 167.

<sup>18</sup> См.: Закон Республики Карелия от 5 июля 2017 г. № 2139-ЗРК «О реализации в Республике Карелия Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.07.2017 (дата обращения: 25.10.2018).

<sup>19</sup> См.: Закон Иркутской области от 15 июля 2013 г. № 61-ОЗ «Об оказании членами казачьих дружин содействия исполнительным органам государственной власти Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 19 августа 2013 г. № 57 (т. 1).

<sup>20</sup> См. соответствующие законы Волгоградской, Орловской областей, Республики Хакасия.

<sup>21</sup> См.: Закон Орловской области от 6 марта 2017 г. № 2082-ОЗ «Об определении территорий, на которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов религиозным организациям, казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Орловская правда. № 26. 2017. 10 марта.

<sup>22</sup> См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.



внесенные в государственный реестр, что, как нам представляется, нивелирует значимость иных казачьих общественных организаций.

Содержательное сравнение нормативных правовых актов, регламентирующих порядок выделения земельных участков, показывает, что, например, Закон Орловской области выделяет и прямо именуется конкретные территории, на которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов религиозным организациям, на которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов казачьим обществам; а в Республике Хакасия соответствующий закон к ним относит территории всех муниципальных районов<sup>23</sup>. Ввиду этого не определен критерий дифференциации, и прямое поименование при осуществлении выделения, как и мотивировочная часть такого решения, отсутствует.

### СОДЕРЖАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в рамках рассматриваемого вопроса:

- регулируют отдельные отношения, связанные с деятельностью на определенной территории казачьих обществ, перечисляют направления государственной поддержки казачества (речь, как правило, идет о декларативных установлениях, о том, в каких направлениях обеспечивают содействие региональные власти, о формах и механизмах государственной поддержки казачьих обществ в регионе, о создании кадетских классов, а также о деятельности по патриотическому воспитанию граждан, укреплению культурных, духовных и нравственных основ казачества)<sup>24</sup>;

нию культурных, духовных и нравственных основ казачества)<sup>24</sup>;

- регулируют общественные отношения, связанные с деятельностью на определенной территории казачьих обществ и направленные на государственную поддержку казачества, казачьих обществ, а также членов казачьих обществ, добровольно взявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы и внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Помимо наличия уточняющего понятийного аппарата (казак, казачье общество), такие законы содержат явно избыточные понятия, напрямую заимствованные из Федерального закона «О государственной службе российского казачества», определений (государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации), перечисление видов казачьих обществ применительно к конкретному географическому названию. Каких-то уникальных особенностей подобные конструкции не содержат. Закрепляется порядок утверждения уставов казачьих обществ различного уровня. Основные меры государственной политики четко не конкретизированы, не всегда закрепляется механизм финансирования для реализации всех обозначенных для взаимодействия и поддержки направлений<sup>25</sup>;
- определяют правовой статус казачества, а также организационные и правовые основы привлечения казачества к несению государственной службы.

Однако в полном объеме механизм правового регулирования отношений, связанных с российским казачеством, в региональных правовых системах не реализован. Лишь в отдельных законах содержатся положения, направленные:

<sup>23</sup> См.: Закон Республики Хакасия от 4 июля 2016 г. № 48-ЗРХ «Об определении территорий Республики Хакасия, на которых договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка религиозным организациям, казачьим обществам для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования казачьих обществ» // Вестник Хакасии. 5 июля 2016 г. № 49.

<sup>24</sup> См.: Закон Пензенской области от 28 ноября 2011 г. № 2161-ЗПО «О казачестве в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 29 ноября 2011 г. № 96. С. 4 ; Закон Калининградской области от 3 апреля 2015 г. № 406 «О казачестве в Калининградской области» // Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). № 69. 21 апреля 2015 г.

<sup>25</sup> См.: Закон Ставропольского края от 1 августа 2003 г. № 29-кз «О казачестве в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2003. № 17 (119). Ст. 2916.

- на регулирование порядка несения казачеством государственной службы;
- заключение исполнительных договоров (соглашений) с казачьими обществами на региональном уровне<sup>26</sup>;
- закрепление особенностей реализации социально ориентированных видов деятельности, а также мер государственной (областной) поддержки казачества<sup>27</sup>;
- регулирование отношений, связанных с деятельностью казачества как исторически сложившейся культурно-этнической общности граждан, имеющей самобытные традиции, обычаи, культуру и хозяйственный уклад, а также с традиционным казачьим самоуправлением;
- определение порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачеством<sup>28</sup>.

Основная масса региональных законов в качестве предмета регулирования определяет несколько групп общественных отношений: деятельность казачества на территории определенного субъекта; определение его правового статуса; меры государственной поддержки; порядок взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, осуществляемого на уровне субъекта Российской Федерации.

Анализ основных направлений деятельности казачества, содержащихся в региональных законах, показывает, что важнейшим считается привлечение его к несению государственной или иной службы.

Для несения государственной или иной службы казачье общество должно соответствовать ряду условий. Так, в ст. 3 Закона «О казачестве в Санкт-Петербурге» указывается на необходимость членов казачьего общества соблюсти порядок принятия на себя обязательств по несению государственной службы, также общество должно быть внесено в государственный реестр (не совсем понятно, почему регио-

нальный законодатель избрал именно такую последовательность условий, ибо, как мы указывали выше, не все казаки, внесенные в государственный реестр, могут брать на себя такие обязательства).

Сравнительный анализ региональных законов о казачестве с Федеральным законом «О государственной службе российского казачества», постановлениями Правительства РФ позволил выявить ряд проблем в определении правового статуса привлекаемых к государственной службе казаков.

Когда речь идет об общественных отношениях, возникающих в связи с прохождением государственной службы, их регулирование осуществляется специальными федеральными законами в зависимости от направлений деятельности. В соответствии с п. 4 ст. 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» казачьи общества могут привлекаться к охране общественного порядка, обеспечению экологической и пожарной безопасности, защите государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом. Однако стоит отметить, что на уровне регионального нормотворчества особый порядок такой службы закреплен только в некоторых субъектах<sup>29</sup>.

Кроме того, если охрана общественного порядка осуществляется соответствующим частным охранным предприятием, имеющим лицензию и созданным на базе казачьего общества, то вполне понятно, что статус казаков в этом случае приравнивается к статусу частных охранников и определяется Федеральным законом от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности»<sup>30</sup>, а порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия — ст. 16—18 вышеуказанного Закона.

Подтверждением законности такой деятельности выступает п. 2 Правил предоставления права учреждения частной охранной органи-

<sup>26</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга от 21 февраля 2012 г. № 37-6 «О казачестве в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 7. 5 марта 2012 г.

<sup>27</sup> См.: Закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 85-ОЗ «О казачестве в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 2013. № 16 (ч. I). Ст. 488.

<sup>28</sup> См.: Закон Забайкальского края от 26 декабря 2011 г. № 623-33К «О казачестве в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 29 декабря 2011 г. № 255.

<sup>29</sup> Соответствующие законы о порядке деятельности казачьих дружин действуют только в Ростовской и Иркутской областях, в Воронежской области и Карачаево-Черкесской Республике речь идет о муниципальных казачьих дружинах.

<sup>30</sup> Российская газета. 30 апреля 1992 г.



зации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной, утвержденной постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 82<sup>31</sup>, согласно которому учредителем частной охранной организации может быть юридическое лицо — войсковое казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Напомним, что виды охранных услуг, которые частное охранное предприятие может оказывать в рамках Федерального закона «О частной детективной и охранной деятельности», указаны в ст. 3:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных п. 7;
- 3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;
- 4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- 5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;
- 6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных п. 7;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за рядом исключений.

Когда же федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы в соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 93 «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ» привлекают казачьи общества к несению иной службы, а именно к охране объектов животного мира, лесов, объектов обеспечения жизнедеятельности населения, объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, объектов культурного наследия, не совсем понятен статус такого казака-охранника, с учетом того, что судебная практика считает подобную деятельность не противоречащей действующему законодательству<sup>32</sup>.

Может ли член казачьего общества, осуществляющий подобную охранную деятельность, применять физическую силу, специальные средства (нагайку), холодное клинковое оружие, которое ему разрешено носить с казачьей формой одежды<sup>33</sup>, или казак должен руководствоваться общими правилами, изложенными в гл. 8 (обстоятельства, исключающие преступность деяния) Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>34</sup>, и действовать как добровольный помощник сотрудников правоохранительных органов?

Если речь идет о добровольной помощи полиции, то возникает вопрос о законности использовании казачьей нагайки даже для са-

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2010. № 9. Ст. 972.

<sup>32</sup> См.: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 6 декабря 2017 г. № Ф03-4608/2017 по делу № А16-387/2017 «О признании незаконным решения конкурсной комиссии о соответствии требованиям и условиям, установленным в конкурсной документации, признании победителем участника, предложившего наименьшую стоимость для исполнения условий, применении последствий недействительности сделки в части неисполненных обязательств» (обстоятельства: заявитель ссылается на несоответствие победителя закупки на оказание услуг по охране водных объектов требованиям, предъявляемым к участнику закупки; решение: в удовлетворении требования отказано, поскольку общество внесено в государственный реестр казачьих обществ, оно вправе осуществлять охрану водозаборных сооружений на основе договоров возмездного оказания услуг).

<sup>33</sup> См.: постановление Правительства РФ от 3 сентября 2001 г. № 648 «О холодном клинковом оружии, предназначенном для ношения с казачьей формой» (вместе с Правилами учета и ношения холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с казачьей формой) // СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3690.

<sup>34</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

мообороны ввиду того, что пп. 4 п. 1. ст. 6 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»<sup>35</sup> запрещает оборот в качестве гражданского и служебного оружия на территории Российской Федерации кистеней, кастетов, сурикенов, бумерангов и других специально приспособленных для использования в качестве оружия предметов ударно-дробящего и метательного действия, за исключением спортивных снарядов и указанных предметов, имеющих культурную ценность и используемых в культурных и образовательных целях. Или нагайка признается предметом хозяйственно-бытового назначения?

В то же время, например, постановление администрации Александровского муниципального района Ставропольского края от 27 января 2011 г. № 30 «О внесении изменений в районную целевую программу «Муниципальная поддержка казачьих обществ Александровского района на 2010—2012 годы», утвержденную постановлением администрации Александровского муниципального района Ставропольского края от 20 ноября 2009 г. № 715» в п. 1.2 «Создание условий для привлечения казаков Хоперского районного казачьего общества к несению государственной и иной службы» предусматривает для казачьих природоохранных подразделений численностью 76 казаков приобретение средств самообороны (нагайка) для привлекаемых к несению государственной и иной службы. Однако нагайка, в соответствии с Законом «Об оружии», к оружию самообороны не относится.

Дискуссионным остается вопрос и о применении холодного клинкового оружия, оборот которого в Российской Федерации в соответствии с пп. 10 п. 1 Закона «Об оружии»

запрещен, а также ношение казачьей шашки (являющейся холодным оружием) в целях самообороны, что в соответствии с п. 6, ст. 6 закона «Об оружии» также запрещено.

## МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Законы о мерах государственной поддержки, осуществляемой региональными властями в целях содействия развитию казачества как этнокультурной общности, приняты только в 4 субъектах Российской Федерации: Ульяновской области<sup>36</sup>, Красноярском<sup>37</sup> и Краснодарском<sup>38</sup> краях, а также в Республике Северная Осетия<sup>39</sup>. В остальных субъектах меры государственной поддержки казачества включены в виде отдельных статей в законы, регламентирующие статус казачества на региональном уровне, и имеют, как правило, декларативную природу. Отметим, что только 2 программы из четырех носят бессрочный характер. Закон Красноярского края рассчитывал функционирование программы на период с 2001 по 2004 г., но она полностью была приостановлена Законом Красноярского края от 20 декабря 2002 г. № 5-771<sup>40</sup>. Закон Краснодарского края утверждал программу государственной поддержки казачьих обществ Кубанского казачьего войска на период с 2008 по 2010 г.

Правотворческая деятельность региональных органов власти будет неполной без упоминания о мерах социальной защиты членов казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества, привлекаемых к несению государственной и иной службы, которые осуществлены в Краснодарском крае на уровне краевого закона<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

<sup>36</sup> Закон Ульяновской области от 29 сентября 2015 г. № 119-ЗО «О направлениях и дополнительных формах государственной поддержки казачьих обществ в Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2015. 5 окт.

<sup>37</sup> Закон Красноярского края от 5 июня 2001 г. № 14-1332 «О краевой целевой программе государственной поддержки казачьих обществ на Енисее на 2001—2004 годы» // Красноярский рабочий. 2001. 10 июля.

<sup>38</sup> Закон Краснодарского края от 18 ноября 2010 г. № 2102-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об утверждении краевой целевой программы государственной поддержки казачьих обществ Кубанского казачьего войска на 2008—2010 годы»» // Кубанские новости. 2009. 5 февр.

<sup>39</sup> Закон Республики Северная Осетия — Алания от 9 июля 2007 г. № 33-РЗ «О государственной поддержке казачьих обществ в Республике Северная Осетия — Алания» // Северная Осетия. 2007. 12 сент.

<sup>40</sup> Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 2. 16 января 2004 г.

<sup>41</sup> Закон Краснодарского края от 13 марта 2000 г. № 247-КЗ «О дополнительных мерах социальной защиты членов казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества, привлекаемых к несению госу-



Согласно этому документу, в случае причинения члену казачьего общества телесного повреждения или иного вреда его здоровью в связи с исполнением им обязанностей по несению государственной и иной службы, не повлекшего за собой наступление инвалидности, ему в полном объеме оплачивается стоимость лечения в государственных (муниципальных) медицинских организациях Краснодарского края, не предусмотренного территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Краснодарском крае, и выплачивается единовременное пособие в размере 100 тыс. руб. за счет средств краевого бюджета.

Если член казачьего общества в рамках выполнения возложенных на него обязанностей получит телесные повреждения или иной вред здоровью, что повлечет за собой наступление инвалидности, ему в полном объеме оплачивается стоимость лечения в государственных (муниципальных) медицинских организациях Краснодарского края, не предусмотренного территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в Краснодарском крае, и выплачивается единовременное пособие в размере 500 тыс. руб. за счет средств краевого бюджета.

Если же член казачьего общества погибнет либо умрет вследствие телесного повреждения, заболевания либо иного вреда его здоровью, полученного им при несении государственной и иной службы, членам семьи (вдове (вдовцу), родителям, детям в возрасте до 18 лет и детям в возрасте до 23 лет, обучающимся в образовательных организациях по очной форме обучения) выплачивается в равных долях единовременное пособие в размере 1 млн руб. за счет средств краевого бюджета.

Отмечая уникальность данного нормативного правового акта, необходимо констатировать, что другие меры социальной защиты в отношении членов казачьих обществ, взявших на себя обязательства по несению государственной и иной службы на уровне субъектов Российской Федерации, не закрепляются.

дарственной и иной службы в Краснодарском крае» // Информационный бюллетень законодательного собрания Краснодарского края. 2000. № 13.

<sup>42</sup> См.: Закон Архангельской области от 29 апреля 2015 г. № 274-16-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и общественными объединениями казаков» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов шестого созыва. 2005. № 16.

## ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С КАЗАЧЬИМИ ОБЩЕСТВАМИ

Региональное законодательство содержит в себе разнообразные модели правового закрепления механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами. Регулирование данных общественных отношений осуществляется группой норм, объединенных в самостоятельные пункты законов субъектов Федерации о казачестве (как это реализовано, например, в ст. 1 Закона Забайкальского края от 26 декабря 2011 г. № 623-ЗЗК «О казачестве в Забайкальском крае»), либо в рамках самостоятельных нормативных правовых актов<sup>42</sup>.

Законы о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с казачеством, как правило, содержат: а) перечень полномочий органов государственной власти в сфере взаимодействия с казачьими обществами и общественными объединениями казаков, которые могут осуществляться от имени регионального законодательного (представительного) органа, высшего должностного лица, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также уполномоченного исполнительного органа, совета по делам казачества, образованного при высшем должностном лице; б) финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с исполнением такого закона.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, необходимо отметить, что законодательные органы субъектов Федерации не обладают полным комплексом юридических оснований для формирования самостоятельного механизма правового регулирования, оптимизирующего отношения с казачьими обществами, расположенными в субъекте Федерации, ввиду излишней детализации полномочий региональных органов государственной власти, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября

1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и отсутствия четких пределов реализации полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения. Представляется необходимым в содержании норм федерального закона, принимаемого по вопросам предмета совместного ведения, детально определить границы правотворческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, тем самым исключив возможность произвольного толкования. Аналогичное требование целесообразно закрепить в п. 5 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Кроме того, стратегическим направлением развития федеративных отношений в современной России должна стать разработка эффективного организационно-правового механизма участия субъектов Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения на федеральном уровне.

Сегодня регулирование общественных отношений, связанных с российским казачеством, развивается бессистемно и разнонаправленно. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации зачастую переполнены дублирующими нормами и декларативными положениями, при этом часто они не обеспечивают полноты регулирования этих общественных отношений.

Решение этих задач возможно осуществить путем формирования модельного законода-

тельства в исследуемой области. Необходимо определение предметных границ комплексных региональных законов, изданных в развитие федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения. Законы субъектов Российской Федерации должны детализировать положения федерального законодательства, а не дублировать его.

В нормативных правовых актах необходимо более четко определить правовой статус казаков, которые взяли на себя обязательства по несению государственной и, что наиболее важно, иной государственной службы, в части применения физической силы, специальных средств (нагайка), холодного оружия, которое они имеют право носить как элементы национальной одежды. В этой связи необходимо дополнить соответствующими нормами законы «Об оружии», «О частной детективной и охранной деятельности», «О государственной службе российского казачества».

В обязательном порядке необходимо урегулировать вопросы о дополнительной социальной защите казаков, которые приняли на себя обязательства по несению государственной службы, в случае получения ими телесных повреждений или иного вреда здоровью, гибели либо смерти вследствие телесного повреждения, заболевания либо иного вреда здоровью, полученного при несении государственной и иной службы, путем внесения изменений в Федеральный закон «О государственной службе российского казачества».

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горлачев Р. Ю., Устюжанова А. С. Проблемы соотношения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 10.
2. Лебедев В. А. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. — № 12.
3. Масленникова Е. В., Осипова И. Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (постатейный). — СПС «КонсультантПлюс», 2007.
4. Нарутто С. В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9.

*Материал поступил в редакцию 14 февраля 2019 г.*



## SOME ISSUES OF THE LEGAL REGULATION OF THE COSSACKS IN CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**ZENIN Sergey Sergeevich**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Director of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Senior Researcher of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia  
zeninsergei@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Abstract.** *The article analyzes the current state of the legal regulation of social relations existing among the Russian Cossacks at the level of constituent entities of the Russian Federation. The author examines the legal form of regulating social relations and the content of normative legal acts adopted in the constituent entities of the Russian Federation regarding the Russian Cossacks. The paper concludes that there is a need to develop a more effective mechanism of participation of constituent entities of the Federation in the legislative process on issues of joint jurisdiction at the federal level. The author highlights the need to apply a model legislation in order to unify the provisions of regional normative legal acts. The paper focuses on the importance of a clearer definition of the legal status of the Cossacks who have assumed obligations to carry out public service, including taking into account the possibility of using physical force, special means, and cold weapons that they have the right to wear as elements of national clothing.*

**Keywords:** *Russian Cossacks, legal regulation, legal status, constituent entities of the Federation, state policy, social guarantees for Cossacks.*

### REFERENCES

1. Gorlachev R. Yu., Ustyuzhanova A. S. Problemy sootnosheniya zakonodatelstva rossiyskoy federatsii i subektov rossiyskoy federatsii [Problems of correlation of legislation of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*. 2017. No. 10. (In Russian)
2. Lebedev V. A. Obespechenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v subektakh rossiyskoy federatsii [Ensuring human and civil rights and freedoms in the constituent entities of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2016. No. 12. (In Russian)
3. Maslennikova E. V., Osipova I. N. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 5 dekabrya 2005 g. № 154-FZ «O gosudarstvennoy sluzhbe rossiyskogo kazachestva» (postateynny) [Commentary to the Federal Law of December 5, 2005, No. 154-FZ «On the Civil Service of the Russian Cossacks» (annotated). SPS «ConsultantPlus», 2007. (In Russian)
4. Narutto S. V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiyskogo federalizma [The Unity and Diversity of Russian Federalism]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2017. No. 9. (In Russian).