

МЕНЕДЖМЕНТ

М.М. Морозова

Формы и организационные структуры органов казачьего самоуправления

Институт местного самоуправления имеет принципиальное значение для формирования гражданского общества и правового государства, так как выступает объективным фактором их функционирования и взаимодействия. В то же время местное самоуправление как одна из конституционных форм осуществления народом принадлежащей ему власти рассматривается и в качестве демократического способа социального управления обществом.

Формирование местного самоуправления в России оказалось одной из самых трудных задач реформирования российской государственности, поскольку опереться на аналогичный отечественный опыт весьма проблематично. На пути реализации этого процесса возник целый комплекс разноплановых препятствий: экономических (затянувшееся создание рыночных отношений и муниципальной собственности, в том числе собственности на землю), финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад существовавшей социальной инфраструктуры и многих прежних социальных связей, резкое снижение уровня жизни населения), политических (недоверие населения к институтам власти различных уровней).

Активизация общественных запросов на научное осмысление проблем формирования и реализации правовых основ

деятельности казачьих объединений в современных условиях и их теоретико-прикладной характер в полной мере соответствуют потребностям научно-методического обеспечения процесса развития правового государства и гражданского общества, объективной необходимости формирования на всей территории Российской Федерации единого правового поля, обеспечивающего полную и эффективную реализацию всеми гражданами конституционных прав и свобод, в том числе и на местное самоуправление (Глава 8 Конституции РФ) [1].

В этой связи актуальным представляется рассмотрение проблем оптимизации структуры и деятельности органов казачьего самоуправления.

Современное движение казачества начало свое развитие в 90-е годы XX в. при почти полной утрате традиций самоуправления. Значительные силы ушли на борьбу за реализацию главного требования современного казачества – гражданской и политической реабилитации. Однако поскольку движение объективно опиралось на многовековой исторический опыт казачьего самоуправления, то появились современные самоуправленческие начала, представляющие научный и практический интерес [2, с. 372].

В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данное право подтверждается и конкретизируется федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В них отражены интересы населения и учтены исторические и иные местные традиции, что позволяет осуществлять местное самоуправление с учетом исторических традиций уклада жизни казачества.

Организационная структура органов местного самоуправления фиксируется в уставе муниципального образования и

зависит от таких факторов, как: размеры территории и состав муниципального образования, численность населения, структура муниципального хозяйства и муниципальной экономики, а также от наличия подготовленного персонала.

Так, И.И. Золотарев выделяет следующие возможные организационные структуры органов казачьего самоуправления [3, с. 91]: казачий Круг жителей или представителей – высший орган местного самоуправления; совет атаманов – представительный орган местного самоуправления; правление, ревизионная комиссия – администрация юрта, станицы; сход старейшин.

Атаманское правление является традиционной формой казачьего самоуправления и может быть применено в реализации форм управления и власти в муниципальных образованиях области.

Глава администрации является атаманом и избирается либо всем населением, либо представительным органом казачьего самоуправления (кругом, сходом) из числа выборных представителей. Представительный орган местного казачьего самоуправления – Круг (коллегиальный выборный орган) – избирается в едином многомандатном округе.

Местная администрация – атаманское правление, формируется: главой казачьего самоуправления – атаманом – самостоятельно; главой казачьего самоуправления – атаманом – с согласия представительного органа казачьего самоуправления; в части назначения главных должностных лиц с согласия представительного органа казачьего самоуправления, остальной части – главой казачьего самоуправления – атаманом – самостоятельно; отдельные должностные лица избираются представительным органом местного самоуправления.

Структурирование административных органов, как правило, осуществляется в рамках чисто управленческих подходов и на основании форм, прописанных в федеральном и региональном законодательстве.

Сход (собрание или казачий круг) жителей является высшей формой местного самоуправления на территории муниципального образования, обладает всеми правами представительного учреждения: избирает атамана и совет атаманов, принимает решения, обязательные к исполнению на территории юрта, всем населением.

Совет атаманов – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы казаков и принимать от их имени решения, действующие на всей территории юрта. Совет атаманов состоит из определенных сходом хуторских и станичных атаманов, руководителей казачьих предприятий, представителей (депутатов, избираемых населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на три года). Представители работают на непостоянной основе. По вопросам своего ведения совет атаманов издает решения, имеющие обязательное значение на всей территории юрта для всех жителей и предприятий и организаций всех форм собственности.

Правление юрта – орган местного самоуправления, наделенный полномочиями на решение вопросов местного значения, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение действующего законодательства, обеспечивающий права и законные интересы населения муниципального образования. Правление юрта является юридическим лицом и состоит из атамана, его заместителей и казначея (главного бухгалтера), принимает решения по развитию своих территорий в интересах жителей, с учетом мнения жителей неказачьего происхождения по возрождению исторически сложившихся ценностей [4, с. 91].

Ревизионная комиссия избирается сходом на определенный срок посредством голосования и подотчетна только сходу.

Совет старейшин избирается сходом на определенный срок посредством голосования.

В хуторах и станицах, где казачество составляет большинство населения, в соответствии с действующим законодательством возможно совмещение органов местного самоуправления и атаманского правления, поскольку население правомочно самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Наиболее реально данное сочетание в муниципальных образованиях, где возможно совмещение должностей главы администрации и атамана районной станицы (юрта).

Атаман – глава станичного юрта и глава администрации муниципального образования. Атаман – должностное лицо, избираемое всем населением муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории юрта и председательствующее на его заседаниях. Как руководитель администрации атаман отвечает за заключение всесторонних договоров органа самоуправления с различными организациями.

По мнению В.И. Васильева, должность главы муниципального образования является одной из ключевых в системе местного самоуправления, которое нуждается в авторитетном выборном руководителе, объединяющем и возглавляющем деятельность по решению всех вопросов местного значения в пределах соответствующей компетенции [5, с. 85].

Вместе с тем Л.В. Акопов справедливо указывает на то, что окончательное решение вопроса о целесообразности введения должности Главы муниципального образования предоставляется самому муниципальному образованию в соответствии с его уставом и законами субъекта Российской Федерации, в котором также определяются наименование главы муниципального образования и его полномочия [6, с. 18].

Основные функции органов местного казачьего самоуправления определяются на основании перечня вопросов: местного значения; государственного значения, отдельные полномочия по решению которых возложены на органы местного казачьего самоуправления; отнесенных к ведению ор-

ганов местного казачьего самоуправления законами субъекта Федерации; принятых муниципальным образованием в соответствии с действующим законодательством к своему ведению самостоятельно.

Структура управления деятельностью казачьих обществ на уровне города, района соответствует структуре муниципального образования, а на уровне сельской администрации – структуре сельской администрации (совета). В муниципальных образованиях области действуют юртовые (городские, районные) казачьи общества, в состав которых входят станичные и хуторские казачьи общества, расположенные на территории сельских администраций. Для управления деятельностью казачьих обществ уровня района и сельской администрации в их составе формируются представительные и исполнительные органы.

В процессе формирования органов местного самоуправления необходимо учитывать следующее.

Во-первых, роль и значение казачьих организаций в создаваемых поселениях может быть определяющей в условиях, когда люди впервые будут избирать органы местного самоуправления при отсутствии в хуторах и станицах достаточно значимых политических организаций, которые бы их поддержали.

Во-вторых, использование значительного опыта казачьих обществ представляется целесообразным и необходимым для сохранения уровня управляемости и социально-политической стабильности территорий деятельности, вновь образуемых поселений, в решении комплекса вопросов местного значения, особенно на стадии формирования и начальном (1,5–2 года) периоде деятельности новых органов местного самоуправления.

В-третьих, в случае выбора населением формы самоуправления на основе этнотрадиций казачества крайне важно для органов власти всех уровней иметь апробированную, готовую к применению форму местного самоуправления.

Можно выделить три реальные модели (формы) введения местного казачьего самоуправления на территориях исторически традиционного проживания казаков.

1. Наиболее предпочтительной моделью организации местного казачьего самоуправления является передача полномочий представительного и исполнительного органов муниципальной власти по результатам местного референдума уже существующему казачьему обществу. Реализация данной модели местного самоуправления соответствует ст. 131 Конституции РФ [1], когда структура органа местного самоуправления определяется населением самостоятельно и реально возможна только на территории сельских поселений с моноказачьим составом населения. При этом казачье общество должно быть готово к принятию властных полномочий, то есть иметь кадровый состав соответствующих специалистов по местному самоуправлению, а также по работе с финансовыми, материальными ресурсами и т.д.

2. Наиболее вероятной моделью является создание муниципальных образований на базе существующих сельских советов в традиционной для казачьих территорий форме самоуправления в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава 1, ст. 1, п. 2 [7], исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Например, в ходе местного референдума на территории какого-либо сельского поселения большинство населения поддерживает проект устава муниципального образования, в котором наименование, форма представительных и исполнительных органов местного самоуправления, официальные символы соответствуют историческим, культурным, национальным и иным местным традициям и особенностям. Главой такого муниципального образования может быть избран атаман. Казачьему обществу могут быть делегированы отдельные полномочия по реализации государс-

твенной и региональной политики в отношении казачества и решению вопросов местного значения.

3. Модель частичной передачи отдельных полномочий по исполнению функций органа местного самоуправления казачьему обществу в целях решения вопросов реабилитации казачества и несения государственной и иной службы наиболее приемлема на территории тех муниципальных образований, где компактно проживающее казачество находится в меньшинстве по отношению к общей численности жителей.

Первоочередной и общей для всех моделей введения местного казачьего самоуправления задачей является нормативное закрепление права казачества на местное казачье самоуправление в уставе муниципального образования.

Для включения в устав муниципального образования дополнений по статусу казачества необходимо также провести работу с депутатами представительного органа муниципального образования на предмет внесения (ими, им) на рассмотрение районной думы (совета) необходимых изменений и дополнений в устав муниципального образования в виде двух статей: «Казачество – как исторически сложившаяся культурно-этническая общность населения муниципалитета» и «Особенности организации местного казачьего самоуправления».

В случае отказа конкретного депутата либо представительного органа власти выйти с инициативой по внесению на рассмотрение думы поставленного казачьим населением вопроса необходимо инициировать такой процесс, как народно-творческую инициативу по внесению в уставы муниципальных образований изменений и дополнений. Для этого следует из членов казачьего общества – жителей муниципального образования – создать инициативную группу, которая проявит законотворческую инициативу, проведет собрание, составит протокол по установленной форме и подаст проект изменений и дополнений в устав муниципального образования официально через канцелярию районной думы на рассмотрение

представительного органа. Только последовательное выполнение этих процедур позволит требовать от муниципальных органов власти официальной реакции на законодательную инициативу.

В случае отрицательной реакции муниципальных органов власти на инициативу казачества следует немедленно приступить к следующей процедуре – инициировать проведение местного референдума.

В процедуре назначения местного референдума различаются стадии оформления инициативы проведения референдума и принятия решения о его проведении. Инициатива в проведении референдума может исходить от жителей либо депутатов (выборных) представительного органа местного самоуправления. Регулирование вопросов проведения референдума осуществляется федеральным и региональным законодательством. В ряде муниципальных образований приняты положения, в которых детально расписана процедура проведения референдума.

Окружным, станичным и хуторским атаманам, активу казачьих обществ рекомендуется прибегать к процедуре проведения местного референдума только в крайнем случае и после серьезного изучения общественного мнения населения муниципального образования по выносимому на референдум вопросу.

Казачьи общества в местах их традиционного исторического проживания, принимающие решение о реализации конституционного права казаков на местное казачье самоуправление, должны располагать достаточным количеством активистов для организации и проведения процедуры законодательного закрепления права местного казачьего населения на организацию местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

В этой связи необходимо провести ревизию своего кадрового состава на предмет определения образовательного и де-

лового уровня казаков, привлекаемых к работе по формированию органов местного казачьего самоуправления.

Каждое казачье общество должно разработать и принять к исполнению срочный и перспективный планы работы по введению на территории казачьего общества местного казачьего самоуправления. В этих планах необходимо предусмотреть и обеспечить исполнение следующих обязательных мероприятий: организационно-структурные мероприятия, организационно-кадровые мероприятия, проконтролировать организационное обеспечение мероприятий.

Наряду с четким разграничением сфер ведения и полномочий государственных органов и местного казачьего самоуправления (путем заключения договоров, разграничения полномочий), возможно создание постоянно действующей системы подлинного, а не декларативного местного самоуправления, работающего на благо территорий и их жителей, согласования казачьих национальных интересов, которая будет опираться на культурные, деловые, научные круги, способные влиять на общественное мнение своих избирателей, упреждать и предлагать оптимальные пути решения национальных проблем [8, с. 58].

Органы местного казачьего самоуправления могут обладать властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям. Согласно федеральному законодательству органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что местное самоуправление отделяется от государственной власти с точки зрения структурно-организационной и, как следствие этого, существенное значение имеют формы взаимоотношений, которые складываются между ними.

Основой взаимоотношений между государственной властью и казачьим самоуправлением является законодательное регулирование вопросов, связанных с осуществлением и поддержкой местного казачьего самоуправления органами власти субъекта Федерации.

Поддержка казачьего самоуправления органами государственной власти может выражаться в различных формах: создание системы консультативных услуг по вопросам организации казачьего самоуправления; оказание материально-финансовой помощи; разъяснение населению через прессу и средства массовой информации особенностей организации казачьего самоуправления; участие в разработке и утверждении специальных программ по поддержке развития казачьего самоуправления; проведение повышения квалификации казаков, избранных в органы казачьего местного самоуправления, в сфере управления, экономики и права.

В период действия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995 г. № 154 [9] выявились препятствия процессу реализации в России местного самоуправления.

В качестве основных причин, сдерживающих этот процесс, называют [10, с. 177]:

– недооценку, недопонимание, а нередко и ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, его чрезвычайной важности в деле демократических преобразований всего российского общества. В значительной степени именно этим обстоятельством можно объяснить инертность, пассивность населения, образующего местные сообщества, в организации эффективного местного самоуправления в муниципальных образованиях России;

– низкий уровень научного и методического обеспечения местного самоуправления. Мало рекомендаций по разработке и реализации местной социальной, экологической, экономической, кадровой, научно-инновационной политики. Отсутствие необходимых научных рекомендаций вносит в местное самоуправление значительный субъективизм и приводит к грубым ошибкам в процессе его осуществления;

– отсутствие у многих местных органов власти опыта самостоятельного хозяйствования в системе рыночных отноше-

ний. Далеко не все руководители на местах владеют стимулирующими методами управления, в большинстве случаев придерживаются иждивенческой позиции, связывая перспективы подъема экономики своего муниципального образования в первую очередь с увеличением объемов бюджетного финансирования, а не с возможностью «зарабатывания» собственных средств;

- отсутствие реальной ответственности государственных должностных лиц за превышение своих полномочий, а федеральных органов власти – за несоблюдение провозглашенных в некоторых государственных актах гарантий местного самоуправления в Российской Федерации.

- недостаточное использование зарубежного и прошлого отечественного опыта муниципального строительства, а также передовых технологий организации местной власти, применяемых в некоторых регионах России;

- внутренняя несогласованность и низкая дисциплина исполнения законодательства о местном самоуправлении (нормативные акты в сфере местного самоуправления до сих пор не кодифицированы);

- отсутствие на практике механизмов и инновационных технологий правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- несовершенство судебной защиты местного самоуправления и т.д.

Как реакция на эти негативные тенденции 6 октября 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 [7], вступившая в действие с 1 января 2006 г. и призванная хотя бы частично устранить указанные проблемы. Ключевой идеей данного законопроекта является нормативное закрепление двухуровневой системы местного самоуправления: «поселение – муниципальный район».

В качестве мотивационной основы предлагаемого решения выступает стремление к соединению преимуществ и устранению недостатков, присущих «поселенческой» и «районной» моделям местного самоуправления, применяемым в нашей стране.

Согласно этому закону происходит реформирование территориальных основ организации местной власти, означающее ориентацию власти именно на нужды жителей муниципальных образований. Население муниципалитетов становится главным субъектом, определяющим необходимость формирования муниципального образования.

Таким образом, одним из главных определителей эффективности местной власти становятся комфортность жизни человека, перспективность территории в плане создания условий для его свободного развития. Вводятся новые финансовые механизмы формирования экономической базы муниципалитетов, четче обозначается ответственность государственных органов за развитие местного самоуправления.

В соответствии с поселенческим принципом местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах, в границах внутригородской территории городов федерального значения. Все указанные территории могут иметь статус муниципальных образований.

Перечень законов, действующих в настоящее время в регионах России, подтверждает наличие фактически комплексной региональной правовой базы по вопросам местного самоуправления и реализации муниципальной реформы.

Принятие Федерального закона «О государственной службе российского казачества» [11] позволяет казакам обращаться с инициативой к Главам Администрации (Губернатору) областей о принятии областных законов «О местном казачестве» (в рамках действующего Федерального закона), а перед региональным законодательством ставит новую задачу – расширение сферы нормотворчества. Разработка законов о местном

казачестве станет основополагающим шагом на пути совершенствования правовой базы по вопросам местного казачества и позволит максимально эффективно реализовать потенциал казаков в проводимых муниципальных реформах и в пореформенный период.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: Издательство «Юридическая литература», Администрация Президента Российской Федерации, 1997.

2. Донская история в вопросах и ответах. Т 1. Ростов-н/Д., 1997.

3. *Золотарев И.И.* Казачье самоуправление в вопросах и ответах. Учебное пособие Ростов-н/Д., 2001.

4. *Дулимов Е.В. Золотарев И.И.* Самоуправление казаков – история и современность. Ростов-н/Д., 1998.

5. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров М., 1999.

6. *Акопов Л.В.* Правовой статус Главы муниципального образования // Северо-Кавказский юридический вестник. 2003. № 1.

7. Федеральный Закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

8. *Игнатов В.Г.* Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Уч. пособие. Ростов-н/Д., 2005.

9. Федеральный Закон от 12 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <http://base.garant.ru/10104758.htm>

10. *Игнатов В.Г.* Очерки истории государственного управления в России. Ростов-н/Д., 1997.

11. Федеральный Закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (с изменениями от 3 декабря 2008 г., 3 июня 2009 г.) <http://base.garant.ru/188922.htm>

Научный руководитель – В.А. Киселев, доктор военных наук, профессор