

Кириченко Алексей Сергеевич

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И
УПРАВЛЕНИЕ КАЗАЧЬИМИ ОБЩЕСТВАМИ
ЮГА РОССИИ (НА МАТЕРИАЛАХ
РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону 2005

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Кислицын Сергей Алексеевич
Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Комаровский Владимир Савельевич
кандидат политических наук, доцент
Черноус Виктор Владимирович

Ведущая организация: Ростовский государственный
педагогический университет

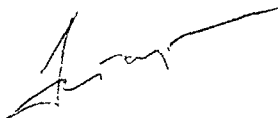
Защита состоится «30» июня 2005 г. в 9.00 на заседании
диссертационного совета Д.502.008.02 при Северо-Кавказской академии
государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул.
Пушкинская, 70, аудитория 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской
академии государственной службы.

Автореферат разослан «24» июня 2005 г.

Отзывы на автореферат, заверенные подписью и печатью, просим
присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 109.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

2006-4
8810

3

2154473

I. Общая характеристика работы

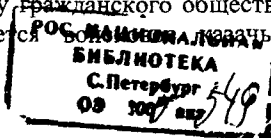
Актуальность диссертационного исследования связана с современными процессами внутри российского общества. Развитие гражданского общества, плюрализм мнений, право граждан на объединение, закрепленное в ст. 30 Конституции РФ, во многом предопределило ситуацию, когда в начале 90-х годов возникли массовые общественно-политические движения, усложнилась структура общества.

Формирование политических партий, общественных движений – важный процесс, изучая который можно делать выводы о степени развития демократии и гражданского общества в России. Особый исследовательский интерес представляют общественно-политические движения как субъекты гражданского общества, особенно с учетом того факта, что гражданское общество в его западном толковании в нашей стране только формируется. В этой связи цивилизационные особенности России, не обошли стороной и этот процесс. Движение за возрождение казачества, занимающее промежуточное положение между государством и гражданским обществом, политико-управленческий аспект возрождения казачества представляют повышенный интерес с точки зрения развития политической науки. Изучение вопроса политико-административного управления казачьими обществами предполагает обращение как к методологии политической науки, теории политики и политических систем, теории управления социально-политическими процессами, так и к инструментарию системно-функционального подхода, кибернетики и т.д.

Внесение Президентом Российской Федерации 11 апреля 2005 г. Президент РФ на рассмотрение весенней сессии Государственной Думы Федерального Собрания РФ проекта федерального закона «О государственной службе российского казачества» и принятие его в первом чтении 18 мая 2005 г., открывает новую страницу в современном этапе развития казачества России и донского казачества как его составной части.

В этой связи первостепенной важностью видится вопрос деятельности системы органов политико-административного регулирования и управления казачьими обществами. Этот вопрос во многом предопределяет постановку исследования других сопряженных с ним проблем. Прежде всего, это анализ истоков и современной ситуации в казачьем движении, значение влияния элиты казачьих обществ на процесс политико-административного управления, место и роль казачества в гражданском обществе, пути развития современного казачества.

В настоящее время наибольший исследовательский интерес представляют казачьи общества Юга России, взявшие на себя обязательства по несению государственной и иной службы казачества. Интерес объясняется наибольшей развитостью структур, их институционализированностью, массовостью, и вместе с тем встроенностью в структуру гражданского общества. Хорошим примером подобной организации является ~~общество~~ казачье общество «Всеволикое войско Донское».



От степени понимания современных процессов в реестровом казачестве Юга России, зависит не только выработка эффективных политических и управленческих решений системой органов политико-административного управления реестровыми казачьими организациями, но и обеспечение безопасности, предотвращение всплесков акций гражданского неповиновения в геополитически важным для России регионе.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема осуществления политико-административного регулирования и управления общественно-политическими движениями является небольшой частью проблемы политического управления обществом. Античные авторы (Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон и др.) заложили представления о политическом управлении, без четкого разграничения сферы его применения. Элементы разработки механизма осуществления идеального политического управления можно найти в сочинениях Августина Блаженного, «Поучении» Владимира Мономаха. Первая попытка разработать механизм эффективного политического управления наблюдается в трудах Никколо Макиавелли (1469-1527). В русской политической мысли того же периода можно найти пути формирования цивилизационных особенностей взгляда российской власти на осуществление политического управления: полемика Иоанна IV Васильевича с Андреем Курбским, идеи И.С. Пересветова. Значительный вклад в идейное оформление теории политического управления внесли Джон Локк, Шарль Луи Монтескье, Жан Жак Руссо и другие видные представители философской мысли Нового времени. Важный вклад в осмысление процессов политического управления внесли юристы, государствоведы XIX века, такие как Иеремия Бентам (1748-1832), Людвиг Гумплович (1838-1909), Георг Еллинек (1851-1911). В их работах проведен политико-правовой анализ функций государства, проведено обоснование насилия, как основы политической власти государства. Полемика западников и славянофилов в России, стала неизбежным итогом политической модернизации, и спора о цивилизационной своеобразности при осуществлении политического управления. Данный аспект наиболее полно прослеживается в трудах Н.Я. Данилевского, К.Н. Леонтьева. Теоретическое оформление проблема политического управления получила в трудах К. Маркса и Ф. Энгельса. В их трудах обосновывался характер политической власти, как основной формы регулирования общественных отношений в классовом обществе, которая осуществляется публично через власть государства. В России элементы марксистской теории политического управления прослеживаются в работах Г.В. Плеханова, М.И. Туган-Барановского, П.Б. Струве, В.И. Ленина, И.В. Сталина. Практическую сторону политического управления разрабатывали А.А. Богданов, М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль.

В настоящее время проблема политического управления продолжает развиваться в рамках теории управления социально-политическими процессами. Среди современных авторов, разрабатывавших проблемы политического управления можно назвать Д. Аптера, А. Бентли, Г. Экстейна и др. Среди отечественных авторов вклад в разработку проблематики

политического управления внесли В.Г. Афанасьев, В.Г. Игнатов, В.А. Сологуб, В.А. Самедов, Ю.А. Тихомиров и др.

Вопросы взаимодействия массовых движений в гражданском обществе изучали Э. Арато, А. Грамши, Джин Л. Козн, Т. Парсонс, Й. Шумптер, Ю. Хабермас и др.

Процесс становления движения за возрождение казачества освещен в работах О.В. Агафонова, А.С. Калтахяна, А.В. Кочегарова, А.П. Скорика, Р.Г. Тикиджяна, В.П. Трута и др. Переходу казачества на государственную службу посвящены работы В.П. Водолацкого, И.И. Золотарева, Т.В. Таболиной, В.Ф. Хижнякова и др.

Политико-правовой аспект деятельности казачьих обществ Юга России представлен в работах Е.И. Дулимова, С.А. Кислицына, А.А. Озерова и др. Тем не менее, результаты этих исследований до сих пор не были осмыслены через призму управленческого аспекта. Тем не менее, до сих пор не разработан целый ряд важных теоретических вопросов исследования деятельности системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России по реализации потенциала казачьих обществ.

Вопросы дореволюционной деятельности казачества как политического и гражданского субъекта общественной жизни России, отражены в работах Е.М. Трусовой, В.Н. Сергеева, Д.Ю. Шапсугова и др.

Определение роли современного донского казачества в урегулировании межэтнических конфликтов на территории Ростовской области затрагивался в работах многих видных ученых, таких как А.Г. Здравомыслов, Г.П. Предвечный, Л.Л. Хоперская и др.¹ Большое количество исследований было также посвящено разработке проблематики межнациональных отношений на Северном Кавказе и в национальных республиках в частности.² Проблема современного донского казачества в иноэтничном окружении поднималось в социологическом исследовании, проводившимся информационно-аналитическим центром Администрации Ростовской области (ИАЦ АРО).³ В тоже время аспект значения роли донского казачества в межэтнических конфликтах в Ростовской области, разработан недостаточно.

Социологические исследования казачества представлены в работах Российской социологической службы «Мониторинг» информационно-аналитического центра Администрации Ростовской области и др.

В работах Г.К. Ашина, А.В. Понеделькова, А.М. Старостина обобщен опыт адаптации элитологии к российским условиям, тем не менее, не рассматривался вопрос деятельности казачьих элит.

Дискуссионный вопрос о существовании элиты казачьих обществ поднимался в ряде трудов, посвященных современному этапу становления казачества как самостоятельного субъекта политической жизни Юга России (И.И. Золотарев, А.Г.

¹ См. Здравомыслов А.Г. Межэтнические конфликты в постсоветском пространстве. М., 1999. Предвечный Г.П. Избранные труды / Составление, введение А.В. Лубского, Г.А. Менджерицкого, под общей редакцией Ю.А. Жданова – Ростов-на-Дону: изд-во СКНЦ ВШ, 2001.

² См. Казачество Юга России в XXI веке: место и роль в обществе и государстве. Ростов-н/Д, 2001.

³ См. Киселев С.В. Современное донское казачество в иноэтничном окружении // СОЦИС (Социологические исследования), 1999, №11.

Киблицкий, А.А. Озеров и др.). В целом решение данного вопроса укладывается в концепцию плюрализма элит (О. Штаммер, Д. Рисмэн, С. Келлер), так как процессы демократизации российского общества привели к деконцентрации власти и возникновению социальной структуры, отличающейся многообразием.

В целом, на наш взгляд, исследовании проблемы возникновения казачества выделяется три направления:

- 1) автохтонное – видевшее в казачестве древний народ (Савельев Е.П., Сухоруков В.А., Ригельман А.Н., Быкадоров И.Ф. и др.);
- 2) миграционно-колониционное – усматривавшее, что причина возникновения казачества связана «с внутренним развитием русского общества в период зрелого феодализма, во времена перехода от раздробленности к политическому единству, от зависимости по отношению к татарским ханам Поволжья – к самостоятельности, а также с обстановкой в степи на южных рубежах Российского государства, на стыке Московской Руси, Литвы, Турции, Крыма и волжских ханств»¹. (Соловьев С.М., Ключевский В.О., Плеханов Г.В., Ленин В.И. и др.).
- 3) комплексное – полагающее, что казачество возникло в результате смешения переселенцев, главным образом, из Московского княжества и Речи Посполитой и тюркского населения (Гордеев А.А., Астапенко М.П., Сидоров В.С. и др.)

Примечательна стоящая особняком точка зрения Л.Н. Гумилева. Исходя из собственной теории пассионарности, он видел генезис казачества в перемещении пассионарного авангарда русской нации к окраинам русской этнической системы и превращении этого авангарда в субэтнос русского народа². С другой стороны он видел в казаках потомков «обрусевших хазар».³

Историографию вопроса современного состояния казачества Дона наиболее обще можно классифицировать, взяв за основание положение исследователей по отношению к казачьим обществам⁴:

- труды исследователей, входящих, либо входивших в казачьи общества (Вареник В.И., Золотарев И.И., Рыковсков Г.Н. и др.);
- труды ученых, изучающих проблему вне казачества (Дулимов Е.И., Кислицын С.А., Маркедонов С.М., Сергеев В.Н., Таболина Т.В., Хоперская Л.Л. и др.);

Характеризуя труды первой группы исследователей, следует отметить, что с одной стороны в своем большинстве они недостаточно структурированы, страдают компиляцией, не используют или используют не в должной мере научный инструментарий и т.д. С другой стороны в них присутствует информация о структуре управления казачьими обществами, направлениях развития управленческих систем казачества, представлено включенное (участвующее) наблюдение за процессами внутри казачества и т.д. К основным вопросам, интересующим исследователей первой группы можно отнести –

¹ Мининков Н.А. Донское казачество на заре своей истории - Ростов-на-Дону, 1992 с 68-69

² Гумилев Л.Н. Этногенез и биогенез Земли - М. Рольф 2001 – с 107

³ Там же – с 301

⁴ См. Дулимов Г.И. Государство и казачество: проблемы взаимодействия – Ростов н/Д. Изд-во Рост. Ун-та 2003 с.24-26

поиск путей развития современного российского казачества в меняющихся условиях; проблему систематизации нормативно-правовой базы по вопросам казачества; проблему развития казачьего самоуправления в современных условиях и др.

Труды исследователей второй группы, можно охарактеризовать как высококвалифицированные, задействовавшие на должном уровне принципы и методы научного исследования, обладающие целостным взглядом на объект исследования. К проблемам, интересующим вторую группу исследователей можно отнести: генезис, причины и предпосылки движения за возрождение казачества; взаимоотношения казачьих обществ и государства; прогноз развития казачьего движения. В тоже время авторы не всегда целостно отражали современные реалии казачьего движения.

Таким образом, несмотря на то, что современные исследователи изучили достаточно широкий круг проблем казачества, вопрос политико-административного управления казачьими реестровыми войсками остается изученным фрагментарно, без учета влияния таких важных факторов как гражданское общество, казачья элита.

Целью данного исследования является выявление характерных черт и особенностей процесса политико-административного управления казачьими организациями Юга России в контексте развития гражданского общества и укрепления российской государственности. В соответствии с поставленной целью в данной работе решаются следующие основные **исследовательские задачи**:

1. Изучение современного положения казачества Юга России на примере донского казачества.
2. Проанализировать структуру и механизм политико-административного управления казачьими реестровыми войсками Юга России, роль и значение в нем войскового казачьего общества «Всевоеликое войско Донское».
3. Оценить влияние элиты казачьего движения и протекающих в ней процессов на политико-административное управление реестровыми казачьими организациями Юга России.
4. Определить степень влияния гражданского общества на процесс политико-административное управление реестровыми казачьими организациями Юга России.
5. Проследить тенденции развития современного донского казачества через призму укрепления и развития политико-административного управления реестровыми казачьими организациями Юга России.

Объектом данного исследования является процесс политико-административного управления казачьими обществами Юга России.

Предметом исследования выступает система органов политико-административного управления реестровыми казачьими организациями Юга России, с учетом влияния на нее таких факторов как: гражданское общество, элита казачьих объединений, идеология общественных формирований казаков.

Рабочая гипотеза. Современное российское казачество, как общественное, так и входящее в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, переживает очередной кризис путей выбора вектора развития. Наметившийся в последние годы прогресс в отношениях между государством и казачеством, может быть закреплен только в случае рациональной организации политико-административного управления казачьими обществами. Элита казачьих обществ, равно как и процессы, протекающие в ней, играет значительную роль в системе органов политико-административного управления казачьими обществами. Амбивалентное положение реестровых казачьих обществ не является препятствием для деятельности войсковых казачьих обществ как специфических акторов гражданского общества. Пути развития современного казачества Дона, как составной части общероссийского движения за возрождение казачества, во многом предопределяются процессом политико-административного управления.

Методологическая, теоретическая основы исследования. Работа базируется на методах исторического анализа, структурно-функционального анализа, коммуникативного исследования политики, сравнительного метода, системного подхода, социологических методов.

Теоретической базой исследования являются достижения мировой общественной мысли, научные труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам развития политического управления, казачества, гражданского общества, элиты. Принципиально важно положение о том, что управление системой, противодействие влияющим на нее факторам, силам дезорганизации осуществляется не какими-то сверхъестественными силами, а естественными, самой системе внутренне присущими органами, факторами, механизмами. Процессы управления есть свойство, атрибут имманентно присущий самоуправляемой системе.

Другим важным для данной работы положением является понятие политико-административного управления казачьими реестровыми организациями. В самом общем смысле может быть определено, как последовательность действий органов управления для приведения подсистемы казачества в состояние адекватное системе российского общества. В узком смысле – это процесс реализации государственными, муниципальными органами управления и органами самоуправления реестровых казачьих обществ основных функций социального управления (планирование, организация, контроль и учет, регулирование, координирование) для создания условий реализации потенциала казачьих обществ в рамках, определенных существующими нормативно-правовыми актами.

Важную роль при формировании теоретической базы исследования сыграла работа Джина Л. Козна, Эндрю Арато «Гражданское общество и политическая теория». Исследование строилось, исходя из положения, что под гражданским обществом понимается сфера социальной интеракции между

¹ Ратченко А.И. Основы государственного и муниципального управления системный подход Учебник 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов-на-Дону Ростиздат, 2001 – с. 124

экономикой и государством, состоящую в первую очередь, из сфер наиболее близкого общения (в частности, семью) объединений (в частности, добровольных), социальных движений и различных форм публичной коммуникации.¹ В силу этого, гражданское общество рассматривалось не только в пассивном смысле – как сеть институтов, - но и активно – как контекст самоконституирования коллективных акторов и как продукт их самоконституирования.²

Особое значение для работы имеет обоснование необходимости рационализации деятельности органов политико-административного управления в соответствии с принципами научности и целенаправленности.

Эмпирическая база исследования представлена Конституцией РФ, законами РФ и субъектов РФ, нормативно-справочными и распорядительными документами государственных, федеральных и региональных органов власти, аналитическими разработками, материалами текущих архивов, публикациями в центральной и местной печати, статистическими данными, результатами экспертных и социологических опросов, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, программами и уставами казачьих организаций, материалами научных семинаров и конференций, сайтов Интернета. Большое значение имел материал из неопубликованных ранее источников, собранный автором в ходе исследования.

Одним из важных источников анализа явилось изучение деятельности органов политико-административного управления реестровыми казачьими организациями Юга России во время участия казачьих обществ в акциях гражданского неподчинения, избирательных кампаниях, Больших Кругах, съезде донского казачества.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней рассмотрен малоизученный и дискуссионный аспект процесса политико-административного управления казачьими обществами Юга России в контексте гражданского общества и процессов циркуляции элит, предложены пути оптимизации данного процесса. В частности:

- в работе впервые вводится понятие системы органов политико-административного управления казачьими обществами;
- предложена новая хронология движения за возрождение казачества, проанализированы истоки ксенофобских и экстремистских настроений общественных казачьих формирований через призму воздействия на архетипы коллективного бессознательного идеологии «казачьего мессианства»;
- впервые специально анализируется элита и контрэлита казачьего движения для установления степени влияния, протекающих в ней процессов на процесс политико-административного управления реестровыми казачьими обществами, дан подробный анализ

¹ Джин Л. Коэн Эндрю Арато Гражданское общество и политическая теория Пре С.англ / общ ред И И Мюрберг – М Издательство «Весь Мир». 2003 – с 7

² Там же – с 16

лидеров элиты и контрэлиты донского казачества, их влияния на процессы политико-административного управления;

- показаны конкретные результаты и направления деятельности системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими обществами, раскрыт механизм деятельности данной системы;
- комплексно проанализирована структура органов политико-административного управления казачьими реестровыми войсками Юга России;
- раскрывается значение деятельности казачьих обществ как специфических акторов гражданского общества;
- анализируются способы взаимодействия казачьих обществ с прочими субъектами гражданского общества;
- исходя из наблюдающихся тенденций, даются варианты развития донского казачества с учетом внешних и внутренних факторов.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Движение за возрождение казачества возникло как общественно-политическое движение в рамках процесса демократизации, развития гражданского общества, усложнения структуры российского общества, развития плюрализма, этнической мобилизации. В конце 90-х гг. XX века оно во многом переросло рамки общественно-политического движения, взяв на себя обязательства по несению государственной и иной службы казачества, но сохранив при этом связь с гражданским обществом. Развитие массового общественно-политического движения за возрождение донского казачества, попытки создания отдельного казачьего субъекта Российской Федерации, и последовавший раскол казачества, обусловили принятие государственной концепции по отношению к казачеству и оформление в конце 90-х годов XX века системы политико-административного управления реестровыми казачьими войсками. Ее полное юридическое оформление последует после принятия законопроекта «О государственной службе российского казачества».
2. Общественные казачьи формирования, несмотря на раздробленность, продолжают активно влиять на донское казачество в целом, часто негативным образом. Это связано с использованием примитивных, но действенных технологий манипуляции общественным сознанием таких как «теория заговора», идеология казачьего мессианства. Система органов политико-административного управления призвана снизить до минимума нежелательные последствия распространения подобных технологий в реестровых обществах, найти пути для диалога с общественными формированиями.
3. Политико-административное управление в казачьих реестровых войсках представляет собой – основную форму регулирования внутренних процессов организации, осуществляющуюся через систему властных институтов. путем непосредственного воздействия на интересы управляемых подсистем. В этом процессе основную роль играют войсковые казачьи общества,

занимающие свою нишу на местном уровне системы органов политико-административного управления казачьими реестровыми организациями. Главная задача на их уровне – оптимизация системы управления, осуществления управленческих функций, повышение эффективности управления окружными, городскими, юртовыми, станичными и хуторскими казачьими обществами. Войсковые казачьи общества, представляя собой базу системы политико-административного управления, выполняют роль медиатора, проводника государственных решений низовым казачьим структурам и осуществляют обратную связь, отражая потребности и интересы казачества государственным структурам.

4. Работа органов политико-административного управления по организации единой системы казачьего образования и воспитания способствует преодолению кризиса в казачьем движении и помогает занять социально полезную нишу. В настоящее время, благодаря принятию своевременных политических решений обозначились предпосылки для построения системы казачьего военно-патриотического воспитания.
5. Политическая элита войсковых казачьих обществ – часть современной региональной элиты Юга России, характеризуемая приоритетом государственной идеи в реализации собственных политических интересов. В элите реестрового казачества сохраняются элементы этнической мобилизации, выражающиеся в отказе от четкой самоидентификации с русским народом. Своеобразными регуляторами процессов циркуляции и рекрутирования элит выступают в настоящее время, как в реестровых, так и в общественных казачьих организациях – Круги и Советы окружных, отдельных атаманов.
6. Реестровое казачество занимает оригинальную нишу, связанную с его двойственным характером как субъекта гражданского общества и политико-административного управления Юга России. В основе движения лежит гражданская инициатива и желание подчеркнуть свою исключительную значимость, позиционироваться по отношению к другим общественным структурам и институтам власти. В связи с процессом демократизации постсоветского пространства, остро стоит вопрос участия казачества в движениях, направленных на смену, либо защиту существующего режима. С одной стороны казачий сепаратизм, желание добиться автономии, неудовлетворенность современным состоянием неопределенности, приверженность идеалам свободы, склонность к анархии – все это делает реестровое казачество потенциальным объектом политических манипуляций. С другой – финансовая подконтрольность местным властям, шовинизм и ксенофобия, реваншистские тенденции, агрессивное неприятие «бархатных революций», делает реестровое казачество готовым проектом нового охранительного направления. Войсковое казачье общество «Всеволокное войско Донское», как элемент гражданского общества, как часть институционализированного и социализированного социального движения за возрождение казачества выступает активным актором в

процессах публичной коммуникации и взаимодействии с другими социальными движениями.

7. Тенденции мобилизации донского казачества в этнос присутствуют, но не они являются определяющими. Конституция Российской Федерации, федеральные, региональные и местные нормативно-правовые акты по вопросам казачества направлены на привлечение в реестровые казачьи общества граждан РФ вне зависимости от их национальности и вероисповедания.

Теоретическая значимость исследования заключается в проведенном впервые анализе неизученного ранее направления взаимодействия власти и казачьего движения как своеобразного субъекта гражданского общества, подчеркивающего цивилизационную особенность построения гражданского общества в России; в систематизации опыта функционирования взаимоотношений внутри системы политико-административного управления реестровыми казачьими обществами Юга России, выявлении реальных механизмов деятельности данной системы, выявлении причинных взаимосвязей между органами указанной системы. Комплексно осмысленно современное состояние донского казачества.

Практическая значимость исследования. Развитие донского казачества как специфического субъекта гражданского общества, на основании проведенного исследования видится при реализации ряда моментов, составляющих существо практических рекомендаций.

1. Отработка взаимодействия на всех уровнях системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России. Методами ее проведения могут выступать – проведение семинаров, форумов, курсов повышения квалификации на базе Северо-Кавказской академии государственной службы. Создание новой концепции государственной политики по отношению к казачеству, учитывающей сложившиеся реалии и определяющий дальнейший путь развития российского казачества.
2. Противодействие органов политико-административного управления экстремистским, ксенофобским, шовинистским и другим негативным проявлениям казачества путем исключения идеологии казачьего мессианства из программных документов казачьих обществ, усиления контроля над деятельностью общественных организаций, всестороннее эксплуатирующих ее, проведения мероприятий по повышению толерантности рядового состава казачьих обществ. Дальнейшее развитие военно-патриотического воспитания молодежи казачьими обществами путем создания казачьих кадетских образовательных учреждений и повышения регионализации образования, как наиболее востребованного в настоящее время обществом вида гражданской службы казачества.
3. Централизация управления казачьими обществами, входящих в войсковое казачье общество «Всевоеликое войско Донское», повышение роли координации между юртовыми и станичными казачьими обществами в процессе реализации политико-административного управления на местном уровне. Повышения

управленческого потенциала элиты казачьих обществ через организацию курсов повышения квалификации атаманов казачьих обществ.

4. Усиление влияния роли казачьего самоуправления на процессы протекающие в системе органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками путем создания казачьих общественных наблюдательных советов.

5. Организация системы контроля исполнения управленческих и политических решений путем внедрения современных научных подходов по оценке эффективности политико-административного управления внутри казачьих обществ.

6. Повышение эффективности работы войсковых казачьих обществ как акторов гражданского общества путем организации систематической работы с постоянными и временными партнерами, внедрения планирования в работу с ними, а также контроля за осуществлением данных планов и оценки эффективности их выполнения.

7. Нахождение оптимальных форм и методов интеграции реестровых и общественных казачьих обществ. Разработка плана поэтапного вхождения последних в организационную систему политико-административного управления реестровыми казачьими войсками.

Материалы исследования, выводы и практические рекомендации могут быть использованы органами управления российским казачеством в их работе; в преподавании курсов общей и прикладной политологии. Практическая значимость исследования заключается в формулировке предложений по совершенствованию деятельности органов политико-административного управления казачьими реестровыми обществами.

Апробация результатов диссертационного исследования

Основные положения и практические выводы диссертационного исследования были использованы в административной и общественной работе. Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались: круглый стол «Гражданское общество, государство и казачество» (Ростов-на-Дону, июль 2002), международный круглый стол «Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения» (Ростов-на-Дону, сентябрь 2003), III региональная научно-методическая конференция «Повышение качества образования как проблема вузовской педагогики» (Ростов-на-Дону, февраль 2004), научно-практическая конференция «Будущее казачества» (г. Ростов-на-Дону, апрель 2004). Основные результаты исследования отражены в 7 научных публикациях, общим объемом 2,5 п.л.

Структура диссертации

Структура диссертации обусловлена степенью изученности темы и логикой исследования поставленных проблем. Диссертация состоит из введения, двух

глав, четырех параграфов, заключения, списка источников и литературы из 172 наименований, трех приложений. Объем диссертации 174 страницы.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее разработанности, определяются цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Реализация политико-административного регулирования и управления казачеством Юга России»** посвящена рассмотрению развития донского казачества через призму политических процессов, протекавших и протекающих в настоящее время; процессу формирования и реализации политико-административного управления войсковыми казачьими обществами в частности и политико-административного регулирования казачьих обществ в целом.

В **параграфе 1 «Донское казачество на современном этапе развития»** на примере донского казачества анализируются различные виды казачьих обществ, их хронология их становления, истоки противостояния войсковых и общественных казачьих организаций, идеология как форма политической активности казачества. С позиций политической науки, современное казачество – идеологически раздробленное общественно-политическое движение, претендующее на восстановление своих специфических традиционалистских особенностей прежних сословных связей и привилегий; как социальная общность – полиэтническая, культурно-историческая общность, характеризующаяся высокой численностью, широкой репрезентативностью, обостренным чувством государственности и озабоченностью судьбой России. По мнению некоторых исследователей, казачество объединяет наиболее активную, пассионарную (термин Л. Гумилева) часть русского народа и сохраняет с прежним казачеством генетическую, духовную связь.¹

Казачество в дореволюционный период прошло несколько значительных этапов в своем развитии от самостоятельной демократической феодальной республики до части структуры государственного аппарата Российской империи, сохраняющей значительные элементы и традиции самоуправления.

В годы Гражданской войны наблюдался первый всплеск этнической мобилизации казачества, который повторился во время Второй мировой войны в виде массового казачьего коллаборационизма.

Особая ситуация сложилась в начале 90-х гг., когда носителей казачьего самосознания было явно недостаточно, чтобы организовать массовое общественно-политическое движение. Волна движения за возрождение казачества сопровождалась как положительными – участие в восстановлении традиций, истории, культуры донского казачества, возрождение казачьих кадетских корпусов, помощь в восстановлении храмов, защита прав

¹ См.: Современное донское казачество (политический, социальный, экономический портрет) Ростов-н/Д, 1992

русскоязычного населения и т.д., так и негативными явлениями – всплеском шовинизма, ксенофобии, экстремизма.

Политическая элита казачьего движения, оформившаяся к началу 90-х гг. XX в., служила локомотивом процесса этнической мобилизации и идеи создания национального субъекта РФ. Крах этих процессов предопределил раскол казачьего движения в середине 90-х на общественное и реестровое.

Реестровые объединения – войска (на территории ЮФО – Всевеликое войско Донское, Кубанское казачье войско, Терское казачье войско, Астраханское отдельское казачье войско), представляют собой часть прежних общественных формирований казаков, выбравших путь государственной и иной службы. Основные характеристики – массовость, структурированность, наличие поддержки во властных структурах. Направления деятельности – отдельные виды государственной и иной службы, допризывная подготовка и военно-патриотическое воспитание молодежи и т.д. Слабые стороны – низкая политическая мобильность, идеологический застой, двойственный статус (общественная некоммерческая организация, находящаяся в отношениях подконтрольности с государственными структурами), высокая текучесть списочного состава. Социальная база – часть научной и творческой интеллигенции, военные пенсионеры, представители мелкого и среднего бизнеса, потомственные казаки, проживающие в сельской местности, городские маргиналы, патриотически-настроенная молодежь, часть чиновников районного и областного звена.

Общественные объединения казаков – формирования, оставшиеся на позициях требований реализации Закона РСФСР от 26 апреля 1991 года №1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» и отвергающие в той или иной степени путь государственной и иной службы казачества. Основные характеристики – стихийность, массовость, высокая политическая мобильность. Направления деятельности – научно-исследовательская, природоохранная, вневедомственная охрана правопорядка, военно-патриотическое воспитание молодежи, частная охранная деятельность. Слабые стороны – разобщенность, ксенофобия, влияние на идеологию «теории заговора» и казачьего мессианства. В политическом плане преследуют цели воссоздания Области войска Донского (при этом форма этого объединения варьируется от независимого государства до национально-культурной автономии), общественного землепользования, разделения жителей Ростовской и Волгоградской областей на казаков и иногородних, насильственного выселения мигрантов из республик Северного Кавказа и республик бывшего СССР. Социальную базу общественных формирований казаков помимо маргинальных слоев городских жителей, части интеллигенции, поточков казаков, в значительной степени составляю ветераны казачьего движения оставшиеся верными прежним идеалам и лидерам.

В параграфе 2 «Система органов политико-административного регулирования и управления казачьими обществами», рассматривается на примере войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» политико-административное регулирование и управление казачьими обществами.

Политико-административное управление в казачьих реестровых войсках представляет собой – основную форму регулирования внутренних процессов организации, осуществляющуюся через систему властных институтов, путем непосредственного воздействия на интересы управляемых подсистем.

Система органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками в настоящее время выглядит таким образом:

- федеральный – Президент РФ; Советник Президента РФ, Министерство регионального развития РФ;
- региональный – полномочный представитель Президента РФ в Южном федеральном округе;
- местный – исполнительные органы власти субъектов федерации; реестровые казачьи общества.

Одним из испытаний данной системы является участие казаков войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» в этнических конфликтах на территории Ростовской области. По мнению казаков, донское казачество в этих конфликтах несет защитную функцию православной, славянской группы и как своеобразный инструмент активно участвует в создании баланса интересов между этносами (отстаивая интересы славянской группы) и создании эффективных групповых границ. Результатом работы звеньев этой системы удалось снизить вероятность разрастания конфликтов и погасить некоторые из них.

Реализация политико-административного управления реестровыми казачьими войсками осуществляется в форме принятия и осуществления управленческих и политических решений. Как пример эффективного политико-административного управления казачеством можно привести создание на территориях Ростовской и Волгоградской областей системы казачьего военно-патриотического образования и воспитания.

Войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское», занимая свою нишу на местном уровне системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими обществами Юга России, играет значительную не только в работе этой системы, но и обеспечении безопасности в регионе, своей деятельностью по военно-патриотическому воспитанию молодежи закладывая основы для создания в будущем атмосферы терпимости и взаимоуважения среди местными жителями и мигрантами.

Оценивая общую направленность развития современного донского казачества, отметим, что конструктивный вектор в диалоге власть-казачество, общество – казачество стал доминирующим. Эпоха явной и скрытой конфронтации ушла вместе с 90-годами XX века и крахом идеи сепаратизма. Большинство представителей современного казачества Ростовской и Волгоградской областей объединены в войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское». Выбирая свою нишу в новом российском социуме войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское», решило сделать ставку на беспроектные направления деятельности. Прежде всего, это традиционные виды казачьей службы – экологическая, правоохранительная,

невойсковая охрана государственной границы и т.д., а также военно-патриотическое воспитание молодежи.

Политико-административное регулирование казачьих обществ осуществляет фактически та же система органов политико-административного управления реестровыми казачьими обществами благодаря ее относительно полной организационной оформленности. Большую роль в этом процессе помимо властных и административно-правовых методов играет идеологическое регулирование. Регулирование казачьих обществ на данном этапе выступает как необходимая функция управления социальными процессами и играет важную роль в противодействии факторам дезорганизации и поддержание объекта (казачьих обществ) в состоянии не вызывающем опасности развитию демократических процессов и мирного сосуществования прочих акторов гражданского общества.

Процесс политико-административного регулирования казачьих обществ шире, чем собственно процесс политико-административного управления реестровыми казачьими обществами.

И то, и другое направления требуют осуществления профессионально подготовленными специалистами. В противном случае, основной продукт управления – политические и административные решения остаются нереализованными, либо реализованными не в полной мере. В условиях стабилизации государственной и общественной системы, донское казачество поставлено перед дилеммой – либо создать эффективные управленческие структуры и занять свою нишу, либо исчезнуть, превратившись в миф XXI века.

Во второй главе **«Политико-административное управление в рамках тенденций развития казачества как актора гражданского общества»** проанализирован процесс взаимовлияния соположно протекающих процессов взаимодействия казачества с государством и гражданским обществом через призму политико-административного регулирования и управления казачьими обществами.

В параграфе 1 **«Деятельность органов политико-административного управления войсковыми казачьими обществами»** отмечается, что одним из результатов работы системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России можно назвать создание единой системы казачьего образования и воспитания. При ее создании были использованы не только сугубо административные, но и политические методы. В частности, политическое лоббирование.

Политические решения имеют определяющее значение для реализации политико-административного управления казачьими реестровыми войсками, отвечая характеристикам целенаправленности, своевременности, правомерности, зачастую не отвечают характеристикам реальности, количественной и качественной определенности. Это обстоятельство несет потребность в во внесении корректировок.

Взаимовлияние реализации политических решений в рамках реализации политико-административного управления реестровыми казачьими войсками

Юга России определяет потребность в использовании эффективных управленческих технологий в виде инноваций и модернизации управленческого аппарата.

Созданная, благодаря деятельности органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России, система непрерывного казачьего образования демонстрирует положительную динамику развития, реализует государственный заказ на воспитание патриотов, борьбу с безнадзорностью и правонарушениями среди несовершеннолетних, профилактику девиантного поведения и включенность в процесс политического участия граждан.

Политическая элита войсковых казачьих обществ – часть современной региональной элиты Юга России, характеризующаяся приоритетом государственной идеи в реализации собственных политических интересов. К представителям казачьей элиты следует отнести атаманов урвань войска и отделов (округов), а также верхушку административного аппарата казачьих обществ, обеспечивающих реализацию политических и других интересов казачества.

Контрэлитой реестровой казачьей элите выступает элита крупных общественных казачьих формирований, претендующая на лидерство в казачьем движении. Лидеров казачьей элиты и контрэлиты Дона можно охарактеризовать, как талантливых организаторов, обладающих профессионализмом в своем деле. Первый – технократ, «лев», представитель «вето-группы» общероссийского казачьего истеблишмента. Второй – оратор, «лис», отражающий интересы казачества идущего по пути этнизации, ловкий политический манипулятор.

Основными методами влияния политической элиты казачества на процесс построения системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими объединениями Юга России являются: политическое участие; политическое лоббирование; политический торг.

Управленческая элита реестрового казачества определяет основные направления казачьих обществ. Рассматривая управленческую элиту казачьих реестровых обществ Юга России, стоит отметить ее социальную неоднородность, высокий уровень циркуляции, систему гильдий в качестве основы для рекрутирования новых представителей.

Институтами, выступающими регуляторами процесса циркуляции элит, как в реестровых, так и в общественных организациях казаков выступают – Круги и Советы атаманов. По своему содержанию и методам проведения в реестровых обществах, они соответствуют органам общественного контроля и общественного представительства советской эпохи.

Во втором параграфе **«Донское казачество в рамках функционирования гражданского общества: влияние политико-административного регулирования и управления на пути развития казачества»** рассматривается процесс влияния политико-административного регулирования и управления на пути и тенденции развития казачьих обществ. Встроенность общественных объединений казаков Дона в структуру

гражданского общества не вызывает сомнений, в тоже время возможность занять свою нишу реестровыми казачьими организациями ставится исследователями под большой вопрос.

Амбивалентность статуса реестровых организаций казаков Дона, предопределило специфическую форму взаимодействия со структурами гражданского общества. С одной стороны, как в составной части гражданского общества в основе движения лежит гражданская инициатива и желание подчеркнуть свою исключительную значимость, позиционироваться по отношению к другим общественным структурам и институтам власти. С другой стороны, как часть системы политико-административного управления, реестровые казачьи общества руководствуются принципами подконтрольности и подчиненности федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.¹

В свете последних тенденций новой волны демократии на постсоветском пространстве, реестровые казачьи организации, равно как их молодежные аналоги могут быть использованы как силами, нацеленными на смену политического режима, так и на сторонников охранительного направления.

Основными партнерами войскового казачьего общества «Всеволокое войско Донское» среди акторов гражданского общества выступают объединения граждан патриотической направленности (ветеранские организации, организации участников локальных конфликтов и др.), Русская православная церковь. К специфическим партнерам можно отнести диаспоры, правозащитные организации. К временным союзникам относятся движения экологической направленности, политические партии и объединения, в том числе преследующие противоположные цели (анархисты, либертарские коммунисты и др.)

Формами взаимодействия войскового казачьего общества «Всеволокое войско Донское» с прочими акторами гражданского общества является – активное сотрудничество, взаимопомощь (в том числе финансовая), координация действий, участие в акциях гражданского неподчинения.

Развитие системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России несет тенденцию сокращения их самостоятельности и сужение коридора действий в рамках своеобразного актора гражданского общества. С одной стороны это снижает риск участия реестровых казаков в массовых акциях гражданского неподчинения, с другой чревато потерей обратной связи с другими акторами.

Развитие общественных и реестровых организаций казаков через призму усиления влияния системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России видится как процесс постепенного ухода общественных и институализации реестровых казачьих обществ.

¹ См. Указ Президента РФ «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» от 11 декабря 1996 г. № 1673

Казачье самоуправление видится как один из значительных регуляторов местного уровня системы органов политико-административного управления реестровыми казачьими войсками Юга России, чей потенциал еще не реализован в достаточной мере.

Внесение Президентом РФ на рассмотрение весенней сессии Государственной Думы законопроекта «О государственной службе российского казачества» открывает новый этап развитию взаимоотношений между казачеством и государством как политическим субъектам. Законопроект определяет основные виды государственной гражданской и военной службы казачества, основные принципы государственной службы казачества, дает юридические определения терминам российское казачество, казачье общество, государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

В заключении отмечается, что проведенный анализ показал, что в настоящее время казачьи организации Дона, как реестровые, так и общественные вплотную подошли к той ситуации, когда, меняющаяся политическая и экономическая конъюнктура, требуют от них модернизации. Ни государство, ни общество не заинтересованы содержать на изживении казачьи общества, от которых не видят пользы.

Казачество Дона в прежнем стагнирующем виде не представляет интерес для молодежи. Тем самым остро стоит вопрос о существовании казачьих организаций в ближайшем десятилетии, когда вступит в преклонный и пожилой возраст большая часть их состава. Многие исследователи ставят границы существования современного донского казачества как реальной политической силы в лучшем случае – началом следующего десятилетия, в худшем – ближайшие пять лет.

Политические партии и общественные движения представляют собой базовые политические институты государства и гражданского общества, которые обеспечивают демократическо-конкурентную составляющую политической системы. Развитие России по пути построения гражданского общества, правового государства предопределяет многообразие форм политической и гражданской активности граждан.

Рассматривая политическую модернизацию, осуществляемую в России, в рамках концепции «третьей волны демократизации» (С. Хантингтон, Т. Ванхен, К. Джагерс, Т. Гарр и др.), стоит отметить ее цивилизационные особенности.

Одной из таких особенностей является появление в начале 90-х гг. XX века на волне развития политического плюрализма, этнической мобилизации, усложнения социальной структуры общества, движения за возрождение казачества. Апеллируя к историческим традициям дореволюционного казачества, казачьи объединения видели свое будущее в рамках двух взаимопротиворечащих направлений – служении государству и сепаратизме.

Политические амбиции движения на первоначальном этапе зачастую реализовывались в столкновениях с властью, стихийных митингах, попытках перетягивания властных функций, сопровождавшихся вспышками экстремизма и ксенофобии. Анализ показал, что массовое движение за возрождение казачества возникло, став своеобразным ответом активной части

патриотически-настроенных граждан на дезинтеграционные процессы, чуть не приведшие к потере государственности.

Противоречия в рамках развивающихся плюралистических тенденций внутри социального движения привели к расколу казачества на общественные формирования, стоящие на позициях восстановления казачества в рамках прав и привилегий, имевших основание быть до октября 1917 г., и служилое войсковое казачество, входящее в реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Одной из особенностей раскола казачьего движения можно считать, что и та, и другая точки зрения на развитие казачества имеют под собой действующую законодательную базу. В первом случае Закон РСФСР от 26 апреля 1991 года №1107-1 «О реабилитации репрессированных народов», во втором ряд нормативных актов, утверждающих переход казачества на государственную и иную службу.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время казачьи организации Дона, как реестровые, так и общественные вплотную подошли к той ситуации, когда, меняющаяся политическая и экономическая конъюнктуры, требуют от них модернизации. Ни государство, ни общество не заинтересованы содержать на иждивении казачьи общества, от которых не видят пользы.

Казачество Дона в прежнем стагнирующем виде не представляет интерес для молодежи. Тем самым остро стоит вопрос о существовании казачьих организаций в ближайшем десятилетии, когда вступит в преклонный и пожилой возраст большая часть их состава. Многие исследователи ставят границы существования современного донского казачества как реальной политической силы в лучшем случае – началом следующего десятилетия, в худшем – ближайшие пять лет. Кризис может быть преодолен только на основе грамотно поставленного управления и выбора нового вектора развития, направленного на реализацию интересов казачества с учетом требований современной действительности. В этой связи роль системы органов политико-административного управления и регулирования в модернизации казачьих обществ будет возрастать.

По теме исследования опубликованы следующие работы:

1. Роль донского казачества в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области//Финансово-экономический механизм государственного и муниципального управления в России//Материалы по результатам студенческой научно-теоретической конференции. Апрель 2001 г./ Отв. Ред. Л.А. Батурич. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2001. – 0,07 п.л.
2. Деятельность администраций по усилению роли казачества в социально-экономическом развитии территорий//Донской юридический институт: Казачий сборник. Вып. 3./ Отв. Ред. Е.И. Дулимов. Ростов н/Д.: ДЮИ. 2002. – 0,18 п.л.
3. Роль регионализации высшего образования в процессе построения системы казачьего образования и воспитания/ Повышение качества образования как проблема вузовской педагогики: Материалы III региональной научно-

- методической конференции 12.02.2004 г./Под общей ред. Э.М. Лисс, Г.А. Воронцова. – Ростов-на-Дону: «Фолиант», 2004. – 0,17 п.л.
4. Южнорусское казачество и этнополитические конфликты на Дону и Северном Кавказе/ Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения / Отв. Ред. В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2003 – (в соавторстве с Кислицыным С.А. и Шолоховым В.Л) – 0,45 п.л.
 5. Становление политической субэлиты казачьего движения Юга России: опыт и проблемы/ Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России. Материалы научно-практической конференции. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 0,13 п.л.
 6. Политико-административное управление казачьими реестровыми войсками Юга России / Ученые записки ДЮИ. Т.23/Отв. ред. Е.И. Дулимов. – Ростов н/Д.: Изд-во ДЮИ, 2004 – 0,5 п.л.
 7. Система органов политико-административного управления реестровых казачьих обществ Юга России и ее значение в управлении казачьими обществами Южного федерального округа/ Донской юридический институт: Казачий сборник. Вып. 4 /отв. Ред. Е.И. Дулимов. – Ростов н/Д.: ДЮИ, 2004. – 1 п.л.

Подписано к печати 27.05.05. Объем 1,1 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ № 37/5

344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС

#13723

РНБ Русский фонд

2006-4
8810