На правах рукописи

Прокопенко Елена Евгеньевна

САМОУПРАВЛЕНИЕ КАЗАЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА (НА МАТЕРИАЛАХ КУБАНСКОГО И ТЕРСКОГО КАЗАЧЬИХ ВОЙСК)

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Ставрополь - 2006

Работа выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: доктор философских наук, доцент **Гриценко Галина Дмитриевна**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор **Передерий Сергей Васильевич**

доктор юридических наук, профессор **Казачкова Земфира Мухарбиевна**

Ведущая организация: **Ростовский государственный педагогический университет**

Защита диссертации состоится 25 апреля 2006 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан «24» марта 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета В.Е. Черникова

2006А
6811

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Процесс демократизации российского общества актуализирует вопрос о становлении и развитии демократических институтов, к числу которых относится местное самоуправление как территориальная общественная система власти. Формирование органов местного самоуправления как социально-политической основы развития гражданского общества, его самоуправляющихся структур и институтов происходит в условиях политических трансформаций, что делает этот процесс неоднозначным, противоречивым. Именно поэтому актуально исследование особенностей процесса становления и развития самоуправления в современной России.

История развития местного самоуправления свидетельствует о многообразии форм его функционирования, одной из которых является казачье самоуправление. Определение роли самоуправления казачества в демократических преобразованиях российского общества актуализирует данное исследование.

Изучение эволюции самоуправления казачества, политического взаимодействия государственной власти и казачьего самоуправления позволит определить тенденции развития основ самоуправления в современных условиях России и трудности в их реализации.

В настоящее время казачество предстает, с одной стороны, как социокультурная, а с другой стороны, как территориальная общность, которая сталкивается с трудностями самоидентификации. В связи с этим востребованным является изучение традиционных и новых форм самоорганизации казачества, их сотрудничества с институтами существующей политической системы.

Казачество в российском обществе неоднородное социокультурное и социально-территориальное образование. Принято говорить о Донских,

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
09 73

Кубанских, Поволжских казачьих общинах. Они характеризуются своей историей развития, разным влиянием на социально-политические процессы российского общества, различными образцами функционирования местной власти в регионах России, что важно для создания современных моделей местного самоуправления. Необходимость выявления роли и места Кубанского и Терского казачества в демократических процессах на Юге России также актуализирует рассматриваемую проблематику.

В силу перечисленных причин разработка проблем казачьего самоуправления имеет теоретико-практическую значимость и несомненную самостоятельную ценность, что и послужило причиной обращения к исследованию рассматриваемой проблематики.

Степень научной разработанности проблемы. Большое число исследований проблем демократизации, государственной власти и местного самоуправления свидетельствует как об их актуальности, так и многоаспектности данной темы. Теоретическую основу работы составляют труды отечественных и зарубежных ученых в области политологии, философии, истории, государственного управления, поскольку данная проблематика носит междисциплинарный характер.

Основы учения об управлении обществом сложились еще во времена древнегреческих мыслителей Платона и Аристотеля. Идеи современного учения о правовом государстве сформулированы в трудах Т. Гоббса, Т. Джефферсона, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Ж-Ж. Руссо и получили дальнейшее развитие в работах западных политологов Г. Моргентау, Р. Арона, С. Липсета и др., а также таких отечественных политологов, как И.А. Василенко, В.Я. Гельмана, З.М. Зотовой, В.Ф. Халипова и др.

Проблемами перехода к демократии и устойчивым функционированием демократического общества занимались М. Вебер, Р. Даль, Т. Карозерс, В. Лобер, М. Паренти, Д. Ростоу, А. де Токвиль, К. Шмитт. Вопросы демократизации рассматривались также в работах

российских ученых М.М. Лебедевой, Л.В. Сморгуновой, О.Г. Харитоновой и др.

Анализ государственного управления и местного самоуправления в XIX – начале XX вв. проводили И.П. Белоконский, Л.А. Велихов, Б.Б. Веселовский, А.Д. Градовский, П.П. Гронский, М.А. Курчинский, А.Г. Михайловский, В.И. Немчинов, Б.Н. Чичерин, в работах которых сформулированы основные принципы самоуправления: децентрализация, независимость и выборная основа формирования.

Общественную природу местного самоуправления, его сущность, основные понятия и принципы, которые определяют социально-политическую значимость этого института власти, рассматривают в своих работах такие ученые, как В.Г. Игнатов, С Л. Маслов, Б.Н. Миронов, Е.Е. Некрасов, Н.В. Понеделков, А.В. Старостин, В.И. Хрипун, Н.Н. Щепкин.

К изучению феномена российского казачества, определению его места и роли в обществе обращались многие исследователи на разных этапах развития российского государства.

В дореволюционный период казачество как социально-политический феномен изучали Н.М. Карамзин, В.О. Ключевский, Н.И. Костомаров, И.Д. Попко, В.А. Потто, В.Н. Татищев, которые заложили основу для дальнейших исследований этого явления.

Вопросам происхождения казачества посвятили свои работы многие ученые. Как определенный субэтнос казачество рассматривают Г.В Губарев, И.М. Каманин, П.Н. Лукичев, Е.П. Савельев, А.П. Скорик, исследуя казачью национальную самоидентификацию и культурно-бытовое своеобразие. Р.Г. Тикиджьян, Б.Е. Фролов, опираясь на большое количество документированных фактов, подчеркивают полиэтничность происхождения казачества. И.Я. Куценко считает, что казачество – это своеобразная самобытная народная демократия, превратившаяся в служилое сословие. Особой точки зрения придерживаются В.Б. Антонович и Ф.А. Щербина,

которые связывают происхождение казачества с древнерусскими вечевыми общинами.

Общую картину жизни казачества описывают в своих работах Н.И. Бондарь, Г.П. Губанов, М.Ф. Куракеева, Ф. Понамарев, С.И. Попов, Е.Ю. Рокосуев, С.К. Сагнаева.

Особенностями жизнедеятельности казачества, проживающего на разных территориях, процессами его институционализации и политизации занимаются Г.Ф. Благова, А.В. Венков, В.Б. Виноградов, Л.Б. Заседателева, А.Г. Масалов, Т.В. Таболина, В.П. Трут, Л.Л. Хоперская.

Однако, несмотря на наличие значительного числа исследований, посвященных проблемам самоуправления казачества, все же за пределами рассмотрения остается значительный пласт вопросов о казачьем самоуправлении, что показывает научно-познавательную и политико-практическую значимость политологического исследования самоуправления казачества в условиях демократизации российского общества.

Объектом исследования является самоуправление казачества как форма местного самоуправления.

Предметом исследования выступают политико-правовые факторы и особенности эволюции и развития казачьего самоуправления в условиях демократизации современного российского государства.

Цель исследования – выявить место и роль самоуправления казачества в условиях демократических преобразований российского общества.

Для достижения поставленной цели решались следующие **задачи**:

- уточнить понятие «самоуправление казачества» в рамках политической науки;

- выявить характер эволюции политико-правового обеспечения казачьего самоуправления и специфику генезиса самоуправления казачества в российском государстве;

- определить особенности политического взаимодействия государственной региональной власти и казачьего самоуправления;

- рассмотреть влияние современного российского законодательства о казачестве на процесс становления и развития самоуправления казачества;

- исследовать политическое сознание современного казачества в контексте развития местного самоуправления;

- раскрыть роль казачьего самоуправления в поддержании стабильности в полиэтничном регионе и обозначить функции казачьего самоуправления в современном демократическом государстве.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили общетеоретические и теоретико-прикладные работы политологов, юристов, историков, социологов, философов, рассматривающих вопросы местного самоуправления в условиях формирования основ гражданского общества в России.

В соответствии с особенностями темы, объектом и предметом исследования методологическую основу составляет совокупность подходов, позволяющих реализовать цели и задачи, обеспечить достоверность полученных результатов.

Для анализа взаимодействия государственной власти и казачьего самоуправления, их оценки с точки зрения общего блага, справедливости, свободы применялся нормативно-ценностный подход.

При исследовании природы казачьего самоуправления, динамики процессов развития и детерминирующих его предпосылок и факторов, которые требуют хронологической фиксации определенных событий и фактов, а также при выявлении связи прошлого и настоящего использовался историко-логический подход.

На основе компаративного подхода были рассмотрены и выявлены существенные отличительные признаки Кубанского и Терского казачьих войск, их соотношение друг с другом, а также черты сходства и различия.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют нормативно-правовые акты органов государственной власти, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, в том числе указы Президента РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты Правительства Ставропольского и Краснодарского краев.

В качестве эмпирической базы использовались архивные и информационно-аналитические документы органов государственной власти и казачьих обществ, а также результаты социально-политических исследований проблем современного казачества.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- уточнено понятие «самоуправление казачества» и обосновано, что казачье самоуправление есть специфическая форма местного самоуправления в современном российском обществе, основанная на принципах добровольности и самоорганизации;

- на основе ретроспективного анализа политико-правовой базы эволюции казачьего самоуправления в российском обществе было обосновано, что российское государство поддерживало самоуправление казачества для сохранения и укрепления его социально-политической и военной силы как опоры государственной власти;

- определены социально-политические особенности взаимодействия государственного управления, местного самоуправления и самоуправления казачества и доказано, что сущность и характер взаимодействия государственной власти и казачьего самоуправления на современном этапе обусловлены особенностями политического развития Российской империи, которые проявляются в высокой степени централизации государственной власти;

- на основе компаративного анализа современной политико-правовой базы развития самоуправления Кубанского и Терского казачьих войск

выявлены особенности и характерные черты процесса возрождения их самоуправления;

- исследовано политическое сознание современного кубанского и терского казачества как идейной основы казачьего самоуправления и показано, что основными ценностями политического сознания казачества являются патриотизм, долг, честь, сохранение культурных и духовных традиций, реализация и защита гражданских прав и свобод казаков;

- показана позитивная роль казачьего самоуправления в снижении конфликтогенного потенциала на Северном Кавказе и обосновано, что наиболее значимой государственной функцией казачьего самоуправления в современном российском государстве является охранительная функция.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Самоуправление казачества как специфическая форма местного самоуправления является добровольной организацией казаков для решения вопросов внутренней жизни казачьей общины и существует параллельно с органами местного самоуправления. Специфика казачьего самоуправления проявляется с одной стороны в том, что оно основывается на принципах непосредственного участия в управлении, выборности, равноправия, гласности, свободы, с другой – принципах законности, подконтрольности и подотчетности органам государственной власти разных уровней, органам местного самоуправления.

2. Политические основы казачьего самоуправления определяются характером взаимодействия казачества и государственных органов. Процесс развития казачьего самоуправления, отраженный в политико-правовых документах, представляет собой взаимосвязанную деятельность казачьих объединений, органов государственной власти и местного управления. На различных этапах существования казачьей самоорганизации государство использовало это уникальное сообщество в политических целях для усиления власти государя в «свободолюбивых» и «непокорных» окраинах Российской

империи. Под сильным государственным воздействием происходило администрирование казачьих органов самоуправления со стороны центральной власти. В советский период казачье самоуправление было упразднено окончательно, что и послужило причиной трудностей возрождения казачьего самоуправления в его первоначальной форме на современном этапе демократизации российского общества.

3. Казачье самоуправление всегда – и в период Российской империи, и на современном этапе развития российского общества являлось объектом государственно-правового регулирования и взаимодействовало с центральными органами на основе законодательства, нормативно-правовых актов органов государственного управления и местного казачьего самоуправления. Для системы управления в казачьих областях характерно сочетание начал российской государственной централизации и общинно-этнической автономии с предоставлением прав внутреннего самоуправления. Однако самостоятельность казачьих общин была ограничена внешними административно-политическими рамками и приводила к огосударствлению казачьего самоуправления.

4. Самоуправление кубанского и терского казачества выделяется как автономная система в организационной структуре государственного управления Российской Федерации со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением. Самоуправление казачества, его возрождение в условиях демократизации российского общества связано с развитием институтов гражданского общества, сопровождается получением политико-правового статуса и реализацией функций, не противоречащих общегосударственным интересам и конституционным правам граждан. Основу правового регулирования казачьего самоуправления, его нормативно-регулирующую систему создает современное законодательство Российской Федерации.

5. Особенности политического сознания современного кубанского и терского казачества, проявляющиеся в преобладании традиционных для казачества ценностей, обусловлены организацией военно-патриотического воспитания, которое воплощается в подготовке казаков к военной и иной службе, в осуществлении мер по гражданской и территориальной обороне, в проведении духовно-нравственного воспитания казаков, в сохранении и развитии казачьих традиций и обычаев. В последнее время казачество активно стремится восстановить традиционные формы управления казачьим обществом.

6. Специфика Северо-Кавказского региона как конфликтогенного и полиэтничного отразилась на типологизации функций казачьего самоуправления Основной функцией кубанского и терского казачества становится охранительная, которая проявляется в охране общественного порядка, участии в невойсковой охране государственной границы Российской Федерации, охране объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, охране объектов жизнедеятельности населения, несении природоохранной и экологической службы. Второй значимой функцией Кубанского и Терского казачьих войск является функция консолидации, направленная на развитие дружбы и сотрудничества, поддержание мира и согласия между народами Северного Кавказа, а также создание организаций и общественных объединений, содействующих укреплению обороны южных рубежей страны.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использовать его основные выводы для уточнения категориального аппарата политической науки при дальнейшем исследовании проблемы взаимодействия важных компонентов современного российского общества – государственной власти и местного самоуправления.

Практическая значимость исследования. Выводы и положения, изложенные в диссертации, могут быть полезными при определении

стратегического курса и выборе главных ориентиров, способных обеспечить эволюционное развитие системы казачьего самоуправления, при решении вопроса оптимизации взаимоотношений органов государственной власти и органов казачьего самоуправления, для оказания практической помощи органам казачьего самоуправления в обеспечении эффективности их деятельности.

Результаты исследования также могут применяться органами казачьего самоуправления для повышения общей политической культуры казачьих обществ, формирования способности к правильной оценке явлений, имеющих место в практике самоуправления.

Материалы исследования можно использовать в качестве информационной базы, при разработке спецкурсов по политологии, при написании методических пособий и рекомендаций по проблемам взаимодействия государственной власти и казачьего самоуправления.

Апробация работы. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политологии и социологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите в диссертационном совете по специальности 23.00.02. – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Основные положения диссертационного исследования излагались на теоретико-методологическом семинаре преподавателей и студентов по проблемам местного самоуправления на кафедре истории и теории государства и права Северо-Кавказского государственного технического университета, а также представлялись на XXXI научно-технической конференции по результатам работы профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов СевКавГТУ (Ставрополь, 2001 г.). Важные моменты и результаты диссертационного исследования нашли отражение в 4 публикациях общим объемом около 3 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы. Общий объем работы – 222 страницы машинописного текста. Список литературы насчитывает 275 источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и основные задачи исследования, определяются теоретико-методологические основы, указываются и обосновываются элементы научной новизны, освещается теоретическая и практическая значимость исследования и его апробация, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основы изучения самоуправления казачества», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу возникновения, развития и функционирования государственной власти, местного и казачьего самоуправления.

В первом параграфе «Самоуправление казачества как проблема политологического анализа» рассматривается в контексте политической науки самоуправление казачества, которое является специфической формой местного самоуправления в современной системе российского общества в условиях демократизации. Проводится анализ понятий «самоуправление» и «самоуправление казачества».

Неотъемлемой частью государственного механизма является действенная структура самоуправления, которая предполагает совпадение объекта и субъекта управления. Выступая одной из форм организации человеческого общежития, самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Местное

самоуправление применимо к отдельным регионам или общинам, оно предполагает децентрализацию управления, обеспечивающую автономию нижестоящих административных единиц по отношению к центру, выборность высших должностных лиц, широкое непосредственное участие граждан в управлении с помощью общественных советов.

Казачье самоуправление включает в себя такие элементы, как самоорганизация, саморегуляция и самодеятельность. Самоорганизация выражается в способности казачества, проживающего на определенной территории, создавать органы и выдвигать людей, наделенных с общего согласия правом управлять делами казачьего общества. Саморегуляция предполагает способность казачества вырабатывать собственные социальные нормы обычаи, нравы, коллективные привычки, обряды, ритуалы и т.д., а также организованно обеспечивать их реализацию. Самодеятельность проявляется в способности казачества, осознающего свое единство, самостоятельно осуществлять хозяйственные и иные действия, используя для этого собственные ресурсы.

Политическая теория казачьего самоуправления строится на доминировании таких черт, как выборность органов и публичность деятельности, что позволяет выделить следующие особенности развития самоуправления казачества в России:

- влияние институтов обычного права на формирование системы казачьего самоуправления;
- влияние геополитических факторов на роль и значение казачьего самоуправления;
- особая роль казачьей общины в функционировании самоуправления;
- способность российского законодательства учитывать казачьи традиции самоуправления.

Опыт исследования в условиях демократизации российского общества показывает, что казачья община действительно участвует в управлении и

выполняет определенные властные функции. Это относится к прямой форме демократии, возможной в сравнительно небольших, локальных коллективах, которым передается право вынесения простых, не требующих квалификации решений. В современном мире прямая демократия встречается главным образом на уровне местного самоуправления.

Во втором параграфе «Казачье самоуправление в историко-политологической ретроспекции» исследуется становление и развитие казачьего самоуправления, которое активно использовалось государством в военно-политических целях при жестком администрировании со стороны органов власти.

На формирование самоуправления казаков оказал влияние целый ряд факторов: традиции и обычаи Запорожского казачьего войска, законодательные акты царского правительства, циркуляры, приказы и распоряжения местной административной власти, в отдельных случаях резко ограничивающие сферу действия центральных законов.

Анализ политико-правовых документов царской России (Положения об управлении Черноморского войска 1827 г. и 1842 г., Положения об управлении в казачьих войсках 1870 г., Положения об общественном управлении станиц казачьих войск 1891 г.) позволил сделать следующие выводы: во-первых, казачье самоуправление за рассматриваемый период претерпело определенные изменения; во-вторых, казачьим общинам предоставлялись права, соответствующие их предназначению в качестве организации казаков и важного компонента экономической и политической системы российского общества. Большинство законодательных актов центральной государственной власти ограничивало самостоятельность местного общественного управления, способствовало его бюрократизации, создавало видимость эффективного управления в интересах всего казачества. Однако процесс развития казачьего самоуправления, отраженный в политико-правовых документах, свидетельствует о взаимосвязанной

деятельности казачьих объединений, органов государственной власти и местного управления.

Как показывает эволюция организационных структур казачества, источники этого уникального социального образования кроются в исторических традициях, ставших основой его организации, регулирующих деятельность казачества.

В третьем параграфе «Политическое взаимодействие государственной региональной власти и казачьего самоуправления» выявляются социально-политические особенности взаимовлияния государственного управления, местного и казачьего самоуправления.

Взаимообусловленность государственной региональной власти и казачьего самоуправления имеет ряд закономерностей Наибольшая эффективность самоуправления приходится на эпохи, когда структуры местного и казачьего самоуправления оптимально сочетаются при организационной поддержке сильного государства. Успешное развитие местного самоуправления невозможно при ослабленном государстве, а также антагонизме между местным самоуправлением и осуществлением функций государственной властью на местах.

Перспективы совершенствования местного и казачьего самоуправления не могут быть связаны с тенденцией децентрализации государственной власти. Исторический опыт свидетельствует, что неконтролируемая децентрализация и демонтаж центров государственной власти, под каким бы видом это не происходило, не улучшают возможности местного самоуправления, а, напротив, сковывают их, болезненно сказываются на самоуправленческих процессах.

Следует отметить, что на современном этапе развития российского общества, как и в имперский период, казачье самоуправление остается объектом государственно-правового регулирования и взаимодействует с центральными органами власти.

Характер системы политического взаимодействия государственной региональной власти и местного самоуправления зависит от формы и типа государства, исторических, геополитических условий существования. В связи с этим, на органы местного самоуправления возлагаются разные функции и компетенция. Одной из важнейших форм контроля над местным самоуправлением является регулирование его деятельности государством.

На Северном Кавказе при установлении единства с Россией верховная государственная власть была предоставлена императорскому наместнику, наделенному широкими правами в вопросах местного гражданского и военного управления. Как личный представитель монарха на Кавказе, наместник имел неограниченные политические полномочия. В функции наместничества входило взаимодействие с губернаторами, вице-губернаторами и другими главами административных структур разных уровней.

Характер местной власти казачества складывался по принципу дуализма. Государственные чиновники, будучи представителями центральной власти, постепенно занимали руководящее положение на территории общин, живущих по принципам самоуправления. Этим подтверждался приоритет государственных начал в самоуправленческой казачьей сфере. Часто государственные функции перекладывались на органы местного самоуправления, а государство оставляло за собой лишь контрольные полномочия.

Расстановка акцентов в организации местной власти и казачьего самоуправления произошла в период возвышения фигуры губернатора, который приобрел административную власть и управлял губернией с помощью коллегиального органа – губернского управления, где заседали представители местных казачьих общин. В это время на фоне укрепления государственной власти местное самоуправление значительно ослабевает.

Во второй главе «Политические и правовые основы самоуправления в Кубанском и Терском казачьих войсках» анализируется современный период развития самоуправления казачества, новое российское законодательство о казачестве, политическая субъективная основа местного самоуправления и проблемы казачьего самоуправления в полиэтничном Северо-кавказском регионе.

В первом параграфе «Современная политико-правовая основа развития самоуправления казачества» рассматривается процесс возрождения казачьего самоуправления на современном этапе российского общества.

Анализ политико-правовой основы развития казачьего самоуправления позволяет выделить несколько этапов, показывающих роль государственных органов в системе самоуправления (на основании изучения Федерального закона РФ № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., вступившего в силу с 1 января 2006 г. и Федерального закона № 154–ФЗ «О государственной службе российского казачества» от 5 декабря 2005 г):

1. Создание нормативно-правовой базы местного самоуправления и казачьего самоуправления на основе Конституции РФ.
2. Разработка федерального законодательства, регулирующего сферы деятельности местного и казачьего самоуправления.
3. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации.
4. Нормотворческая деятельность муниципальных органов по казачеству.

Подчеркивая позитивный характер традиций казачьего самоуправления как определенной формы проявления социальной активности, следует отметить невозможность реализации традиционных самоуправленческих форм казачества в современных условиях, в связи с изменением социально-экономических условий его существования Сегодня потомки казаков не составляют особой общинной организации, являясь равноправными

гражданами демократического государства. Поэтому возрождение казачьего самоуправления возможно лишь на основе Конституции РФ и законодательства о местном самоуправлении.

К настоящему времени для создания нормативной базы статуса войсковых казачьих обществ и восстановления казачьего самоуправления сделано многое: с 1992 г. действуют указы, распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и директивы Минобороны, МВД, а также приказы других министерств и ведомств. В них отчетливо прослеживается тенденция создания правовой базы, необходимой для возрождения самоуправления казачества на принципах демократии при сохранении прежних традиций. Начало этому процессу положил Указ Президента РФ «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов»» от 15 июня 1992 г. в отношении казачества, затем последовало Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1992 г. «О реабилитации казачества», которое отменило незаконные акты, принятые с 1918 г., разрешавшие репрессивные меры в отношении казачества. Оно установило территориальное общественное самоуправление в местах компактного проживания казаков в традиционных для казачества формах, в соответствии с Законом РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

С 1996 г. принимается комплект Указов Президента РФ, направленных на повышение статуса казачества. Указ «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» от 16 апреля 1996 г. придал организованный характер казачьему движению. Утвержденное этим Указом «Временное положение о государственном реестре казачьих обществ» регламентировало порядок внесения в реестр, конкретные обязательства членов казачьих обществ по несению государственной и иной службы, отраженной в уставах казаков.

Существенную поддержку казачье движение получило после принятия Указа Президента РФ «Об утверждении положения о Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» от 9 июля 1997 г.

5 декабря 2005 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», главная ценность которого состоит в признании государством существования в России казачьего сообщества. Согласно Закону казаки получают статус госслужащих, могут входить в специализированные войсковые части МВД и Минобороны, а деятельность их оплачивается из бюджета.

Анализ политико-правовой базы самоуправления казачества показывает, что общественно-политическая потребность в самоуправлении во многом обусловлена необходимостью выдвижения в гражданском обществе таких общественных формирований, которые, подобно традиционному российскому казачеству, консолидируют социально-территориальные общности.

Во втором параграфе «Политическое сознание современного казачества как субъективная основа развития местного самоуправления» прослеживается связь процессов демократизации с политическим сознанием казачества в контексте местного самоуправления.

Казачье самоуправление интересно для исследования, поскольку во многих странах есть примеры государственной службы особого свойства, подобные исполнению воинских обязанностей казачеством. Федераты Римской империи, стратиоты Византии, янычары Блистательной Порты, мамелюки Наполеона, техасские рейнджеры и калифорнийские фронтиеры – все они сходны с казаками. Казачество в современной России, являясь частью общества, поддерживает демократические принципы и имеет свою систему самоуправления.

Возрождение и развитие самоуправления казачества приобрело значительный размах, стало определять тенденции политической ситуации

во многих регионах России, большинство из которых оказалось затронуто локальными межнациональными и межэтническими конфликтами. Поэтому можно сказать, что казачья общность со своей системой самоуправления стала постепенно приобретать некоторую политическую популярность, которую поддерживают жители бывших союзных республик, поскольку видят в них едва ли не единственную защиту. Это благодаря тому, что в казачьем самоуправлении издавна существовали принципы демократизма, выборности, открытости и ответственности друг перед другом, позволяющие воспитывать преданных государству людей, дорожащих семейной честью, бережно относящихся к своим корням. Казачья община (войско) воспринимается как структура, которая может обеспечить политическую, административную, хозяйственную самостоятельность, гарантировать безопасность своих членов, их реальное равенство, и заменить существующие ныне неэффективные формы управления.

В параграфе отмечено, что подготовка документов по казачеству и казачьему самоуправлению высвечивает жесткое противоборство интересов, делает наглядным процесс лоббирования разными силами законопроектов. Тем не менее, постепенно выстраивается государственная вертикаль управления казачьими обществами:

1. Создано Главное управление казачьих войск при Президенте Российской Федерации.

2. В федеральных министерствах и ведомствах, заинтересованных в использовании потенциала казачества (Минобороны, ФПС, МВД, Минсельхозпром, Госкомзем), созданы соответствующие структуры.

3. В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации созданы департаменты, управления, комитеты, комиссии, отделы, имеются уполномоченные по казачеству. В ряде регионов соответствующие уполномоченные имеются и в районах. Отдельные главы районных администраций являются атаманами казачьих структур.

4. Атаманы войск, избранные кругом казаков, по представлению Главного управления утверждаются Президентом РФ, представляются руководителям субъектов Российской Федерации на уровне заместителя председателя Правительства России. Они назначаются на должности федеральных государственных служащих.

5. Атаманы окружных (отдельских) казачьих обществ по представлению атаманов войск и атаманы отдельных округов (отделов) назначаются в ряде регионов на должности в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления.

6. В депутатский корпус субъектов Российской Федерации входят члены казачьих обществ.

В политике российского государства все более проявляется заинтересованность к становлению самоуправления казачества. Динамика этого процесса во многом зависит от государственной поддержки путем формирования правовой базы, создания условий для организации службы казачества, совершенствования форм хозяйствования казачьих обществ. Вследствие этого деятельность казачьих организаций с их определенной системой самосознания становится одной из определяющих характеристик *политической жизни Юга России, специфической региональной проблемой.*

В третьем параграфе «Роль казачьего самоуправления в снижении конфликтогенности в полиэтничном регионе (на примере Ставрополья)» обоснованы стимулирующие факторы возрождения казачьего самоуправления: обострение национальных конфликтов, нестабильность и *социальная напряженность.*

Со стороны государственных органов создается база для возрождения казачьего самоуправления, в которой прослеживается осмысление самоуправления на принципах демократии и сохранения прежних традиций, учитывается влияние этнического компонента казачьей идеологии, особенно в регионах межнационального обострения.

Казачьи органы самоуправления стремятся выполнять активную роль в регулировании миграционных процессов на Северном Кавказе. Для решения задач укрепления мира и безопасности в регионе привлекаются казачьи общества, которые представляют интересы значительной части населения. Объективные потребности участия казаков в укреплении государственности, мира и согласия на Северном Кавказе связаны с реальными процессами, отличающимися большой социально-политической напряженностью и конфликтностью.

Можно выделить особенности регулирования, сформировавшиеся в том числе и под непосредственным влиянием казачьих структур. В Ставропольском, Краснодарском краях, Ростовской области и в республиках Северного Кавказа они обусловлены национальным составом и направленностью миграционных потоков, что приводит к обострению межэтнических отношений. Основными источниками миграции в эти регионы являются Чечня, Казахстан, Грузия (Абхазия), Украина, Узбекистан. Потоки внутренней экономической миграции идут с территории Северо-Кавказских республик, Дальневосточного, Западносибирского регионов и районов Крайнего Севера. В результате ограничения миграционных процессов в Краснодарском, Ставропольском краях произошло общее снижение миграционного прироста.

Казаки, испытывающие на себе реальные проявления современного национализма, сепаратизма, религиозного экстремизма и терроризма, пытаются стабилизировать социально-политическую ситуацию в регионе, консолидировать деятельность казачьих обществ на принципах традиционных казачьих общин с органами местного самоуправления.

В плюралистических, открытых обществах рациональная регуляция конфликтов ведет к контролируемой эволюции. Конфликты становятся стабилизаторами общества, следовательно, выполняют позитивную

функцию. Однако известно, что конфликт имеет дисфункциональные последствия, проявляющиеся в девиантном поведении людей.

Необходимо заметить, что резко националистические высказывания со стороны казачества встречаются редко. Даже в регионах с преобладающим русским населением казаки предпочитают не вступать в межэтнические конфликты. Особенно осторожны реестровые казаки, поскольку любой их демарш в сфере межэтнических отношений может быть оценен как политическая деятельность, что вступает в противоречие с действующим законодательством Российской Федерации, регламентирующим основы государственной службы. Но если руководители Краснодарского и Ставропольского краев видят в реестровом казачестве силу, которую можно использовать и для укрепления собственных политических позиций, и как рычаг влияния на другие политические силы, то руководством республик воспринимает казачество как оппозицию.

Возрождаемое на основе демократизации российского общества казачье самоуправление позволяет регулировать отношения в полиэтничных регионах при помощи государственной политики. Решая конфликтные вопросы, казачество на примере своего самоуправления стремится к стабилизации положения в Северо-Кавказском регионе. Заинтересованность в спокойствии конфликтогенного полиэтничного региона наряду с потребностью выполнять роль политического стабилизирующего фактора – важнейшие побудительные причины деятельности казачества.

В Заключении сформулированы выводы и подведены итоги исследования, предложены рекомендации для дальнейшей разработки политологической и этнополитической проблематики.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Прокопенко Е.Е. Некоторые вопросы организации казачьего самоуправления // Материалы XXXI научно-технической конференции. Ч. II.– Ставрополь: Изд-во Северо-Кавказского государственного технического университета, 2001. – С. 36 – 37.
2. Прокопенко Е.Е. Эволюция законодательства о казачьем самоуправлении // Право: Сборник научных трудов. – Вып. 4. - Ставрополь: Изд-во Северо-Кавказского государственного технического университета, 2002. - С. 120 – 126.
3. Прокопенко Е.Е. Политический облик казачества: его идеалы и представления // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета: Сборник научных трудов. Вып. 9. – Ставрополь: Изд-во Северо-Кавказского государственного технического университета, 2005. – С. 53 – 61.
4. Прокопенко Е.Е Политическое взаимодействие государственной региональной власти и казачьего самоуправления // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: Сборник научных трудов. – Вып. XV. – М.: Изд-во «Век книги – 3», 2006. – С. 174 – 176.

Подписано в печать 20.03.2006 г.
Формат 60x84 1/16 Усл. печ. л. - 1,6 Уч.- изд. л. - 1,1
Бумага офсетная. Печать офсетная. Заказ 200 Тираж 100 экз.
ГОУ ВПО «Северо-Кавказский государственный технический университет»
355029, г. Ставрополь, пр. Кулакова, 2

Издательство Северо-Кавказского государственного технического университета
Отпечатано в типографии СевКавГТУ

2006A
6811

P-6811