

## Организационно-экономические модели развития казачьих обществ в регионах Российской Федерации

© 2011 А.Д. Беглов

кандидат технических наук,

председатель Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества

В статье проведен анализ основных моделей организации казачьих обществ в современных условиях развития региональных экономических систем в России. Обозначены возможности совершенствования базовой модели в зависимости от специфики конкретной территории.

*Ключевые слова:* региональная экономика, организационно-экономическая модель, структура управления, стратегическое планирование, казачье общество.

В основе традиционного хозяйственного уклада жизни казаков лежало умелое, отточенное веками сочетание частного и общинного хозяйства и землепользования. Основное производство сельскохозяйственной продукции осуществлялось в частных хозяйствах. Угодьями (водоемы, выпасы, лес и др.) распоряжалось казачье общество. Оно же выполняло функции согласования и регулирования экономических интересов в рамках территории станицы. В настоящее время, когда организационно-экономические механизмы деятельности казачьих обществ подвергаются реформированию, необходимо провести детальный анализ объекта такого процесса.

Первичным уровнем управления казачьим обществом является станица. В начале XX в. она одновременно выполняла ряд разнородных по своей природе функций: 1) органа казачьего местного самоуправления (организация и содержание общественной инфраструктуры, мировой суд, организация воспитания подрастающего поколения и др.); 2) органа кооперации отдельных казачьих хозяйств при реализации общинных хозяйственных проектов; 3) нижнего звена организации исполнения государственной службы и государственных повинностей.

Станичными повинностями являлись подводная (т.е. несение казаками дежурства в станичном правлении с собственной лошадей и подводой (повозкой) для перевозки служебной документации, пакетов, проезжавших по служебным делам представителей войсковой, а при необходимости и гражданской областной администрации), в казачьих войсках Востока страны она зачастую называлась гоньбой; обеспечение постоянного сообщения по рекам (летом на лодках, зимой - по льду на санях), что особенно важным было в Амурском и Уссурийском войсках вследствие отсутствия там дорог; постоянная (т.е. предоставление жилых помещений проезжавшим мимо или командированным в конк-

ретную станицу должностным лицам и проходящим войскам); несение караульной службы при станичных правлениях и на других важных общественных объектах (например, при запасных хлебных магазинах (складах)); содержание летучей почты (экстренной связи посредством специальных верховых посыльных); выполнение казаками обязанностей вестовых при мировых судах.

Казаки осуществляли строительство и ремонт общественных зданий и хозяйственных объектов в своей станице, плотин, станичных мельниц, паромов, перевозов, общественных зимовников, сенокосение станичных лугов и пойм, благоустройство станичных территорий и т.п. Кроме этого, они привлекались и к другим специальным работам, носившим нерегулярный или разовый характер, таким, как техническая и охранная помощь при межевании земель, сборе налогов, переписи населения и тому подобных мероприятиях.

В станицах всех войск, кроме Оренбургского, также был установлен обязательный ежегодный сбор хлеба или денег на его покупку в общественные станичные хлебные магазины (склады). Это был продовольственный страховой фонд на случай чрезвычайных обстоятельств (неурожая, гибели посевов и т.п.). Из этих же хлебных магазинов выдавались семенные и продовольственные ссуды нуждающимся казачьим хозяйствам, оказывалась безвозмездная помощь казакам и их семьям в экстраординарных случаях (потеря или тяжелая болезнь кормильца семьи, пожар и т.п.). В отличие от всех остальных войск, в Оренбургском станичные хлебные магазины пополнялись за счет сохранявшейся так называемой "общественной запашки" (т.е. посева, уборки и обмолота зерна, выращенного на общественных станичных землях).

Во всех казачьих войсках страны существовала окончательно оформившаяся и весьма ак-

тивно функционировавшая властно-управленческая система. В отличие от общероссийской, она имела ряд своих особенностей. Она одновременно вобрала в себя как гражданские, так и военные органы власти и управления. В некоторых войсках, главным образом азиатской части страны, властные структуры очень тесно сочлелись и взаимодействовали, можно сказать, как бы накладывались друг на друга, с местными общероссийскими гражданскими (губернскими) и военными (генерал-губернаторскими или военно-окружными) органами власти.

Казачья система власти и управления сочетала в себе соответствующие элементы трех уровней единой властно-управленческой вертикали: высшего (войскового), среднего (отдельского или окружного) и нижнего (станичного). Причем если первый высший уровень формировался и функционировал на основе решений, принимаемых правительственными органами, а средний - уже непосредственно войсковыми, то нижний - путем реализации волеизъявления казачьего населения на основе, естественно, существовавшего законодательства. Последний, в лице органов местного казачьего самоуправления (станичного и хуторского), обладал весьма значительными для своего уровня властными полномочиями. Принципы формирования и деятельности местных органов власти отличались своей демократичностью и открытостью.

Общественное управление станиц казачьих войск включало в себя станичное и хуторское управление. Станичное общество состояло из всех лиц войскового сословия, числившихся в конкретной станице и принадлежавших ей поселений. Станичное управление в каждом станичном обществе состояло из станичного сбора, станичного атамана, станичного правления и станичного суда. Станичный сбор состоял из станичного атамана, его помощников (там, где их не было - из их кандидатов), хуторских атаманов, судей, казначей и казаков-домохозяев.

В станицах, насчитывавших до 30 дворов, в сборе участвовали все казаки. В тех из станиц, где было от 30 до 300 дворов, на сбор делегировались 30 выборных. В станицах, имевших более 300 дворов, в работе сбора участвовало по одному выборному от 10 дворов. А в станицах, охватывающих свыше 1000 дворов, по решению областного, войскового или войскового хозяйственного правления число выборных могло быть уменьшено, но составлять не менее 100 чел.

Станичному сбору предоставлялись довольно большие полномочия по регулированию местных хозяйственных и иных вопросов, четко определенные в его правах и обязанностях. Ос-

новными из них являлись: избрание членов станичного управления, открытие начальных училищ и кредитных учреждений, установление общественных запашек, распределение поземельного довольствия между всеми поселениями станицы, выдача хлебных или денежных ссуд нуждающимся, контроль над исправным снаряжением казаков на службу, исключение из станичного общества его членов и прием новых.

Главой местной исполнительственной властью в станицах и хуторах являлись избираемые на сборах станичные и хуторские атаманы. Они должны были следить за порядком в своих станичных юртах и осуществлять широкий круг обязанностей по общественным и полицейским делам. Станичное правление состояло из станичного атамана, его помощников или кандидатов, станичного казначея и доверенных. В его ведении находились все дела данной станицы, а также местные хозяйственные и финансовые вопросы.

Решение в правлении принималось простым большинством голосов, а при их равенстве решающим был голос атамана. В станичном правлении должно было вестись 13 основных актов делопроизводства (метрическая книга, книга приговоров станичного сбора, ряд других книг, списков, инструкций, ведомостей).

Рассмотрим пример. Система управления в Кубанском войске включала в себя следующие элементы. Формально высшим должностным в крае был после восстановления в 1905 г. наместничества на Кавказе императорский наместник, который одновременно являлся и главнокомандующим Кавказским военным округом, и наказным атаманом Кавказских казачьих войск. Вся высшая гражданская и военная власть на территории войска принадлежала начальнику Кубанской области, совмещавшему свой пост с должностью наказного атамана Кубанского казачьего войска.

Органами гражданского управления являлись областное правление со своими подразделениями (административными, судебными, финансовыми, хозяйственными и пр.) и правления всех семи отделов области. В систему военного управления входили войсковой штаб со всеми своими подразделениями и отделы войска. Наказной атаман назначал атаманов отделов области, которые сосредоточивали в своих руках все функции управления как по военной, так и по гражданской части на территориях своих отделов. Они возглавляли существовавшие в каждом отделе правления, имевшие собственную структуру и штаты, и контролировали местное управление<sup>1</sup>. Органы местного казачьего самоуправления (ста-

ничные сходы, станичные правления во главе со станичными атаманами) осуществляли свою деятельность в соответствии с нормами “Положения об общественном управлении станиц казачьих войск” 1891 г.

В современной России Федеральным законом  $\square$  154 “О государственной службе российского казачества” установлено, что казачьи общества организуются в виде некоммерческих организаций на трех уровнях управления: 1) войсковое казачье общество (межрегиональный уровень); 2) окружное казачье общество (региональный уровень); 3) хуторское, станичное, городское казачье общество (первичный уровень).

Иерархично построенная структура взаимоотношений, когда следующий уровень производится путем вхождения в его состав обществ предыдущего уровня, полностью соответствует целям и задачам казачьих обществ. Однако такая система отличается серьезными недостатками для ведения экономической деятельности. Во-первых, форма некоммерческой организации имеет изъяны как в отношениях с другими хозяйствующими субъектами, так и в отношениях с государством. Во-вторых, данная система не включает в себя два ключевых элемента: хозяйствующих субъектов - казачьих хозяйств и предприятий, а также структуру федерального уровня, необходимую для координации деятельности. В-третьих, сами некоммерческие организации не ориентированы на поддержку казачьих хозяйственных проектов.

Для ведения активной хозяйственной деятельности структуру управления надо “достроить” как по вертикали, так и по горизонтали.

Принципиальная схема экономической вертикали включает в себя федеральный, войсковой и хуторской (станичный) уровни. Каждый уровень должен обладать собственными объемами компетенции по регулированию и поддержке казачьих хозяйств.

Горизонтальная структура представляет собой наличие соответствующих экономических советов на каждом уровне иерархии. Каждый из них ориентирован на исполнение соответствующих данному уровню задач и компетенций. Для уровня станицы это, прежде всего, организация первичной переработки, управление общественными ресурсами, организация первичного консалтинга и другие задачи. Совет должен состоять из представителей казачьих хозяйств, чтобы полностью отражать их интересы. Подчиняться он должен станичной системе управления.

Основной задачей окружного уровня является объединение возможностей казачьих хозяйств в рамках окружных проектов, организа-

ция обучения, консалтинга и инновационной деятельности, формирование финансово-кредитных и иных институтов экономической поддержки, организация лоббирования на региональном уровне.

Войсковой уровень должен обеспечивать реализацию межрегиональных проектов, лоббирование на федеральном и региональном уровне, организовывать систему подготовки кадров для казачьих хозяйств различных уровней, готовить законодательные инициативы для федерального уровня.

Федеральный казачий экономический совет выполняет функции организационно-методического сопровождения, организации межвойскового взаимодействия, осуществляет взаимодействие с казачьими диаспорами за рубежом, осуществляет функции лоббирования на федеральном уровне.

Принципиальное отличие организационно-экономических моделей развития казачьего общества состоит в разграничении функций, которые исполнял станичный уровень в традиционной модели хозяйственного уклада казаков, поскольку современным законодательством не предусмотрена соответствующая этой традиции юридическая форма. Предложенные Президентом РФ поправки к Федеральному закону  $\square$  154 предполагают решение этой проблемы путем расширения полномочий казачьих обществ, делая для них исключение из жестких рамок, предусмотренных для хозяйственной деятельности некоммерческих организаций (НО). После их принятия базовая модель организации казачьих обществ вернется к своей исходной форме.

Экономический смысл данной модели состоит в том, что станичный уровень выполняет функции первичного центра экономической инфраструктуры, обеспечивающей деятельность казачьих предприятий. С этой точки зрения, станица в форме НО может выполнять следующие экономические функции: 1) организация переработки сельскохозяйственной и иной продукции; 2) организация инфраструктуры обслуживания экономических интересов товаропроизводителей (транспорт, связь, маркетинговые услуги и т.д.); 3) центр консалтинговых и инновационных услуг; 4) содержание общественных объектов и выполнение отдельных функций органа управления территорией.

Именно так и происходит на практике в уже действующих общинах. К примеру, в станице Генераловка Омской области учредителями станичного общества и основными его участниками являются курени (зарегистрированные в качестве сельхозпредприятий различных юридических форм), станица же выполняет функции орга-

низации производственной инфраструктуры и переработки сельскохозяйственной продукции. Совместно с учеными Московского государственного университета технологий и управления казаки станицы осуществляют проект по созданию инновационной площадки по переработке сельскохозяйственной продукции, стремясь стать центром распространения новейших технологий в своем регионе.

В заключение можно отметить, что использование базовой модели в условиях конкретного региона будет иметь свои особенности, поскольку функции и компетенция станичного уровня как первичного ядра экономической инфраструктуры станичной территории будут напрямую зависеть от особенностей самой территории, форм

и способов организации хозяйственной жизни населения, отраслевой и конкурентной среды и ряда других факторов. Иными словами, объем и характер хозяйственных функций станичного уровня будут определяться потребностями населения и товаропроизводителей, действующих на данной территории. Поэтому, приступая к построению организационно-экономической модели первичного казачьего общества, необходимо провести первичное стратегическое планирование, определить цели развития территории.

---

<sup>1</sup> Матющенко П.П. Особенности административно-аграрных отношений в казачьих областях Северного Кавказа (вторая половина XIX - начало XX вв.) // Голос минувшего. 2000. □ 3-4. С. 14.

*Поступила в редакцию 04.08.2011 г.*