

Государственное управление хозяйственной деятельностью казачьих сообществ как фактор устойчивого социально-экономического развития региона

© 2011 А.Д. Беглов

кандидат технических наук,

председатель Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье обозначены пути обеспечения устойчивого социально-экономического развития территории за счет государственного управления производством продукции регионального АПК. Определена взаимосвязь между особым экономическим статусом казачьих войск и эффективным выполнением казаками своих обязанностей по несению государственной службы, развитию региональной инфраструктуры, укреплению местных бюджетов.

Ключевые слова: казацкие сообщества, хозяйственная деятельность, государственное управление, регион, социально-экономическое развитие.

В условиях глобализации мировых социально-экономических процессов концепция устойчивого развития призвана соединить пути достижения экономического роста с сохранением окружающей среды и обеспечения развития территории, не возлагающего дополнительные затраты на будущие поколения. Следовательно, обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона в первую очередь зависит от развития тех отраслей, которые имеют непосредственное отношение к использованию природно-ресурсного потенциала. Ключевые отрасли такого рода (сельское хозяйство, лесная промышленность и т.д.) охватывает агропромышленный комплекс (АПК).

За последние несколько лет, благодаря некоторому усилению внимания к сельхозтоваропроизводителям со стороны государства, удалось в какой-то мере стабилизировать ситуацию в отрасли. Так, по данным Министерства сельского хозяйства РФ, с 2005 г. по 2010 г. доля прибыльных хозяйствующих субъектов выросла на 4 % (с 54 % до 58 %). Однако численность этих хозяйств снизилась на 3 %, или на 501 ед. (с 16 041 до 15 540)¹.

Безусловно, неудовлетворительное состояние экономики аграрного сектора во многом связано с быстрым ростом цен на технику, оборудование и другие ресурсы (за последние 5 лет среднегодовые темпы их увеличения составили около 15 %). В результате, к примеру, при производстве пшеницы на возмещение затрат на 1 га в 2005 г. уходило 8-10 ц зерна, а к 2010 г. эти затраты выросли почти в 2 раза². В этих условиях становится весьма проблематичным устойчивое функционирование даже экономически крепких хозяйств.

Для поиска оптимальных путей государственного управления развитием аграрного сектора России, отвечающего современным требованиям, решающее значение имеет правильное определение причин, препятствующих его подъему. Развитие данной отрасли, главным образом, сдерживают два ключевых фактора: 1) отсутствие приемлемых условий хозяйствования; 2) отсутствие на селе института местного самоуправления. Эти базовые факторы тесно взаимосвязаны: подъем аграрного сектора способствует развитию социальной сферы села; развитие местного самоуправления содействует развитию социальной инфраструктуры и сельского хозяйства³. Особенность данных факторов в том, что они напрямую обусловлены состоянием системы государственного управления. В связи с этим состояние экономики аграрного сектора определяется тем, насколько сама система государственного управления отраслью адаптирована к рыночным условиям.

Для увеличения производства сельскохозяйственного сырья необходимо развитие крупных коллективных, а также крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов, принятие экстренных мер для финансового оздоровления отрасли и страхования сельскохозяйственного производства. Главными направлениями земельной реформы в сельском хозяйстве являются закрепление и защита прав собственности на землю, развитие рынка прав аренды как важнейшего условия формирования цивилизованного оборота сельскохозяйственных угодий⁴.

Государственная политика в отношении казачества, осуществляемая в дореволюционной России, является особенно ярким примером сти-

мулирования устойчивого социально-экономического развития регионов за счет поддержки сообществ, непосредственно ориентированных на интенсивное развитие сельского хозяйства. Однако отметим, что в настоящее время она должна быть более целенаправленной, в большей мере соответствовать фактическим экономическим интересам казачьих сообществ. В связи с этим современная политика регионального развития должна опираться на огромный опыт стимулирования казачества в период с XVIII по начало XX в. На этапе существования казачества, как своеобразной социально-этнической общности, сложившейся из вольных казаков, в казачьих общинах, а позже и в казачьих войсковых образованиях (войсках) на основе обычного права были выработаны и строго соблюдались основополагающие общие принципы, формы и методы управления.

К началу XX в. казачество обладало комплексом исторически сложившихся и впоследствии дополненных правительством и законодательно закрепленных прав или привилегий.

В экономическом плане очень важными были права казаков в области землевладения и землепользования. Войсковое землевладение и основанное на нем преимущественное право казаков на законодательно гарантированное получение земельного надела (пая) создавали значительную экономическую основу достаточно прочного положения их хозяйств, финансового и материального благосостояния.

Одной из основных функций и главных статей расходов войсковых капиталов являлась финансовая поддержка местных станичных бюджетов, расходы которых зачастую намного превосходили их доходы. Ведь за счет станичных средств строились и содержались местные образовательные и медицинские учреждения, местная казачья администрация, станичные суды, оказывалась помощь в случае неурожая, стихийных бедствий и т.д.

К экономическим правам казачества следует отнести и освобождение их от уплаты прямых государственных, в том числе и поземельных, налогов, и подушной подати⁵, а также земского сбора. В соответствии с юридическими нормами Положений о воинской повинности казачьих войск на время нахождения казаков на военной службе они освобождались от всех личных денежных и натуральных повинностей. Исключением составляли налоги на имущество, которое служилые казаки платили наравне со всеми⁶.

Казаки также имели право брать купеческие и промысловые свидетельства, разрешавшие заниматься торговой и мелкой производственной деятельностью. В начале XX в. они могли осу-

ществлять беспроцентную торговлю без каких-либо временных ограничений, но только на территориях казачьих областей. За казачьими войсками были закреплены исключительные права пользования находившихся на их территориях недрами, морскими, речными и озерными водами. А добыча полезных ископаемых и рыболовство во многих войсках были важными источниками доходов. Казаки также имели права на бесплатное получение медицинской помощи и начальное образование в войсковых медицинских и образовательных учреждениях.

Все отмеченные права казачества самым непосредственным образом сказывались и на его довольно высоком социальном статусе в обществе, и более значительных по сравнению с общероссийской крестьянской массой доходах, и, в общем, существенно лучшим политическом, социальном и экономическом положении.

Рассмотрим основные казачьи обязанности экономического характера.

Натуральные повинности казаков включали в себя как общие для всего населения того или иного войска, казачьего и неказачьего, земские повинности, так и только те, которые несло исключительно казачество.

Земскими являлись выполнение дорожных, постовых, пожарных и ряда других частных обязанностей.

Собственно казачьи натуральные повинности подразделялись на общевойсковые, станичные и хозяйственные.

К общевойсковым повинностям относились участие в постройке, ремонте и текущем содержании дорог, мостов, служебных государственных и войсковых зданий и помещений, почтовых станций, казарм для расквартированных в области регулярных армейских частей, несение гарнизонной службы, перевозка и охрана или только сопровождение почты, конвоирование арестованных и содержание их в пересыльных помещениях, устройство гатей и расчистка зимних дорог по льду рек (особенно активно эти работы велись в Забайкальском, Амурском и Уссурийском войсках), производство опалки (т.е. обивки деревом) мостов при переходе с санного на колесный путь и телеграфной линии и пр. Помимо всего этого, в том или ином войске казаки обязывались выполнять и иные дополнительные работы, необходимые, по мнению войсковой администрации, в интересах всего войска. Например, в Сибирском войске казачество принудительно использовалось для работы на соляных промыслах, часто привлекалось к перевозке провианта, заготовке сена для войсковых нужд, обслуживало войсковые винокуренные и

консервные заводы, мукомольные мельницы и т.д.⁷ А в Амурском войске казаки постоянно осуществляли заготовку дров и угля для казенных пароходов⁸. И подобные названным или иные специфические внутренние войсковые обязанности имелись практически в каждом войске. Причем регламентировались они не государственными юридическими нормами и положениями, а местными подзаконными актами и административными решениями.

Казаки также 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 всего 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 тех 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).

Если же в целом оценивать экономический аспект соотношения прав и обязанностей казачества, то, как верно отметил А.И. Козлов, в начале XX в. значительные денежные расходы, которые казаки несли вследствие выполнения возложенных на них обязанностей, еще покрывались за счет получаемых ими доходов, большая часть которых поступала за счет имевшихся у них экономических льгот⁹.

Относительная устойчивость системы прав и обязанностей казаков определялась многими факторами, ключевыми из которых были ее официальные, законодательно оформленные принципы существования, постоянный государственный контроль за их сохранением и бесперебойным функционированием.

В конце 1980-х гг. в самых разных регионах страны отчетливо обозначились тенденции развития нового масштабного социального явления, получившего условное наименование «процесс возрождения казачества». В конце июня 1990 г. в Москве состоялся учредительный Первый Большой казачий Круг, на котором было принято решение об образовании Союза казаков, утверждены его Программа и Устав, избран атаман.

В социально-экономической области провозглашалась ориентация на традиционный уклад жизни народа, свободу выбора тех форм хозяйствования, которые позволяли наиболее полно удовлетворить материальные и духовные потребности каждого человека.

Приветствовалось объединение членов казачьих организаций в акционерные общества, кооперативы, фермерские ассоциации, создание независимых хозяйственных структур материального снабжения земледельцев и сбыта произведенной ими сельхозпродукции.

Провозглашалась цель добиваться установления особого режима землепользования в местах исторического проживания и хозяйственной деятельности казачьих этнических групп и создания на этой основе специального Казачьего Земельного банка, обеспечивавшего восстановление, бережное сохранение и использование земель.

С 1991 г. началось оформление и региональных казачьих объединений. В начале года был создан Совет атаманов Союза казаков Забайкалья и Дальней России, в который вошли руководители Забайкальского, Амурского, Уссурийского казачьих войск, Сахалинского казачьего округа и Магаданского казачьего землячества¹⁰. В октябре 1991 г. образуется Союз казачеств Юга России, в мае 1992 г. - Союз казачьих войск Юга России. Наблюдался весьма значительно приток в казачьи сообщества большого числа казаков, их потомков, сторонников идей казачьего возрождения.

В первой половине 1990-х гг. на высшем государственном уровне был принят довольно обширный пакет различных нормативных документов, непосредственно относящихся к казачеству. В это время были изданы 19 указов Президента РФ, пять его же распоряжений, три постановления правительства РФ, 10 приказов и директив министров обороны и внутренних дел и директива Федеральной пограничной службы (это без учета приказов по другим министерствам и ведомствам, по 11 видам госслужбы)¹¹. В них в той или иной степени нашли отражение самые разные аспекты прошлого, настоящего и даже будущего казачества, начиная от призна-

ния его репрессированной культурно-этнической общностью, в отношении которой на государственном уровне проводилась политика клеветы и геноцида¹², до разработки специального “Положения о земельных отношениях с казаками и особом режиме пользования землями в казачьих обществах”, принятия решений о создании казачьих воинских частей и подразделений в составе Вооруженных сил РФ и пограничной службы¹³ и даже о конкретных мероприятиях по привлечению членов казачьих сообществ к государственной и иной службе¹⁴.

Общая направленность большинства из указанных документов очевидна – привлечение казачества на различную государственную службу (в армию, пограничные и внутренние войска и др.), т.е. использование его в интересах государства в качестве военно-служилой категории. В частности, в “Основных положениях концепции государственной политики по отношению к казачеству” утверждается: “Государственная служба казачества не является единственной проблемой возрождения казачества. Но Правительство исходит из того, что культура, традиции, обычаи казачества складывались под воздействием государственной службы и особого уклада жизни”¹⁵.

В принятом в конце 1997 г. проекте “Концепции единой государственной политики по возрождению и развитию российского казачества” основным пунктом государственной политики провозглашается: “Государство, исходя из интересов казачества и учитывая сложившуюся обстановку, в основу дальнейшего возрождения и становления казачества, его государственной поддержки ставит организацию и несение казаками государственной и иной службы”¹⁶.

Очевидна цель, которую преследуют государственные органы в процессе казачьего возрождения: формирование с учетом некоторых выборочных элементов богатого казачьего исторического опыта и выдвинутыми сугубо практическими требованиями фактически новой социально-классовой структуры российского общества, являющейся по своей сути чем-то вроде неосословия, изначально ориентированной исключительно на несение различной государственной службы, и всех связанных с ней обязанностей в обмен на предоставление ей ряда особых прав.

В настоящее время движение по возрождению казачества сделало значительный шаг вперед в плане наполнения процесса казачьего возрождения конкретным хозяйственным содержанием.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам.

Устойчивое развитие базируется как на глобальных факторах, так и на учете специфики каждой отдельно взятой территории, ее человеческого потенциала, природных, транспортных и других условий, всего того, что обеспечивает непрерывный воспроизводственный процесс – основу системы устойчивого развития. Понятие устойчивости социально-экономического развития связывается с удовлетворением конечных результатов воспроизводства – материальных и духовных потребностей населения.

За основу подхода к обеспечению устойчивого развития можно взять концепцию региональных “локомотивов”. Ее фундамент составляют инновационно-промышленные и социально-предпринимательские кластеры и программы индустриально-инновационного развития АПК регионов. Для формирования подобных центров регионального развития актуальным является восприятие исторического опыта государственного обеспечения экономических прав и обязанностей казачества в освоении природно-ресурсного потенциала территории. Исторические факты свидетельствуют о том, что это является значимым условием стимулирования устойчивого социально-экономического развития региона. Уникальные права казачества в области землеустройства и землепользования, формирования войсковых капиталов, а также льготы в области налогообложения, здравоохранения и образования заложили основу значительного потенциала казачьих сообществ как ключевых субъектов социально-экономического развития сельских территорий. Можно проследить непосредственную взаимосвязь между особым экономическим статусом казачьих войск и эффективным выполнением казаками своих обязанностей по развитию региональной инфраструктуры, укреплению местных бюджетов.

¹ *Алакаев А.Л.* Необходимость государственного регулирования устойчивого развития в условиях структурных преобразованиях регионального агропромышленного комплекса // *Инженерный вестник Дона.* 2011. □ 1. С.372-378.

² Там же.

³ *Новикова З.Т.* Особенности воспроизводства в АПК // *Экономика региона.* 2007. □ 18.

⁴ *Дозоров А.В.* Приоритетные направления развития регионального агропромышленного комплекса // *Вестн. Саратов. гос. соц.-экон. ун-та.* 2008. □ 4. С. 43-44.

⁵ Исключение составляли казаки Забайкальского казачьего войска, которые вследствие явных огрехов в законодательстве о прямых налогах платили подушную подать. Такое положение, противоречившее и историческим традициям, и действовав-

шему законодательству о казачестве, просуществовало до 1906 г.

⁶ Законы о воинской повинности казачьих войск. СПб., 1901. С. 7.

⁷ Долгих А.И. Классовое расслоение и революционные волнения в Сибирском казачьем войске накануне Февральской революции. // Вопросы истории Сибири. Вып. 6. Томск, 1972. С. 42.

⁸ Агафонов О.В. Казачьи войска Российской империи. М., 1995. С. 294.

⁹ Козлов А.И. На историческом повороте. Ростов н/Д, 1977. С. 124.

¹⁰ Сергеев В.Н. Движение за возрождение казачества. Ростов н/Д, 1993. С. 37-38.

¹¹ Казачество - год 1997-й // Станица. Спец. вып. 1997. Апрель (№2 (22)). С. 3.

¹² См.: О реабилитации репрессированных народов: закон РСФСР от 26 апр. 1991 г. № 1107-1. Ст. 2; О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества: указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1992 г. № 632; О реабилитации казачества: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3321-1; и др.

¹³ См.: О мерах по реализации Закона Российской Федерации "О реабилитации репрессированных народов" в отношении казачества; О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и о государственной поддержке казачества: указ Президента Рос. Федерации от 15 марта 1993 г. № 341, и др.

¹⁴ См.: О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 9 авг. 1995 г. № 835; О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе: указ Президента Рос. Федерации от 16 апр. 1996 г. № 563; Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе: [утв. Президентом Рос. Федерации]; и др.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации от 9 авг. 1995 г. № 835; О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе "Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе"; и др.

Поступила в редакцию 05.10.2011 г.