Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

КУЗНЕЦОВ Владимир Иванович, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm@izak.ru

Статья посвящена актуальной проблеме выработки и правового закрепления модели взаимодействия между государством и некоммерческими организациями, в частности в сфере обеспечения обороны и безопасности государства. Взаимодействие институтов гражданского общества и государства в указанной сфере может рассматриваться как правовой принцип регулирования общественных отношений, связанных с обороной и безопасностью государства.

Рассматриваются взаимоотношения казачьих обществ и государства. Тесная связь казачьих обществ с органами государства и муниципального управления, близкая к отношениям власти-подчинения, характерна для государственных формирований, что позволяет говорить о процессе огосударствления изначально общественных структур и создания смешанного по своей природе формирования. В отношении государственно-общественных и общественно-государственных объединений сделан вывод о том, что для усиления контроля в сфере обороны и безопасности государство избрало модель полного слияния государственного органа с объединением, имеющим признаки общественного формирования. Модель взаимодействия в данном случае может быть оценена как прямое административное участие государства в деятельности формирования, которое по своей правовой природе является смешанным образованием.

Авторами сформулировано предложение о законодательном закреплении порядка передачи государственных функций общественным формированиям, которые позволят последним на основе равенства, самостоятельности и ответственности эффективнее взаимодействовать с государством в любой сфере деятельности, в том числе в сфере обеспечения обороны и безопасности, для достижения совместных целей. Оптимальным представляется правовое регулирование взаимодействия государства и некоммерческих организаций в законодательном закреплении партнерской модели, при которой основным условием является равенство и организационная независимость сторон.

Ключевые слова: общественные объединения, некоммерческие организации, обеспечение национальной безопасности, казачьи общества, государственно-общественные и общественно-государственные объединения, взаимодействие.

Для цитирования: Никитина Е. Е., Кузнецов В. И. Модели правового регулирования взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 88—104. DOI: 10.12737/jrl.2020.044

Regulatory Models of Interaction between the State and Non-Profit Organizations in the Defense and Security Sphere in the Russian Federation

E. E. NIKITINA, V. I. KUZNETSOV

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru; adm@izak.ru

The article is focused on topical issues related to elaboration and legal establishment of the model of interaction between the state and non-profit organizations. The respective analysis is made in such important sphere as the sphere of defense and security. The authors conclude that the interaction of civil society institutions and the state in this sphere can be considered as a legal principle of regulation of public relations pertaining to the defense and security of the state.

The relations between Cossack societies and the state are discussed in detail. The authors consider that the close relationship between Cossack societies and the state and municipal authorities, which is close to the relationships of power-subordination, is specific to state formations. It allows speaking about the process of governmentalization of initially social structures and the creation of a formation of the mixed nature. With regard to state-public and public-state associations, it is concluded that in order to strengthen its control in the sphere of defense and security, the state has chosen a model of full consolidation of the state body with an association which have all the markings of social institution. In this case the model of interaction can be assessed as a direct administrative participation of the state in the activities of the institution, which due to its legal nature is a mixed entity.

The authors formulate a proposal to legal consolidation of the procedure for transferring state functions to public institutions. It allows public institutions to interact more effectively with the state in any field of activity, including the sphere of defense and security on the basis of equality, independence and responsibility to achieve joint goals. According to the authors, the optimal regulation of interaction between the state and non-profit organizations is the legislative consolidation of the partner model that require the equality and organizational independence of the parties.

Keywords: public associations, non-profit organizations, national security, Cossack societies, state-public and public-state associations, interaction.

For citation: Nikitina E. E., Kuznetsov V. I. Regulatory Models of Interaction between the State and Non-Profit Organizations in the Defense and Security Sphere in the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 4, pp. 88—104. DOI: 10.12737/jrl.2020.044 (In Russ.)

Взаимосвязь государства и общества опосредуется многоуровневой системой отношений. Одним из направлений институционализации взаимосвязи общества и государства является деятельность общественных и других некоммерческих организаций. Категория «правовое взаимодействие» может рассматриваться как составная часть взаимосвязи. Взаимодействие между государством и некоммерческими организациями реализуется во многих формах: работа общественных палат, общественных советов, совещательных органов, организация совместных мероприятий, участие некоммерческих организаций в разра-

ботке проектов нормативных актов, привлечение их представителей в качестве экспертов, советников, консультантов к работе органов власти, участие некоммерческих организаций в реализации социальных программ, общественная экспертиза, информационный обмен, общественный контроль и т. д.¹

¹ См.: Киричек А. И. Механизм взаимодействия власти с субъектами гражданского общества при организации межсекторального социального партнерства в субъекте Российской Федерации // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2017. № 3. С. 44—58.

В данной статье анализируется модель правового регулирования взаимодействия² государства и некоммерческих организаций, под которой понимается совокупность средств и способов правового воздействия на отношения между указанными субъектами, в том числе формы участия государства в образовании и функционировании некоммерческих организаций в общественной сфере государственной деятельности — обеспечении обороны и безопасности государства. Основное внимание будет уделено взаимодействию государства с той частью некоммерческих организаций, которые являются общественными объединениями в широком смысле, т. е. организациями, в основе образования и деятельности которых лежит право граждан на объединение.

Актуальность темы взаимодействия государства и общественных институтов³ в гуманитарных на-

уках можно объяснить рядом причин. Среди них — повышение социальной активности гражданского общества, его желание участвовать в решении вопросов, традиционно относящихся к ведению органов публичной власти. Между тем развитие новых технологий, в том числе информационных, принципиальным образом меняет качество и формы коммуникации между обществом и государством. Но их широкое использование имеет не только положительные следствия; увеличиваются риски, в частности, вместе с процессами информатизации, цифровизации становятся проницаемы традиционные границы государственного суверенитета, что влияет на обеспечение обороны и безопасности государства.

В литературе выделяются несколько моделей правового регулирования совместной деятельности некоммерческих организаций и государства. Как правило, они делятся на две большие группы: модели, использующие прямое административное регулирование деятельности некоммерческих организаций со стороны органов власти, и модели, реализуемые на основе равноправного партнерства⁴.

В современных условиях военных, террористических и иных угроз все сложнее обеспечить национальную безопасность силами только государства. Все более важная роль в рассматриваемой сфере отводится гражданам и их объединениям. Это отражено и в смещении акцентов при определении понятия «национальная безопасность», и в характере целей, которые достигаются ее обеспечением. В частности, в п. 6 Стратегии национальной безопас-

² При правовом взаимодействии речь идет о создании правоотношений. Существует широкий спектр научных мнений о содержании понятия «правовое взаимодействие». Можно согласиться с определением понятия «правовое взаимодействие», высказанным В. Ю. Панченко в результате проведенного анализа литературы: это «разновидность социального взаимодействия, протекающего как обмен юридически значимой деятельностью субъектов права при помощи правовых (юридических) средств» (Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М., 2015. С. 31).

³ См., например: Чернышов А. Н. Взаимодействие государства и НКО: возможности, механизмы, проблемы и пути их решения // *Управленческое консультирование*. 2018. № 10. С. 89—98; Горный М. Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // *Журнал исследований социальной политики*. 2011. Т. 9. № 2. С. 219—232; Носаненко Г. Ю. Модели взаимодействия «третьего сектора» и власти (по материалам эмпирических исследований) // *Азимут научных исследований: экономика*

и управление. 2017. Т. 6. № 1 (18). С. 259—262; Аكوпова К. К., Васильчикова В. М., Чикарина Л. Я. Модернизация социально-партнерских отношений государства с некоммерческими организациями // *Труд и социальные отношения*. 2011. № 11. С. 100—105.

⁴ См.: Чернышов А. Н. Указ. соч. С. 92.

ности Российской Федерации⁵ установлено, что понятие «обеспечение национальной безопасности» — это реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов. В литературе обращается внимание на изменение приоритетности обеспечения прав и свобод российских граждан⁶, что позволяет переосмыслить место общественных институтов в системе обороны и национальной безопасности России.

Повышение внимания к созданию эффективной модели правового взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления с общественными объединениями, с иными общественными институтами в сфере обороны и национальной безопасности выявляется при анализе ряда правовых актов. В статье 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности закреплено в качестве основного принципа обеспечения безопасности Российской Федерации. А в ст. 4 данного Закона установлено, что граждане и общественные объединения участвуют

в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности.

Таким образом, взаимодействие институтов гражданского общества и государства в указанной сфере может рассматриваться как правовой принцип регулирования общественных отношений, связанных с обороной и безопасностью государства. В то же время подходы, на которых может обеспечиваться такое взаимодействие, не отражены в действующем законодательстве.

Для выполнения задач по подготовке к службе в вооруженных силах, по обеспечению безопасности, гражданской обороны, по защите от природных и техногенных чрезвычайных ситуаций и в иных случаях, требующих защиты национальной безопасности, необходимо привлечение большого числа подготовленных соответствующим образом граждан РФ⁷. Эта цель может достигаться путем обеспечения участия в соответствующих мероприятиях общественных формирований. Однако поиск эффективной правовой модели взаимодействия между различными общественными институтами и государственными структурами в рассматриваемой области требует учета ряда обстоятельств. Определенные требования выте-

⁵ Утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

⁶ См.: Дементьев В. Е. Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. пол. лит. наук. М., 2011. С. 3.

⁷ Некоторые авторы считают, что в состав военной организации государства можно включить не только военнослужащих и гражданский персонал, но и граждан, выполняющих функции военной организации государства в период мобилизации и мобилизационной подготовки, гражданской и территориальной обороны, в случае призыва на военные сборы и прохождения военных сборов в период пребывания в запасе. См., например: Федотова Ю. Г. Гносеологические проблемы исследования участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в условиях динамики правового регулирования общественных отношений и содержания военных угроз и опасностей // Современное право. 2016. № 5. С. 15—28.

кают из особенности регулируемой сферы — обеспечение обороны и безопасности государства. Это область отношений, в которой ключевую роль играют органы государства, поскольку только они обладают соответствующей монополией на принуждение, которая реализуется через деятельность специально на то уполномоченных органов и должностных лиц, предпринимающих должные меры по обеспечению мира и безопасности внутри страны⁸. Этот вывод можно сделать из анализа норм ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, где закреплен запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Обладание государственными институтами монополией на принуждение, которое может радикальным образом влиять на реализацию прав и свобод граждан, накладывает на органы государственной власти и служащих особую ответственность за соблюдение законного порядка принуждения, в том числе применения вооружения, военной техники и иных средств защиты. Все это — в совокупности с владением особым рода служебной информацией с ограниченным режимом ее использования — делает указанную сферу и любую деятельность в ее рамках чрезвычайно важным объектом обеспечения строгого государственного контроля и надзора. Одновременно это означает, что значительная часть указанных отношений в законодательстве РФ регулируется с применением императивного метода.

В то же время природа институтов гражданского общества, общественных объединений основывается на принципах добровольности, самоуправления, автономности и независимости их образования и деятельности от государства. Указанные начала позволяют общественным объединениям для достижения социально значимых целей, в том числе в сфере обороны и безопасности, реализовать свои преимущества: высокую заинтересованность и активность членов и участников общественных движений в достижении поставленных перед ними целей; привлечение к деятельности широких слоев населения, включая волонтеров и общественных помощников; добровольность исполнения, что существенно снижает объем необходимых материальных ресурсов; гибкие формы и методы деятельности, отсутствие бюрократии позволяют значительно повысить эффективность деятельности и т. д. Основной метод регулирования отношений в рамках деятельности общественных формирований — диспозитивный.

Достижение цели обеспечения обороноспособности и безопасности государства нуждается в существенных финансовых и иных материальных ресурсах. Общественные институты не могут финансировать и обеспечивать такого рода деятельность, для их полноценного участия в рассматриваемой сфере требуется поддержка государства. Это справедливо и логично, поскольку в этом случае государством обеспечивается исполнение общественными институтами важной социальной функции, и такого рода деятельность соответствует целям и задачам государства. Однако участие государства в материальном обеспечении рассматриваемой функции должно происходить в рамках государственного финансового контроля направляемых средств, что требует исключительно императивного метода регулирования.

⁸ См.: Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 239.

Таким образом, исходя из полной противоположности методов регулирования общественных структур, в том числе некоммерческих организаций, и субъектов, задействованных в сфере обороны и безопасности государства, становится очевидна сложность задачи создания правовой модели их взаимодействия. Однако ее решение обусловлено объективной необходимостью противостоять современным угрозам Российской Федерации путем более широкого привлечения общественных сил, институтов гражданского общества. Кроме того, бесконфликтное развитие гражданского общества является одной из главных целей обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с действующим законодательством в сфере обеспечения обороны и безопасности могут действовать как государственные, так и негосударственные институты. Указанные субъекты имеют различную правовую природу, что ведет к использованию разных подходов к регулированию, правовых средств и методов. Вопросы взаимодействия между государственными институтами решаются путем выработки норм и правил межведомственного сотрудничества. В отношении негосударственных институтов в законодательстве закреплены специальные модели. Для выработки наиболее эффективного механизма взаимодействия некоммерческих организаций с государством прежде всего необходимо точно определить правовую природу субъектов отношений.

Можно было бы предположить, что все негосударственные институты, действующие в указанной сфере, — общественные институты, однако анализ законодательства и практики его реализации показывает, что к общественным институтам в сфере обеспечения обороны и безопасности большую часть участников отнести сложно. Почти все организации в указанной сфере (учи-

таявая необходимость контроля государства за указанной деятельностью) имеют гибридный, смешанный характер. Каждый вид организации существует в особой правовой форме и фактически обладает индивидуальным правовым статусом. Именно это качество препятствует созданию универсальной институциональной формы взаимоотношения общественного института с государством.

Еще одной проблемой для создания современной модели служит укоренившийся исторический опыт законодательного регулирования такого взаимодействия, сформированный главным образом в советский период.

Практика советского периода базировалась на следующей модели взаимодействия рассматриваемых субъектов. Подразумевалось, что компетентные органы государства (органы, наделенные властными полномочиями) всегда действуют активно, осознанно и целеустремленно в отличие от общественных организаций, которые нуждаются в руководстве. В такой традиционной для советского периода парадигме развивалась модель взаимодействия (не всегда правовая, но нормативная) государства и общественных объединений в сфере обороны и безопасности, что отражало характер сложившейся советской социально-политической системы с активной ролью КПСС, позиционировавшей себя в качестве передового отряда трудящихся. Эту неравноправную модель в литературе⁹ часто называют патрон-клиентской. С принятием в 1993 г. Конституции России советская модель не может действовать в новых правовых условиях, однако ее элементы продолжают присутствовать в современной модели взаимо-

⁹ См.: Горный М. Б. Указ. соч. С. 222. Представляется, что для сферы правоотношений это неточное название, которое позволяет представлять эту модель как своего рода договорную.

действия государства и некоммерческих организаций.

В переходный период в соответствии с Законом СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-І «Об общественных объединениях» (далее — Закон № 1708-І) общественные объединения представляли собой добровольные формирования, возникшие в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов. Участие общественных объединений в обеспечении национальной безопасности, особенно в ее оборонном аспекте, не предполагалось¹⁰. Допустимой целью создания объединения признавалось патриотическое воспитание. Предложенная в законе модель сотрудничества государства и общественных объединений граждан была сложным переплетением демократических идей участия общественных организаций, образованных свободным волеизъявлением граждан, и традиционных советских форм таких объединений, действовавших под контролем партийных и государственных органов, зачастую выступавших инициаторами создания общественных объединений. Закрепив порядок образования общественных объединений, законодатель не предусмотрел возможность создания общественных объединений государственными органами. В результате государство больше не могло побуждать к образованию добровольных обществ путем издания директивного акта, в том числе в сфере обороны и безопасности¹¹. Запрещалось создание

общественных военизированных объединений и вооруженных формирований (ст. 3 Закона № 1708-І). Отношения между общественными объединениями и государственными органами строились на принципах равноправного и относительно независимого участия общественных объединений в различных областях социально-экономической деятельности, в том числе в сфере обороны и безопасности.

Накопленный опыт деятельности общественных объединений в условиях созданного Законом № 1708-І правового режима привел к необходимости принятия нового законодательного акта, которым стал Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Вместе с принятым Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» эти акты существенно изменили правовое регулирование. Таким образом, в законодательстве был закреплен новый подход к взаимодействию государства и некоммерческих организаций как равноправных, независимых субъектов — партнерская модель взаимоотношений, в том числе в сфере обороны и безопасности в Российской Федерации, которая предполагает равенство и организационную независимость сторон.

Большинство некоммерческих организаций действуют в рамках данной модели. Именно на это нацелены нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно ст. 31¹ которого организации, осуществляющие патриотическое и военно-патриотическое воспитание¹² и другую деятельность, могут

¹⁰ Между тем Конституцией СССР 1977 г. (ст. 32) было предусмотрено, что обязанностями государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по обеспечению безопасности страны и укреплению ее обороноспособности определяются законодательством Союза ССР.

¹¹ Например образование ДОСААФ было инициировано постановлением Совета Министров СССР от 20 августа 1951 г. № 3060 «Об объединении Досарма, Досава

и Досфлота во Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ СССР)».

¹² На практике существует неопределенность по отнесению деятельности некоммерческой организации к патриотической, в том числе военно-патриотической. Законодательство о системе патриотического воспи-

быть признаны социально ориентированными некоммерческими организациями и получать поддержку государства как независимые и самостоятельные общественные структуры в рамках партнерских отношений. Такая модель закреплена в отношении и общественных объединений пожарной охраны в Федеральном законе от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», и общественных аварийно-спасательных формирований в Федеральном законе от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». В целом она действует и в отношении общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» за небольшим исключением: в соответствии с ч. 1 ст. 13 указанного Закона избрание командиров народных дружин согласуется с органами местного самоуправления или с органами государственной власти. В ее рамках действуют такие крупнейшие организации, как Общероссийская общественная организация «Российский союз спасателей», Всероссийская общественная организация «Всероссийское добровольное пожарное общество», в уставе которых зафиксировано исполнение части функций государства в социальной сфере.

В то же время в действующем законодательстве не существует универсальной модели взаимоотношений государства со всеми некоммерческими организациями, в частности со всеми общественными структурами. Одним из важных институтов,

представляющих самостоятельную модель взаимодействия государства и некоммерческих организаций в сфере обороны и безопасности, является *казацье общество*. Модель взаимодействия казачьих объединений и государства представляется довольно противоречивой.

Казачество существует в форме самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества (п. 3 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ)). Главной особенностью казачьего общества является то, что это объединение граждан, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Иными словами, у общественного по своей природе объединения образовались особые отношения с государством. Могут ли такие отношения принципиальным образом изменить правовую природу казачьего общества?

Казачьи объединения образуют сложную систему организаций, осуществляющих свою деятельность в различных организационно-правовых формах: казачьи общественные объединения, казачьи общества, национально-культурные автономии, автономные некоммерческие организации, некоммерческие фонды, союзы и ассоциации юридических лиц и т. д. Несовершенство статистического учета действующих казачьих организаций¹³ не позволяет

тании в Российской Федерации носит фрагментарный характер. Вероятно, следует уточнить критерии отнесения деятельности определенных общественных объединений к патриотической и военно-патриотической и повысить законодательный уровень регулирования соответствующей деятельности.

¹³ Единственным органом, который обладает относительно полной статистической информацией о зарегистрированных казачьих организациях, является Минюст России. В литературе указывается, что действующими организациями являются 76% всех зарегистрированных организаций казаков. (См.: *Сараев В. Г., Попов П. Л., Чернев А. А.* Некоммерческие организации казаков современной России // Государствен-

с точностью определить даже порядок численности российского казачества¹⁴. Практика деятельности казачьих объединений показывает отсутствие единства казачества¹⁵, несмотря на недавнее создание консолидированной организации, обеспечивающей выполнение специальных целей организации и функционирования казачьих обществ в военной сфере, — Всероссийского казачьего общества¹⁶.

Ситуацию с наличием различных форм и видов казачьих объединений делают более запутанной законодательные требования к казачьим об-

ная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 10—16).

¹⁴ Из данных статистики Минюста России нами было выделено около 208 некоммерческих организаций казачества и 2695 казачьих обществ. В литературе можно встретить данные, которые предполагают иной масштаб объединений российского казачества. Например, анализ статистики казачьих объединений, приведенный в вышеуказанной статье В. Г. Сараева, П. Л. Попова и А. А. Черенева, исходит из цифры в 2708 казачьих обществ, что не сильно расходится с данными, опубликованными на официальном сайта Минюста России. Однако в отношении иных некоммерческих объединений казаков авторы заявляют о наличии 522 общественных организаций, что более чем в два раза отличается от данных официального сайта Минюста России. Однако методики подсчета могут носить различный характер, поскольку на указанном сайте нет отдельных данных по казачьим объединениям. Все же приведенные в статье указанные авторы цифры представляются завышенными. При поиске в общем реестре некоммерческих организаций, включающих в наименование ключевое слово «казачье», их общее количество составляет около 2861.

¹⁵ URL: http://zavtra.ru/blogs/razognat_reestr-_prizivayut_kazaki, <https://www.kommersant.ru/doc/3549723> (дата обращения: 05.01.2020).

¹⁶ Казачьи войсковые общества объединились во Всероссийское казачье общество, Устав которого утвержден Указом Президента РФ от 4 ноября 2019 г. № 543.

ществам по внесению их в государственный реестр казачьих обществ и несению государственной службы. То есть на практике существуют казачьи общества, которые не хотят быть внесенными в государственный реестр («нереестровое казачество»), либо утратили необходимую для нахождения в реестре численность, либо внесены в реестр, но не несут государственную службу. Все они, согласно норме закона, не могут быть казачьими обществами, но в какой правовой форме они все действуют, исходя из положений Федерального закона № 154-ФЗ, не ясно. В соответствии со ст. 123¹⁵ ГК РФ казачье общество может быть преобразовано в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Нормы о казачестве впервые появились в Законе РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-I «О реабилитации репрессированных народов», в котором казачество упоминается как «культурно-этническая общность людей», подвергшихся необоснованным преследованиям власти. В соответствии с современным законодательством РФ казачьи общества представляют собой объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества. Именно таким образом определены казачьи общества в ст. 123¹⁵ ГК РФ¹⁷. Определение казачьего общества немного иначе закреплено в Федеральном законе № 154-ФЗ. Казачье общество — форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества (п. 3 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 154-ФЗ). Кроме того, в на-

¹⁷ Определение внесено в ГК РФ Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ.

званном Законе перечислены виды казачьих обществ и даны их определения. Все они указывают на общественную природу такого объединения. Это следует в том числе из практики деятельности казачьих объединений, которые не могут и не хотят встраиваться в единую иерархическую систему, что характерно для общественных объединений, имеющих горизонтальные связи.

В то же время в действующем законодательстве присутствует противоположный подход к регулированию казачьих общин. В частности, широкими полномочиями в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ наделены органы государственной власти Российской Федерации в отношении решения вопросов внутренней организации казачьих обществ. В частности, Президентом РФ утверждается устав всероссийского казачьего общества и осуществляется назначение и освобождение его атамана, утверждается назначение атамана войскового казачьего общества, устанавливается порядок представления атаманом войскового казачьего общества сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, порядок проверки этих сведений и т. д.

Процесс расширения законодательно закреплённого влияния государства на деятельность казачьих обществ продолжается. Инициаторами его выступают в определенных случаях сами казаки общества. Аналогичные процедуры участия органов государственной власти установлены в отношении назначения атамана хуторского, станичного, городского, районного (юртового) или окружного (отдельского) казачьего общества, определения порядка утверждения уставов казачьих обществ главами муниципальных образований, высшими должностными

лицами субъектов РФ и уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти по взаимодействию с казачьими обществами¹⁸ и т. д.

В деятельности казачьих обществ в сфере обеспечения обороны и безопасности сложился определенный порядок взаимодействия между государством и казачьими объединениями, который условно можно назвать моделью с элементами отношения типа власти-подчинения. В такой модели правовое положение казачества и составляющих его казачьих обществ четко определено законом. Законодатель перечисляет (ст. 5 Федерального закона № 154-ФЗ) направления деятельности, разрешенные казачьим обществам, устанавливает приоритет действующего законодательства в сфере военной службы и службы в органах, осуществляющих правоохранительную деятельность.

Правовое взаимодействие казачества и государственных органов в области реализации права граждан на свободный доступ к военной службе по своему характеру указывает на разницу полномочий взаимодействующих сторон. Властные полномочия государственных органов существенно превосходят полномочия другой стороны. Прохождение военной службы российским казачеством и службы, связанной с правоохранительной деятельностью, полностью урегулировано законами и изданными в соответствии с ними подзаконными актами Президента РФ и Правительства РФ. При этом законодатель допускает некоторую вариативность прохождения службы российским казачеством. С одной стороны, рос-

¹⁸ См. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» в части определения порядка согласования и утверждения уставов и атаманов казачьих обществ».

сийское казачество проходит военную службу и федеральную государственную службу, связанную с правоохранительной деятельностью (ч. 2 и 3 ст. 5 Федерального закона № 154-ФЗ). С другой стороны, российское казачество привлекается к несению государственной и муниципальной службы (ч. 5¹ ст. 5 Федерального закона № 154-ФЗ). В первом случае прохождение службы не связано напрямую с принятием обязательства по несению государственной службы. Во втором случае к службе привлекаются члены казачьего общества, которое внесено в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Такая вариативность свидетельствует об отсутствии у законодателя четкой позиции в оценке места и роли казачьих обществ.

Юридические конструкции Федерального закона № 154-ФЗ, детализирующие участие российского казачества в сфере обороны и безопасности, строятся на диспозитивных началах, в том числе на договорной основе, в соответствии с порядком привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы, установленным Правительством РФ¹⁹. При этом определяются условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию в осуществлении полномочий федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, порядок финансирования, сроки действия договоров (соглашений), основания и по-

рядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением положений договоров (соглашений). В данном случае содействие не означает взаимодействие. Напротив, содействующий субъект не является полностью самостоятельным субъектом в возникающих отношениях. Его задача действовать исходя из интересов другой стороны.

Анализ концепции Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 г.²⁰, ряда федеральных законов и указов Президента РФ позволяет, несмотря на официальное отрицание²¹, делать вывод о реализуемой модели взаимодействия казачества и государства, характеризующейся существенным участием государства в организации и деятельности казачьих обществ, что противоречит общественной природе последних. Такая тесная связь казачьих обществ с органами государства и муниципального управления²², близкая к отношениям власти-подчинения, характерна для государственных формирований, что позволяет говорить о процессе огосударствле-

²⁰ Утв. 15 сентября 2012 г. № Пр-2789 Президентом РФ.

²¹ Настоящая концепция не означает огосударствления казачества. Правительство сознает, что наряду с государственными структурами могут и будут существовать общественные объединения казачества. Их статус, а соответственно, и взаимоотношения с государством будут определяться законодательством об общественных объединениях. См. п. 7 Основных положений концепции «О концепции государственной политики по отношению к казачеству».

²² Как полагает Е. И. Дулимов, законодательством была заложена правовая основа для деятельности казачьих обществ как специфического полугосударственного института. См.: Дулимов Е. И. Становление и инволюция государственных форм организации казачества в правовом пространстве Российского государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 42.

¹⁹ См. постановление Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами».

ния изначально общественных формирований и создания смешанного по своей природе формирования.

Реальная военно-стратегическая обстановка, новые виды вооружения и военной техники, соответствующие им структура и состав военных сил России, формы и способы ведения военных действий не оставили жизненного пространства для казачества как самостоятельной военной силы. В настоящее время войсковые казачьи объединения находятся в разной степени активности. Географический разброс «казачьих» территорий, несогласованность между войсковыми объединениями и внутри них, сравнительно незначительная численность казачьих объединений, обусловленная прошедшими в предыдущем историческом периоде преобразованиями и войнами, стали факторами, ослабляющими казачество как единое движение²³. Сдерживающим фактором развития казачьих обществ является их «привязка» к административным органам федерального, регионального уровней и местного самоуправления и тем самым переход к модели все расширяющегося участия государства в решении внутренних вопросов казачьих обществ, т. е. к прямому административному управлению. Представляется, что казачество должно двигаться не в сторону превращения его в квазигосударственную организацию, а в направлении расширения самостоятельности и автономности как общественного по своей природе движения. Будущее развитие казачества возможно лишь с опорой на лучшие традиции, выработанные в его среде: демократию, самоуправление, уважение к труду и собственности, патриотизм²⁴.

²³ Е. И. Дулимов охарактеризовал раздробленность казачьих общественных объединений как препятствие движению по возрождению казачества. См.: Дулимов Е. И. Указ. соч. С. 41.

²⁴ См.: Ерохин И. Ю. Современное казачество и государство // Всероссийский жур-

Еще больше правовых проблем вызывает модель, сделанная на основе анализа законодательного регулирования и практики деятельности общественно-государственных и государственно-общественных организаций в Российской Федерации. Большинство из них действуют в сфере обороны и обеспечения безопасности: Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России, «Всероссийское физкультурно-спортивное общество “Динамо”», Общероссийская общественно-государственная детско-юношеская организация «Российское движение школьников», Общероссийская общественно-государственная организация «Российское военно-историческое общество» и др. В литературе высказано мнение²⁵, что государственно-общественные и общественно-государственные объединения не обходимы для объединения усилий государства и институтов гражданского общества в какой-либо важной сфере деятельности: такие объединения, являясь одной из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства, представляют собой самостоятельный вид организаций, действующих в посреднической государственно-общественной сфере жизнедеятельности.

Такие организации действуют на основании ст. 51 Федерального закона № 58-ФЗ, в которой установлено, что впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-

нал научных публикаций. История и археология. 2013. № 2 (17). С. 70.

²⁵ См., например: Пиманова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 8—9; Поспехов И. А. Общественно-государственные организации в политической системе Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. 11. С. 87—91.

государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти. Исходя из содержания статьи, можно сделать вывод о ее временном характере²⁶. Правовая форма общественно-государственных или государственно-общественных объединений ведет свою историю из советской практики слияния государственных и общественных институтов в силу теоретического положения об их единой социалистической природе. Характерным примером возникновения и функционирования является история ДОСААФ²⁷, в деятельности ко-

²⁶ Указанная статья содержится в переходных положениях Федерального закона № 58-ФЗ, что также может служить аргументом для признания ее временного характера.

²⁷ В начале 1927 г. была создана организация «Союз обществ друзей обороны и авиационно-химического строительства СССР — Осоавиахим», чуть позже его стали расшифровывать как «Общество содействия обороне, авиационному и химическому строительству». Как справедливо пишут историки, Осоавиахим, формально оставаясь общественной организацией, фактически превращался в организацию государственную, с жесткой структурой, строгой отчетностью и тотальным контролем со стороны властных органов. В аппарате Общества работали кадровые военнослужащие РККА, число которых постоянно увеличивалось (см., например: *Зарипов Р. Р.* Становление общественно-государственной модели управления деятельностью оборонных организаций в современной России (по материалам Республики Татарстан) // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 6-3. С. 623—627). После реструктуризации оборонных организаций 20 августа 1951 г. было учреждено Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ СССР). 25 сентября 1991 г. на Учредительном съезде ДОСААФ РСФСР была создана Российская оборонная спортивно-техническая организация (ОСТО

торого государство принимает самое активное участие.

Все общественно-государственные объединения характеризуются следующими признаками: они созданы нормативными правовыми актами государственной власти; органы государственной власти являются одними из учредителей объединения; основные направления деятельности объединения определяются непосредственно государственными органами, ими же определяются структуры органов управления объединением; контроль за выполнением возложенных задач осуществляется органами государственной власти; преимущественное или полное финансирование объединения из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ; использование объединением для достижения уставных целей переданного федерального имущества или имущества субъекта РФ; возможность прикомандирования к объединениям военнослужащих и лиц начальствующего состава органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ²⁸.

Все сказанное означает, что государственно-общественные и общественно-государственные объединения по своей природе и выявленным характерным признакам не являются общественными формированиями. Указанные объединения можно отнести к смешанным институтам. Иными словами, в данном случае для усиления контроля в сфере обороны и безопасности государство избрало модель полного слияния государственного органа с

РСФСР), 30 мая 2008 г. состоялась IX внеочередная конференция, осуществившая преобразование республиканской оборонной организации в общественно-государственное объединение.

²⁸ Подробнее см.: *Никитина Е. Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации. М., 2019.

объединением, имеющим признаки общественного формирования. Модель взаимодействия в данном случае может быть оценена как прямое административное участие государства в деятельности формирования, которое по своей правовой природе является смешанным образованием.

Некоторые авторы²⁹ указывают на необходимость существования общественно-государственных объединений (для выполнения ими государственных функций) как результат перехода от исторически «сложившейся формы скрытого государственного управления общественной организацией, выполнявшей государственные задачи, к общественно-государственной модели открытого управления организацией»³⁰, осуществляющей важнейшие государственные задачи по укреплению обороноспособности страны и патриотическому воспитанию молодежи. Представляется, что эти основания являются спорными. Действующее законодательство позволяет достигать все цели создания и деятельности государственно-общественных и общественно-государственных объединений, определенные в их уставах, без использования указанной организационно-правовой формы.

Конституционный Суд РФ сформулировал свою правовую позицию о том, что Конституция РФ не запрещает государству передавать полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении отдельных функций публичной власти. По смыслу ее ст. 78 (ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2) такая передача возможна при условии, что это не противоре-

чит Конституции РФ и федеральным законам³¹. В другом постановлении³² Конституционный Суд РФ указал, что создание саморегулируемых организаций арбитражных управляющих практически одновременно с отказом от лицензирования деятельности арбитражных управляющих означает, что государство переложило на эти организации часть своих публично-правовых функций.

Таким образом, государство может передавать свои функции негосударственным организациям. Основная масса общественных объединений работает в формах, закрепленных Гражданским кодексом РФ, и решает аналогичные задачи, в том числе в сфере обеспечения обороны и безопасности, которые поставлены перед государственно-общественными и общественно-государственными объединениями. Например, упомянутые выше Общероссийская общественная организация «Российский союз спасателей», Всероссийская общественная организация «Всероссийское добровольное пожарное общество» и др.

Представляется, что для эффективной реализации выказанной позиции Конституционного Суда РФ в настоящее время не хватает законодательно определенного порядка передачи государственных функций общественным формированиям. В законодательстве следует закрепить основания и условия передачи государственной функции, ее порядок, сроки, финансирование, вопросы осуществления контроля за исполнением

²⁹ См.: Лысенко В. В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 13—14.

³⁰ Запинов Р. Р. Указ. соч. С. 623—627.

³¹ См. постановление КС РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате.

³² См. постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П по делу о проверке конституционности абзаца восьмого п. 1 ст. 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

функции, ответственность за ее неисполнение или ненадлежащее исполнение, обязанность организации работы с обращениями граждан и т. д. Предлагаемые законодательные установления позволяют общественным формированиям на основе равенства, самостоятельности и ответственности эффективнее взаимодействовать с государством в любой сфере деятельности, в том числе в сфере обеспечения обороны и безопасности, для достижения совместных целей. Такая модель взаимодействия позволяет совместить различные правовые подходы (диспозитивный и императивный) к регулированию общественных и государственных институтов.

В чем заключается проблематичность функционирования таких моделей, при которых общественные объединения ограничивают или почти утрачивают свою общественную природу и становятся квазигосударственными формированиями?

С одной стороны, есть правовые проблемы: если признать казачьи общества, общественно-государственные, государственно-общественные объединения разновидностью или особой правовой формой, видом общественных объединений, в этом случае будет нарушен конституционный принцип равенства общественных объединений, закрепленный в ч. 4 ст. 13 Конституции РФ.

Кроме того, отнесение казачьих обществ, государственно-общественных и общественно-государственных объединений к особой правовой форме общественных организаций означает, что деятельность указанных объединений в настоящее время не регулируется законодательством РФ. Они могут регулироваться только специальным законодательством, поскольку не являются общественными организациями и не могут регулироваться Федеральным законом «Об общественных объединениях». Указанные объединения являются не-

коммерческими организациями, но упоминание об организационно-правовой форме в виде государственно-общественного или общественно-государственного объединения не содержится ни в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», ни в ГК РФ. Предметом регулирования Федерального закона № 154-ФЗ являются только правовая и организационная основы несения российским казачеством государственной службы, отдельный закон о статусе казачьих объединений, в том числе казачьего общества, не принят. Такая правовая неопределенность не способствует развитию объединений и вносит путаницу в правоотношения указанных объединений с участниками рынка.

Существуют и иные негативные последствия функционирования моделей взаимодействия государства и рассматриваемой части некоммерческих организаций, при которых они перестают быть общественными формированиями. Это замедление формирования зрелого гражданского общества, которое является естественной опорой государства, выполняет важнейшую функцию воспитания активного и ответственного гражданина. При возникновении угроз государству, в том числе в сфере обеспечения обороны и безопасности, только зрелое и самостоятельное гражданское общество может выполнить стабилизирующую функцию. Таким образом, его бесконфликтное развитие — залог укрепления обороноспособности и безопасности государства.

Оптимальное правовое регулирование взаимодействия государств и некоммерческих организаций (даже в такой чувствительной для государства сфере, как обеспечение обороны и безопасности) видится в законодательном закреплении партнерской модели, при которой основным условием является равенство и организационная независимость не-

коммерческих организаций. В этом случае для достижения общих целей может быть использован потенциал всего общества. С правовой точки зрения партнерская модель

взаимоотношений полностью соотносится с принципом равенства всех объединений в отношениях с государством, который закреплён в Конституции РФ.

Библиографический список

Акопова К. К., Васильчикова В. М., Чикарина Л. Я. Модернизация социально-партнерских отношений государства с некоммерческими организациями // Труд и социальные отношения. 2011. № 11.

Горный М. Б. Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти: сравнительный анализ законодательства // Журнал исследований социальной политики. 2011. Т. 9. № 2.

Дементьев В. Е. Роль гражданского общества и его институтов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

Дулимов Е. И. Становление и инволюция государственных форм организации казачества в правовом пространстве Российского государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003.

Ерохин И. Ю. Современное казачество и государство // Всероссийский журнал научных публикаций. История и археология. 2013. № 2 (17).

Зарипов Р. Р. Становление общественно-государственной модели управления деятельностью оборонных организаций в современной России (по материалам Республики Татарстан) // Фундаментальные исследования. 2014. № 6-3.

Киричек А. И. Механизм взаимодействия власти с субъектами гражданского общества при организации межсекторального социального партнерства в субъекте Российской Федерации // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2017. № 3.

Лысенко В. В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

Никитина Е. Е. Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации. М., 2019.

Носаненко Г. Ю. Модели взаимодействия «третьего сектора» и власти (по материалам эмпирических исследований) // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 1 (18).

Панченко В. Ю. Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М., 2015.

Пиманова М. А. Правовой статус государственно-общественных объединений: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

Поспехов И. А. Общественно-государственные организации в политической системе Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. 11.

Сараев В. Г., Попов П. Л., Чернев А. А. Некоммерческие организации казаков современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7.

Федотова Ю. Г. Гносеологические проблемы исследования участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в условиях динамики правового регулирования общественных отношений и содержания военных угроз и опасностей // Современное право. 2016. № 5.

Чернышов А. Н. Взаимодействие государства и НКО: возможности, механизмы, проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. 2018. № 10.

Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

References

- Akopova K. K., Vasil'chikova V. M., Chikarina L. Ya. Modernization of social partnership relations between the state and non-profit organizations. *Trud i sotsial'nye otnosheniya*, 2011, no. 11, pp. 100—105. (In Russ.)
- Chernyshov A. N. Interactions of State and NKO: Possibility, Mechanisms, Problem and the Method of Their Solution. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2018, no. 10, pp. 89—98. (In Russ.)
- Dement'ev V. E. The role of civil society and its institutions in ensuring the national security of the Russian Federation. Cand. diss. Moscow, 2011. 212 p. (In Russ.)
- Dulimov E. I. Formation and involution of state forms of organization of the Cossacks in the legal framework space of the Russian state. Dr. diss. thesis. Saratov, 2003. 51 p. (In Russ.)
- Ebzeev B. S. The individual and the state in Russia: mutual responsibility and constitutional duties. Moscow, 2007. 384 p. (In Russ.)
- Erokhin I. Yu. The modern Cossacks and the state. *Vserossiyskiy zhurnal nauchnykh publikatsiy. Istoriya i arkhologiya*, 2013, no. 2 (17), pp. 65—78. (In Russ.)
- Fedotova Yu. G. Epistemological problems of research of citizen's participation in provision of state defense and national security in terms of the dynamics of legal regulation of social relations and the content of military threats and dangers. *Sovremennoe pravo*, 2016, no. 5, pp. 15—28. (In Russ.)
- Gornyy M. B. Interaction between non-profit organizations and state authorities: comparative analysis of legislation. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki*, 2011, vol. 9, no. 2, pp. 219—232. (In Russ.)
- Kirichek A. I. Mechanisms of interaction between the government and civil society organizations in the cross-sectoral social partnership at the regional level. *Izvestiya Dal'nevostochnogo federal'nogo universiteta. Ekonomika i upravlenie*, 2017, no. 3, pp. 44—58. (In Russ.)
- Lysenko V. V. The constitutional and legal bases of domestic and international activities of public associations (in the context of the experience of the Russian Federation, Republic of Moldova and Transnistria). Dr. diss. thesis. Moscow, 2016. 60 p. (In Russ.)
- Nikitina E. E. Constitutional and legal bases for institutionalization of civil society in the Russian Federation. Moscow, 2019. 280 p. (In Russ.)
- Nosanenko G. Yu. Models of interaction of the “third sector” and the authorities (based on empirical studies). *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie*, 2017, vol. 6, no. 1 (18), pp. 259—262. (In Russ.)
- Panchenko V. Yu. Legal engagement as a form of social interaction. Moscow, 2015. 232 p. (In Russ.)
- Pimanova M. A. Legal status of state-public associations: constitutional and legal research. Cand. diss. thesis. Tyumen', 2007. 20 p. (In Russ.)
- Pospekhov I. A. The state — public organizations in the political system of the Russian Federation. *Mariyskiy yuridicheskiy vestni*, 2014, iss. 11, pp. 87—91. (In Russ.)
- Saraev V. G., Popov P. L., Cherenev A. A. Non-profit organizations of kozaks of the modern Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2019, no. 7, pp. 10—16. (In Russ.)
- Zaripov R. R. Formation of a public- state model of defense organizations in modern Russia (based on the materials of the Republic of Tatarstan). *Fundamental'nye issledovaniya*, 2014, no. 6-3, pp. 623—627. (In Russ.)