



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС В РОССИИ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

С 21 по 22 апреля 2011 года в Белгороде состоялась Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Национальный вопрос в России: прошлое, настоящее, будущее». Конференция была организована Департаментом образования, культуры и молодежной политики Белгородской области, Белгородским государственным национальным исследовательским университетом, Харьковским национальным университетом им. В.Н. Каразина. В этой рубрике мы публикуем лучшие доклады и статьи участников конференции в более полных вариантах, чем в соответствующем сборнике.

УДК – 342.1

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Е.Е. ТОНКОВ

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

В данной статье представлены обобщения и выводы по поводу современных проблем правового регулирования межнациональных отношений.

Ключевые слова: государство, коррупция, кризис, власть, криминализация, реформы, легализация, правоохранительная деятельность, правовое регулирование.

Правовые границы, определяющие пределы допустимого поведения граждан в межнациональных отношениях, основываются на степени опасности и характере отклонения их действий от приемлемых для общества социальных стандартов. Эффективность норм, в совокупности составляющих систему правового регулирования, определяется правильностью выбора специальных требований, установленных законодателем, уточнением и детализацией перечня правовых ограничений, регламентированием административных процедур и комплексным развитием соответствующего законодательства. В настоящее время в Комитете Государственной Думы РФ по делам национальностей рассматривается законопроект о национальностях. Ранее модельный вариант этого законопроекта был принят Межпарламентской ассамблеей СНГ. Законопроект определяет, в какие формы могут объединяться люди по национальности – диаспоры, сообщества, за счет чего финансируются эти объединения. О том, что это достаточно сложный вопрос, свидетельствует тот факт, что работа над законопроектом с переменным успехом продолжается на протяжении пяти лет (над ним работали еще депутаты предыдущего созыва).

Фундаментом совместной деятельности государства и общества в решении национального вопроса является взаимное доверие народов в рамках справедливого социаль-



ного обмена, повышение результативности управления путем гибкого применения механизма оценки результатов деятельности государственных институтов и управленческих процессов, своевременное обновление норм государственной деятельности. Высшая компетентность государства при этом состоит в осознании границ своих полномочий в правовом пространстве и степени влияния на общество на уровне стабильных партнерских отношений между населением и органами государственной власти.

Например, в настоящее время федеральное и региональное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований допустимо в тех случаях, когда они не справляются с исполнением переданных им государственных полномочий и не могут обеспечить эффективное осуществление соответствующих мероприятий.

Тем не менее, как справедливо замечает по этому поводу И.В. Бабичев, «данное властное вмешательство государства в деятельность муниципального образования должно быть направлено исключительно на исправление дефектов программно-целевого управления деятельностью по реализации функциональной цели, в том числе широко понимаемой, и носить ограниченный во времени характер»¹.

Так, в Казахстане вступил в силу закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности», наделяющий президента Казахстана Нурсултана Назарбаева статусом лидера нации. Согласно новому закону, с лидером нации необходимо согласовывать вопросы передачи госорганам и должностным лицам права инициирования важных вопросов, касающихся государственного устройства и безопасности страны.

Правовое регулирование межнациональных отношений тесно связано с использованием власти. Формирование государственной политики при этом во многом определяется деятельностью органов государственной власти и государственного управления, функционированием партий и других общественных организаций, иницируется их интересами и целями. Властно-управленческий аппарат нередко является основной причиной межнациональных конфликтов в обществе. Многие из них зависят от структуры общества, в котором формируются группы с разными целями, и могут быть вызваны различным социально-экономическим статусом, вероисповеданием, возрастом, местом жительства, половым различием. Разные причины социальных бед общества часто раскрываются, когда спорный политический вопрос связан с принятием закона, затратой денег или одновременно с тем и другим.

Пространство государственной власти в межнациональных отношениях – это «сфера, где принимаются управленческие решения и осуществляется непосредственное руководство государством»².

Она использует в качестве своих важнейших инструментов правовое регулирование и возможность легального и легитимного принуждения.

В демократическом государстве регулирование межнациональных отношений имеет достаточно четкую правовую организацию, базируется на конструктивных конституционных принципах, определяющих правовые полномочия (компетенцию) органов государственного управления, их институциональную иерархию, управленческий характер, предметно-отраслевые ориентиры, персонификационные параметры, системную соразмерность и сбалансированность³.

Всеобщая декларация прав человека (1948 г.) и явившаяся естественным ее продолжением Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) затрагивают вопросы межнациональных отношений лишь косвенно. В них устанавливаются общие стандарты осуществления странами политики в области прав человека, в том числе и в сфере национальных отношений. Однако прямых регламентирующих норм,

¹ Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 66.

² Андреев Д., Бордюгов Г. Пространство власти от Владимира Святого до Владимира Путина. – М.: СПб., 2004. – С. 7.

³ См., напр.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001.



касающихся данной сферы, в рассматриваемых актах не было, хотя закреплялась неотъемлемость этих прав независимо от расы, национальности, вероисповедания и т.д. Данные нормы сформировали в международном праве тот фундамент, который позволил конкретизировать положения, направленные на защиту прав национальных меньшинств. Впоследствии в международном праве появились документы, обеспечивающие правовое регулирование межнациональных отношений (например, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, разработанная в Совете Европы в 1994 – 1995 г г). В них получили закрепление права национальных меньшинств на развитие собственной культуры, сохранение традиций и обычаев, на пользование и обучение родному языку и другие. В соответствии с этими документами государства-участники обязаны создавать все условия для реализации национальными меньшинствами своих прав и, кроме того, всеми законными способами осуществлять защиту интересов меньшинств от противоправных посягательств.

23 января 1996 г. Германия, Люксембург и Швейцария подписали в г. Карлсруэ международную Декларацию о хартии народов и регионов, которая стала важным шагом на пути решения внутри- и межгосударственных конфликтов, возникающих в связи с нарушением прав наций, а также примером в деле обеспечения этническим группам гарантии прав и свобод, автономии и права на самоопределение. Основные положения Декларации демонстрируют сущность национальной политики, межнациональных и межгосударственных отношений в европейских странах, признание не только индивидуальных, но и коллективных прав в области сохранения национально-культурной самобытности.

В Российской Федерации закон о национально-культурной автономии был принят в 1996 году. Национально-культурная автономия – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ). Национально-культурная автономия является видом общественно-го объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация. Согласно Федеральному закону "Об общественных объединениях" прекращение деятельности национально-культурной автономии возможно в двух основных формах, которые по характерным признакам правового механизма можно условно назвать добровольной и принудительной. Добровольная форма прекращения деятельности национально-культурной автономии вытекает из свободного характера их создания, когда требуется лишь волеизъявление граждан. Поэтому автономия вправе сама принять решение о прекращении деятельности.

В соответствии со ст. 26 ФЗ «Об общественных объединениях» добровольная ликвидация общественной организации (самоликвидация) возможна в случае, если такое решение будет принято съездом членов союза либо на соответствующей конференции. Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из Единого государственного реестра юридических лиц. Процедура принудительного прекращения деятельности общественного объединения разделена на две стадии – приостановление и ликвидация.

Приостановление деятельности зарегистрированной национально-культурной автономии, как и других общественных объединений, может быть произведено в случае нарушения Конституции РФ, конституций или уставов субъектов Российской Федерации, законодательства России. Процедура приостановления деятельности федеральной национально-культурной автономии может быть инициирована только Генеральным прокурором Российской Федерации, а региональных и местных автономий – прокурором соответствующего субъекта РФ и осуществляется решением суда того же субъекта. В случае если в указанные в судебном решении о приостановлении деятельности сроки национально-культурная автономия не устранит нарушения, орган, внесший такое пред-



ставление, вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении деятельности общественного объединения.

Национально-культурная автономия может быть ликвидирована не только по основаниям, предусмотренным ФЗ «Об общественных объединениях», а и в ст. 9 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». В случае приостановления деятельности общественного объединения его права приостанавливаются, а также его региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации; им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

Правильное, равномерное определение и закрепление полномочий внутри многонационального государства способствует установлению необходимой институциональной толерантности в системе государственного управления, оптимизирует социальную эффективность, результативность функционирования всей управленческой системы, главными элементами правового воздействия которой на общественные отношения выступают те или иные правотворческие и правоприменительные акты.

Властеотношение «веление-подчинение» в нашей стране длительное время основывалось и процветало на существовании угрозы применения санкции за неподчинение или непослушание. Не случайно многие исследователи положительно воспринимают и с удовольствием цитируют высказывание П.Л. Бергера о том, что «...власти без угрозы не существует. Как только объект власти утрачивает веру в реальность угрозы, власть бесследно исчезает»⁴.

Вместе с тем, пренебрежение достижением равнозначного статуса субъектов властеотношения в структуре многонационального государства влечет за собой разрушительные последствия, связанные с правовой незащищенностью населения и трудностями формирования гражданского общества.

Как справедливо констатирует М.Б. Смоленский, государство «на сегодняшний день оказалось неспособным создать такие условия, при которых граждане выступали бы как равноправный партнер, участвующий в принятии важнейших решений, осуществляющий в предусмотренных законом формах контроль за деятельностью властных структур»⁵.

Развитие многонационального государства подразумевает многочисленные виды отношений, которые нецелесообразно все без исключения трактовать как отношения власти. Различается потенциальная возможность и действительность возникновения отношений власти в процессе государственного управления. Осуществляя воздействие на социальную среду путем формирования соответствующих правовых норм, власть в лице государства исходит из собственных интересов и потребностей. Юридические формы деятельности государства получают при этом импульс к своему дальнейшему развитию и совершенствованию в результате столкновения и борьбы интересов различных носителей властных полномочий.

Следует отметить, что длительное время в России не были урегулированы формы взаимоотношений федеральных министерств с другими органами исполнительной власти, на что неоднократно обращали внимание ученые.

Так, Н.А. Игнатюк подчеркивает необходимость детального регулирования взаимодействия всей системы органов исполнительной власти⁶.

Общие правила взаимодействия федеральных министерств с федеральными службами и агентствами, порядок деятельности федеральных органов исполнительной

⁴ Цит. по: Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен: Дис. ...канд. юрид. наук // КонсультантПлюс.

⁵ Смоленский М.Б. Правовая культура и идея государственности // Государство и право. – 2009. – № 4. – С.19.

⁶ См.: Игнатюк Н.А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации: Монография. – М., 2003. – С. 42-81.



власти были определены лишь несколько лет назад в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30.

Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти осуществляется в рамках компетенции, обозначенных Конституцией РФ и федеральными законами. Кроме того, подзаконное регулирование должно быть адекватным смыслу законов, на конкретизацию положений которых оно направлено. Подзаконный нормативный правовой акт не может устанавливать норм, которые противоречат положениям закона, во исполнение которых он принят.

В содержание подзаконного государственно-правового регулирования входит правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, иных органов публичного управления по нормативному и индивидуальному установлению прав и обязанностей подчиненных им или координируемых ими органов и учреждений, физических и юридических лиц в различных сферах функционирования государства и общества, по обеспечению их реализации посредством осуществления властного регулирующего воздействия на названных субъектов.

Деятельность государства по обеспечению охраны и защиты прав и интересов субъектов межнациональных отношений представляет собой особый вид государственно-властной деятельности, входящий в правоохранительную форму государственной деятельности.

Вместе с тем, следует подчеркнуть бинарный характер данного процесса: с одной стороны, претворение закона в практику посредством конкретизации в нормативном правовом аспекте, а с другой стороны, непосредственное применение закона и конкретизирующего его нормативного правового акта. Применение права органами исполнительной власти представляет собой их повседневную деятельность в границах предоставленных им полномочий.

Составными частями правового регулирования межнациональных отношений, таким образом, являются:

а) подзаконное нормативное регулирование межнациональных отношений, осуществляемое посредством издания (принятия) органами управления на основе соответствующих законов подзаконных нормативных правовых актов, направленное на установление общих правил поведения в отношении неопределенного круга лиц;

б) индивидуальное регулирование межнациональных отношений на основе соответствующих законов и подзаконных нормативных правовых актов, осуществляемое посредством издания (принятия) органами управления распорядительных правовых актов и совершения властно-распорядительных действий в отношении индивидуально-определенных субъектов (физических и юридических лиц), направленное на установление, изменение или прекращение их прав и обязанностей.

Следовательно, как нам представляется, в содержание правового регулирования межнациональных отношений должны включаться только те виды подзаконной государственно-властной деятельности, которые обеспечивают позитивное регулирование данного вида общественных отношений.

Подзаконная государственно-властная деятельность органов исполнительной власти и иных государственных органов, направленная на выявление и пресечение правонарушений, на разрешение споров между участниками межнациональных отношений, на обеспечение безопасности государства и общества не входит в содержание процесса государственного управления.

Осуществляя эту деятельность, соответствующие государственные органы не управляют субъектами общественных отношений, не организуют и не регулируют их поведение, а обеспечивают охрану и защиту их прав и законных интересов от противоправных посягательств, от нарушений со стороны других субъектов.

Каждый вид государственной деятельности находит свое юридически значимое выражение в определенных юридических формах.

Правовое регулирование – юридическая функция, реализуемая государством в процессе воздействия на общественные отношения, посредством которой поведение участников этих отношений приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, со-



держиваемися в нормах права, легитимность и обязательность исполнения которых поддерживается обществом и обеспечивается возможностями применения властной силы государства.

Само правовое регулирование можно рассматривать как часть государственного управления, поскольку эта функция принадлежит исключительно государству, которое выступает гарантом права, обладая при этом монополией на правоприменительную и правоохранительную деятельность.

Общественные отношения, в которых выражен государственный интерес, т.е. практически реализуются задачи и функции государства по управлению делами общества, обобщенно называются государственно-управленческими отношениями. Они возникают, изменяются и прекращаются не только в связи с организацией и функционированием органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством, но и в связи с реализацией функций государственной власти в соответствии с компетенцией и полномочиями, которые осуществляются в целях управления делами общества и государства.

Качественно новыми организационно-правовыми формами взаимного сотрудничества органов власти и общества в межнациональных отношениях являются различные общественные экспертизы, проводимые общественными организациями в целях недопустимости принятия решений, не соотносящихся с интересами наций и народностей.

На наш взгляд, Российской Федерации полезно воспринять практику западноевропейских государств, поддерживающих развитие информационных ресурсов, позволяющих любому гражданину участвовать в обсуждении социально значимых проектов решений органов публичной власти. Данное направление демократизации управления должно найти соответствующие формы законодательного закрепления. Проведение общественной экспертизы решений, связанных с социальным (здравоохранение, экология, безопасность и т.п.) благополучием населения, становится обязанностью государства, требующей инициативности всех участников публично-правовых отношений.

В числе традиционных средств совершенствования межнациональных отношений следует выделить проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Согласно статье 18 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁷ организаторы публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не вправе препятствовать участникам публичного мероприятия в выражении своих мнений способом, не нарушающим общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия.

Органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

Общим объектом правового регулирования в данном случае являются межнациональные отношения, а непосредственным – поведение субъектов в связи с осуществлением государственно-властной деятельности по управлению делами государства и общества.

Сфера действия правового регулирования определяется не только границами практического осуществления государственной власти, т.е. собственно работой субъектов этой деятельности государства по реализации их задач и функций, но и всеми иными проявлениями государственной деятельности по воздействию на общественные процессы и отношения.

В советское время государство владело и распоряжалось всеми средствами производства, всевозможными объектами непроизводственного назначения и управляло ими непосредственно. В масштабах государственной деятельности советской власти сложилась строго централизованная система всеохватного планирования, распределения, учета, контроля и им подобных видов и форм управленческой деятельности на территории республик, входивших в СССР.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.



Постсоветское государственное строительство, особенно в начальный период либерально-демократических реформ (первая половина 90-х гг. XX века), велось под лозунгами значительного уменьшения доли государственного управления в жизни общества, в первую очередь в сфере экономики. Это повлекло неоправданный уход государства от важнейших функций управления, самоустранение от необходимого воздействия на процессы приватизации госсобственности, формирования цивилизованной рыночной инфраструктуры и многого другого. Принижение роли государственного управления в целом пагубно сказалось на эффективности реформ и повлекло негативные социальные последствия, что неминуемо отразилось на снижении уровня жизни основной массы населения в целом ряде субъектов кавказского региона.

Мировой финансовый кризис начала XXI века влияет на изменение самих форм правовой регуляции межнациональных отношений, в том числе, безусловно, и тех, которые складываются в сфере осуществления государственной власти и управления. Однако служебная роль государства как ведущего субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления и других форм общественной и частной самодеятельности.

Регулируемая социально-правовая активность населения рассматривается нами как важное условие эффективного правового регулирования межнациональных отношений. Она представляет собой форму правомерного деяния, которое характеризуется развитым правосознанием, личным участием граждан в решении социально-правовых проблем государства, укреплении законности и правопорядка.

Рассмотрение соотношения правовых ограничений и правовых возможностей с точки зрения теории конфликта нам представляется необходимым, так как может способствовать решению многих назревших вопросов развития правосознания. Являясь стержневым в структуре диалектического метода принцип противоречия способствует существенному повышению возможностей совершенствования правосознания граждан. Это объясняется тем, что, представляя собой диалектическое единство, правовые ограничения и правовые возможности, как и любая социальная целостность, существуют в условиях пульсации сопровождающих их взаимодействие конфликтов.

Посредством их диалектической ритмики, единство ограничений и стимулов, постоянно распадается и вновь воссоединяется в целостность, демонстрируя всеобщие свойства и сохраняя собственные особенные черты, поддаваясь воздействию энтропийных начал и одновременно активно сопротивляясь им.

При всем многообразии и при всей разнохарактерности отношений между правовыми ограничениями и правовыми возможностями общим основанием для них является, как уже отмечалось, диалектическое противоречие, представляющее собой универсальную онтологическую структуру, присутствующую во всех сферах бытия. Основными признаками диалектических противоположностей правовых ограничений и правовых возможностей являются взаимоположение, взаимопроникновение и асимметрия, что означает наличие в каждом случае ведущей (доминирующей) и ведомой (подчиненной) сторон, каждая из которых характеризуется своей тенденцией изменений. Данная тенденция обусловлена не только внешними детерминантами, но и внутренней логикой собственно саморазвития.

Конфликт между правовыми ограничениями и правовыми возможностями способствует стабилизации правосознания общества, упорядочению его структуры, повышению степени его функциональной продуктивности. Рассматриваемое противоречие пребывает в двойном детерминационном ракурсе: во-первых, как следствие конкретных правоотношений, и, во-вторых, как причина определенных явлений, процессов, поведенческих акций. Выявление в природе правосознания внутренней бинарной оппозиции двух противостоящих друг другу сторон (правовых ограничений и правовых стимулов) дает возможность понимания сущности исследуемого феномена.

Размышляя на эту тему, трудно не согласиться с В. В. Луневым, который считает, что связь «между уровнем преступности и состоянием нравственно-правовых устоев по-



литической и особенно правящей элиты общества обычно регистрируется как прямая корреляционная связь. Она отражает общую причинную базу коррелируемых явлений, связь их криминальных состояний и устойчивую взаимообусловленность»⁸.

Это выражается в том, что «чем выше уровень преступности в обществе, тем выше уровень криминальности элитарных групп и, наоборот, чем выше криминальность элиты, тем выше уровень преступности среди всего населения той или иной страны»⁹.

Еще большей категоричностью отличаются выводы З. И. Рывкиной, по мнению которой огромное место в обществе занимают проблемы, порожденные «мафиризацией» государства¹⁰.

Они порождаются двумя разными механизмами. Первый из них базируется на безответственности государства, невыполнении им его собственных функций, что, если напрямую и не порождает преступления, то, как минимум, попустительствует им. Второй механизм – прямое сращивание государственных чиновников с преступным миром.

Безответственность государства в выполнении собственных функций в годы реформ проявилась в том, что оно не обеспечило «правового поля» и соответствующего контроля, которые гарантировали бы общество от межнациональных конфликтов. Более того, государство и сегодня не всегда обеспечивает выполнение тех законов, которые оно само же принимает. Это свидетельствует о недостаточном уровне управления в государственных органах, криминализация которых в период кризиса становится особенно опасной.

Кроме того, по замечанию В.В. Лапаевой, «в России, к сожалению, нет ни государственно-правовых, ни общественных механизмов, способных удержать исполнительную власть в поле притяжения нашей в целом либеральной Конституции, в случае если власть сочтет целесообразным пойти по пути ограничения основных прав и свобод»¹¹.

Правовое регулирование межнациональных отношений ориентировано на реализацию интересов и потребностей населения путем непосредственного участия в процессе государственного управления. Жизнь предоставляет гражданам широкий спектр возможностей и форм самореализации, но их выбор и принятие решения принадлежат самому человеку, который не только приобретает определенный социальный статус, но и выбирает права, обязанности, имидж, нормы и правила поведения, жизненные пути и перспективы, накладывает на себя те или иные ограничения.

В этой связи следует учитывать виды политических прав личности:

- права, отражающие принадлежность лица к государству (право на гражданство, его изменение, право убежища);
- права и законные интересы, вытекающие из принципа равенства граждан перед законом (право на проведение публичных мероприятий, право на равный доступ к государственной службе и др.);
- права, направленные на осуществление принципов народовластия (избирательные права, право на референдум и т.д.);
- свобода печати и мнений, высказываний;
- свобода объединений.

Учитывая, что сознание личности и его компоненты представляют собой довольно гибкий материал, способный преобразовываться в многомерные комбинационные построения, необходимо использовать эти возможности для включения человека в процесс государственного управления. При организации данного процесса важное значение имеет сохранение и развитие уважения к человеку. Как указано в ч. 1 ст. 21 Конституции РФ, «достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления»¹².

⁸ Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировой криминологический анализ. – М.: Норма, 1997. – С.89.

⁹ Там же.

¹⁰ Рывкина Р. В. Постсоветское государство как генератор конфликтов // Социс. – 1999. – № 5. – С.15.

¹¹ Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. – 2005. – № 1. – С. 12.

¹² Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: ЦИК РФ, 2003. – С. 10.



Процесс правового регулирования межнациональных отношений требует поиска взаимоприемлемых решений и инициативного взаимодействия личности и общества. Необходимо, чтобы не только государство, но и само общество проявили желание разрешить ту или иную проблему, входящую в круг государственных полномочий. Без этого невозможно обеспечить эффективность социального взаимодействия и адекватной коммуникации. Правовые ограничения призваны при этом обозначить пределы негативной активности и создать условия для повышения уровня позитивной активности населения.

Степень жесткости юридического регулирования, наличие ограничений для активности субъектов права зависит от политического режима, сложившегося в государстве, демонстрирующего соотношение и взаимодействие гражданского общества и государства, объем политических, социальных, экономических прав и свобод личности и реальные возможности их осуществления.

Это приобретает особое звучание в свете теории социального обмена, которая рассматривает социальное поведение преимущественно через интеракцию, взаимодействие, подкрепляемое достижением наград и избежанием санкций. Объяснение социального обмена посредством категории интеракции базируется на том обстоятельстве, что многие виды вознаграждений, к которым стремятся люди, могут быть получены только в процессе социального взаимодействия общества и государства.

Стремясь к разрешению проблем общества люди вступают в новые для себя социальные связи и союзы в ожидании того, что это вознаградится. Они поддерживают отношения и расширяют свое взаимодействие с государством потому, что они действительно находят эти действия вознаграждаемыми. Взаимодействие с государством может быть непосредственно вознаграждаемым или же может приносить опосредованное вознаграждение в виде совета либо помощи со стороны органов исполнительной власти. Одновременно, в государственных органах управление должно обеспечивать взаимодействие систем, департаментов, подразделений и служб как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач.

Сложившийся в государственных органах стиль авторитарного управления автоматически переносится и на процесс развития межнациональных отношений, подавляет социально-правовую активность общества. Регламентация, формализм, проявления «казенщины» ведут к безразличию, отчуждению граждан от общественно значимой деятельности, снижению мотивации, создавая социально опасный феномен «заученной бесправности», то есть мировосприятия человека, воспитанного в системе постоянного страха и неуверенности.

Не следует фетишизировать феномен ограничения прав, который хотя и является необходимым элементом правового регулирования, но ни в коем случае не выполняет функцию «дамоклова меча» по отношению к законопослушным гражданам. Как справедливо заметил Б.С. Эбзеев, «ограничения в собственно конституционно-правовом смысле – это допускаемые конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина»¹³.

Учитывая, что государственная деятельность в значительной степени основывается на политических и правовых предписаниях, ее эффективность целесообразно рассматривать не как особенность правового регулирования, а скорее как объективную возможность, трансформация которой в реальность зависит от влияния определенных факторов. Составной частью процесса правового регулирования межнациональных отношений является совокупность реализуемых функций, комплекс используемых методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления (управляющими и управляемыми сторонами правоотношений), необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т. п.

Таким образом, **правовое регулирование межнациональных отношений означает способ осуществления государственной деятельности, который получает развитие в ходе основанного на законах и направленного на реализацию нормативных правовых актов процесса осуществления орга-**

¹³ Эбзеев Б.С. Доклад на заседании «круглого стола» журнала «Государство и право»: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. – 1998. – №7. – С. 24.



нами исполнительной власти (государственного управления) функций государства по оказанию населению государственных услуг в сферах экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, охраны общественного порядка, обороны страны и т.д. в соответствии с установленными административными процедурами и регламентами.

В современных условиях нестабильной ситуации государственной деятельности свойственно целесообразное расширение способов правового регулирования, в том числе за счет партнерского договора. Партнерский договор более характерен для отношений равноправных субъектов, в связи с чем способствует единению и повышению эффективности публично-правовой деятельности.

Правовое регулирование включает в себя не только обеспечение эффективного исполнения законов, но и повседневную работу по решению различных вопросов управленческого характера. Государственная деятельность в межнациональном аспекте представляет собой особую сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами государственной власти, их должностными лицами, государственными служащими и гражданами, их организациями при взаимодействии по поводу осуществления государственной власти, оказания населению государственных услуг и управления делами общества и государства.

Право представляет собой сложную юридическую систему государственного управления, а его нормы регулируют практически все стороны общественных отношений, государственного управления, поведение физических и юридических лиц, международного сотрудничества и т. д.

Правовое регулирование межнациональных отношений имеет ясно выраженный публичный характер: с его помощью государство проводит в жизнь содержащиеся в законодательных актах формально властные предписания, осуществляет функции текущего управления, представляет собой государственную деятельность по управлению делами общества.

Правовое регулирование позволяет субъектам управления использовать предоставленные им распорядительные полномочия и права по принятию властных актов управления, которые являются обязательными и обеспечиваются мерами государственного принуждения. Существо отношений власти в любом обществе состоит в том, что властная воля субъекта власти носит определяющий характер в отличие от другой стороны отношения, являющейся адресатом властной воли с требованием и установлением обязательности подчинения и его реальным исполнением.

Исходя из этого, можно выделить *признаки* правового регулирования:

- является способом реализации функций организованных систем государства, обеспечивающим их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности;
- служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему государственной власти элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами;
- означает внутреннее качество целостной системы государственной власти, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления);
- предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему государственной власти элементов, но и осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта государственного управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления;
- обеспечивает управляющее воздействие субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы государственного управления, гарантия ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития.



Это целенаправленное упорядочивающее влияние, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое самим субъектом государственного управления;

- осуществимо при условии подчинения объекта субъекту управления на уровне субординационных отношений власти-подчинения.

Правовое регулирование подразумевает способ сознательной, целенаправленной деятельности уполномоченного органа исполнительной власти, в процессе которой достигается необходимый управленческий результат путем реализации имеющихся у него государственно-властных полномочий, потенциала партнерских взаимоотношений с населением, в том числе, на договорной (консенсуальной) основе.

Как подчеркивает В.Ф. Яковлев, «...власть и государство должны взаимодействовать с обществом, не должны пытаться управлять обществом напрямую, должны обеспечивать поддержание в нем правового порядка через регулирование общественных отношений»¹⁴.

Большинство правоуправленческих полномочий, предоставленных Конституцией и федеральными законами в ведение Российской Федерации и в совместное ведение России и субъектов РФ, осуществляется Правительством РФ. В этом проявляется центральная организующая роль правительства по осуществлению исполнительно-распорядительных функций в государстве. Постановления и распоряжения Правительства РФ составляют значительную и действенную часть источников права и законодательства. Высшие органы исполнительной власти не только проводят единую государственную политику, но и активно участвуют в ее формировании.

В рамках компетенции государственных органов можно в укрупненном виде выделить функции «организации и управления» (акты, положения, контроль), «ресурсного обеспечения» (материального, финансового, информационного), «легализации» (лицензирование, стандарты), «оказание услуг»¹⁵.

В нашей стране государственные органы слабо ориентированы на активную деятельность в сфере услуг, востребованных населением. Гораздо привычнее вводить все новые ограничения и запреты, преодоление которых связано для населения с пополнением государственной казны в виде очередных налогов или сборов. К сожалению, в отечественной доктрине и общественной практике устойчиво сохраняется стереотип публичной власти как средства принуждения, что очевидно из концепции функций государства.

Удивительно актуально звучат в этой связи слова выдающегося российского правоведа Г.Ф. Шершеневича, произнесенные им на заседании Государственной Думы более века назад: «Какие бы мы законы ни изобрели и какие бы лучшие образцы Запада мы ни приняли, они могут свободно зачахнуть в той атмосфере административного произвола, которая господствует в настоящее время»¹⁶.

Общественное мнение в регионах остается практически равнодушным к предприняемым со стороны федерального центра попыткам повысить эффективность правового регулирования. Помимо низкого уровня ресурсного обеспечения в государственной политике особую значимость приобрела специфическая чувствительность населения не только к содержанию правительственных мер, но и к стилю действий властных структур. Патернализм, унаследованная от коммунистических времен заорганизованность и навязываемый сверху характер борьбы с местными чиновниками обесценивают даже достаточно сильные меры.

Современные демократические принципы предполагают усиление роли гражданского общества, населения и граждан в выполнении и переориентации государственных функций. В этом смысле правовое регулирование межнациональных отношений способствует выстраиванию партнерских отношений государства и личности, которые пока не получили заметного развития и распространения. Эта слабость государственной политики делает ее результаты минимальными как на федеральном и региональном, так и на муниципальном

¹⁴ Яковлев В.Ф. Выступление на III сессии Европейско-Азиатского правового конгресса // Российский юридический журнал. – 2009. – № 4. – С. 14.

¹⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 200-205.

¹⁶ См.: Государственная Дума: Стеногр. отчеты. – 1906. – Сессия 1. – Заседание 28. – С. 1445-1446.



уровнях, что может иметь фатальное стратегическое значение для всего демократического развития России.

Правовое регулирование не может совершенствоваться институциональным методом, когда учреждаются дополнительные государственные институты, обрастающие многочисленными вспомогательными органами. Увлечение институциональным методом, как правило, кроме бюджетных ассигнований, приводит к тому, что система, достигнув определенного предела сложности, становится неуправляемой.

CONTEMPORARY ISSUES OF LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL RELATIONS

E.E. TONKOV

*Belgorod State National
Research University*

e-mail: etonkov@bsu.edu.ru

The article considers the summary and conclusions on contemporary issues of legal regulation of international relations.

Key words: state, corruption, crisis, government, criminalization, reforms, legalization, law enforcement, legal regulation.