

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Павловский Виктор Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Васильева Лия Николаевна

Москва – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	20
1. Конституционно-правовые основы и содержание деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.....	20
2. Формирование и развитие конституционно-правового законодательства, регулирующего межнациональные отношения: исторический аспект	33
3. Применение международно-правовых механизмов в регулировании межнациональных отношений в Российской Федерации.....	52
4. Зарубежный опыт законодательного регулирования деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений	71
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	88
1. Компетенция федеральных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений: конституционно-правовые характеристики и проблемы реализации	88
2. Пределы компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений.....	103
3. Особенности развития и осуществления компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.....	129
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	147
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	151

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие Российской Федерации в русле демократических преобразований, сохранение ее территориальной целостности и обеспечение национальной безопасности возможны только в условиях достижения прочного межнационального мира и гражданского согласия. Конституция Российской Федерации, ставшая выражением интересов всего многонационального народа России, установила равноправие народов в Российской Федерации (статья 5), недопущение любых форм ограничения прав граждан по признаку национальности, языка или религии (статья 19), гарантировала защиту прав национальных меньшинств (статьи 71 и 72) и коренных малочисленных народов (статья 69). Являясь полноправным членом мирового сообщества и стремясь к неуклонному выполнению принятых на себя международных обязательств, Россия использует международные правовые документы, а также общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве ориентира при решении проблем, возникающих в сфере межнациональных отношений, что предусмотрено частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации. Унифицирующее влияние процессов глобализации на локальные культуры и сохраняющийся высокий уровень миграционного притока в Россию не умаляют аксиологического значения названных конституционных норм, а, напротив, актуализируют их, на что последовательно обращается внимание в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию¹.

Национальные особенности проявляются в экономической, социальной, политической и духовной сферах современного российского общества, а потому занимают важное место в деятельности органов

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года // Парламентская газета. 2016. № 45; Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина от 3 декабря 2015 года // Российская газета. 2015. № 275; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года // Российская газета. 2014. № 278.

публичной власти. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года ориентирует органы государственной власти и местного самоуправления на развитие этнокультурного многообразия народов России при одновременном упрочении единства российской нации. Достижение этой двуединой цели предполагает решение широкого круга вопросов в сфере: сохранения национальной самобытности народов России, поддержки единой общероссийской культуры и гражданского самосознания, развития экономически неоднородных субъектов Российской Федерации, гармонизации межнациональных отношений, социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации; противодействия национальному и религиозному экстремизму.

Достижение целей и задач отечественной государственной национальной политики зависит от механизма ее реализации, эффективность которого в первую очередь определяется деятельностью органов публичной власти. Конституция Российской Федерации относит большинство вопросов в сфере межнациональных отношений к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что указывает на необходимость учета региональной специфики в проведении единой национальной политики на территории всего государства. Многоуровневый характер осуществления государственной национальной политики обуславливает наличие соответствующей компетенции не только у федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Межнациональное взаимодействие охватывает многие сферы общественных отношений, в связи с чем его гармоничное развитие обусловлено не только мерами конституционно-правового характера, но и мерами в уголовно-правовой, административно-правовой и финансово-правовой областях. Однако несмотря на междисциплинарный характер

правового регулирования межнациональных отношений, основу соответствующего регулирования образует именно конституционно-правовое законодательство, объем которого в рассматриваемой сфере постепенно нарастает. Данное обстоятельство ориентирует на соответствующий высокий уровень требований, предъявляемых к органам публичной власти. В решении нуждаются проблемы: повышения эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере межнациональных отношений; корректировки содержания и объема полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в федеральном законодательстве; уточнения полномочий региональных органов государственной власти в законодательстве субъектов Российской Федерации, без которого невозможно формирование эффективной законодательной политики в сфере межнациональных отношений; четкого определения ответственности каждого уровня публичной власти за решение вопросов государственной национальной политики.

Современные вызовы и угрозы в области межнациональных отношений, зачастую имеющие трансграничный характер, обусловили динамику компетенции органов государственной власти и местного самоуправления по отдельным направлениям государственной национальной политики. При этом законодательные решения, устанавливающие соответствующую компетенцию органов публичной власти, характеризуются недостаточной научно-экспертной и аналитической разработанностью, что требует глубокого осмысления практики их применения, а также обобщения выработанных доктриной подходов. Процесс реализации национальной политики, сопровождающийся отсутствием четкой правовой детализации и оптимального разграничения полномочий органов различных уровней осуществления публичной власти, снижает эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по участию в

достижении общих целей и задач в рассматриваемой области. В этой связи одним из важнейших направлений научного поиска в рамках настоящего диссертационного исследования является анализ конституционно-правовых основ компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений с тем, чтобы провести ревизию полномочий данных органов, выявить их конституционно-правовые особенности и основные проблемы реализации в Российской Федерации, предложить рекомендации по решению соответствующих проблем в сфере межнационального взаимодействия.

Обозначенные выше проблемы обусловили выбор темы диссертационного исследования, его актуальность и практическую направленность.

Степень научной разработанности темы. Проблемы компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений исследовались отечественными правоведами на разных этапах развития Российского государства. Русскими юристами были сформулированы общие подходы к определению правовой природы, источников и границ компетенции органов публичной власти, особенностей координации их деятельности с работой добровольных негосударственных союзов. Наибольший интерес для исследования имели труды А.И. Елистратова, Н.М. Коркунова, Е.Н. Трубецкого. Значительный вклад в философское осмысление специфики межнациональных отношений в России внесли работы ученых дореволюционного и советского периодов: Н.Н. Алексеева, Н.А. Бердяева, И.А. Ильина, Н.Н. Попова, Г.М. Сафарова, В.С. Соловьева.

В ходе работы над диссертацией автор обращался к концептуальным трудам отечественных ученых, изучавших теоретические проблемы определения компетенции органов публичной власти. Особое значение для исследования имели работы Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, Б.М. Лазарева, Ю.А. Тихомирова, Ц.А. Ямпольской и других ученых.

Отдельные особенности правового регулирования межнациональных отношений с международно-правовой, административно-правовой и гражданско-правовой точек зрения отражены в работах Л.В. Акопова, В.Н. Дубровина, В.А. Карташкина, Н.М. Кони́на, П.С. Криволапова, Е.А. Лукашевой, И.И. Лукашука, Е.И. Маторина, В.В. Наумкиной, М.Б. Смоленского и других исследователей. Для освещения исторических, политологических, культурологических и социологических аспектов развития межнациональных отношений в России использовались работы Р.Г. Абдулатипова, А.В. Аверьянова, М.К. Азадовского, С.В. Бобышева, А.А. Борисова, Е.К. Минеевой, В.А. Михайлова, В.А. Тишкова, Е.Н. Трофимова.

Различные аспекты компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе в сфере межнациональных отношений, рассматриваются в работах современных ученых-конституционалистов и специалистов в области муниципального права. Среди них особенно следует выделить труды С.А. Авакьяна, Л.В. Андриченко, И.А. Алешковой, И.В. Бабичева, М.В. Баглая, А.В. Богданова, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Л.Н. Васильевой, Н.И. Гавриловой, Р.Ш. Гарипова, П.В. Гоголева, Т.В. Заметиной, И.П. Кененовой, А.Н. Костюкова, А.П. Корчагина, В.А. Кряжкова, О.В. Кульбачевской, А.А. Ливеровского, А.В. Мадьяровой, Е.К. Минеевой, А.Н. Мочалова, Д.Н. Мустафиной, К.А. Половченко, А.Е. Постникова, Ю.М. Силованова, Г.Ф. Скрипкина, И.А. Умновой-Конюховой, Е.С. Устинович, Т.Я. Хабриевой, С.М. Шахрая и других ученых.

Вместе с тем динамика федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений диктует необходимость ее своевременного научного осмысления и постоянного мониторинга в научных исследованиях. Названные обстоятельства подтверждают значимость и актуальность данной диссертационной работы.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления компетенции в сфере межнациональных отношений.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного и муниципального права, регулирующие вопросы реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления принадлежащей им в сфере межнациональных отношений компетенции.

Цель и задачи исследования. Актуальность темы предопределила цель исследования, которая состоит в формулировании теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании предлагается решение следующих задач:

1) выявить содержательные характеристики понятия «межнациональные отношения», его сущностные признаки и особенности конституционно-правового регулирования;

2) определить наиболее существенные черты государственно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в контексте соответствующей государственной политики и законодательных решений на различных исторических этапах развития Российского государства;

3) обобщить международно-правовые стандарты и механизмы регулирования межнациональных отношений с целью их возможной рецепции в Российской Федерации и учета в практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) провести сравнительный анализ конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в зарубежных государствах, выявить общее и особенное в правовых системах различных государств в целях потенциального использования положительного опыта в условиях Российской Федерации;

5) обосновать конституционно-правовые характеристики регулирования межнациональных отношений на базе федеративных принципов построения современного Российского государства, в том числе принципа разграничения компетенции между органами федеральной государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления в рассматриваемой области;

6) выявить конституционно-правовые особенности регулирования компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в области государственной национальной политики на современном этапе развития межнациональных отношений в России;

7) предложить возможные пути развития конституционно-правового законодательства, формирующего компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Теоретическая, методологическая и эмпирическая основы исследования. При работе над диссертацией использовался диалектический метод научного познания, направленный на исследование правовых явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимообусловленности, а также другие общенаучные методы исследования (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция, абстрагирование). Это позволило рассмотреть предмет исследования с позиций его внутренней логики и наличия в нем научной новизны. Кроме того, применялись частнонаучные методы познания (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, анализ документов, метод толкования права), позволившие

выявить исторические особенности правового регулирования государственной национальной политики в России, а также провести сравнительное исследование зарубежного опыта регулирования межнациональных отношений.

Теоретическую основу диссертации образуют труды российских ученых, занимающихся исследованием проблем в области теории государства и права, конституционного, муниципального и административного права, а также работы тех специалистов, которые рассматривают вопросы обеспечения гарантий равенства прав человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка и религиозных убеждений, предотвращения дискриминации по этим признакам, а также проблемы развития этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и профилактики межнациональных конфликтов. Среди них следует особенно отметить работы Л.В. Андриченко, И.А. Алешковой, И.В. Бабичева, М.В. Баглая, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Л.Н. Васильевой, П.В. Гоголева, Т.В. Заметиной, И.П. Кененовой, А.Н. Костюкова, В.А. Кряжкова, А.А. Ливеровского, Ю.К. Макеевой, Е.К. Минеевой, А.Н. Мочалова, Д.Н. Мустафиной, К.А. Половченко, А.Е. Постникова, Ю.М. Силованова, Г.Ф. Скрипкина, И.А. Умновой-Конюховой, Т.Я. Хабриевой, С.М. Шахрая, Е.С. Шугриной и других ученых.

Эмпирическую основу исследования составляют нормативные правовые акты, принятые на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления, регулирующие различные вопросы, которые возникают в процессе определения и реализации основных направлений государственной национальной политики, а также организации деятельности органов публичной власти в соответствующей сфере. Для получения информации о проблемах законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений автор обращался к практике деятельности Конституционного Суда Российской

Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, докладам международных организаций по вопросам защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, публикациям в периодических изданиях. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, основаны на анализе Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, обязательств Российской Федерации по международным договорам, федерального и регионального законодательства в сфере межнациональных отношений, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, а также муниципальных нормативных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти различных уровней в области государственной национальной политики на современном этапе развития межнациональных отношений в России; обосновании механизмов повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов с учетом дальнейшего развития процессов евразийской экономической интеграции; формулировании рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, учитывающих сложившиеся в рассматриваемой области международно-правовые институты и конвенционные механизмы; определении роли общественных организаций в выработке содержательных подходов к решению вопросов государственной национальной политики и гармонизации межэтнических отношений, а также в осуществлении общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных (межэтнических) отношений.

На основе изучения законодательства и практики его применения, концептуальных доктринальных подходов и специальных исследований в области конституционного и муниципального права **диссертант выносит на защиту следующие положения.**

1. В основу формирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений положены общеправовые принципы, отражающие целостность подхода к организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений. В то же время соответствующая компетенция обладает рядом особенностей, среди которых важнейшими являются: а) комплексность регулирования компетенции на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с учетом межотраслевого характера государственной национальной политики, направленной на гармонизацию межэтнических отношений; б) самостоятельность и ответственность субъекта компетенции за ее реализацию; в) кооперация органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач государственной национальной политики; г) выбор надлежащих нормативных средств установления компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.

2. Исследование нормативных правовых актов периода образования РСФСР и СССР позволило установить преемственность правовых подходов в формировании отечественной модели компетенции органов государственной власти, ответственных за реализацию национальной политики. В частности, исторический опыт осуществления координационной и контрольной функций в рассматриваемой области, ведения самостоятельной правотворческой деятельности и выработки проектов нормативных правовых актов для утверждения вышестоящими органами государственного управления, образования собственных территориальных органов, предотвращения межэтнических конфликтов и кризисного управления в

случае их возникновения, нашедший выражение в компетенции Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР, Комитета содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК, а также Министерства по национальным делам Дальневосточной республики, оказал заметное влияние на формирование компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти на современном этапе развития Российского государства.

Показана приверженность Российского государства соблюдению принципа национального равноправия в положениях нормативных правовых актов, устанавливающих компетенцию органов государственной власти РСФСР и СССР по вопросам судопроизводства, обеспечения антидискриминационной политики в области языка, культуры и просвещения, участия в управлении «публичными делами».

3. Выявлены особенности правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в современный период:

а) необходимость гармонизации направлений реализации государственной национальной политики на региональном уровне с учетом таких инструментов как координация и согласование, позволяющих оптимизировать государственное управление в сфере межнациональных отношений;

б) включенность в процесс реализации государственной национальной политики всех уровней публичной власти, что обуславливает необходимость детализации соответствующей компетенции органов государственной власти и местного самоуправления во избежание ее дублирования и пересечения;

в) необходимость разграничения полномочий в сфере межнациональных отношений между органами публичной власти не только «по вертикали», но и «по горизонтали», в первую очередь, внутри структуры региональных органов исполнительной власти;

г) кооперация деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества в процессе решения вопросов государственной национальной политики, предполагающая их взаимные обязанности по отношению друг к другу: органы публичной власти оказывают институтам гражданского общества организационную, финансовую и правовую поддержку, в свою очередь, институты гражданского общества предлагают направления гармонизации сферы межнациональных отношений и реализуют функцию общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Федеральное и региональное законодательство о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений должно получать последовательное развитие при учете сложившихся в рассматриваемой области международных стандартов.

Обращается внимание, что Российской Федерацией не ратифицирована Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств. Вместе с тем ориентация отечественного законодателя на выработанные ею положения о мерах по обеспечению органов публичной власти, ответственных за организацию или поддержку культурных мероприятий, персоналом, свободно владеющим языком меньшинства (помимо языка остальной части населения), а также по поощрению прямого участия представителей населения, пользующегося языком меньшинства, в обеспечении и планировании культурных мероприятий способна оказать положительное влияние на дальнейшее совершенствование деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Организационные мероприятия по обеспечению органов публичной власти персоналом, обладающим необходимой квалификацией, предлагается возложить на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а контроль в данной сфере – на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Реализацию функции по поощрению прямого участия представителей населения, пользующихся языком меньшинства, в

обеспечении и планировании культурных мероприятий целесообразно закрепить за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также особо отмечается, что в процессе совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений возможен учет механизмов Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (не ратифицирована Российской Федерацией). В диссертации предлагается:

а) расширить в субъектах Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, использование практики трехстороннего сотрудничества, направленной на развитие договорных отношений между органами публичной власти, общественными объединениями, представляющими интересы коренных малочисленных народов, и промышленными предприятиями, что создаст дополнительные гарантии участия коренных малочисленных народов Российской Федерации в решении вопросов, связанных с защитой их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;

б) развивать в субъектах Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, практику создания советов или ассамблей коренных малочисленных народов, способствующих аккумулярованию и учету волеизъявления коренных малочисленных народов, их участию в законотворческой деятельности, реализации их коллективных прав и законных интересов.

5. На сегодняшний день отсутствует эффективный механизм взаимодействия, способствующий достижению органами публичной власти государств–участников СНГ общих целей по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов на их суверенных территориях, создание которого приобретает особенное значение на фоне увеличения интенсивности трансграничного

перемещения рабочей силы как части дальнейшего развития процессов евразийской экономической интеграции. В этой связи обращается внимание на целесообразность ратификации Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с целью задействовать предусмотренные ею механизмы (в частности, Комиссию по правам человека СНГ) для определения в российском законодательстве способов взаимодействия органов публичной власти государств–участников СНГ.

6. Выявлены проблемы компетенции органов публичной власти в вопросах сохранения и защиты нематериального культурного наследия, которые обусловлены отсутствием в системе законодательства Российской Федерации законодательного акта федерального уровня, регулирующего соответствующие общественные отношения. В этой связи автор предлагает принять федеральный закон о нематериальном культурном наследии в Российской Федерации, который определял бы единообразный понятийный аппарат, основные направления публичной защиты и меры охраны объектов нематериального культурного наследия, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по их исследованию, документированию, сохранению, возрождению и популяризации, а также по обеспечению прав носителей нематериального культурного наследия. Принятие такого федерального закона восполнило бы имеющийся в законодательном регулировании публичной охраны нематериального культурного наследия пробел, в том числе в сфере компетенции органов публичной власти.

7. Отсутствуют четкие пределы ответственности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. В этой связи в работе предлагаются направления совершенствования законодательства в части:

а) конкретизации вопросов местного значения, направленной на уточнение степени участия различных видов муниципальных образований в решении вопросов государственной национальной политики;

б) установления полномочий органов местного самоуправления, необходимых для их полноценного участия в реализации отдельных направлений государственной национальной политики, в связи с чем автором предлагаются соответствующие дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

в) разграничения ряда полномочий органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований по решению вопросов местного значения в области межнациональных отношений, в связи с чем предлагаются изменения в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (статья 7), Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» (статья 5);

г) конкретизации норм об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за допущение на территории муниципального образования ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, повлекших нарушение межнационального согласия и способствовавших возникновению межнациональных конфликтов.

Теоретическое значение исследования определяется научной проработкой основных проблем, касающихся установления компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, в том числе связанных с выработкой дополнительных критериев определения объема, содержания и эффективной реализации соответствующей компетенции. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в работе по совершенствованию действующего конституционно-правового законодательства, определяющего основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Прикладное значение исследования заключается в выявлении и обобщении актуальных проблем, связанных с правовым регулированием

компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений, а также внесении предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации в рассматриваемой области. Выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практике деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в процессе решения ими практических задач, относящихся к установлению, обеспечению и защите компетенции в сфере межнациональных отношений.

Содержащиеся в диссертационной работе положения могут найти применение в совершенствовании научной базы исследуемой темы, подготовке учебной литературы по конституционному и муниципальному праву, в чтении лекций и проведении семинарских занятий.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЖиСП). Основные выводы и положения диссертационного исследования обсуждены на заседаниях отдела конституционного права ИЖиСП.

Наиболее значимые результаты исследования изложены в 14 научных статьях автора, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. Отдельные выводы, содержащиеся в тексте диссертации, использовались автором для подготовки одной из глав в монографии «Субъекты современного международного права» (отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2015).

Основные результаты диссертационного исследования докладывались автором на международных, всероссийских и межвузовских научных

конференциях. Отдельные положения, выработанные в ходе исследования, были апробированы в процессе проведения практических занятий для студентов направления подготовки «Юриспруденция» на кафедре конституционного и муниципального права Брянского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Структура исследования определена его целью и задачами и состоит из введения, основной части, включающей две главы и семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. Конституционно-правовые основы и содержание деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений

Развитие межнациональных отношений, их гармонизация, а также предотвращение конфликтов, имеющих этническую или религиозную основу, составляют одно из важнейших направлений деятельности органов публичной власти в любом многонациональном государстве. Экзистенциальная значимость сферы межнациональных отношений предопределяет отнесение решения значительного количества возникающих в этой области проблем к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления. Цели, задачи, приоритеты, инструменты и механизмы реализации компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений находят выражение в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹. Основными задачами государственной национальной политики, определенными данным документом стратегического планирования, являются:

- 1) обеспечение равноправия граждан в реализации их конституционных прав;
- 2) обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных отношений;
- 3) содействие этнокультурному развитию народов Российской Федерации;
- 4) сохранение и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации, а также языков народов Российской Федерации.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

4) совершенствование государственного управления в сфере государственной национальной политики и ряд других.

Основным субъектом выполнения обозначенных задач, несомненно, являются органы публичной власти, что должно получать необходимое выражение в их компетенции. При этом компетенция, выступая в качестве одной из основных категорий публичного права, не является неизменной величиной, а испытывает на себе влияние множества факторов исторического, социально-экономического и политического характера. В этой связи правовое исследование вопросов установления и реализации компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации следует предварить некоторыми концептуальными положениями теории компетенции.

Понятие «компетенция» является одним из центральных в публичном праве. В общепринятом значении компетенция приравнивается к полномочности. В словаре С.И. Ожегова компетенция определяется как круг вопросов, в котором кто-нибудь хорошо осведомлен; круг чьих-нибудь полномочий, прав¹. Это во многом дает верное направление к пониманию юридического значения термина. Компетенция органа публичной власти в самом широком смысле – это объем дел, которые орган решает, опираясь на свою власть.

В дореволюционной России юридическое изучение проблем компетенции выражалось в поиске ответов на вопросы о том, как наилучшим образом распределить сферы влияния между государственными органами, а последним реализовывать предоставленные полномочия наиболее эффективно. Государствоведы (Н.М. Коркунов, В.В. Ивановский, А.И. Елистратов) размышляли о взаимосвязанности понятия «компетенция» с формой государства и основными правовыми теориями (такими, как общественный договор и разделение властей), дискутировали по поводу

¹ См.: Словарь русского языка. Издание девятое, исправленное и дополненное / Ожегов С.И.; под ред. докт. филолог. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. М., 1972. С. 265.

первоисточника государственных полномочий. Отмечалось, что к осуществлению государственных дел могут допускаться не только органы публичной власти, но и, по согласию государства, разного рода добровольные общественные союзы. Поднимался вопрос и об особом характере общественного служения должностных лиц, который предопределяет повышенные требования к их квалификации, то есть компетентности¹.

Построение советского государства в России поставило перед юридической наукой новые вызовы. Требовалось практически с «чистого листа» налаживать работу всего государственного механизма, прежний опыт по идеологическим соображениям повсеместно отвергался. Вплоть до 50-х годов XX века правовые исследования компетенционных аспектов деятельности органов государства практически отсутствовали, а редкие имевшиеся работы носили ярко выраженный политический характер. Да и научные исследования как таковые не требовались, поскольку круг и объем дел государственных органов определялся одним решением «сверху». После этого компетенция «застывала» до следующей перестройки партийно-государственной системы и структур государственных органов². Только наука советского административного права была сосредоточена на проблемах компетенции органов государства (часто в связи с описанием статуса этих органов, реже – как самостоятельного вопроса). Наибольший вклад в развитие теории компетенции внесли работы Б.М. Лазарева³, Ц.А. Ямпольской⁴, И.Л. Бачило⁵, Г.В. Атаманчука⁶.

¹ См.: Очерк государственного права (конституционного права) / А.И. Елистратов. 2-е изд., перераб. М., 1915. С. 30.

² См.: Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 41.

³ См.: Компетенция органов управления / Лазарев Б.М. М., 1972.

⁴ См.: Органы советского государственного управления в современный период / Ямпольская Ц.А. М., 1954.

⁵ См.: Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / Бачило И.Л. М., 1976.

⁶ См.: Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Атаманчук Г.В. М., 1975.

Современным отечественным законодательством и юридической доктриной единый подход к определению и соотношению понятий «компетенция», «предметы ведения», «полномочия», «права», «функции», «задачи» не выработан. Наблюдается их разноречивое использование как в науке¹, так и в правовом регулировании².

В самом обобщенном виде компетенция представляет собой объем публичных дел, легально возложенный на уполномоченный субъект. Конкретизируя различные грани понятия, одни ученые определяют компетенцию органа публичной власти как совокупность его государственно-властных полномочий (прав и обязанностей)³, другие – как объем вопросов, возникающих в публичной сфере, властное решение которых отнесено к ведению органа⁴, третьи под компетенцией органа публичной власти понимают цели его деятельности, решаемые им задачи и выполняемые им функции⁵. Отдельные ученые, видя в «компетенции» сложное организационно-юридическое понятие, включают в нее следующие элементы: задачи органа публичной власти, его функции, права и обязанности, ответственность, формы и методы деятельности, а также структуру органа⁶.

¹ Одни ученые исследуют компетенцию органов публичной власти в той или сфере общественных отношений (Бевеликова Н.М. Конституционно-правовые основы компетенции органов публичной власти в сфере здравоохранения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010), другие рассматривают компетенцию самостоятельного уровня осуществления публичной власти (Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007) или исключительно полномочия органов публичной власти (Жуков Д.В. Полномочия органов публичной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018; Богданов А.В. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008).

² Так, статья 7 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208) с названием «полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов» перечисляет не полномочия органов местного самоуправления, а их права.

³ См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 4-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 101.

⁴ См.: Административное право России: учебник / Под ред. В.Я. Кикотя. – 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 134.

⁵ См.: Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. М., 2015. С. 86.

⁶ См.: Административное право: учебник для бакалавров / Л.В. Акопов, М.Б. Смоленский. – 3-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 77.

Полагаем, наиболее верное соотношение перечисленных понятий по объему и характеру отражения процессов в публично-правовой сфере общества и государства позволяет установить определение компетенции, предложенное Ю.А. Тихомировым. По мнению ученого, компетенция органа публичной власти характеризуется совокупностью элементов двоякого рода – собственно компетенционных и сопутствующих. К первым относятся предметы ведения как нормативно определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как обеспеченная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующие элементы компетенции представлены способами взаимодействия органа с другими органами публичной власти, финансовыми и материальными ресурсами, а также ответственностью органа за неисполнение установленной компетенции¹.

Базовые теоретические представления о компетенции, выработанные российской юридической наукой, с некоторыми уточнениями применимы и к определению компетенции местного уровня публичной власти. Компетенция органов местного самоуправления отражает сущностные характеристики муниципальных образований и выражается в предметах ведения муниципалитетов и полномочиях органов и должностных лиц местного самоуправления². Кроме того, местная власть как институт публичной власти в широком смысле может вовлекаться в решение государственных задач посредством наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Реализация органами местного самоуправления не только «собственных» полномочий, но и отдельных государственных полномочий потенциально способна увеличить

¹ См.: Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М., 2005. С. 55. Именно как совокупность полномочий органа государственной власти по законодательно установленным предметам ведения компетенция определялась в ныне утратившем силу Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176).

² См.: Нанба С.Б. Конституционно-правовое регулирование компетенции муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15.

эффективность государственного управления в той или иной сфере общественных отношений и отвечает принципу субсидиарности.

В связи с изложенным, в дальнейшем в тексте настоящего диссертационного исследования «предметы ведения» (юридически определенные сферы ответственности Российской Федерации, Федерации и ее субъектов, субъектов Федерации, а также муниципальных образований) и «полномочия» (права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления) будут рассматриваться как образующие элементы «компетенции».

Подобно тому, как компетенция органов публичной власти находится в постоянной динамике, характер межнациональных отношений, складывающихся в государстве, также переменчив, поскольку зависит от субъективных факторов исторического, культурного и экономического характера, что осложняет его правовое исследование. Обострившаяся в науке и публицистике полемика по проблематике межнациональных отношений показывает, что в этой области сталкиваются различные идейные течения и теоретические конструкции, которые могут не просто существенно отличаться друг от друга, но и быть прямо противоположными. Ситуация осложняется существованием методологических трудностей в изучении межнациональных отношений. Для юриспруденции это означает наличие уже выработанного научного фундамента в виде комплексного исследования этих отношений посредством привлечения ряда других общественных наук (этнологии, политологии, социологии, психологии и других)¹. В этой ситуации совсем не простой становится задача синтеза различных подходов, что требует изучения ряда теоретических конструкций теории межнациональных отношений.

¹ См.: Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко. Межнациональные отношения как объект научных исследований: состояние современной российской юридической науки // Научные исследования в области этничности, межнациональных отношений и истории национальной политики. Материалы сессии Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений, 19 декабря 2017 г., г. Москва / под ред. В.А. Тишкова. М., 2018. С. 55.

Термин «нация» менял свое значение в ходе исторического развития. Первоначально он использовался в Древнем Риме для обозначения различных племен того времени. В Средние века нацией стали именовать население определенной территории. Современное же понимание нации выработано Французской революцией, которая связала термин с идеей народного суверенитета. Постепенно понятие «нация» наполнялось новым содержанием, обретая взаимосвязь с языком и этническими особенностями народа. В дальнейшем термин приобретает государственно-политический смысл и обозначает государство, общество, совокупность всех граждан. Именно такое значение слово «нация» сегодня имеет в англо- и романо-язычных странах. В языках же восточноевропейских народов преобладающей остается этническая грань рассматриваемого понятия: нация – это историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территориальных, экономических связей, языка, некоторых особенностей культуры, правосознания и характера. В русском языке до XIX века понятие «нация» употреблялось исключительно в таком – этническом смысле¹.

В доктрине социализма ключевыми характеристиками нации признается экономическое, социально-политическое и идейное единство людей, а не язык, культура и правосознание. Сотрудничества социалистических наций находит объяснение в принципе интернационализма, который позволяет ликвидировать национальные антагонизмы. Конечной целью этого сотрудничества является слияние наций в единое человечество, в котором и национальность, и гражданственность забудется как предрассудок².

¹ См.: Демографический энциклопедический словарь / Редкол.: Валентей Д.И. (гл. ред.) и др. М., 1985. С. 268.

² См.: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 4-е. М., 1987. С. 870.

В современной научной литературе термин «нация» довольно часто употребляется в политико-этническом значении, которое, по существу, уравнивает данный термин с понятием государства-нации¹.

Наряду с понятием «нация» в научной литературе и законодательной практике довольно широко представлен термин «народ». С государственно-правовой точки зрения народ – это совокупность граждан государства, обладающих способностью осуществлять публичную власть и осуществляющих ее (участвующих в ее осуществлении). Реализация народом способности к властвованию и осуществлению публичной власти сообщает ему качество субъекта истории, превращает его в движущую силу, объединяющую все нации, социальные группы общества, которые имеют одну историческую судьбу. Именно такое значение заложено в термин «многонациональный народ Российской Федерации» в преамбуле и в статье 3 Конституции Российской Федерации², что характеризует его не только как общепризнанную ценность, но и как юридическое понятие, поддерживаемое силой и ресурсами государства³.

Вариативность восприятия понятия «нация» является причиной развития различных подходов к определению сущности межнациональных отношений. Для многонациональных государств характерна ситуация, при которой межнациональные отношения приобретают политическое и правовое измерение, выражая общие представления национальных, языковых и религиозных групп об их коллективных интересах в плане самоопределения в качестве самостоятельной общности с уникальными чертами правосознания, культуры и быта⁴. Особенностью межнациональных отношений выступает то, что они носят комплексный характер, пронизывая

¹ Именно в таком значении термин «нация» употребляется в Конституции Французской Республики 1946 года, преамбула которой провозглашает равенство всех французов в качестве основополагающей характеристики нации (Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М., 2006. С. 67).

² СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См.: Шахрай С.М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 50.

⁴ См.: Мочалов А.Н. Многонациональный федерализм как конституционно-правовая категория // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 14.

все сферы общественной жизни. Эта характеристика нашла выражение в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая определяет межнациональные (межэтнические) отношения как взаимодействие людей разной национальности в различных сферах трудовой, культурной и общественно-политической жизни, оказывающих влияние на этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации и гражданское единство (пункт «д» части 4.2). В этой связи объектом правового регулирования выступают, а, следовательно, находят выражение в компетенции органов публичной власти, следующие аспекты межнациональных отношений:

1) обеспечение юридического равенства народов Российской Федерации и недопущение их дискриминации по признакам численности, экономического развития и достижений в культуре (часть 3 статьи 5, часть 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации);

2) создание возможностей для самоопределения народов в границах Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации);

3) гарантирование интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации (статья 69 Конституции Российской Федерации);

4) защита прав национальных меньшинств в Российской Федерации (пункт «в» статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации);

5) предупреждение возможных межнациональных конфликтов с целью обеспечения прочного межнационального и межконфессионального согласия¹.

Характер перечисленных вопросов² позволяет заключить, что правовое регулирование межнациональных отношений должно быть направлено на

¹ См.: Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. М., 2010. Т. 2. С. 162.

² Следует согласиться с учеными, которые к основным направлениям правового регулирования в области межнациональных отношений относят также обеспечение гарантий участия национальных меньшинств в политической жизни государства, права на пользование национально-культурным наследием,

охрану наиболее значимых государственных и общественных интересов, обеспечивающих единство и территориальную целостность Российской Федерации; национальную безопасность; равноправное этнокультурное развитие народов Российской Федерации. Гарантирование этих конституционно-правовых ценностей является одним из важнейших направлений деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предполагает их активное сотрудничество с институтами гражданского общества, которое должно обеспечиваться созданием эффективных механизмов реализации компетенции.

Для достижение названных целей компетенция органов публичной власти в сфере межнациональных отношений должна включать регулятивный, оперативный и охранительный блоки функций и полномочий. Регулятивный блок компетенции включает полномочия по нормативному правовому регулированию межнациональных отношений. Оперативный блок составляют полномочия по реализации исполнительно-распорядительных функций в сфере межнациональных отношений. В охранительный блок входят полномочия по профилактике межнациональных конфликтов и обеспечению межнационального согласия. При этом приоритетным вариантом регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений является ее определение в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Особый порядок согласования, принятия и отмены законодательных актов позволяет обеспечить высокую степень устойчивости компетенции, гарантировать системное единство правового регулирования в сфере межнациональных отношений, в том числе в нормотворчестве органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

поддержку соотечественников, проживающих за рубежом, содействие их добровольному переселению в Российскую Федерацию, а также совершенствование институциональных и функциональных начал национально-территориальных образований (см.: Л.В. Андриченко, Т.Я. Хабриева. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 393–416).

Анализ положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года позволяет выявить аксиологическую парадигму современного Российского государства в сфере межнациональных отношений. Она имеет дуалистический характер и состоит в сохранении этнокультурного и языкового многообразия при одновременном упрочении гражданского единства и самобытности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)¹. Успех в достижении этой цели во многом будет зависеть от усиления правовой защиты русского языка как самоважнейшей цивилизационной ценности внутри государства и укрепления позиций русского языка за рубежом, повышения роли национальных общественных организаций, экономического и социально-культурного развития деревни в регионах средней полосы России².

Тезис о том, что гармонизация межнациональных отношений требует постоянных усилий в различных сферах (политической, экономической, духовной), среди которых законодательная может быть и не самой главной³, сохраняет свое значение. Количество принимаемых нормативных правовых актов не может быть свидетельством благополучия в этой сложной сфере государственной и общественной активности. Однако основные конституционно-правовые ценности в сфере межнациональных отношений непременно должны преломляться в компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления. Рациональность определения компетенции органов публичной власти и эффективность механизмов ее осуществления остаются ключевыми факторами в достижении целей

¹ О некоторых трудностях в использовании термина «российская нация» в правовом регулировании общественных отношений см., например: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 64–65; Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. М., 2013. С. 362; Васильева Л.Н. Единство российской нации в векторе развития этнической самобытности // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2017. № 17. С. 93.

² См.: Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 23–24.

³ См.: Концепции развития российского законодательства. М., 1994. С. 54.

государственной национальной политики, которые во многом связаны с продолжением совершенствования федеративных отношений и, в частности, разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления. Рассмотрению соответствующих вопросов будут посвящены дальнейшие разделы диссертации.

Выявленный в рамках данного параграфа межотраслевой и многоуровневый характер регулирования межнациональных отношений позволяет обосновать следующие принципы формирования компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой области: а) комплексность регулирования компетенции на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; б) самостоятельность и ответственность субъекта компетенции за ее реализацию; в) кооперация органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач государственной национальной политики; г) выбор надлежащих нормативных средств установления компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. При этом на сегодняшний день регулирование компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений требует ориентации на обоснованность выбора нормативных средств ее определения, учитывающего функциональную специфику органа публичной власти и его место в механизме государства.

Таким образом, исследование понятия и особенностей установления и реализации компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

1. Конституция Российской Федерации определила основные ценности в сфере межнациональных отношений, которые состоят в обеспечении равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, гарантировании интересов коренных малочисленных народов и других

национальных меньшинств, недопущении дискриминации по признаку расы, национальности или языка и направлены на сохранение территориальной целостности и укрепление национальной безопасности Российской Федерации. Субъекты реализации государственной национальной политики многообразны, однако основная ответственность в рассматриваемой области накладывается на органы публичной власти, обладающие нормативно установленной компетенцией в сфере межнациональных отношений.

2. Реализация компетенции в сфере межнациональных отношений по общему правилу не предполагает усмотрения со стороны органов публичной власти в вопросе о целесообразности осуществления соответствующих функций и полномочий (за исключением правотворческой функции). В отличие от сферы частного права, в которой субъекты вследствие генеральной диспозитивности отношений реализуют компетенцию по собственному желанию, компетенция в публично-правовой области должна реализовываться в целях обеспечения государственных и общественных интересов. Это предъявляет повышенные требования к четкости, полноте и последовательности в установлении компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, а также к правилам об их ответственности, в отсутствие которых компетенция утрачивает публично-правовую обеспеченность.

3. Формы и методы осуществления компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений во многом отражают общие принципы и векторы развития федеративных отношений в России. Последовательность в разграничении полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, отвечающем демократической природе российской государственности, применение эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления способны обеспечить достижение общей цели, стоящей перед государственной и местной властью: укрепить суверенную

государственность Российской Федерации и гарантировать единство ее многонационального народа, российской нации.

4. В основу формирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений положены общеправовые принципы, отражающие целостность подхода к организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений. В то же время соответствующая компетенция обладает рядом особенностей, среди которых важнейшими являются: а) комплексность регулирования компетенции на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с учетом межотраслевого характера государственной национальной политики; б) самостоятельность и ответственность субъекта компетенции за ее реализацию; в) кооперация органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач государственной национальной политики; г) выбор надлежащих нормативных средств установления компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.

2. Формирование и развитие конституционно-правового законодательства, регулирующего межнациональные отношения: исторический аспект

Российское государство исторически сложилось как объединение огромных территорий, на которых сообща живут представители народов, разительно отличающихся друг от друга в культурном, религиозном, языковом и экономическом смыслах. Постоянное территориальное расширение России требовало юридического оформления отношений, складывавшихся между представителями населявших ее народов. Это выдвигало перед государством задачу по правовому регулированию

соответствующих общественных отношений, что находило выражение в компетенции органов публичной власти.

Несмотря на коренные изменения общественного и государственного устройства, перенесенные в XX веке, Россия не переставала оставаться общим домом для людей разных национальностей и религий. Политические, экономические и идеологические преобразования оказали заметное влияние на правовое регулирование межнациональных отношений и обусловили динамику соответствующей компетенции органов публичной власти. В этой связи интерес представляет исследование и сравнение особенностей определения и реализации компетенции органов публичной власти в поздний период Российской империи, а также в период существования Союза ССР.

Меры, предпринимаемые Российским государством в сфере межнациональных отношений, всегда основывались на достижениях политической, философской и религиозной мысли. В начале XX столетия внимание российской общественности было приковано к самым разным вопросам – от проблемы национального сознания в многонациональном государстве до особенностей национальной культуры и образования¹.

Представители отечественной консервативной мысли опирались на идею самодержавия. В ней они видели силу, объединяющую российское общество и сглаживающую межнациональные и межконфессиональные противоречия. Принимая во внимание широкие пространства России, консерваторы (М.Н. Катков, К.П. Победоносцев, И.С. Аксаков, Д.А. Хомяков, К.Н. Леонтьев и др.) настаивали на проведении такой «окраинной» политики, которая привела бы к вовлечению национальных регионов страны в единое экономическое и правовое целое. Ключевым элементом консервативной мысли был русский национализм, под которым понимался культурно-исторический феномен, связанный с провозглашением и отстаиванием национальных форм общественного и государственного

¹ См.: Национальный вопрос в России (1900 – 1917 гг.): Аннот. указ. кн., ст. и пуб. в журн. / Рос. гос. б-ка: Сост.: И.Г. Гальперина, М.А. Говорушкина, Г.И. Матвеева, Д.М. Эпштейн. Ред. Р.Е. Бенева. М., 1995.

устройства на основе русской культурной доминанты¹. При этом отрицательно к проявлениям национализма относились В.С. Соловьев², Е.Н. Трубецкой³ и Н.А. Бердяев⁴.

Особенности географического положения и исторические судьбы Российского государства привели к тому, что страна была со всех сторон окружена территориями, которые по своему национальному составу, представлениям о праве, образу жизни, религиозным и бытовым традициям существенно отличались от коренных русских регионов. Правовое регулирование межнациональных отношений в Российской империи было направлено на учет этих особенностей при осуществлении государственного управления окраинами.

Все подданные Российской империи делились на природных обывателей и инородцев⁵. Для обеспечения лучшего управления территориями проживания последних в 1822 году был утвержден Устав об управлении инородцев⁶ (далее – Устав). Для своего времени этот юридический акт имел весьма прогрессивный характер. Ключевое значение имело положение Устава о том, что все инородцы управляются по их собственным степным законам и обычаям; только недостаток в степных законах, обнаруженный при разрешении конкретного дела, мог быть основанием для их дополнения российскими узаконениями. Устав запрещал русским селиться на территориях инородцев без разрешения их вождей, одновременно гарантируя инородцам широкие возможности по самоуправлению, которые основывались на традициях родоплеменного устройства. Низовую ступень управления составляли родовые управления,

¹ См.: Аверьянов А.В. Национальный вопрос в доктрине и политической практике русского консерватизма в конце XIX–начале XX вв.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ростов-на-Дону. 2007. С. 12.

² См.: Национальный вопрос в России / В. Соловьев. М., 1884.

³ См.: Национальный вопрос, Константинополь и Святая София. Публичная лекция / Е.Н. Трубецкой. Изд. 2-е. М., 1915.

⁴ См.: Судьба России / Н.А. Бердяев. М., 2010.

⁵ См.: Русское государственное право / Н.М. Коркунов. С.-Петербург, 1909. Т. I. Введение и общая часть. С. 357.

⁶ Статус малочисленных народов России: Правовые акты. Кн. 2 / Сост. В.А. Кряжков. М., 1999. С. 102–145.

вторую – инородческие управы, третью – степные думы. На эти институты возлагались задачи местного самоуправления, полицейские функции, а также взимание податей. Руководство осуществлялось старейшинами или старшинами, которые одновременно, как правило, возглавляли родовые и племенные союзы.

Родовые управления и инородческие управы, помимо прочего, обеспечивали отправление правосудия («словесной расправы»), причем рассмотрение дел они основывали на нормах обычного права. Такой суд был призван прекращать частные несогласия между инородцами и мирить спорящих на основании «степных законов и обычаев». Всего существовало три ступени «словесной расправы», последней из которых являлась местная полиция. В случае недовольства спорящих сторон итогами разбирательства, произведенного полицией, они имели право обратиться с письменной жалобой в окружной суд. Из компетенции судов «словесной расправы» были изъяты уголовные дела, вытекающие из «возмущения, намеренного убийства, разбоя и насилия, делания фальшивой монеты, похищения казенного имущества». Однако низкий уровень качества судебных разбирательств, а также большие сроки рассмотрения дел привели к тому, что инородцы не были удовлетворены своим судом и прибегали к нему лишь по причине отсутствия других судебных учреждений¹.

Отправление функции по назначению сборов с инородцев было возложено на степные думы, которые при этом должны были действовать в точном соответствии с предписаниями высшего Правительства. Степные думы были ответственны за продовольственное снабжение инородцев, а также обеспечение их промысловой активности, сбыта лова и произведений материальной культуры инородцев. В случаях, когда государственная казна нуждалась в поставках результатов инородческих промыслов, соответствующие гражданско-правовые сделки заключались со степными

¹ См.: Иванова П.С. Значение «Устава об управлении инородцев» 1822 года в развитии правового положения народов Якутии // Якутская Степная дума – правовой опыт областного самоуправления: материалы науч.-практ. конф. (г. Якутск, 3 апреля 2007 г.) / отв. ред. д.и.н. А.А. Борисов. Якутск, 2007. С. 48.

думами, которые, получив их предварительные условия, были обязаны согласовать их с главами родовых и племенных союзов.

Образ действий органов государственной власти Российской империи в отношении к инородцам, которые вели кочевой образ жизни, требовал особых применений, учитывавших непостоянство места их жительства, степень образования, образ пропитания, трудность взаимных сообщений. Отсюда органы публичной власти были обязаны предоставить кочующим инородцам «словесную расправу» по их собственным обычаям и законам, обеспечить уменьшение числа предметов, подлежащих судебному разбирательству, устранить препятствия в торговле и промышленности инородцев, упростить порядок совершения сделок и снизить убытки, сопряженные с ними. Последнее для кочевых инородцев было особенно важно, поскольку позволяло им сохранить многовековой уклад ведения хозяйства, основанный на традиционной регулятивной системе¹. Следует заметить, что особые гарантии инородцам в имущественной, налоговой, административной и судебной сферах не были лишь декларациями, а сопровождались конкретным механизмом надзора за их исполнением. Надзорная функция в соответствующей области возлагалась на гражданских губернаторов, а также областных начальников, которые одновременно несли главную ответственность за общее благосостояние инородцев.

Проведенный анализ Устава позволяет утверждать, что данный нормативный правовой акт представлял собой эффективный регулятор отношений между инородцами и органами государственной власти Российской империи, позволял не только обеспечить повседневные потребности инородческого населения, их уникальный быт, промыслы и культуру, но и защитить инородцев в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, эпидемий и неурожаяев)². Это выражалось в

¹ См.: Наумкина В.В. Имущественные отношения в обычном праве кочевых народов Восточной Сибири в XIX веке // История государства и права. 2015. № 15. С. 43.

² См.: Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской империи и Советской России в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 6. С. 20.

создании для инородцев особых условий, обеспечивающих охрану и развитие их родового самоуправления, а также защиту территории их проживания, в том числе и от произвольного заселения русским населением. В целях сохранения уникальной правовой культуры инородцев государство гарантировало примат норм обычного права перед общероссийскими правовыми установлениями. Целый ряд категорий судебных дел с участием инородцев рассматривался в упрощенном порядке (кроме дел о тяжких преступлениях). В местах их исконного проживания инородцы обладали исключительным правом заниматься промыслами и вести традиционную хозяйственную деятельность. Они освобождались от рекрутской повинности и общего порядка налогообложения, получали государственную помощь продовольствием и товарами¹. В совокупности описанные меры позволили сохранить древнюю духовную и материальную культуру инородческого населения, передать их гуманистическую промысловую активность будущим поколениям.

Особые системы управления сохранялись на присоединенных к Российской империи территориях – Туркестанском крае, Остзейских губерниях, Великом Княжестве Финляндском, Царстве Польском, Бессарабской губернии. Для этих национальных регионов было характерно широкое использование обычного права, а к участию в управлении широко привлекались национальные кадры.

Национальные меньшинства в Российской империи не подвергались ассимиляции и насильственной русификации². Определенная унификация государственного управления на территории всей страны органично сочеталась с сохранением специфики правовых систем ее окраин. Местные органы публичной власти эффективно приспосабливались к соответствующим географическим, культурным и бытовым условиям той

¹ См.: Гаврилова Н.И. Правовой статус коренных малочисленных народов Камчатки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

² См.: Жамсуев Б.Б. Национальная политика современной России: становление и перспективы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1999. С. 13.

или иной местности. В конечном итоге эти меры были направлены на поддержание сильной государственной власти на дальних государственных границах при одновременном сохранении особенностей окраинных земель. Однако государственная национальная политика, проводимая в досоветское время, не была лишена недостатков. Так, ликвидация безграмотности среди инородцев и повышение уровня их правовой культуры так и не стало приоритетом в деятельности органов публичной власти, что замедляло включение инородцев в общероссийское культурное и правовое пространство. Обладание рядом прав связывалось с национальной принадлежностью. Например, определенные ограничения и запреты сохранялись в отношении еврейского населения Российской империи вплоть до 1917 года, постоянно вызывая в обществе напряженность.

В царской России в отсутствие классического принципа разделения государственной власти практически все решения в сфере межнациональных отношений вырабатывало и осуществляло Министерство внутренних дел. Ситуация могла бы измениться с появлением в 1906 году Государственной Думы. Однако в тягостной для России обстановке начала XX века Государственная Дума так и не стала действенным органом по выработке взвешенных решений по важнейшим направлениям государственной и общественной жизни, в том числе и по вопросам межнациональных отношений. Основные решения исходили от Императора и его правительства, которые не желали выпускать решение проблем в области межнациональных отношений из своего ведения. Нельзя сказать, чтобы хоть какой-то из составов Государственной Думы обеспечивал полноценное народное представительство, поскольку некоторые национальности вовсе не принимали участия в парламентской работе¹. Возможности Государственной Думы, которая не приняла ни одного значимого закона в сфере межнациональных отношений, сводились к минимуму. Но и принижать ее значение не следует, ведь она все же сыграла в истории российской

¹ См.: Революция 1905–1907 гг. в Туркестане / Пясковский А.В. М., 1958. С. 525.

государственности позитивную роль. Это было первое представительное учреждение, выражающее интересы самых разных национальных сил¹.

Развитие революционных процессов в России начала XX века разительно изменило идейное обоснование сути межнациональных отношений и предопределило выработку новых подходов к формированию соответствующей компетенции органов публичной власти. Нация в марксизме рассматривается как категория политической экономии, что исключает постановку так называемого «национального вопроса», ибо вместе с антагонизмом классов внутри наций пасть должны и враждебные отношения наций между собой. Место буржуазной нации заступает ассоциация, в которой свободное развитие каждого человека является условием свободного развития всех². Поэтому проблематика межнациональных отношений рассматривалась большевиками через призму революционного движения и классовой борьбы. С победой пролетариата, ведущего за собой крестьянские массы, связывалось и разрешение межнациональных противоречий, так как только в этом случае, как отмечал Г.И. Сафаров, может быть «без остатков уничтожен национально-колониальный гнет, обеспечен прочный национальный мир»³.

Правовое регулирование межнациональных отношений в советский период можно разделить, учитывая его характер и основные направления, на послеоктябрьский (с 1917 года до 1923 года) и советский (1923 год – конец 1980-х - начало 90-х годов) этапы.

Непосредственно после Октябрьской революции проблематика межнациональных отношений стала составной частью вопроса об укреплении власти пролетариата и построении социалистического общества, а потому нередко использовалась в агитационных целях⁴. Первые акты

¹ См.: Национальная политика России (законодательный аспект) / Е.Н. Трофимов. М., 2007. С. 6–7.

² См.: Султыгов А.Х. Большевизм и национальный вопрос // Вестник Российской нации. 2017. № 2. С. 13.

³ Национальный вопрос и пролетариат / Сафаров Г.М. М., 1923. С. 10.

⁴ По словам Н.Н. Алексева, «коммунисты превратили принцип национального самоопределения в особый род ходячей монеты, выпущенной в массовых размерах ради агитационных целей» (Русский народ и государство / Н.Н. Алексеев. М., 1998. С. 368).

советской власти, имевшие конституирующий характер, в значительной степени обращались к вопросам межнациональных отношений, оказывая прямое воздействие на формирование соответствующей компетенции органов государственного управления.

В обращении II Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам!» от 7 ноября 1917 года¹ советская власть декларировала обеспечение всем нациям, населяющим Россию, подлинного права на самоопределение. Уже 8 ноября 1917 года был образован Народный комиссариат по делам национальностей РСФСР (далее – Наркомнац) – орган государственного управления РСФСР, ответственный за осуществление советской политики в области межнациональных отношений. Следует заметить, что подобного органа публичной власти на тот момент не знала не только досоветская Россия, но и государства Западной Европы. Предметы ведения Наркомнаца были широки: от обеспечения мирного сожительства и сотрудничества всех национальностей РСФСР до содействия их материальному и культурному развитию с учетом особенностей их быта и экономического потенциала². Наркомнац осуществлял свою деятельность в тесном сотрудничестве с ведомствами, решавшими вопросы экономического, топографического и географического характера. В компетенцию Наркомнаца входило обеспечение согласованности действий органов исполнительной власти при решении проблем в области межнациональных отношений. Существенное значение для строительства представителями различных национальностей новой культурной и хозяйственной жизни в советском государстве имела идеологическая работа, проводимая Наркомнацем. Деятельность Наркомнаца имела положительное влияние на межнациональные отношения в молодом Советском государстве, однако после образования Союза ССР данный орган государственной власти был упразднен.

¹ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 8–9.

² См.: Минеева Е.К. Наркомнац РСФСР: цели, задачи, структура // Вестник Чувашского университета. 2006. № 7. С. 27.

Декларация прав народов России, принятая 15 ноября 1917 года¹, провозгласила политику добровольного и честного союза народов России, их полного взаимного доверия. В основу своей деятельности по вопросу о национальностях России СНК закладывал равенство и суверенность народов России; право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмену любых национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

В обращении СНК «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 3 декабря 1917 года² верования и обычаи, национальные и культурные учреждения татар Поволжья и Крыма, киргизов и сартов Сибири и Туркестана, турок и татар Закавказья, чеченцев и горцев Кавказа объявлялись свободными и неприкосновенными. Им гарантировалось право свободно и беспрепятственно устраивать свою национальную жизнь. По словам Н.Н. Попова, «впервые в современной истории советская власть начинала приобщение трудящихся масс мусульманских народов страны к культуре, технике, социализму»³.

В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 16 января 1918 года⁴ Россия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которая утверждалась на основе свободного союза свободных наций как федерация. Пролетариату и крестьянству всех наций предоставлялось право самостоятельно решать вопрос об их участии в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях.

Декретом СНК и ВЦИК от 15 февраля 1918 года «О суде»⁵ устанавливалось, что в судах всех инстанций допускается судоговорение на

¹ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 39–41.

² СУ РСФСР. 1917. № 6.

³ Октябрьская революция и национальный вопрос / Попов Н.Н. М., 1927. С. 37.

⁴ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 321–323.

⁵ Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 466–474.

всех местных языках. Установление правил о том, на каком языке или языках ведется судоговорение или судопроизводство, предоставляется судам совместно с Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (статья 7).

Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 года¹, была проникнута духом последовательного интернационализма². В качестве самостоятельных конституционно-правовых принципов обозначались равноправие и суверенность наций³. Государство признало за гражданами равные права независимо от их расовой и национальной принадлежности, а также объявило незаконным установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия (пункт 22). Все граждане наделялись равным правом на участие в формировании выборных органов государственной власти независимо от вероисповедания или национальности (пункт 64). При этом следует заметить, что монахи и духовные служители церквей и религиозных культов лишались как активного, так и пассивного избирательного права (подпункт «г» пункта 65).

Реализация государственной национальной политики в первые годы советской власти была осложнена проблемами объективного характера: из всего многообразия народов, проживавших на территории России, только 19 имели собственную письменность. Развитие языков (создание письменности, разработка терминологии и грамматических правил) и культуры народов страны было одним из важнейших направлений деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, поскольку, по словам Н.Н. Попова, «именно язык и культура рассматривались как основные орудия коммунистического просвещения, инструменты для втягивания всех

¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

² По справедливому замечанию С.М. Шахрая, закрепление в Конституции РСФСР 1918 года (как и в последующих союзных Конституциях) национальной основы построения федерации в конечном итоге стало одной из причин распада Союза ССР (см.: Шахрай С.М. Конституционные ловушки истории: была ли Революция 1917 года неизбежна? // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 5. С. 19).

³ См.: Алешкова И.А. Понятие и признаки принципов конституционного права // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4. С. 28.

народов в процесс социалистического строительства, в профсоюзы и партию»¹. Результаты этой политики были поразительны – создание к середине 30-х годов алфавитов для 71 языка².

В 1920 году на территории Забайкалья и российского Дальнего Востока была создана Дальневосточная республика, за короткий период существования которой были выработаны основы ее национальной политики, достаточно передовые в условиях того времени. В 1921 году принята Конституция Дальневосточной республики, образовано Министерство по национальным делам, которое организовало сбор статистических данных о численности национальных меньшинств в республике, вело их регистрацию, занималось созданием сети национальных школ. Главные направления национальной политики Дальневосточной республики выражались в: выработке законодательной базы в области национального строительства; содействии национально-культурному и экономическому развитию народов; предотвращении межэтнических конфликтов и кризисном управлении этими конфликтами в случае их возникновения³. В 1922 году Дальневосточная республика была упразднена, а ее территория вошла в состав РСФСР.

В 1924 году при Президиуме ВЦИК был образован Комитет содействия народностям северных окраин (далее – Комитет Севера) – специализированный государственный орган, в качестве основной цели имеющий содействие планомерному устройению малых народностей Севера в культурно-санитарном, хозяйственно-экономическом и административно-судебном отношениях. Главные направления деятельности Комитета Севера отчетливо прослеживаются во внутренней структуре данного органа, которая включала административно-правовую, кооперативно-промысловую,

¹ См.: Национальная политика советской власти: курс лекций, читанных на Курсах секретарей УКОМОВ при ЦК ВКП (б) / Попов Н.Н. – издание пятое. М., 1931. С. 95.

² См.: Кульнев В.Н. Язык как фактор национальных отношений / Национальные отношения. Материалы научно-практической конференции. М., 2000. С. 35.

³ См.: Раднаева С.Б. Национальная политика Дальневосточной республики: 1920–1922 гг.: Дис. ... канд. истор. наук. Улан-Удэ, 2010. С. 184–188.

финансово-налоговую, научно-исследовательскую, оздоровительную и просветительскую комиссии, а также комиссию путей сообщения.

Основными полномочиями Комитета Севера были:

- 1) разработка и проведение мероприятий, необходимых для хозяйственно-экономического подъема Севера, наблюдение за выполнением принимаемых в этих целях мер;
- 2) соби́рание необходимых сведений о жизни и нуждах этих народностей, изучение их истории, культуры и быта;
- 3) разработка проектов изменений действующих узаконений применительно к географическим условиям Севера и особенностям быта местного населения;
- 4) разработка оснований административного и судебного устройства малых народностей Севера применительно к их быту, наблюдение за проведением последних в жизнь;
- 5) разработка мероприятий по здравоохранению, а также планов школьной и просветительной работы на северных окраинах, содействие проведению их в жизнь.

В процессе осуществления названных полномочий Комитет Севера инициировал и разрабатывал основные правительственные решения, касающиеся развития северных районов, координировал и контролировал деятельность местных советов и хозяйственных организации по осуществлению этих решений. В 1926 году Президиум ВЦИК и СНК РСФСР утвердили разработанное Комитетом Севера «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР», которым устанавливался органичный для коренных малочисленных народов родовой принцип организации местных советов. При участии Комитета Севера в 1925 и 1928 годах приняты правительственные постановления о существенных налоговых льготах в отношении коренных малочисленных народов. Комитет Севера оказывал влияние на кредитную политику, организацию торговли и снабжения, принял ряд мер для ограждения

коренных малочисленных народов от пагубного воздействия со стороны переселенцев (запрет на продажу спиртных напитков, контроль над частной торговлей)¹.

Для успешного выполнения обозначенных задач Комитет Севера обладал правом, предварительно заручившись поддержкой Президиума ВЦИК, создавать свои территориальные органы (местные комитеты Севера²), которые организовывали медицинские отряды, способствовали открытию больниц и фельдшерских пунктов в отдаленных районах открывали школы и профессиональные учебные заведения.

Комитет Севера был единственным советским органом, обладающим специальной компетенцией, направленной на обеспечение экономического, политического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера. После его упразднения в 1953 году и вплоть до распада Союза ССР особые органы государственной власти, ведавшие вопросами обеспечения прав коренных малочисленных народов, не создавались, что оказало влияние на общий вектор государственной защиты и поддержки коренных малочисленных народов. С одной стороны, эстетическая составляющая их культурных традиций находила государственную поддержку в виде финансового поощрения мастеров художественных промыслов из числа коренных малочисленных народов. С другой стороны, постепенная интернационализация советского общества предполагала интеграцию коренных малочисленных народов во всех остальных отношениях. Различные формы традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов трансформировались в государственные предприятия. В результате традиционные формы иерархических отношений

¹ См.: Сибирская Советская энциклопедия в 3 т. Т. 2 / Гл. ред. М.К. Азадовский. Новосибирск, 1931. С. 46.

² В 1924 – 1926 годах местные комитеты Севера были созданы при Тобольском, Томском, Красноярском, Иркутском окружных, Уральском, Сибирском и Дальневосточном краевых исполкомах, а также Якутском и Бурят-Монгольском ЦИК. На расширенных пленумах Комитета Севера с участием представителей местных комитетов, заинтересованных учреждений и ведомств, делегатов из числа коренных малочисленных народов обсуждались принципиальные вопросы экономической и социальной политики на Севере (Бобышев С.В. Комитеты Севера Восточной Сибири и Дальнего Востока (1924 – 1935 годы): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. Иркутск, 2001. С. 33–34).

коренных малочисленных народов, их религиозные представления, медицина и обычаи, способность рассчитывать на собственные силы, складывавшиеся в течение сотен лет, были подвержены резкому патерналистскому воздействию со стороны государства¹.

Следует заметить, что почти все советские конституции, как союзные, так и республиканские, отражали народные достижения на пути построения коммунизма и были практически «слепы» к межнациональным отношениям, складывавшимся внутри общества. Следует согласиться с мнением о том, что образование Союза ССР хоть и стало новым этапом интеграции народов России, однако проводилось с использованием достаточно жестких административных методов. Проблемы межнациональных отношений в контексте классового подхода имели второстепенное значение по сравнению с социально-классовыми моментами², а потому практически не находили выражения в компетенции советских органов государственной власти и управления. Проводя разграничение предметов ведения Союза ССР и союзных республик, Конституции СССР 1923 года³, 1936 года⁴ и 1977 года⁵ не содержали норм о программах в области национального развития, защите прав национальных меньшинств, защите культуры и среды обитания коренных малочисленных народов, что ограничивало отражение соответствующих вопросов в компетенции органов публичной власти. Нормативное регулирование в названных сферах общественных отношений не укладывалось в рамки официальных установок о формировании новой социальной и интернациональной общности людей – советского народа. В советский период развитие национальной государственности было сугубо формальным и не допускало проявления в субъектах Федерации

¹ См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. Положение коренных народов в Российской Федерации (23 июня 2010 года) // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/147/81/PDF/G1014781.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.05.2017).

² См.: Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А. Русский народ в национальной политике Российского государства: соборная культура и соборная миссия // Публичное и частное право. 2015. № 1. С. 10.

³ СУ РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782.

⁴ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

⁵ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

самостоятельности в принятии решений¹. Фактически временной отрезок с середины 1930-х годов до конца 1980-х годов может быть охарактеризован как период спада активности государства в сфере регулирования межнациональных отношений. Компетенция органов публичной власти советского государства в сфере межнациональных отношений не имела развитой и завершенной системы, однако презюмировалась, поскольку в системе советов вышестоящие структуры имели право принять к своему ведению практически любой вопрос².

Обновление советского общества и государства в процессе их демократизации актуализировало вопрос о правовом регулировании межнациональных отношений. На XIX Всесоюзной конференции КПСС в 1988 году была утверждена резолюция о межнациональных отношениях, в которой рекомендовалось рассмотреть вопрос об образовании особого органа по делам национальностей и национальных отношений. Целесообразным признавалось создание в Верховном Совете СССР, верховных советах союзных и автономных республик, а также тех местных советах, где это необходимо, постоянных комиссий по межнациональным отношениям³. В 1989 году Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 года⁴ был дополнен статьей 74 «Нарушение равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии». При подготовке к сентябрьскому Пленуму ЦК КПСС в Политбюро прошло обсуждение проекта Платформы КПСС «О путях гармонизации межнациональных отношений в СССР»⁵.

Большое значение имело принятие Закона СССР от 26 апреля 1990 года «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не

¹ См.: Ливеровский А.А. Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 10.

² См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 29.

³ См.: Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 250–251.

⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

⁵ Подробнее об этом см.: Шахрай С.М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 38.

имеющих их на территории СССР»¹, который был призван способствовать гармонизации межнациональных отношений, удовлетворению специфических интересов каждой национальности, а также утверждению в межнациональном общении взаимного уважения. Данный закон проводил разграничение предметов ведения Союза ССР, союзных и автономных республик в области обеспечения прав граждан различных национальностей. Характерно то, что ведению республик подлежал осязаемый круг дел, в частности: создание условий для развития национальной культуры, обучения детей всех национальностей в школе на родном языке с учетом желания их родителей; подготовка национальных кадров для предприятий, учреждений и организаций; сохранение среды обитания малочисленных народов и национальных групп в местах их традиционного расселения, содействие развитию их промыслов и занятий; образование республиканских фондов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и национальных групп. Соответствующие вопросы получили отражение в компетенции советских органов публичной власти. Отдельные положения данного Закона (право национальных меньшинств на создание национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств, национальных поселений – национальных районов) позднее были переняты современным отечественным федеральным² и региональным законодательством³.

Таким образом, изучение отечественного опыта правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в Российской империи и Союзе ССР позволяет сделать следующие выводы.

1. Исторически присущая Российскому государству полиэтничность населения требовала от органов публичной власти Российской империи и

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 331.

² См., например: статья 21 Основ законодательства Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 о культуре // Российская газета. 1992. № 248.

³ В настоящий момент на территории России в виде муниципалитетов существуют 12 национальных районов (см.: Бредихин А.В. Национальные районы в системе федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.С. 32).

Союза ССР выработки и осуществления комплекса мер, направленных на обеспечение межнационального согласия и этнокультурного развития народов России. И в Российской империи, и в Советской России вопросы межнациональных отношений получали институциональное измерение, что выражалось в формировании соответствующей компетенции государственных органов, хотя и с применением различных подходов.

2. В период с 1822 до 1917 года национальная политика Российской империи определялась стремлением государства к созданию особой системы управления окраинными территориями, которая согласовывалась со специфическими географическими, культурными и бытовыми условиями той или иной местности, а также уникальным укладом жизни инородческого населения. Эта цель в значительной степени достигалась за счет обеспечения инородцам внушительных возможностей для самоуправления, основанного на традициях родоплеменного устройства и предполагавшего первоочередное применение норм обычного права в торговле, отправлении некоторых полицейских и судебных функций. Российские узаконения применялись лишь в случае недостаточности степных законов. В Российской империи не существовало обособленного органа государственной власти, обладавшего специальной компетенцией в сфере этнокультурного развития инородцев. Контроль за исполнением специального законодательства об инородцах осуществляли общие органы государственного управления, при этом функции по обеспечению инородцам медицинской помощи, а также борьбе с повальной безграмотностью среди инородческого населения в компетенцию соответствующих органов не входили.

3. Правовое регулирование межнациональных отношений сыграло существенную роль в становлении молодого Советского государства, что нашло выражение в компетенции органов исполнительной власти. Уже в 1917 году создан уполномоченный на проведение национальной политики орган государственного управления РСФСР – Наркомнац, координировавший работу других исполнительных органов по достижению

практического воплощения идеи о равноправии народов России. Создание в 1924 году Комитета Севера обеспечило значительный вклад в экономическое, культурное и политическое становление коренных малочисленных народов, содействовало их вовлечению в советское государственное строительство. Данный государственный орган обладал нормотворческой и контрольной функциями в установленной сфере деятельности, а перечень его полномочий включал разработку мероприятий по здравоохранению, планов школьной и просветительской работы на северных окраинах, подготовку проектов административного и судебного устройства коренных малочисленных народов. При этом возможности коренных малочисленных народов по самоуправлению были практически полностью нивелированы, что вело к укреплению патерналистских отношений между ними и государством.

4. Упразднение Наркомнаца (1924 год), а затем Комитета Севера и его территориальных органов (1935 год) ознаменовало значительный перерыв в существовании специализированных государственных органов, занимающихся вопросами межнациональных отношений. Это следует связывать с последовательным выражением принципа интернационализма во всех сферах общественной и государственной жизни, в том числе и в деятельности органов публичной власти. Советские конституции не упоминали вопросы государственной национальной политики при разграничении предметов ведения между Союзом ССР и союзными, а затем и автономными республиками, что закономерно ограничивало компетенцию советских органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.

5. Демократизация советской государственной и общественной жизни актуализировала вопрос о правовом регулировании межнациональных отношений. Закон Союза ССР от 26 апреля 1990 года «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» разграничил предметы ведения Союза ССР, союзных и

автономных республик в области обеспечения прав граждан различных национальностей, наделив республики значительным кругом дел. Конституция Российской Федерации 1993 года, сохранившая исторически сложившиеся традиции государственного единства и принцип равноправия и самоопределения народов, также относит межнациональные отношения к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, что является основой для разграничения соответствующих полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной субъектов Российской Федерации, позволяющего обеспечить наиболее эффективное достижение целей и задач государственной национальной политики.

3. Применение международно-правовых механизмов в регулировании межнациональных отношений в Российской Федерации

В XXI веке сплоченность населения государств основывается не на национальной однородности, а на добровольном желании всех национальных групп участвовать в государственной жизни. Увеличение подвижности населения и рассеяние народов по всему миру стало естественным результатом повсеместного признания права человека на выбор места жительства, расширения практики межнациональных браков, свободного перемещения рабочей силы. В этой связи современные государства стремятся к созданию на своей территории таких взаимоотношений между представителями различных национальностей, которые поощряли бы многообразие, а не подавляли его. Согласно распространенной в юридической науке точке зрения, современная стадия развития конституционализма в условиях глобализации характеризуется оформлением черт международного конституционного правопорядка, адресованного суверенным «государствам-нациям», выработкой и охраной всеобщих

ценностей, а также созданием устойчивых механизмов их воплощения¹, что в полной мере относится и к сфере межнациональных отношений.

Участие Российской Федерации в международных отношениях в качестве самостоятельного субъекта, ее членство в международных организациях, а также общий курс на защиту прав человека и развитие правового государства предполагает совершенствование отечественного правового регулирования межнациональных отношений с учетом международных стандартов. Регулирование межнациональных отношений международно-правовыми актами является естественным продолжением регулирования соответствующих отношений российским конституционным правом.

Государства обладают свободой правового регулирования общественных отношений на своей территории. Однако тенденция развития международного права заключается в постепенном установлении в условиях растущей взаимосвязанности государств все более тесных границ этой свободы. Современное международное право с особой полнотой предопределяет содержание основных положений конституционного права независимых государств – норм о правах человека. Роль международного права в этом находит основательное признание в конституционном праве, которое, как правило, устанавливает, что права человека определяются в соответствии с международными правовыми актами² (согласно части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации в России «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»).

Признавая юридическое значение общепризнанных принципов и норм международного права, государства возлагают на себя обязательство по их

¹ См.: Loughlin M. What is Constitutionalism? // The Twilight of Constitutionalism / Ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford, 2010. P. 57.

² См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 244.

непосредственному применению. При этом наблюдаются различные подходы государств к вопросу о соотношении общепризнанных принципов международного права и норм национального государственного права:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы независимого государства (Греция, Австрия, Португалия);

2) общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы независимого государства, при этом конституция страны устанавливает соотношение по юридической силе принципов международного права и внутригосударственных правовых норм (Российская Федерация, ФРГ, Грузия);

3) элементом внутринациональной правовой системы являются только нормы ратифицированных международных договоров, общепризнанные принципы и нормы международного права не упоминаются (Болгария, Беларусь, Польша, Армения, Казахстан)¹.

Признание на конституционном уровне приоритета общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации) доказывает намерение Российской Федерации быть полноправным субъектом международных отношений, обеспечивающим на своей территории современный уровень защиты прав человека. Включение международных правовых норм в российскую правовую систему значительно расширяет возможности государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. Обращаясь в суд или другой правоохранительный орган за защитой своих прав, граждане имеют право ссылаться на такие нормы. При принятии решения суд и иные правоохранительные органы вправе обосновывать свою

¹ См.: Умнова-Конюхова И.А. Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного (национального) и международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 153.

позицию общепризнанными принципами и нормами международного права, нормами международных договоров Российской Федерации¹.

Признание Российской Федерацией юридической силы международно-правовых актов влечет осуществление мер по их реализации со стороны российских органов публичной власти, обладающих компетенцией в сфере межнациональных отношений, а также является основой для совершенствования отечественного законодательства в соответствии с требованиями международных стандартов. Положения международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией, подлежат имплементации в российскую правовую систему, отечественный законодатель не может не учитывать международные обязательства государства, осуществляя регулирование сферы межнациональных отношений и формируя соответствующую компетенцию органов публичной власти². Конституция Российской Федерации (статья 79), предусматривает возможность передачи посредством международного договора части полномочий государства международным организациям.

Определяющее влияние на сферу межнациональных отношений в независимых государствах оказывают, прежде всего, принципы международного права, применение которых наиболее ярко прослеживается в деятельности судов. В России официальное определение общепризнанным принципам международного права дано в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ — это основополагающие императивные нормы

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Садовникова Г.Д. М., 2000. С. 24.

² Так, согласно преамбуле Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов устанавливаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

³ Бюллетень ВС РФ. 2003. № 12.

международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо (*jus cogens*).

Установить содержание основных принципов международного права позволяет анализ Устава ООН¹, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970)², а также Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975)³. Одним из важнейших общепризнанных принципов международного права является принцип уважения прав человека, которые перестали быть делом исключительно внутригосударственного значения. Согласно нормам Конституции Российской Федерации, в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55), которые гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (часть 1 статьи 17). Принцип уважения прав человека призван занимать центральное место в деятельности российских органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, что находит выражение в конституционной норме о том, что права человека определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Определяющее влияние на компетенцию российских органов публичной власти в сфере межнациональных отношений оказывают положения Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948)⁴. Устанавливая для всего мирового сообщества стандарты обеспечения широкого круга прав человека, документ, в частности, содержит указание на то, что данным набором прав должен обладать каждый человек, без

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

² Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1.

³ Ведомости ВС СССР. 1975. № 33.

⁴ Российская газета. 1998. 10 декабря.

какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, языка, религии, национального происхождения (статья 2).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966)¹ содержит положение о том, что все участвующие в нем государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные Пактом, будут осуществляться в деятельности их органов публичной власти без какой бы то ни было дискриминации, в том числе по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, национального происхождения (статья 2). Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)² содержит правило о том, что органы публичной власти могут допускать в своей деятельности отступления от него лишь при условии, что такие меры не повлекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, языка, религии (статья 4). Международные пакты о правах человека развивают идею универсальности прав человека, заложенную во Всеобщей декларации прав человека. Обеспечивая определенные стандарты правового статуса личности, пакты одновременно направлены на защиту прав национальных, языковых и религиозных меньшинств, поскольку показывают, что универсальность прав человека не должна толковаться как всеобщее уравнивание людей и отказ от объективно существующего этнического, языкового, культурного и религиозного многообразия.

Существенную роль в обеспечении должного уровня правовой защиты меньшинств играют положения антидискриминационного характера, содержащиеся в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН, 1965)³, ратифицированной Союзом ССР. Государства-участники Конвенции «обязуются не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут

¹ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17 (1831).

² Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ Ведомости ВС СССР. 1969. № 25. Ст. 219.

действовать в соответствии с этим обязательством» (пункт «а» части 1 статьи 2). Так, например, принцип запрещения дискриминации составляет одно из основных начал российского трудового законодательства (статья 3 Трудового кодекса Российской Федерации¹), его соблюдение гарантируется органами прокуратуры Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, и его территориальными органами – государственными инспекциями труда.

Вопрос международно-правовой защиты меньшинств фигурирует не только в универсальных международных правовых актах, но также и в актах регионального уровня. Так, в Заключительном акте СБСЕ предусматривается, что «государства–участники, на чьих территориях имеются национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области». Положительным примером существования регионального механизма защиты и поощрения прав меньшинств является деятельность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ, в задачи которого входит раннее предупреждение конфликтов и принятие срочных мер по предотвращению перерастания межэтнической напряженности в конфликт.

В качестве примера регионального акта международного характера следует также назвать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (Совет Европы, 1995), которая была ратифицирована Российской Федерацией². Положения Конвенции гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам: равенство перед законом

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

² Федеральный закон от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

и судом; создание условий для сохранения и развития их культуры и основных элементов самобытности (язык, религия, традиции); свободу ассоциации; эффективное участие в социально-экономической жизни и в ведении государственных дел, в частности, в вопросах, их касающихся. За осуществлением Конвенции на территории государств, ратифицировавших ее, наблюдает Комитет министров Совета Европы. При оценке адекватности мер, принимаемых участниками в осуществление принципов, изложенных в Конвенции, Комитет министров получает помощь от Консультативного комитета, члены которого пользуются признанием как специалисты в области защиты национальных меньшинств.

Ратификация Российской Федерации названной Конвенции повлекла осуществление комплекса мер по имплементации положений данного документа в российскую правовую систему. Это сформировало устойчивую правовую основу для определения функций и полномочий российских органов публичной власти, участвующих в реализации государственной национальной политики¹. Положения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств нашли последовательное выражение в российском процессуальном законодательстве (уголовном, гражданском, арбитражном, конституционном), которое гарантирует равенство участников процесса перед законом и судом независимо от расы, национальности, языка и отношения к религии. В 2015 году образовано Федеральное агентство по делам национальностей, в компетенцию которого входит осуществление мер, направленных на обеспечение защиты прав национальных меньшинств. Отнесение Конституцией Российской Федерации вопроса защиты прав национальных меньшинств к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов обусловило уточнение федерального законодательства о компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации – в 2013 году к

¹ См.: Васильева Л.Н. Защита этнической самобытности: конвенционные и внутригосударственные меры // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 16.

полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации было отнесено осуществления мер, направленных на защиту прав национальных меньшинств. Кроме того, членство Российской Федерации в Совете Европы обеспечивает гражданам России возможность обращаться за защитой прав, гарантированных Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, в Европейский суд по правам человека при исчерпании национальных средств судебной защиты.

В 2001 году Российская Федерация подписала, но не ратифицировала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств¹ (Совет Европы, 1992). Хартия содержит меры по расширению использования региональных языков или языков меньшинств в общественной жизни, в сфере образования, в судопроизводстве, в административных органах и службах, в работе учреждений культуры и социального обеспечения. Преимуществом Хартии является то, что она устанавливает для государств, ратифицировавших ее, обязательства, которые охватывают широкий спектр сфер использования языков и должны отражаться в деятельности национальных органов публичной власти. При этом Хартия, в отличие от документов ОБСЕ и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, не затрагивает сложные вопросы определения понятия «национальные меньшинства», а также смежные с ними явления (автономия, гарантированность политического представительства национальных меньшинств в органах публичной власти), а потому не создает для государств проблем политического характера. Если в государстве не выработан официальный подход к определению понятия «национальные меньшинства», это не должно препятствовать признанию существования языка меньшинств в качестве объекта защиты со стороны государства². Хартия содержит весьма гибкий механизм реализации,

¹ СПС КонсультантПлюс.

² См.: Мустафина Д.Н. К вопросу подготовки ратификации Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 14. С. 68.

согласно которому государства–участники самостоятельно определяют языки, к которым они согласны применять положения Хартии. Особенности применения для Российской Федерации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в случае ее ратификации, безусловно, имеются. Вместе с тем механизмы защиты родных языков, сложившиеся в отечественном законодательстве, по уровню правовой регламентации вопросов использования родного языка в образовании, судопроизводстве, топонимике, не ниже тех, которые вытекали бы из обязательств Российской Федерации по Хартии в случае ее ратификации¹.

Ратификация Хартии региональных языков или языков меньшинств Россией затрудняется огромными территориями государства, проблемой несовпадения терминологического аппарата, используемого в российском законодательстве, с терминологией Хартии, сложностью административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и неполнотой информации о характере расселения носителей языков и их потребностей в дошкольном и школьном образовании. В то же время отсутствие акта ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств не препятствует Российской Федерации создавать гарантии использования языков на уровне, не ниже выработанного Советом Европы. В частности, ориентация отечественного законодателя на положения Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств о мерах по обеспечению органов публичной власти, ответственных за организацию или поддержку культурных мероприятий, персоналом, свободно владеющим языком меньшинства (помимо языка остальной части населения), а также по поощрению прямого участия представителей населения, пользующегося языком меньшинства, в обеспечении и планировании культурных мероприятий способна оказать положительное влияние на дальнейшее совершенствование деятельности

¹ См.: Васильева Л.Н. К вопросу о ратификации Российской Федерацией Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 97.

органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. При этом организационные мероприятия по обеспечению органов публичной власти персоналом, обладающим необходимой квалификацией, целесообразно возложить на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а контроль в данной сфере – на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Реализацию функции по поощрению прямого участия представителей населения, пользующихся языком меньшинства, в обеспечении и планировании культурных мероприятий следует закрепить за отраслевыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Непосредственное влияние на развитие компетенции российских органов публичной власти в сфере межнациональных отношений оказала Конвенция о предупреждении терроризма (Совет Европы, 2005), ратифицированная Российской Федерацией¹. В частности, ее положения предопределили расширение списка полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также перечня вопросов местного значения различных видов муниципальных образований за счет определения меры их участия в профилактике экстремизма, в том числе национального и религиозного, минимизации и ликвидации последствий его проявления².

В качестве примера еще одного международного правового акта регионального уровня следует назвать Конвенцию СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (1994)³, подписанную, но не ратифицированную Российской Федерацией. В соответствии со статьей 1 данного документа «под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица,

¹ Федеральный закон от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» // СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. I). Ст. 1785.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3452.

³ Содружество. 1994. № 3.

постоянно проживающие на территории одной Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны».

Следует согласиться с П.С. Криволаповым, который отмечает дискриминационный характер этой формулировки. Она способна навести на мысль о том, что те, кто не принадлежит к основному населению, являются людьми «второго сорта»¹. Дело в том, что согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета является весь многонациональный народ России, поэтому понятие «основное население», фигурирующее в Конвенции, приобретает расплывчатые очертания и не может служить четким критерием для определения национальных меньшинств². Кроме того, определение национальных меньшинств, содержащееся в Конвенции, не в полной мере соотносится с положениями Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, имеющей для России императивное значение. Полагаем, при определении понятия «национальные меньшинства» следовало бы сосредоточиться на объективных признаках рассматриваемой группы населения, позволяющих квалифицировать ее в качестве национального меньшинства. Такими признаками могут быть критерий численного меньшинства, наличия или отсутствия гражданства, самобытности, солидарности и другие.

Ратификация Российской Федерацией Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с оговоркой относительно понятия «национальные меньшинства» позволила бы задействовать предусмотренные ею механизмы (в частности, Комиссию по правам человека СНГ) для определения в национальном законодательстве способов взаимодействия между органами публичной

¹ См.: Криволапов П.С. Новые тенденции международного сотрудничества в области прав человека: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 145.

² Андриченко Л.В. Указ. соч. С. 145–146.

власти государств–участников СНГ, направленных на достижение общих целей по гармонизации межнациональных отношений, профилактике экстремизма и предупреждению конфликтов на национальной и религиозной почве, обеспечению межнационального согласия, прежде всего на приграничных территориях России, а также в субъектах Российской Федерации со сложным этническим составом населения и высоким уровнем миграционной активности. Ситуацию актуализирует создание в 2015 году Евразийского экономического союза, которое упростило миграционный режим между его участниками, что привело к росту объемов трудовой миграции в Россию. При этом статистика демонстрирует значительный рост объемов трудовой миграции в Россию не только из государств, входящих в Евразийский экономический союз, но и из государств СНГ, не присоединившихся к нему¹.

На эффективность дополнения национального измерения защиты прав национальных меньшинств региональными механизмами неоднократно обращал внимание Специальный докладчик ООН по вопросам меньшинств. В его ежегодных докладах подчеркивается необходимость создания строгих стандартов в области прав меньшинств и учреждения действенных механизмов их защиты. Во многих государствах, в том числе и в Российской Федерации, без решения остается вопрос об ограниченной представленности меньшинств на политических и государственных должностях. Государства должны обеспечить участие меньшинств в процессе принятия решений в государственных и муниципальных органах, особенно в тех случаях, когда принимаемые данными органами решения затрагивают интересы меньшинств. Без участия меньшинств такие органы

¹ Так, например, по данным МВД России, за последние пять лет число работающих в России граждан Киргизии увеличилось в пять раз, а Армении – вдвое. При этом основная часть трудовых мигрантов по-прежнему прибывает в Россию из государств, не являющихся участниками Евразийского экономического союза: одно лишь количество мигрантов из Узбекистана и Таджикистана многократно превосходит объемы трудовой миграции из всех государств Евразийского экономического союза вместе взятых (см.: Шустов А. Трудовая миграция в Россию: страны СНГ обгоняют ЕАЭС // URL: <http://eurasia.expert/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-strany-sng-eaes/> (дата обращения: 18.06.2017)).

утрачивают возможность принимать решения на благо всего общества и пользуются меньшим доверием со стороны меньшинств¹.

Международное право также обеспечивает особый правовой статус коренных малочисленных народов. Проблема сохранения их уникальной культуры, образа жизни и промысловой активности в условиях современного мира уже давно приобрела глобальный характер. По данным ООН на сегодняшний день в мире насчитывается около 300–350 млн. представителей коренных народов, проживающих в 72 государствах². В Российской Федерации права коренных малочисленных народов гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и ее международными договорами (статья 69 Конституции Российской Федерации).

До принятия в 1989 году Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»³ (не ратифицирована Российской Федерацией) международно-правовые акты подчеркивали менее высокую стадию социально-экономического развития коренных народов в сравнении с остальным населением страны, что обуславливало существование доктрины о необходимости их интеграции в состав доминирующего населения государства.

Однако Конвенция № 169 МОТ ориентирует государства на ликвидацию подхода ассимиляции в отношении коренных малочисленных народов и признает, что самобытное социально-экономическое развитие, культура и языки коренных народов являются самостоятельной частью культурного наследия человечества и достойны особой защиты. Государства, ратифицировавшие Конвенцию № 169 МОТ, обязаны

¹ Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросам меньшинств (9 января 2017 года) // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/002/54/PDF/G1700254.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.06.2017).

² См.: Гарипов Р.Ш. Понятие «коренной народ» и их статус в международном и внутригосударственном праве // Международное право и международные организации. 2013. № 3. С. 411.

³ Международные акты о правах человека: Сборник документов. / Сост. и вступ. ст.: Карташкин В.А., Лукашева Е.А. М., 1998.

предоставлять МОТ отчеты о ее применении, что позволяет МОТ отслеживать эффективность соблюдения ее положений.

Государства, не ратифицировавшие Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (в том числе и Российская Федерация) исходят из несоответствия международных стандартов в области правового положения коренных малочисленных народов и внутригосударственной правовой практики. Для этих государств проблемы вызывает интерпретация права коренных малочисленных народов на самоопределение, на землю, территорию и природные ресурсы¹. В частности, положение Декларации о свободном определении коренными народами своего политического статуса не в полной мере соответствует нормам и принципам Конституции Российской Федерации, поэтому Россия при принятии этого документа выступила на стороне воздержавшихся. Несмотря на это Россия, как и другие демократические государства, стремиться отражать в своем законодательстве принципиальные подходы, выработанные международным сообществом в рамках данного документа².

С вопросом о международно-правовых стандартах защиты прав коренных малочисленных народов тесным образом связан вопрос об охране их нематериального культурного наследия. В 2003 году была принята Конвенция об охране нематериального культурного наследия (ООН)³, которой определено, что под нематериальным культурным наследием следует понимать обычаи, знания и навыки, признанные сообществами и группами в качестве части их культурного наследия. Нематериальное культурное наследие проявляется в области исполнительского искусства; обычаев, обрядов, празднеств; знаний и навыков, связанных с

¹ См.: Гоголев П.В. Международно-правовое признание и охрана самобытности коренных народов // Международное публичное и частное право. 2014. № 6. С. 4.

² См.: Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 44.

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml (дата обращения: 20.06.2017).

традиционными ремеслами, а также относящихся к природе и вселенной (статья 2).

Конвенция ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия 2003 года, выражающая взгляды мирового сообщества на идею защиты нематериального культурного наследия в эпоху глобализации и социальных преобразований, заложила на уровне международно-правовых стандартов меры по обеспечению жизнеспособности нематериального культурного наследия¹. Для этого международно-правовыми стандартами предусмотрены идентификация, документирование, исследование, сохранение, защита, популяризация, повышение роли и передача нематериального культурного наследия, его возрождение. Все эти меры могут быть положены в основу развития законодательных положений, определяющих компетенцию соответствующего публично-правового образования.

Достоинством рассматриваемой Конвенции является определение международных институциональных основ защиты объектов нематериального культурного наследия, что в первую очередь выражается в создании органов Конвенции, ответственных за сохранность нематериальных культурных ценностей (глава II). Это стало залогом увеличения качества охраны данных объектов в государствах, ратифицировавших Конвенцию².

Российской Федерации в числе ратифицировавших Конвенцию государств нет, однако положения Конвенции оказывают влияние на развитие законодательства об охране объектов нематериального культурного наследия в отдельных субъектах Российской Федерации.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе, Вологодской области, Краснодарском крае, Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Алтай, Республике Тыва приняты специальные законы, направленные на сохранение нематериального культурного наследия и определяющие

¹ См.: Васильева Л.Н. Национальный язык как часть нематериального культурного наследия // Вестник МГУ. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 2. С. 88.

² См.: Шилова О.Е. Роль ЮНЕСКО в охране нематериального культурного наследия // Культура и искусство. 2016. № 4. С. 615.

соответствующие полномочия органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации. В 2017 году к ним присоединилась и Республика Татарстан, в которой был принят Закон от 26 мая 2017 года № 34-ЗРТ «О нематериальном культурном наследии в Республике Татарстан»¹. В статье 3 данного Закона определены полномочия, в том числе законодательные и контрольные, органов государственной власти Республики.

Существующие международно-правовые и национальные проблемы в обеспечении прав коренных малочисленных народов ежегодно актуализируются в докладах Специального докладчика ООН по правам коренных народов.

В 2018 году доклад Специального докладчика по правам коренных народов² в значительной мере был сосредоточен на проблеме промышленного освоения территорий их проживания, характерной и для России. На сегодняшний день консультации с представителями коренных малочисленных народов перед добычей полезных ископаемых проводятся лишь в Ханты-Мансийском автономном округе и в Сахалинской области, что подтверждает актуальность разработки федерального нормативного правового акта об этнологической экспертизе, позволяющего коренным малочисленным народам в полной мере реализовывать право на консультации о промышленном освоении территории их проживания.

В докладе 2010 года, посвященном положению коренных малочисленных народов в Российской Федерации³, обращалось внимание на недопредставленность коренных малочисленных народов в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Эта проблема, сохраняющая

¹ Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 41 (I ч.).

² См.: Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов (17 июля 2018 года) // URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/176 (дата обращения: 25.06.2017).

³ См.: Положение коренных народов в Российской Федерации (23 июня 2010 года) // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/147/81/PDF/G1014781.pdf?OpenElement> (дата обращения: 25.06.2017).

актуальность до сих пор, ограничивает возможности коренных малочисленных народов по участию в принятии политических решений. В отсутствие легальной возможности гарантировать политическое представительство коренных малочисленных народов в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации следует рассмотреть вопрос о создании парламентских советов или ассамблей коренных малочисленных народов, которые обеспечили бы их участие в законотворческой и политической деятельности.

Таким образом, анализ международно-правовых актов, оказывающих влияние на формирование компетенции российских органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, позволяет сделать следующие выводы:

1. В современном мире наблюдается увеличение влияния международно-правовых стандартов на формирование правовой основы регулирования межнациональных отношений в независимых государствах, что обусловлено повышением интенсивности миграционных потоков, а также уровня взаимосвязанности государств в экономической, политической и культурной сферах. Признание Российской Федерацией юридической силы норм и принципов международного права влечет осуществление мер по их реализации со стороны российских органов публичной власти, обладающих компетенцией в сфере межнациональных отношений. При этом ратифицированные Россией акты международно-правового характера влекут разработку и осуществление комплекса мер по имплементации их положений в российское законодательство, одновременно формируя устойчивую правовую основу для установления функций и полномочий российских органов публичной власти, участвующих в выработке и реализации государственной национальной политики.

2. Отсутствие акта ратификации ряда подписанных международных правовых документов не препятствует Российской Федерации в установлении дополнительных мер защиты основных элементов этнической

самобытности ее народов, согласующихся с выработанными международным сообществом стандартами.

3. В Российской Федерации внутригосударственное измерение защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов нуждается в дополнении надежными механизмами регионального сотрудничества. Трансграничный характер проблем в сфере межнациональных отношений (незаконная миграция, распространение экстремистской идеологии, непреодоленные последствия межнациональных конфликтов, социальное и имущественное неравенство населения соседствующих с Российской Федерацией государств) диктует необходимость повышения согласованности в действиях органов публичной власти государств, являющихся членами региональных международных организаций. В этой связи целесообразно с оговоркой ратифицировать Конвенцию СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с целью использования предусмотренных ею механизмов (в частности, Комиссию по правам человека СНГ) для определения в национальном законодательстве способов взаимодействия между органами публичной власти государств–участников СНГ, направленных на достижение общих целей по гармонизации межнациональных отношений, профилактике экстремизма и предупреждению конфликтов на национальной и религиозной почве, обеспечению межнационального согласия, прежде всего на приграничных территориях России, а также в субъектах Российской Федерации со сложным этническим составом населения и высоким уровнем миграционной активности.

4. Отсутствует эффективный механизм взаимодействия, способствующий достижению органами публичной власти государств–участников СНГ общих целей по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов на их суверенных территориях, создание которого приобретает особенное значение на фоне увеличения интенсивности трансграничного перемещения рабочей

силы как части дальнейшего развития процессов евразийской экономической интеграции. В этой связи представляется целесообразной ратификация Россией Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с целью задействовать предусмотренные ею механизмы (в частности, Комиссию по правам человека СНГ) для определения в российском законодательстве способов взаимодействия органов публичной власти государств–участников СНГ.

4. Зарубежный опыт законодательного регулирования деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений

Население большинства современных государств представляет собой смешение и взаимодействие различных культур, традиций, языков и религий, что предопределяет необходимость государственно-правового регулирования соответствующих сфер общественных отношений. Каждое государство уникально в подходах к определению компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Построение компетенционной модели органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, создание системы ее обеспечения, а также механизмов взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и национальных общественных объединений не может строиться на использовании шаблонов, однако исследование опыта деятельности органов публичной власти зарубежных государств открывает возможности для внедрения существующих удачных практик в России.

Несмотря на то, что конституционно-правовое законодательство отдельных государств исходит из однородности национального состава их населения (Сенегал, Алжир, КНДР, ряд стран Латинской Америки¹),

¹ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н, проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М., 2006. С. 236–316; Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н, проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М., 2006. С. 123–302.

большинство государств солидарно в законодательном поощрении прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, а также в проведении политики запрещения дискриминации по признаку расы, национальности, языка и отношения к религии, что находит выражение в компетенции органов публичной власти.

На сегодняшний день около 2 млрд человек проживает в государствах федеративного типа, отсюда – развитие научной дискуссии о перспективах существования многонационального федерализма как одной из действенных форм встраивания «внутренних наций» в структуру государства, состоящих в организации государственной территории таким образом, чтобы концентрированно проживающие внутри страны национальности получили определенные элементы собственной государственности, оставаясь при этом в составе федерации¹. Эта цель во многом достигается посредством разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, которое относит к ведению последних вопросы, связанные с сохранением и развитием культуры и традиций этнических общностей, обеспечением их участия в работе органов публичной власти и выработке политических решений. Удачные примеры построения федерации на подобных началах являют Канада и Индия.

В Канаде комплексное правовое регулирование межнациональных отношений началось в 1965 году с Доклада Королевской комиссии по билингвизму и бикультурализму, в котором были обозначены главные векторы национальной политики страны. В 1988 году Парламент Канады принял Закон «О сохранении и развитии мультикультурализма в Канаде»², в статье 3 которого определены полномочия Правительства Канады по развитию мультикультурализма в стране. В частности, федеральное Правительство: способствует осознанию в обществе того факта, что

¹ См.: Старостина И.А. Политико-правовые проблемы этнического федерализма на пути формирования стратегии национального развития России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 47.

² Statutes of Canada. 1988. Volume I. Chapter 31.

мультикультурализм отражает основные аксиологические характеристики канадского общества, одновременно гарантируя всем его членам свободу в развитии своего этнокультурного наследия; способствует осознанию в обществе того факта, что мультикультурализм является фундаментальной характеристикой канадской идентичности; обеспечивает каждому индивиду равенство перед законом с учетом его культуры; сохраняет и развивает использование других языков, помимо имеющих государственный статус английского и французского. Контролирует исполнение названных полномочий ответственный министр Правительства Канады, который обязан производить ежегодный доклад перед Парламентом Канады об исполнении Закона и фактах его нарушения (статья 9).

Федеративное устройство Канады обусловило разграничение государственных функций по проведению политики мультикультурализма между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти провинций и территорий¹. Существенная роль отводится общественным организациям.

На поддержку мультикультурализма ориентировано и современное канадское миграционное законодательство. Принятый в 2001 году Закон «Об иммиграции в Канаду и обеспечении статуса беженца перемещенным и преследуемым лицам»² во многом сосредоточен на обеспечении содействия успешной интеграции постоянно проживающих в Канаде иммигрантов (пункт «е» части 1 статьи 3). Реализацией данного направления деятельности занимаются структурные подразделения Правительства Канады – Совет по вопросам иммиграции и беженцев и Министерство гражданства и иммиграции Канады. Последнее отвечает за поддержку недавно прибывших иммигрантов в процессе их обустройства в Канаде, обеспечение защиты беженцев, а также выработку программ адаптации для иммигрантов. Для повышения эффективности реализации названных функций Министерство

¹ Например, Министерство иммиграции и мультикультурных связей провинции Онтарио.

² Statutes of Canada. 2001. Chapter 27.

гражданства и иммиграции располагает сетью территориальных органов – центров гражданства и иммиграции.

Федеративное устройство Канады предопределяет схему оказания услуг по обустройству иммигрантов. В значительном объеме такие услуги предоставляются Министерством гражданства и иммиграции. Вместе с тем, органы исполнительной власти провинций, территорий и муниципалитетов предлагают свои собственные услуги, а частные организации подключаются к процессу оказания поддержки недавно прибывшим иммигрантам по тем вопросам, которые остаются неохваченными государственными усилиями. Это стало возможным благодаря развитию системы соглашений между федеральным Правительством и правительствами канадских субъектов.

Несмотря на то, что конституционные акты Канады не называют крупнейшие языковые группы (франкофонов и англофонов) самостоятельными субъектами правоотношений, в них предусматриваются специальные положения, направленные на закрепление за франкоязычной провинцией Квебек исключительной роли в представлении интересов «французской Канады» на федеральном уровне¹. В конечном итоге это позволяет эффективно противодействовать потенциальным процессам сепарации и сохранить государственное единство Канады.

В Индии, одной из наиболее многонациональных стран мира, Конституция 1950 года законодательно оформила уничтожение колониализма и попыталась ликвидировать его последствия, подробно зафиксировав необходимость защиты исторического, национального и лингвистического наследия страны. Конституция Индии прямо не признает правосубъектность этнических и языковых групп, в том числе их право на территориальное самоуправление. В то же время многонациональный характер индийского федерализма проявляется в праве законодательных органов государственной власти штатов устанавливать собственные

¹ См.: Палермо Ф. Территории, меньшинства и «право владения»: взгляд в прошлое и путь в будущее // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 52.

официальные языки (статья 345 Конституции). Кроме того, отдельные штаты северо-востока страны (Нагаленд, Мизорам и др.) наделены Конституцией специальными правами, обусловленными особенностями населяющих их этнических общностей¹. Так, например, в соответствии со статьей 371А Конституции Индии любой акт Парламента Индии, затрагивающий вопросы религиозных обычаев племени нага, его обычного права, а также прав на землю и земельные ресурсы, вступает в силу в штате Нагаленд только после принятия необходимой резолюции легислатурой данного штата.

Конституция Индии содержит весьма широкие гарантии участия национальных меньшинств в выработке и принятии важных политических решений. Так, в статье 330 устанавливается порядок резервирования мест в Нижней палате Парламента Индии для представителей низших каст и отдельных племен, внесенных в списки опекаемых со стороны государства в целях поощрения их развития, преодоления порога бедности и неграмотности. В статье 332 аналогичный порядок представительства каст и племен, внесенных в списки, закрепляется в отношении законодательных собраний штатов. Отдельные статьи Конституции Индии посвящены решению вопроса представительства этнических групп на местном уровне осуществления публичной власти (статьи 243D и 243T).

На уровне федеральной Конституции в Индии регулируется и вопрос политического представительства индийцев британского происхождения в Нижней палате Парламента Индии и законодательных собраниях штатов. Однако в отличие от обязательного резервирования мест для представителей каст и племен, внесенных в списки, политическое представительство англо-индийской общины в органах законодательной власти федерального уровня и уровня штатов осуществляется на основании решения Президента Индии и губернаторов штатов.

Представители каст и племен, внесенных в списки, обладают особым положением при занятии должностей государственной службы. В

¹ См.: Мочалов А.Н. Указ. соч. С. 17.

соответствии со статьей 335 Конституции Индии «при назначении на службы и должности в связи с делами Союза или штатов должны учитываться притязания лиц, принадлежащих к кастам и племенам, включенным в списки, в той мере, в какой они совместимы с поддержанием эффективности администрации».

Некоторые штаты устанавливают дополнительные гарантии политического представительства не только в отношении каст и племен, внесенных в списки, но и в отношении отдельных религиозных меньшинств. В частности, в законодательных собраниях штатов Андхра Прадеш и Керала резервируются места для мусульман, а в штате Тамилнаду – и для христиан¹.

Контроль за соблюдением гарантий прав представителей каст и племен, внесенных в списки, возложен на созданные в соответствии с Конституцией Индии Национальную комиссию по делам каст, включенных в списки, и Национальную комиссию по делам племен, включенных в списки (статьи 338 и 338А). В сферу деятельности данных комиссий входит проведение консультаций и планирование социально-экономического развития соответствующих каст и племен.

Для защиты прав и выражения интересов национальных меньшинств, не внесенных в списки, в 1992 году в Индии на основании Закона «О Национальной комиссии по делам меньшинств»² учреждена одноименная комиссия.

Согласно Основному закону Федеративной Республики Германии 1949 года³ никому не может быть причинен ущерб или оказано предпочтение вследствие его расы, языка, родины, вероисповедания, религиозных воззрений (статья 3). В ФРГ, несмотря на рост антимигрантских настроений, последовательно выражается идея мультиэтнического народа, на развитие которой направлены многочисленные государственные программы,

¹ См.: Крысенкова Н.Б. Правовой статус этнических и религиозных групп в Индии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2. С. 226.

² National Commission for Minorities Act, 1992 (№ 19 of 1992) // Acts of Parliament. 1992. Pp. 169–174.

³ Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М., 2006. С. 128.

стимулирующие интеграцию вновь прибывших иммигрантов в принимающее сообщество¹. Конкретными полномочиями по интеграции иностранных граждан в ФРГ обладают Федеральное министерство образования и исследований, а также Федеральное министерство трудоустройства и социальной политики.

Национальным меньшинствам в ФРГ гарантируются особые права на политическое представительство с тем, чтобы они имели реальную возможность участвовать в выработке решений по вопросам государственной и общественной жизни. Так, Федеральный закон 1975 года «О выборах в Бундестаг» освобождает политические партии национальных меньшинств от обязательного пятипроцентного барьера (пункт 6 параграфа 6), а также от необходимости собирать подписи избирателей (пункт 2 параграфа 20, пункт 1 параграфа 27). Федеральный конституционный суд Германии выразил позицию о том, что определение пятипроцентного барьера делает представительство национальных меньшинств невозможным, поэтому снятие барьера применительно к ним допустимо; цель выборов состоит в обеспечении народной репрезентативности парламента; положения закона, гарантирующие представительство в нем национальных меньшинств, служат достижению этой цели и не нарушают принцип равных прав.

В Конституции Испании 1978 года² подчеркивается, что деятельность органов публичной власти основана на равном отношении ко всем испанцам независимо от расы, национальности и отношения к религии (статья 14). В последние годы важнейшими приоритетами для органов публичной власти Испании в сфере межнациональных отношений стали сохранение государственного единства страны и адаптация инокультурных иммигрантов к новым бытовым и культурным условиям жизни. Опорой государства в проведении адаптационных мероприятий являются церковь, неправительственные организации и ассоциации иммигрантов.

¹ См.: Ночвина Б.А. Национальная политика современной Германии: вызовы времени // Власть. 2015. № 6. С. 177.

² Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. С. 202, 204.

Иммиграционная политика является предметом спора между центром и автономными сообществами, особенно теми из них, которые в наибольшей степени принимают иммигрантов. В этой связи в текстах некоторых автономных статутах (например, Андалусии и Каталонии) отражен принцип смешанной компетенции центральной и региональной властей в соответствующей области: в частности, органы исполнительной власти автономий имеют полномочие по выдаче иностранным гражданам разрешений на работу¹.

Конституция Китайской Народной Республики 1982 года², сохраняя в своей основе теорию классовой борьбы, не уходит, тем не менее, от правового регулирования межнациональных отношений. Органы публичной власти КНР в своей деятельности обеспечивают равенство прав всех национальных меньшинств, поддерживают отношения сплоченности всех национальностей (статья 4).

В решении вопросов этнокультурного развития национальностей, проживающих в КНР, заметную роль играют местное самоуправление и национальная автономия. Конституцией КНР урегулированы особенности осуществления самоуправления на территории национальных автономных районов. Следует заметить, что органы самоуправления в районах национальной автономии обладают равной компетенцией с местными органами государственной власти аналогичных уровней, при этом пользуясь дополнительными правами. В частности, представителям национальностей, которые осуществляют районную автономию, гарантируется право политического участия в собраниях народного представителей и народных правительствах автономных районов (статья 113). В районах национальной автономии органы самоуправления самостоятельно распоряжаются финансами (статья 117). При освоении ресурсов государство обязано

¹ См.: Прохоренко И.В. Испанский опыт регулирования межнациональных отношений и инокультурной иммиграции // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 12. С. 86–87.

² Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3: Дальний Восток / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 227–228.

учитывать интересы районов национальной автономии (статья 118). К ведению органов самоуправления в районах национальной автономии отнесены вопросы образования, науки, культуры, здравоохранения, охраны национальных памятников культуры (статья 119). При осуществлении принадлежащих им полномочий органы самоуправления вправе использовать один или несколько языков, распространенных в районах национальной автономии (статья 121). Государство оказывает районам национальной автономии помощь в подготовке служащих и высококвалифицированных рабочих из числа представителей местных национальностей (статья 122).

В КНР национальным меньшинствам на законодательном уровне гарантируется участие в политической жизни. Так, в соответствии с Законом КНР 1979 года «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» при избрании депутатов Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей проводит учет численности населения национальных меньшинств и на основании этого распределяет нормы представительства. Меньшинства, проживающие компактно, должны иметь своих представителей в местном собрании народных представителей¹.

Особые гарантии участия национальных меньшинств в работе представительных учреждений прослеживаются в Конституции Сербии 2006 года. К партиям национальных меньшинств, участвующим в выборах, не применяется базовый пятипроцентный избирательный порог². Реализуя право на самоуправление, национальные меньшинства вправе избирать особые советы по вопросам культуры, образования и использования языков (статья 75). При формировании корпуса государственных и муниципальных

¹ См.: Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 407.

² См.: Половченко К.А. Избирательная система Сербии // Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2009. С. 386–390.

служащих обязательному учету подлежат этнический состав населения (статья 77). При этом, несмотря на значимость юридического закрепления таких гарантий, ответственность государства за их ненадлежащее обеспечение не установлена ни на уровне Конституции Сербии, ни на уровне специального законодательства.

Дополнительные гарантии прав национальных меньшинств получили отражение в Законе 2002 года «О защите прав и свобод национальных меньшинств» и Законе 2005 года «О национальных советах национальных меньшинств» 2005 года. Последний регулирует функции и полномочия национальных советов меньшинств в сфере образования, языка и развития культуры национальных меньшинств. Органы публичной власти обязаны запрашивать мнение национального совета при принятии решений в названных сферах. При этом часть полномочий публичных органов власти может делегироваться национальному совету с передачей необходимых финансовых средств.

В структуре Министерства регионального развития и местного самоуправления Республики Сербия функционирует Департамент по правам человека и национальных меньшинств, обладающий полномочиями по: участию в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих права национальных меньшинств; оказанию национальным меньшинствам юридической помощи; ведению реестра национальных советов меньшинств и проведению в них выборов; ведению избирательного реестра национальных меньшинств¹.

Конституции государств–участников СНГ в качестве основы деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений последовательно устанавливают принцип запрещения дискриминации в зависимости от национальности, религии и языка, а гарантируют гражданам всех национальностей право на сохранение и

¹ См.: Половченко К.А. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в Республике Сербия // Социально-политические науки. 2017. № 6. С. 69.

развитие своей этнокультурной самобытности. Нормы подобного содержания имеются в основных законах Азербайджанской Республики¹ (статьи 25, 45), Республики Армения² (статьи 15, 37), Республики Беларусь³ (статьи 14, 15), Кыргызской Республики⁴ (статья 15), Республики Молдова⁵ (статья 10), Республики Таджикистан⁶ (статья 17), Республики Узбекистан⁷ (статьи 4, 8, 18). При этом конституционные нормы лишь в общих чертах регулируют компетенцию высших исполнительных органов государственной власти стран СНГ⁸; более детальное развитие компетенция органов публичной власти в сфере межнациональных отношений получает в специальном законодательстве.

Так, Закон Республики Таджикистан от 8 июня 2007 года № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан»⁹ гарантирует национальным меньшинствам право на соблюдение своих исконных традиций, торжеств и обрядов. Все государственные органы Республики обязаны в своей деятельности руководствоваться нормами данного Закона (статья 1). Статусом уполномоченного органа исполнительной власти по упорядочению традиций, торжеств и обрядов обладает Правительство Республики Таджикистан. При местных исполнительных органах государственной власти областей, городов, районов, поселков и сел страны создаются местные постоянные комиссии (статья 5). Важнейшими полномочиями уполномоченного органа и местных постоянных комиссий являются: упорядочение традиций, торжеств и обрядов; разработка рекомендаций и практических инструкций, а также

¹ Конституции государств–участников СНГ. М., 1999. С. 17, 22.

² Там же. С. 86, 90.

³ Там же. С. 131, 139.

⁴ Там же. С. 333.

⁵ Там же. С. 379.

⁶ Там же. С. 501.

⁷ Там же. С. 596, 599.

⁸ Для государств–участников СНГ, как правило, не характерно создание обособленных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию государственной национальной политики. Подобные структуры отсутствуют в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Молдова, Республике Узбекистан.

⁹ URL: <http://kumitaizanon.tj/index.php/ru/zakony/45-ob-uporyadochenii-traditsij-torzhestv-i-obryadov-v-respublike-tadzhikistan> (дата обращения: 10.08.2018).

обеспечение взаимодействия между государственными органами и общественными объединениями в соответствующей области общественных отношений (статья 6).

Согласно нормам Закона Республики Беларусь от 11 ноября 1992 года № 1926-XII «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь»¹ гражданам гарантируются право равного доступа к должностям в государственных органах Республики Беларусь (статья 6). При местных Советах депутатов могут создаваться совещательные органы, представляющие интересы национальных меньшинств (статья 7).

В Республике Молдова основой деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений стал Закон от 19 декабря 2003 года № 546 «Об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова»². В частности, устанавливается база для проведения государственной кадровой политики, построенной на критериях профессионализма и исключая дискриминацию по этническому и религиозному признакам. Органы публичной власти, включая правоохранительные органы, обязаны обеспечивать правовую защиту граждан независимо от их этнической принадлежности, а также гарантировать наступления ответственности за разжигание межнациональной вражды, нарушение прав граждан по этническим и языковым мотивам. Для повышения согласованности в действиях центральных и местных органов публичного управления предусмотрено создание консультативных советов и комиссий, обеспечивающих выработку решений по отдельным направлениям национальной политики.

В Кыргызской Республике в 2014 году утверждена Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 годы³, в которой предусматривается проведение ряда последовательных мер по повышению системности деятельности органов

¹ Вёдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 35. Ст. 550.

² Monitorul Oficial. 2004. № 1–5. Ст. 24.

³ Эркин Тоо. 2014. № 90.

государственной власти и органов местного самоуправления в религиозной сфере, а также совершенствованию их взаимодействия с институтами гражданского общества. Промежуточным результатом реализации положений Концепции стало создание межведомственного координационного совета по религиозной политике, государственно-конфессионального совета для качественного и своевременного взаимодействия государственных органов и религиозных организаций, а также разработка системы мониторинга религиозной ситуации. Оптимизации подверглись структуры и численность подразделений Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики и Государственной комиссии по делам религий Кыргызской Республики, в полномочия которых входит борьба с национальным и религиозным экстремизмом. Функциональный анализ деятельности данных структур позволил сократить дублирование в их полномочиях, а также повысить эффективность их взаимодействия.

При этом следует заметить, что приоритеты в сфере межнациональных отношений, декларируемые конституциями и специальным законодательством стран СНГ, не всегда находят отражение в компетенции их органов публичной власти. Так, Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 года № 906-IQ¹ предусматривает ответственность за препятствование в употреблении только азербайджанского языка, следовательно, органы публичной власти и должностные лица не вправе привлекать к административной ответственности за препятствование в использовании языков национальных меньшинств.

Таким образом, конституционно-правовое исследование компетенции органов публичной власти зарубежных государств в сфере межнациональных отношений позволяет сделать следующие выводы:

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 8 (книга 1). Ст. 584.

1. В зарубежных государствах на регулирование компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений оказывают влияние разнородные факторы: развитие процессов всемирной глобализации, усиление трансграничных миграционных потоков, исторический характер расселения национальных меньшинств, общая протяженность государственной границы и форма государственно-территориального устройства. В компетенции органов публичной власти государств ближнего и дальнего зарубежья повсеместно находят выражение запрещение дискриминации по национальному, языковому и религиозному признаку, а также учет особенностей правового положения национальных меньшинств, что выступает залогом обеспечения международных стандартов прав личности и одновременно является важным условием обеспечения национальной безопасности государств, способствует их политическому, экономическому и социальному развитию.

2. Отдельные аспекты формирования и осуществления компетенционной модели органов публичной власти зарубежных государств в сфере межнациональных отношений могут быть реципированы в России. Внимания заслуживает расширение прав национальной автономии по участию в осуществлении публичной власти (КНР) и обеспечение национальным меньшинствам права политического представительства в государственных органах и органах местного самоуправления (Индия, ФРГ, КНР, Республика Сербия). Интерес для Российской Федерации представляют особенности реализации канадской государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан, единство и эффективность которой достигаются за счет создания в территориях и провинциях территориальных органов уполномоченного федерального органа исполнительной власти, а также расширения практики передачи части его полномочий органам исполнительной власти отдельных территорий и провинций посредством соглашений, что позволяет приблизить решение

соответствующих вопросов к населению в регионах с высокой миграционной активностью и сложным этническим и конфессиональным составом.

3. Анализ конституций и специального законодательства государств–участников СНГ в сфере межнациональных отношений убеждает в единстве задач, стоящих перед соответствующими органами публичной власти. Это следует рассматривать как основу для дальнейшего развития интеграционных процессов в области межнациональных отношений, имеющих определяющее значение для повышения уровня эффективности взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации и органов публичной власти государств–участников СНГ в целях гармонизации межнациональных отношений, профилактики экстремизма и терроризма, достижения межнационального согласия в субъектах Российской Федерации с высокой миграционной активностью и сложным этническим составом населения, а также на приграничных территориях Российской Федерации.

Подводя итоги первой главы исследования необходимо отметить, что публичный характер дел, возлагаемых на органы государственной власти и органы местного самоуправления в сфере межнациональных отношений, в большинстве случаев предполагает обязанность данных органов реализовывать принадлежащие им функции (за исключением правотворческой функции) и полномочия в целях гармонизации общественных и государственных интересов, а также решения стратегических задач по поддержанию государственного единства и целостности Российской Федерации, развития этнокультурного и языкового многообразия России при одновременном укреплении общероссийской гражданской идентичности. В этой связи ключевое значение приобретает не столько легальное определение достаточной для реализации основных направлений государственной национальной политики компетенции, сколько ее системное обеспечение. Определяя объем компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений требуется учитывать вид публичного органа и характер задач, выполняемых им, а

также возможности по материально-техническому обеспечению компетенции, иначе даже нормативно определенная компетенция рискует приобрести характер декларации.

Исследование нормативных правовых актов периода образования РСФСР и СССР позволило установить преемственность правовых подходов в формировании отечественной модели компетенции органов государственной власти, ответственных за реализацию национальной политики. В частности, исторический опыт осуществления координационной и контрольной функций в рассматриваемой области, ведения самостоятельной правотворческой деятельности и выработки проектов нормативных правовых актов для утверждения вышестоящими органами государственного управления, образования собственных территориальных органов, предотвращения межэтнических конфликтов и кризисного управления в случае их возникновения, нашедший выражение в компетенции Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР, Комитета содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК, а также Министерства по национальным делам Дальневосточной республики, оказал заметное влияние на формирование компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти на современном этапе развития Российского государства, что рассматривается далее в представленной диссертационной работе.

Приверженность Российского государства соблюдению принципа национального равноправия в положениях нормативных правовых актов, устанавливающих компетенцию органов государственной власти РСФСР и СССР по вопросам судопроизводства, обеспечения антидискриминационной политики в области языка, культуры и просвещения, участия в управлении «публичными делами» также поддерживается.

В современном мире наблюдается увеличение влияния международно-правовых стандартов в сфере межнациональных отношений на формирование соответствующей компетенции органов публичной власти

независимых государств, что обусловлено повышением интенсивности миграционных потоков и уровня взаимосвязанности государств в экономической, политической и культурной сферах. Национальное измерение правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений испытывает на себе влияние универсальных и региональных международных правовых документов, ратификация которых предполагает постепенную имплементацию устанавливаемых ими стандартов и гарантий в российское федеральное законодательство, которые затем получают развитие в законодательстве субъектов Российской Федерации в соответствии с существующими правилами о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничением полномочий между российскими органами публичной власти.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. Компетенция федеральных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений: конституционно-правовые характеристики и проблемы реализации

Конституционное оформление основных целей и ценностей современного российского общества, среди которых как широко используемые конституционно-правовые понятия и принципы (безопасность, гражданский мир, равноправие, демократия), так и отдельные социально-нравственные императивы (единство народа, справедливость, солидарность, уважение)¹, предъявляет новый уровень требований к правовому регулированию межнациональных отношений в России. Приоритеты, задачи, принципы и основные направления государственной национальной политики, а также инструменты и механизмы ее реализации определяются Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Данный документ, направленный на обеспечение национальной безопасности России, определил основные цели отечественной государственной национальной политики, среди которых важнейшими являются:

1) укрепление общероссийской гражданской идентичности и единства многонационального народа Российской Федерации;

2) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к

¹ См.: Шахрай С.М. 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex Russica. 2018. № 11. С. 10.

религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

3) сохранение и поддержка этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации;

4) гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;

5) успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграция в российское общество¹.

Федеративный характер современной России predetermined преломление обозначенных целей в компетенции органов публичной власти всех уровней, поскольку именно государственные органы и органы местного самоуправления являются основными субъектами реализации государственной национальной политики; при этом конституирующая роль в этом процессе закономерно отводится федеральным органам государственной власти.

Следует заметить, что конституционная модель разграничения предметов ведения по вопросам межнациональных отношений предоставляет федеральному центру определенную свободу в установлении объема полномочий, осуществляемых федеральными органами государственной власти, поскольку статья 72 Конституции Российской Федерации, определяющая предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не устанавливает четких границ, обозначающих пределы участия федеральных органов государственной власти в решении общих с органами государственной власти субъектов Российской Федерации задач при осуществлении каждой стороной своих полномочий, в том числе и полномочий по правовому регулированию.

¹ Следует согласиться с Р.Г. Абдулатиповым и В.А. Михайловым в том, что определенные Стратегией цели государственной национальной политики Российской Федерации выражают «паритет интересов, который заключается в гарантии самобытного и равноправного развития россиян всех национальностей, защиты их прав и свобод во всех сферах общественной жизни, а также партнерство граждан и народов страны всех национальностей во всех сферах развития государства и общества, в налаживании совместной жизни в общем Отечестве» (Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А. Методологические основания разработки стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Публичное и частное право. 2014. № I. С. 14).

Анализ статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации позволяет выделить следующие предметы ведения в области межнациональных отношений:

1) по статье 71 (федеральные предметы ведения): пункт «б» статьи 71 – федеративное устройство и территория Российской Федерации; пункт «в» статьи 71 – регулирование и защита прав национальных меньшинств; пункт «е» статьи 71 – федеральные программы в области национального развития Российской Федерации;

2) по статье 72 (совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов): пункт «б» части 1 статьи 72 – защита прав национальных меньшинств; пункт «е» части 1 статьи 72 – общие вопросы образования, культуры; пункт «м» части 1 статьи 72 – защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Разграничение предметов ведения в области межнациональных отношений, оформленное Конституцией Российской Федерации, не лишено недостатков¹; при этом нельзя отрицать, что в целом оно позволяет обеспечить единообразное и демократическое решение важнейших проблем на федеральном уровне и одновременно гарантирует субъектам Российской Федерации возможность отразить в своем законодательстве региональную специфику.

Правовое регулирование компетенции федеральных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений осложняется отсутствием в рассматриваемой области комплексного федерального нормативного правового акта. Поэтому отдельные элементы компетенции конкретизируются в различных отраслевых федеральных законах², среди

¹ Так, едва ли защита прав национальных меньшинств, отнесенная к предметам совместного ведения, может полноценно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отрыве от регулирования их прав. При этом регулирование прав национальных меньшинств согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находится в исключительном федеральном ведении.

² См.: Васильева Л.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации и разграничение полномочий // Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2015. С. 131.

которых важнейшими являются Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹, Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»², Федеральный закон от 17 июня 1996 года «О национально-культурной автономии»³, а также ряд других. При этом следует заметить, что в перечисленных федеральных законах четко прослеживается такой элемент компетенции федеральных органов государственной власти, как полномочия, отражающий степень юридической самостоятельности органов в решении того или иного вопроса. Ответственность же соответствующих органов и способы их взаимодействия с другими органами публичной власти урегулированы в меньшей степени. Эта проблема может быть решена принятием комплексного федерального закона, направленного на последовательное разграничение полномочий между органами публичной власти в сфере межнациональных отношений, а также установление мер ответственности в отношении органов каждого уровня осуществления публичной власти за реализацию принадлежащей им компетенции.

Эффективность достижение комплексных целей и задач, определенных Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, определяется организованной активностью всех без исключения органов государственной власти Российской Федерации. При этом их компетенция не всегда регулируется законодательством, имеющим четко выраженный отраслевой характер. Так, например, нормы, устанавливающие запрет дискриминации по признаку национальной

¹ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

² СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

принадлежности, обеспечиваются законодательством об образовании, о языках, о средствах массовой информации, о труде, о культуре, а также уголовным и административным правом¹.

Ключевую роль в формировании и реализации государственной национальной политики играет Президент Российской Федерации. Определяя основные направления государственной национальной политики государства, Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в процессе достижения единых целей в рассматриваемой сфере.

Значительное влияние на повышение системности в деятельности органов публичной власти оказывает правотворческая функция Президента Российской Федерации. Так, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»² Администрация Президента Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации разработала и представила к утверждению упомянутую выше Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая способствует государственным органам и органам местного самоуправления в выработке единых подходов к решению вопросов в сфере межнациональных отношений. Ввиду комплексности рассматриваемой области общественных отношений на организацию соответствующей деятельности органов публичной власти влияют положения и других утвержденных Президентом Российской Федерации документов³. Следует

¹ См.: Андриченко Л.В. Концепция развития законодательства в области защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 172.

² СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

³ Среди них Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 (СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917); Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 (СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212); Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года (СПС КонсультантПлюс).

подчеркнуть, что практика оформления основных векторов государственной национальной политики в виде стратегий и концепций является общепризнанной: такие документы имеют перспективный характер и определяют для государства и общества актуальные задачи, требующие первоочередного решения. В то же время подобные документы не устанавливают для органов публичной власти, физических и юридических лиц норм, имеющих обязательный характер и обеспечиваемых силой государственного принуждения¹, а потому имеют лишь ориентирующее, а не императивное значение.

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – имеет в структуре каждой из своих палат комитеты, деятельность которых непосредственно связана с вопросами формирования и реализации государственной национальной политики.

Федеральные суды, разрешая возникающие в сфере межнациональных отношений конфликты, не допускают их эскалации. В судебном процессе лицу, независимо от его национальности, вероисповедания и языка, предоставляются гарантии равного участия в ходе разбирательства по делу, включая возможность выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном языке общения. Иными словами, суд гарантирует участникам судопроизводства равные возможности в реализации прав, обеспечивает равенство в способах их защиты и восстановления, а также равенство мер юридической ответственности без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, национальности, языка или отношения к религии².

Прокуратура Российской Федерации, представляющая собой единую централизованную систему органов Российской Федерации, осуществляет

¹ См.: Силованов Ю.М. Государственная национальная политика и ее роль в обеспечении безопасности России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

² См.: Алешкова И.А., Макеева Ю.К. Конституционные основы организации и функционирования судебной власти в России // Актуальные проблемы развития конституционно-правовых основ судебной власти в государствах постсоветского пространства. Сборник статей. Под ред. Умновой-Конюховой И.А. М., 2017. С. 198.

надзор за соблюдением конституционной законности в стране, внося значительный вклад в обеспечение стабильности межнациональных отношений, состояния защищенности прав и свобод национальных, религиозных, языковых меньшинств и малочисленных этнических общностей.

Осуществление конкретных направлений государственной национальной политики на федеральном уровне возложено на федеральные органы исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации организует исполнение Конституции Российской Федерации, международных договоров, законов Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации. Являясь высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, Правительство Российской Федерации направляет усилия других федеральных органов исполнительной власти на постоянный учет национального фактора во всех аспектах государственной политики. Правительство Российской Федерации обладает широкими полномочиями в области культуры, науки, образования, экологии, осуществляет меры по обеспечению государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан (статья 114 Конституции Российской Федерации). Политика, проводимая государством в области межнациональных отношений, преломляется во всех названных сферах жизни и деятельности: между нерешенными социально-экономическими проблемами, ошибками правоохранительных органов, коррупцией и межнациональной напряженностью существует прямая зависимость.

Одной из важнейших для правового регулирования сферы межнациональных отношений, в том числе компетенции органов публичной власти, функций Правительства Российской Федерации является его законопроектная деятельность. Это означает, что Правительство Российской Федерации не только осуществляет свою основную функцию в классическом принципе разделения государственной власти, а именно исполнять законы,

но играет заметную роль в законотворческой работе в области межнациональных отношений. Обладая значительными полномочиями во многих сферах государственной и общественной жизни, Правительство Российской Федерации способно отслеживать быстрые изменения общественных отношений и своевременно вносить предложения по обновлению действующего федерального законодательства¹. При этом важно, что при подготовке Правительством Российской Федерации законопроектов в сфере межнациональных отношений обязателен учет соответствия законопроекта уровню бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Ряд норм статей 36 и 43 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² предписывают Правительству Российской Федерации направлять разрабатываемые проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Достижение целей государственной национальной политики России напрямую зависит от рациональности формирования и эффективности реализации компетенции Федерального агентства по делам национальностей (далее также – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти).

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»³ на данный федеральный орган исполнительной власти возложено осуществление разнообразных функций: по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в установленных сферах деятельности, по контролю за реализацией государственной национальной политики. При

¹ См.: Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе / И.И. Шувалов. М., 2004. С. 114–115.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³ СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2106.

этом следует заметить, что функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности обычно возлагаются на федеральные министерства, а контрольные функции – на федеральные службы¹. Это означает, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти фактически наделен функциями федерального министерства, что вызывает «разрыв» компетенции органа и снижает возможности структуры по ее осуществлению.

В настоящий момент руководство деятельностью уполномоченного федерального органа исполнительной власти возложено на Правительство Российской Федерации, которым утверждено положение о Федеральном агентстве по делам национальностей². Однако следует заметить, что специфика и широта функций Федерального агентства по делам национальностей, скорее, предполагают его работу под непосредственным руководством Президента Российской Федерации, поскольку оно занимается не только выработкой и осуществлением государственной национальной политики, но и играет значительную роль в обеспечении внутренней национальной безопасности.

Формирование эффективно работающей целостной государственной системы управления в сфере межнациональных отношений осложняется отсутствием у уполномоченного федерального органа исполнительной власти территориальных органов, которые могли бы обеспечить отнесение вопросов в сфере межнациональных отношений к тому уровню управления, на котором они решаются наиболее эффективно. В настоящий момент на координацию совместной деятельности органов публичной власти различных уровней в сфере межнациональных отношений уходят значительные

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945) федеральные агентства осуществляют в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // СЗ РФ. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2564.

средства, а видимый результат достигается, не всегда, поскольку отсутствует единый центр взаимодействия¹.

Реализация сразу нескольких функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти (по контролю за реализацией государственной национальной политики, осуществлению государственного мониторинга в сфере межнациональных отношений и предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды) обеспечивается посредством использования ресурсов государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. Перспективным представляется обобщение данных системы в границах федеральных округов. Схожесть социально-экономических, политических и культурных условий, этнического и религиозного состава населения в федеральных округах позволит органам государственной власти соседствующих субъектов Российской Федерации зафиксировать нарастание напряженности в сфере межнациональных отношений и предотвратить конфликт, потенциально способный распространиться на территорию двух и более субъектов Российской Федерации.

Еще одно направление деятельности уполномоченного федерального органа исполнительной власти – реализация государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в России, а также оказание в этой области государственных услуг – на сегодняшний день не имеет конкретного механизма реализации. Глобальные тенденции миграции зачастую побуждают иностранных граждан объединяться в принимающем государстве в компактно проживающие общины. Это влечет появление у них чувства отчужденности, которое способно приводить к их антиобщественному и даже преступному поведению. В этой связи в России следует организовать действующие на опережение программы, призванные содействовать адаптации иностранных

¹ См.: Баринов И.В. Лицо уважаемой национальности // Российская газета. 2016. 23 сентября.

граждан к новым для них социальным и культурным условиям жизни. Однако осуществление соответствующей функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти до сих пор не обеспечено конкретным набором его полномочий. Отсутствует нормативный правовой акт федерального уровня, который устанавливал бы единый понятийный аппарат в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан в России¹. Необходимо не только преодолеть сохраняющиеся негативные тенденции общего характера (низкий интеграционный потенциал принимающей среды, противодействие принимающего населения локальным объединениям иностранных граждан, стереотипы общественного сознания россиян), но и решить на федеральном уровне ряд задач в сфере конституционно-правового регулирования полномочий органов публичной власти по социокультурной адаптации мигрантов. В частности, с учетом того, что процесс социокультурной адаптации мигрантов невозможно организовать в отрыве от вопросов образования, культуры и здравоохранения, которые в рамках установленных полномочий решаются не только федеральными органами государственной власти, но также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, требуется провести детальное разграничение полномочий по вопросам адаптации мигрантов между органами власти различных территориальных уровней².

В дополнительных механизмах реализации нуждается также функция уполномоченного федерального органа исполнительной власти по осуществлению мер, направленных на защиту прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации главным образом проживают на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке страны, в регионах, где сосредоточена основная часть

¹ См.: Васильева Л.Н. Основные векторы законодательного регулирования государственной национальной политики в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26. 2018. № 1. С. 84.

² См.: Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 13.

природных ресурсов промышленного назначения. Активная разведка и освоение богатых месторождений нередко производится в непосредственной близости от мест проживания коренных малочисленных народов. Антагонизм интересов добывающей промышленности и коренных малочисленных народов является характерной чертой, потенциально способной еще долгое время определять динамику проблем в сфере защиты прав коренных малочисленных народов. В целях регулирования отношений между добывающими предприятиями и общинами коренных малочисленных народов, а также предупреждения потенциально конфликтных ситуаций на уровне Правительства Российской Федерации необходимо разработать и принять нормативный правовой акт, определяющий задачи, принципы, порядок проведения, субъекты и объекты этнологической экспертизы в России. Статусом уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области этнологической экспертизы следует наделить Федеральное агентство по делам национальностей.

Сопоставление положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и положения об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в целом свидетельствует о достаточности его компетенции для достижения приоритетных целей государственной национальной политики. Тем не менее, полагаем, компетенцию уполномоченного федерального органа исполнительной власти следует расширить за счет добавления функции по содействию добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, обеспечению поддержки их деятельности по сохранению и развитию родного языка, культуры, укреплению связей с Россией. В настоящий момент решение соответствующих вопросов возложено на Межведомственную комиссию по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, не имеющую статуса федерального органа государственной власти.

Анализ положения об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти и положений о других федеральных органах исполнительной власти в ряде случаев позволяет обнаружить пересечение их компетенции. Так, например, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики¹ и Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа² обладают полномочиями в сфере определения количества иностранных работников, привлекаемых к работе в соответствующих федеральных округах. Реализация этих полномочий требует тесного сотрудничества Минвостокразвития России, Минкавказа России и уполномоченного федерального органа исполнительной власти, отвечающего за социальную и культурную адаптацию иностранных граждан на территории Российской Федерации. В этой связи актуальным является повышение координирующей роли Федерального агентства по делам национальностей в процессе осуществления государственной национальной политики, в том числе в вопросах взаимодействия с министерствами и ведомствами, участвующими в реализации ее отдельных направлений. В частности, достижению этой цели может способствовать установление обязанности согласования федеральными органами исполнительной власти проектов государственных программ Российской Федерации и других документов стратегического планирования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в части вопросов, затрагивающих решение задач государственной национальной политики.

В положении об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти фактически отсутствуют способы его взаимодействия с другими органами публичной власти, в том числе и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя вопросы в сфере

¹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2014 года № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 25. Ст. 3318.

межнациональных отношений находятся в их совместной компетенции по статье 72 Конституции Российской Федерации. Правовая формула «Федеральное агентство по делам национальностей осуществляет свою деятельность во взаимодействии», установленная положением об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, не придает механизму связей ясности. Отсутствие четких способов взаимодействия между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и другими органами публичной власти на практике приводит к бессистемности и снижению эффективности в организации такого взаимодействия.

Обращает на себя внимание то, что статутным актом об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти не в достаточной степени урегулирована ответственность его руководителя за выполнение специфических функций и осуществление полномочий публичной структуры. Действует лишь норма общего характера, устанавливающая персональную ответственность руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти за результаты деятельности органа. С учетом того, что нормативно определенная компетенция для органов публичной власти и должностных лиц выражается не в возможности действовать, а в обязанности полноценно участвовать в решении тех или иных дел, более удачным было бы обозначение следующих оснований для ответственности руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти: отсутствие надлежащего выполнения государственных функций и полномочий; нарушение норм законодательства и несвоевременное их выполнение; бездействие, ошибки в решениях и действиях¹.

Таким образом, исследование проблем реализации компетенции федеральных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений позволяет сделать следующие основные выводы:

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Исполнительные органы власти: новая компетенция и ее реализация // Президентский контроль. 2004. № 12. С. 22.

1. Центральная роль в выработке и реализации государственной национальной политики принадлежит федеральным органам государственной власти. Эффективность достижения целей и задач в рассматриваемой сфере во многом зависит от создания такой системы государственного управления, в которой Правительство и уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обеспечивают координацию деятельности и функциональное единство органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений.

2. Осуществление компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений осложнено неразработанностью механизмов реализации отдельных направлений государственной национальной политики. В этой связи особую значимость приобретает использование Правительством Российской Федерации предоставленного ему права законодательной инициативы, позволяющее отслеживать успешность осуществления государственной национальной политики и своевременно вносить предложения по совершенствованию действующего федерального законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.

3. Компетенция уполномоченного федерального органа исполнительной власти нуждается в определенной корректировке. В этой связи предлагается:

а) расширить его компетенцию посредством закрепления за ним функции по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, обеспечению поддержки их деятельности по сохранению и развитию родного языка, культуры, укреплению связей с Россией;

б) наделить его статусом уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области этнологической экспертизы;

в) повысить его координирующую роль в вопросах реализации государственной национальной политики, в том числе в вопросах взаимодействия с министерствами и ведомствами, участвующими в реализации ее отдельных направлений;

г) обобщать на уровне уполномоченного федерального органа исполнительной власти данные государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в границах федеральных округов;

д) обеспечить работу Федерального агентства по делам национальностей под непосредственным руководством Президента Российской Федерации, поскольку оно занимается не только выработкой и осуществлением государственной национальной политики, но и играет значительную роль в обеспечении внутренней национальной безопасности.

2. Пределы компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений

Процесс уточнения принципов и приоритетов государственной национальной политики, заданный на федеральном уровне, объективно предъявляет повышенные требования к эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституционные нормы, определяющие предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, выступают основой для развития компетенции не только федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации»¹ определены основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений. Прежде всего, такими полномочиями являются: самостоятельное определение расходов бюджета субъекта Российской Федерации, используемых в целях реализации государственной национальной политики, и формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия в сфере межнациональных отношений; Кроме того, субъекты Российской Федерации самостоятельно решают вопросы административно-территориального деления², разрабатывают, принимают и реализуют государственные программы, а также отражают исторические, национальные и иные традиции в наименовании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В России, как и в любой многонациональной федерации, специфическое значение имеет разграничение компетенции между собственно Федерацией и ее субъектами. На сегодняшний день сформирована достаточно сложная модель размежевания компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, гарантирующая последним непосредственное участие в решении вопросов, обладающих особой актуальностью для сохранения и развития культуры и традиций этнических общностей, проживающих на территории государства (образование, употребление языков, охрана традиционных промыслов и ремесел, защита окружающей среды). Принципиальное значение имеет то, что Федеральный

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Как это сделано, например, в субъектах Федерации, образованных в результате «объединительных» процессов и имеющих в своем составе административно-территориальные единицы с особым статусом. При этом в структуре исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации, как правило, образованы министерства по делам административно-территориальных единиц с особым статусом.

закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не проводит окончательного разграничения всех соответствующих полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а предоставляет федеральному законодателю возможность по дальнейшему распределению прав, обязанностей и ответственности между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отраслевых законах по предметам совместного ведения, в том числе и в сфере межнациональных отношений.

Статья 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Данные полномочия для органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются «базовыми». Тем не менее, включение этих полномочий в перечень статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за их исполнение, то есть осуществление полномочий, указанных в перечне, – это не право, а их обязанность¹.

С одной стороны, выделение четко определенного перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения является безусловным достижением,

¹ См.: Собянин С.С. Национальные интересы и правовое обеспечение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Доклад на международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (Москва, 25 октября 2005 года). М., 2005. С. 2.

поскольку уменьшает путаницу с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. С другой стороны, нельзя не отметить, что рассматриваемый перечень подвергается постоянным изменениям, что дезориентирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации, разрушает стабильность правовых отношений¹, а также приводит к частой корректировке конституций (уставов) и законодательства субъектов Российской Федерации.

Изначально к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере межнациональных отношений Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была отнесена поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности. В 2005 году перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по статье 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен полномочием по организации и обеспечению защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации; в 2008 году – полномочием по поддержке народных художественных промыслов.

Последнее по времени дополнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений в рамках предметов совместного ведения было произведено Федеральным законом от 22 октября 2013 года № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

¹ См.: Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 70.

Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»¹ (далее – Федеральный закон № 284-ФЗ). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили полномочие по осуществлению в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, предотвращению любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разработке и реализации региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществлению иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защиту прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Следует заметить, что названное полномочие корреспондирует целям и приоритетам, определенным Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, и одновременно является наиболее сложным для реализации. Его появление в Федеральном законе об органах государственной власти субъектов Российской Федерации заслуживает положительной оценки, однако по справедливому замечанию Л.Н. Васильевой, «данное полномочие по предметам совместного ведения

¹ СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5454.

сформулировано настолько широко и предполагает столько еще не задействованных механизмов для реализации, что, возможно, необходимо дробить данное полномочие на составляющие его «подполномочия», конкретизируя меры по профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия как отдельные самостоятельные полномочия»¹. Следует помнить, что полномочия должны выражаться в конкретных «правообязанностях» органа публичной власти, в то время как введение в 2013 году полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений сопровождалось использованием общих фраз: «осуществление в пределах своих полномочий мер...», «осуществление иных мер, направленных на...».

К сожалению, Федеральный закон № 284-ФЗ лишь в самом общем виде отнес к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по укреплению гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранению этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия. Более детально на уровне федерального законодательства соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации пока не установлены.

Отсутствие четкого разграничения полномочий приводит к тому, что субъекты Российской Федерации по-разному определяют объем задач и функций в рассматриваемых сферах. Например, в одних субъектах Российской Федерации (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Саратовская область) вопрос о социально-культурной адаптации мигрантов

¹ См.: Васильева Л.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации и разграничение полномочий // Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2015. С. 135.

проработан достаточно подробно, в то время как в других (Еврейская автономная область, Республика Калмыкия, Смоленская область) никаких нормативных правовых актов в данной сфере не принято, недостаточно активно ведется работа по планированию и реализации соответствующих мероприятий¹.

Таким образом, федеральное регулирование компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в сфере межнациональных отношений оставляет субъектам Федерации место для их собственного регулирования. Разграничение полномочий, проведенное Федеральным законом № 284-ФЗ, состоялось, однако лишь контурно, без четкой конкретизации и с сохранением значительного объема дублирования полномочий между органами различных уровней осуществления публичной власти.

Несмотря на право субъектов Федерации осуществлять собственное законодательное регулирование сферы межнациональных отношений, фактические границы реализации этого права зачастую достаточно узки, что во многом предопределено скромными финансовыми возможностями большинства субъектов Российской Федерации. В этой связи особое значение для повышения системности регулятивного правового воздействия на сферу межнациональных отношений приобретают разрабатываемые в субъектах Российской Федерации акты концептуального характера². Соотнесение содержания региональных государственных программ и задач, обозначенных Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, показывает, что подавляющее большинство государственных программ в первую очередь

¹ См.: Андриченко Л.В. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. Монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. М., 2019. С. 208.

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) / С.Ю. Зюзин, А.Б. Юдина, Ю.А. Карташова, А.А. Гребенникова; под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2014 (комментарий статьи 26.3).

ориентировано на решение задач по этнокультурному развитию. Также многие субъекты Российской Федерации широко охватывают гармонизацию межнациональных отношений, информационное обеспечение национальной политики, государственно-частное партнерство. Гораздо реже субъекты Российской Федерации обращают внимание на совершенствование государственного управления в сфере межнациональных отношений, обеспечение социально-экономических условий реализации национальной политики, учет национального фактора в сфере образования и воспитания, языковой сфере. Субъекты Российской Федерации слабо ориентированы на установление и развитие международных связей, почти не встречаются мероприятия в области защиты прав граждан¹.

Приходится констатировать, что на сегодняшний день разнообразие решаемых в региональных государственных программах задач в сфере межнациональных отношений не велико. В основном региональные государственные программы не охватывают и половины направлений, сформированных в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Как отмечают региональные эксперты, основной проблемой при решении вопросов в сфере межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации остается недостаточная профессиональная подготовка кадров, занимающихся на местах реализацией национальной политики². Недостаточно регламентированы формы и порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации государственной национальной политики. В этой связи полезной выглядит рекомендация, которую уполномоченный федеральный орган государственной власти дал субъектам Российской Федерации: объединить все государственные органы субъекта Российской Федерации, обладающие

¹ См.: Кульбачевская О. Опыт реализации государственной национальной политики в регионах России // Вестник Российской нации. 2017. № 2. С. 130–133.

² См.: Черных А., Каменских М. Региональный опыт реализации государственной национальной политики: Пермский край // Вестник Российской нации. 2016. № 3. С. 152.

компетенцией по решению вопросов в сфере межнациональных отношений, в единый блок, возглавляемый заместителем высшего должностного лица субъекта Российской Федерации¹.

Правовое регулирование межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации, в том числе и соответствующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется на уровне конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, их законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Основные законы субъектов Российской Федерации являются главным элементом системы правового регулирования на региональном уровне, оказывающим концентрированное проектирующее воздействие на межнациональные отношения. Объем правового регулирования межнациональных отношений в Конституции Российской Федерации и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации не одинаков: последние уделяют этому вопросу значительно больше внимание. Разительные отличия наблюдаются и среди субъектов Российской Федерации. В основных законах республик и автономных округов, в отличие от уставов других видов субъектов Российской Федерации, правовое регулирование межнациональных отношений и этнокультурного развития народов занимает одно из центральных мест. Как правило, это связано либо с поддержкой титульных этносов, давших название этим субъектам Российской Федерации, либо с исторически сложившимся проживанием коренных малочисленных народов. Интересы титульных этносов оказали большое влияние на выбор методов правового регулирования в конституциях республик, входящих в Приволжский, Северо-Кавказский, Южный

¹ См.: Баринов И.В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации 22 апреля 2016 года на тему «Совершенствование механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Вестник Российской нации. 2016. № 3. С. 18.

федеральные округа, что свидетельствует о важности учета национального фактора в различных сферах управления¹.

Анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации показывает, что далеко не везде компетенция органов государственной власти субъекта Федерации в сфере межнациональных отношений определяется на уровне основного закона субъекта. Между тем, именно установление компетенции основным законом субъекта Российской Федерации должно становиться приоритетом для регионов, поскольку позволяет исключить властный субъективизм государственных органов и повысить эффективность достижения целей, стоящих перед ними. На сегодняшний день лишь в 38 субъектах Российской Федерации компетенция их органов государственной власти в сфере межнациональных отношений установлена основным законом субъекта, причем во всех без исключения случаях акцент сделан на полномочии, предусмотренном пунктом 20.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Региональный законодатель механически переносит данную федеральную норму в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации. Учитывая то, что соответствующее федеральное регулирование имеет предельно общий характер, такое перенесение не придает компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации конкретных очертаний. Кроме того, осуществляя фактическое копирование федеральной модели регулирования компетенции, региональный законодатель автоматически переносит в собственные нормативные правовые акты ошибки и неточности, которые имеются на уровне Федерации. Среди них, в частности: отсутствие необходимой конкретизации федерального правового регулирования; определение компетенции в нормативном правовом акте

¹ См.: Заметина Т.В. Этнические факторы российского федерализма // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 338.

ненадлежащего уровня; употребление при определении компетенции абстрактных формулировок¹.

В этой связи главной задачей конституционного законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции их органов государственной власти по решению вопросов государственной национальной политики является расширение правового регулирования в тех сферах общественных отношений, в которых в наибольшей степени проявляются региональные особенности и динамика межнациональных отношений. Причем приоритетным способом определения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по-прежнему остается региональный закон. Последовательное определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отраслевом региональном законе способно обеспечить системный характер правового регулирования, повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также подзаконного регулирования².

В основных законах ряда субъектов Российской Федерации компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений дополняется посредством использования норм-принципов. Так, Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года³ в статье 6 устанавливает общую норму о том, что органы государственной власти Республики Крым в своей деятельности учитывают национальные, культурные и иные особенности Республики Крым. Аналогичные формулировки содержатся в Конституции Республики Бурятия от 22 февраля 1994 года⁴ (часть 1 статьи 60), Конституции (Основном законе)

¹ См.: Помазанский А.Е. Законодательство субъектов Российской Федерации и разграничение полномочий // Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. С. 105–106.

² См.: Андриченко Л.В., Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 8

³ Крымские известия. 2014. № 68.

⁴ Бурятия. 1994. № 43.

Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года № 908-ХП¹ (часть 2 статьи 3) и Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года² (статья 14).

Утверждение Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года актуализировало вопрос о повышении согласованности в действиях органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, на что не раз обращали внимание специалисты³. Сохранение и упрочение государственной целостности Российской Федерации требует четкой реализации конституционных принципов укрепления единства исполнительной власти, а также повышения ответственности не только федерального уровня государственной власти, но и уровня государственной власти субъектов Российской Федерации за проведение единой государственной национальной политики. В федеральном законодательстве должна получить развитие норма части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, образуемой органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в пределах ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения. Так, в подробной регламентации нуждаются взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области предметов совместного ведения. Требуется решить вопрос о том, в каких случаях должностное лицо федерального органа исполнительной власти вправе давать обязательные предписания должностному лицу органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что такой способ передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти

¹ Якутские ведомости. 1992. № 7.

² Советская Татария. 1992. № 246–247.

³ См., например: Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации на тему: «Совершенствование механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/67019/> (дата обращения: 15.10.2018).

субъектов Российской Федерации друг другу своих полномочий как соглашения остается недостаточно задействованным на практике. Хотя этот механизм регулирования порядка реализации полномочий способен стать эффективным инструментом в решении вопросов государственной национальной политики. Его применение позволит в большей степени учитывать как показатели социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, так и реальную заинтересованность самих субъектов Российской Федерации в реализации некоторых федеральных полномочий в границах собственной территории (при согласии на это федеральных органов исполнительной власти). Это должно повысить эффективность решения вопросов государственной национальной политики, а также продемонстрирует доверие федеральной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации, что не противоречит логике федеративных отношений. Соглашения как способ взаимной передачи полномочий могут быть использованы и в качестве эксперимента, позволяющего более точно определить уровень осуществления полномочий по тому или иному направлению государственной национальной политики, результаты которого в дальнейшем могут быть полезными для решения вопроса о разграничении полномочий уже на основании федерального закона¹.

Следует согласиться с точкой зрения о том, что гармонизация межнациональных отношений требует планомерной институционализации этнонациональных аспектов². На сегодняшний день обособленные единицы в структуре органов исполнительной власти, занимающиеся решением вопросов в сфере межнациональных отношений, созданы в нескольких областях (Волгоградской, Кемеровской и Тюменской), одном крае (Ставропольском), городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, одном

¹ См.: Андриченко Л.В. Договоры как форма разграничения компетенции между органами власти различных территориальных уровней // Договор как общеправовая ценность: монография / Авхадеев В.Р., Астахова В.С., Андриченко Л.В. и др. М., 2018. С. 118.

² См.: Липчанская М.А. Институционализация конституционной системы власти в федеративном Российском государстве // Власть. 2013. № 7. С. 138.

автономном округе (Ханты-Мансийском) и практически во всех республиках (за исключением Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Республики Бурятия и Республики Калмыкия).

Так, например, с 2014 года в Республике Крым на основании Постановления Совета министров республики от 27 июня № 159¹ функционирует Государственный комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым, ответственный перед Главой Республики Крым и Советом министров Республики Крым.

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2015 года № 372² образован Государственный комитет Республики Саха (Якутия) по национальной политике, в своей деятельности подотчетный Главе Республики Саха (Якутия) и Правительству Республики Саха (Якутия).

Постановлением Правительства Республики Алтай от 2 декабря 2014 года № 349³ в системе органов исполнительной власти республики образован Комитет по национальной политике и связям с общественностью, на который возложены сотрудничество с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также координация деятельности исполнительных органов Республики Алтай и органов местного самоуправления в Республике Алтай по вопросам реализации национальной политики.

В то же время в таком многонациональном и экономически развитом субъекте России как Республика Татарстан особого исполнительного органа, ведающего вопросами национальной политики, нет. Межведомственной координацией работы по реализации национальной политики занимается высший исполнительный орган государственной власти республики – Кабинет Министров Республики Татарстан.

Анализ положений об органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных компетенцией в сфере

¹ СПС КонсультантПлюс.

² Якутские ведомости. 2015. № 38.

³ Сборник законодательства Республики Алтай. 2014. № 119.

межнациональных отношений, позволяет обнаружить определенное смещение акцентов от установления механизмов реализации их компетенции, определения порядка взаимоотношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ответственности за вверенные им дела в области межнациональных отношений в сторону формального перечисления их полномочий.

В отсутствие в структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельного органа, выполняющего координирующую роль в сфере межнациональных отношений, актуальной является задача по привлечению к ее реализации ресурсов других региональных исполнительных органов. Так, анализ методов и форм осуществления национальной политики, например, в Республике Бурятия показывает, что в реализации мероприятий участвуют в основном Министерство образования и Министерство культуры. Между тем, учитывая комплексность сферы межнациональных отношений в решении социальных, экономических, трудовых и других проблем должны участвовать соответствующие структуры управления¹. В этой связи в субъектах Российской Федерации на законодательном уровне требуется проводить разграничение соответствующих полномочий внутри структуры региональных органов исполнительной власти, которое на сегодняшний день практически не осуществляется². Это означает, что региональный законодатель передает право решения этого вопроса высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, что приводит к значительному сокращению влияния органов законодательной власти на деятельность отраслевых органов исполнительной власти³.

¹ См.: Цыренова Д.М. Государственная национальная политика Российской Федерации и ее реализация в Республике Бурятия: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 161.

² В законодательстве субъектов Российской Федерации разграничение полномочий зачастую проводится лишь между региональными законодательными и исполнительными органами.

³ См.: Андриченко Л.В., Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации. С. 8.

Многообразие органов исполнительной власти субъектов Федерации, отвечающих за решение вопросов в сфере межнациональных отношений, может быть сведено к трем основным вариантам:

1) ведомство на правах министерства, департамента (управления) высшего исполнительного органа субъекта Федерации (например, департамент национальной политики);

2) аналогичное ведомство, функции которого, однако, не сводятся исключительно к национальной политике (например, министерство культуры, департамент региональной политики и общественных связей);

в) несамостоятельное подразделение (например, департамент/отдел министерства, отдел департамента/управления высшего исполнительного органа субъекта Федерации)¹.

Говоря о необходимости образования органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, обладающего специальной компетенцией в области межнациональных отношений, следует учитывать два противоречивых момента. С одной стороны, все субъекты Российской Федерации разительно отличаются друг от друга по территории, экономическому потенциалу, этническому составу, а также характеру проблем в сфере межнациональных отношений и этнокультурного развития народов. Поэтому если в одном субъекте Российской Федерации наличие такого органа в региональной структуре органов исполнительной власти является необходимостью, то в другом субъекте (с меньшим количеством проблем в сфере межнациональных отношений) – нет. С другой стороны, в 2013 году федеральный законодатель расширил полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений (в рамках предметов совместного ведения), что требует со стороны субъектов Российской Федерации адекватных организационных мер. Целесообразным поэтому видится образование в

¹ См.: Корчагин А.П. Государственное регулирование межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации: по материалам Уральского федерального округа: Дис. ... канд. соц. наук. М., 2007. С. 106.

структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельных органов, ответственных за сферу межнациональных отношений. Этот шаг должен не только способствовать более системной реализации государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации, но и позволит сформировать механизм обратной связи между Федерацией и ее субъектами, даст возможность на федеральном уровне осознавать проблемы регионов в соответствующей сфере.

При решении проблем в сфере межнациональных отношений на региональном уровне одной из актуальных задач остается организация взаимодействия между различными ветвями государственной власти субъекта Российской Федерации, кооперация органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также сотрудничество органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества. Решить эту задачу можно путем расширения практики создания консультативных советов при руководящих органах государственной власти субъектов Российской Федерации. К полномочиям таких консультативных советов было бы отнесено определение приоритетных направлений деятельности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений (по примеру функционирующего в Республике Татарстан на основании Указа Президента Республики Татарстан от 30 января 2013 года № УП-71 Совета при Президенте Республики Татарстан по межнациональным и межконфессиональным отношениям¹). Следует подчеркнуть, что именно конструктивный характер взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества, их постоянный диалог и формирование его правовой основы в значительной степени определяют состояние стабильности

¹ СПС КонсультантПлюс.

межнациональных и политических отношений¹. В частности, значительная роль в гармонизации межнациональных отношений принадлежит национальным общественным организациям. Аккумулируя ценностно-культурный потенциал народов России, они выражают интересы своих членов в сотрудничестве с органами публичной власти, совместно решая вопросы развития национальных языков и культур, обеспечения конституционных прав и свобод граждан всех национальностей². Осуществляя взаимодействие с органами публичной власти, общественные организации оказывают влияние на формирование аксиологических подходов государственной национальной политики, а также осуществляют общественный контроль за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

В ряде субъектов Российской Федерации без решения остается вопрос межведомственной координации в сфере раннего предупреждения проявлений этнофобии, национального и религиозного экстремизма. Следует распространять положительный опыт отдельных регионов по повышению эффективности взаимодействия в их границах территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений в процессе решения вопросов в области межнациональных отношений. На сегодняшний день в Республике Калмыкия создана и успешно функционирует постоянная Комиссия по мониторингу и оперативному реагированию на проявления религиозного и национального экстремизма³ – совещательный орган при Главе Республики Калмыкия. На Комиссию возложены задачи по подготовке предложений органам

¹ См.: Устинович Е.С. Национальная политика в субъекте Российской Федерации и формирование ее правовых основ (на примере Курской области) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 47.

² См.: Васильева Л.Н. Гармонизация сферы межэтнических отношений: концептуальные подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 23.

³ См.: Распоряжение Главы Республики Калмыкия от 18 марта 2014 года № 47-рг «Об образовании постоянно действующей Комиссии по мониторингу и оперативному реагированию на проявления религиозного и национального экстремизма в Республике Калмыкия» // Хальмг Унн. 2014. № 44–45.

исполнительной власти Республики Калмыкия по вопросам межведомственного взаимодействия по профилактике проявлений национального и религиозного экстремизма, а также по обеспечению взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений по противодействию соответствующей идеологии на территории Республики Калмыкия. Деятельность подобного рода консультативных органов при высших органах государственной власти субъектов Российской Федерации позволяет встроить институты гражданского общества в механизм реализации государственной политики в сфере межнациональных отношений с учетом региональных особенностей и запросов.

Для организации публичной власти в сфере межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации большое значение имеет возможность опережающего законотворчества: до принятия федерального закона, разграничивающего полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, субъекты Федерации наделены правом опережающего законодательного регулирования.¹ Следует признать, что в последнее десятилетие компонент опережающего законодательного регулирования со стороны субъектов Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения значительно сократился. Имеющиеся примеры опережающего законотворчества субъектов Федерации малочисленны и не имеют системообразующего значения для конституционного законодательства субъектов Российской Федерации. Тем не менее, в условиях отсутствия федерального правового регулирования отдельных вопросов в сфере межнациональных отношений

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

законодательство ряда субъектов Российской Федерации предлагает их собственное решение.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации с учетом Основ государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808¹, формируются новые подходы к охране объектов нематериального культурного наследия при том, что действующее федеральное законодательство направлено на защиту лишь памятников материальной культуры. В целом достаточное закрепление полномочия региональных органов государственной власти по охране объектов нематериального культурного наследия получили в специальных законах Ханты-Мансийского автономного округа, Вологодской области, Краснодарского края, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Алтай и Республики Тыва. Аналогичным образом вопрос об охране объектов нематериального культурного наследия решен в Республике Татарстан, в которой в 2017 году был принят Закон Республики Татарстан от 26 мая 2017 года № 34-ЗРТ «О нематериальном культурном наследии в Республике Татарстан»². В статье 3 данного Закона определены полномочия, в том числе законодательные и контрольные, органов государственной власти Республики. Так, на Государственный Совет Республики Татарстан возложено законодательное регулирование отношений в области выявления, сохранения, изучения, использования и популяризации объектов нематериального культурного наследия, а также осуществление контроля за исполнением соответствующего законодательства Республики. Полагаем, что в целях определения единообразного понятийного аппарата в сфере охраны нематериального культурного наследия в России, основных направлений и мер публичной защиты его объектов, а также последовательного определения соответствующих полномочий органов публичной власти различных территориальных уровней целесообразным является принятие

¹ СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7753.

² Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 41 (I ч.).

федерального закона о нематериальном культурном наследии в Российской Федерации.

В отсутствие федерального нормативного правового акта, регулирующего порядок организации и проведения этнологической экспертизы, в целях социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов России, защиты их среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов в Республике Саха (Якутии) принят Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года № 537-VI «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»¹. Данным Законом определен уполномоченный орган исполнительной власти Республики в области этнологической экспертизы – Министерство по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия). Конкретные полномочия данного органа исполнительной власти Республики Саха (Якутия) по организации и проведению этнологической экспертизы определены в постановлении Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 сентября 2011 года № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов»².

В Сахалинской области для предотвращения потенциальных конфликтных ситуаций в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов используется новая для России практика трипартизма. Непростые взаимоотношения между представителями коренных малочисленных народов и промышленными предприятиями находятся под контролем Правительства Сахалинской области, регионального совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера и компании

¹ Якутские ведомости. 2010. № 30.

² Якутские ведомости. 2011. № 60.

Sakhalin Energy. Результатом трехстороннего сотрудничества стала разработка «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина». Для органов государственной власти Сахалинской области реализация Плана является не только дополнительным средством защиты интересов коренных малочисленных народов, но и способом решения финансовых проблем. Важной чертой взаимодействия органов государственной власти Сахалинской области, коренных малочисленных народов и добывающей компании в рамках осуществления программы мероприятий, предусмотренных Планом, стал постоянный мониторинг ее выполнения экспертами-профессионалами и представителями коренных малочисленных народов¹.

Правовое регулирование проведения этнологической экспертизы приобретает особую актуальность в свете активного освоения арктических пространств². Российская Арктика является жизненной средой для коренных малочисленных народов Севера, чья культура составляет неотъемлемую часть общероссийской культуры. Однако активная ресурсная разработка этого региона, суровые климатические условия, недостаточное развитие транспортной и коммуникационной инфраструктуры приводят к изоляции коренных малочисленных народов, создают существенные препятствия для их участия в социально-экономической и политической жизни российского общества. Следует учитывать, что обеспечение прав коренных малочисленных народов в ряде случаев может затрудняться их кочевым образом жизни³. Это требует от государства применения особых подходов при организации медицинской помощи, социального обеспечения и образования в Арктической зоне.

¹ См. об этом: Новикова Н.И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основания и перспективы для коренных народов // Арктика. XXI век. Гуманитарные науки. 2017. № 3. С. 11–14.

² См.: Васильева Л.Н. Основные векторы законодательного регулирования государственной национальной политики в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26. 2018. № 1. С. 82.

³ См.: Васильева Л.Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 102

В субъектах Российской Федерации, территория которых входит в Арктическую зону России, приняты законы, регулирующие компетенцию региональных органов государственной власти в сфере языковых прав коренных малочисленных народов (Закон Красноярского края от 5 ноября 2015 года № 9-3816 «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края»¹), их культуры и фольклора (Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 года № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»²), а также традиционных видов промыслов и животноводства (Закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 года № 34-ЗАО «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе»³).

В отдельных субъектах Российской Федерации развитие получают механизмы, направленные на установление дополнительных каналов взаимодействия представителей коренных малочисленных народов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 года⁴ (статья 75) предоставляет общественным объединениям коренных малочисленных народов право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики. В Республике Саха (Якутия) и Красноярском крае для обеспечения дополнительных гарантий защиты коренных малочисленных народов создан институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера⁵.

При этом не во всех субъектах Российской Федерации, территория которых полностью или частично входит в Арктическую зону России,

¹ Наш Красноярский край. 2015. № 88 (776).

² Красный Север. 2007. Спецвыпуск № 109-110.

³ URL: Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.12.2018).

⁴ Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2. Ст. 21.

⁵ Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 года № 1220-3 № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2013. № 46; Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 года № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Наш Красноярский край. 2016. № 48.

целенаправленно обеспечивается защита прав коренных малочисленных народов. Специальное законодательство практически отсутствует в Чукотском автономном округе, Республике Коми и Архангельской области. Среди причин такой ситуации – недостаточность финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, а также отсутствие политической воли высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по решению указанных проблем, которые в сочетании с нечеткостью в определении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации позволяют проводить такую пассивную политику¹.

Таким образом, исследование конституционно-правовых основ реализации компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере межнациональных отношений позволяет сделать следующие выводы и обобщения:

1. Федеративное устройство современной России обуславливает реализацию государственной национальной политики на уровне субъектов Российской Федерации с учетом требований к формированию такой модели компетенции региональных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений, которая способна учесть уникальные характеристики конкретного субъекта Российской Федерации (особенности географического положения, этнический и религиозный состав населения, уровень миграционной активности).

2. Федеральному законодателю не удалось создать отлаженную схему разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области межнациональных отношений, поэтому соответствующая законотворческая работа, направленная на формирование системного подхода к определению набора мер по решению вопросов в рассматриваемой сфере, должна быть

¹ См.: Андриченко Л.В. Правовая регламентация статуса коренных малочисленных народов Севера России // Российская Арктика – территория права: альманах / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., Салехард, 2014. С. 260.

продолжена. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует принимать к исполнению полномочия, которые остаются неразграниченными (по укреплению гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия; сохранению этнокультурного многообразия народов Российской Федерации; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных конфликтов), но требуют неотложной реализации. Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации способна получать развитие посредством более широкого использования возможности опережающего правового регулирования (в сфере организации и проведения этнологической экспертизы, охраны объектов нематериального культурного наследия).

3. Часть полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения определена федеральным законодателем фрагментарно. В таких условиях имеющееся дублирование полномочий и отсутствие оригинальности в региональном законодательстве негативным образом отражается на решении органами государственной власти субъектов Российской Федерации целого ряда вопросов в сфере межнациональных отношений.

4. Достижение концептуального единства и системности регионального правового регулирования, в том числе и подзаконного, в сфере межнациональных отношений следует связывать с последовательным определением в отраслевых региональных законах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области. При этом с учетом комплексности сферы межнациональных отношений важным направлением совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации о компетенции региональных органов государственной власти является проведение разграничения соответствующих полномочий «по горизонтали», в первую очередь внутри структуры региональных органов исполнительной власти.

Проведение такого разграничения позволит не только повысить эффективность работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по решению отдельных вопросов государственной национальной политики, но и увеличить влияние региональных органов законодательной власти на деятельность отраслевых органов исполнительной власти.

5. В большинстве субъектов Российской Федерации не выработаны концептуальные подходы к выстраиванию системы региональных органов государственной власти, реализующих функции и выполняющих задачи в сфере межнациональных отношений, недостаточное развитие получили механизмы их взаимодействия с институтами гражданского общества. В совершенствовании нуждаются не только полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но в первую очередь их кадровый потенциал, необходимая инфраструктура, а также программные инструменты, направленные на выработку региональными органами государственной власти и национально-культурными автономиями, землячествами и национальными центрами единых подходов к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации.

6. В числе особенностей правового регулирования компетенции федеральных и региональных органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в современный период можно назвать такие:

а) необходимость гармонизации федеральных и региональных интересов в решении вопросов государственной национальной политики, главными средствами достижения которой должны стать координация и согласование, позволяющие оптимизировать государственное управление в сфере межнациональных отношений;

б) необходимость детализации соответствующей компетенции органов государственной власти во избежание ее дублирования и пересечения;

в) необходимость разграничения полномочий в сфере межнациональных отношений между органами публичной власти не только

«по вертикали», но и «по горизонтали», в первую очередь внутри структуры региональных органов исполнительной власти;

г) кооперация деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества в процессе решения вопросов государственной национальной политики, предполагающая их обоюдные обязанности по отношению друг к другу: органы публичной власти оказывают институтам гражданского общества организационную, финансовую и правовую поддержку, в свою очередь институты гражданского общества участвуют в формировании государственной национальной политики и реализуют функцию общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Особенности развития и осуществления компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений

Выполнение перманентной задачи по гармонизации межнациональных отношений предполагает эффективную деятельность не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. Местный уровень публичной власти призван играть важную роль в процессе реализации государственной национальной политики. Муниципальная власть в наибольшей степени приближена к населению, поэтому от того, насколько успешно она обеспечивает условия для удовлетворения социальных, культурных, образовательных и материальных потребностей как отдельных членов местного сообщества, так и этнических групп, зависит создание климата взаимного доверия и уважения в отношениях между народами, а также укрепление в обществе гражданского мира и согласия.

На первом заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям в 2012 году глава государства акцентировал внимание на той роли, которую местный уровень публичной власти призван

играть при реализации государственной национальной политики: «Поддержание межнациональной гармонии, оперативное и грамотное урегулирование потенциально конфликтных ситуаций, содействие диалогу между представителями различных общин, пропаганда толерантности должны стать приоритетными в работе всех уровней власти и в огромной степени – муниципального. Именно на местном уровне, в конкретных городах, деревнях, поселках возникает абсолютное большинство потенциально конфликтных ситуаций и проблем. И именно здесь их можно и нужно эффективно решать, а еще лучше – своевременно предотвращать их»¹.

Правовые возможности участия муниципалитетов в реализации государственной национальной политики раскрываются через базовое понятие «компетенция местного самоуправления», структура которой включает вопросы местного значения² и полномочия органов местного самоуправления³. Вопросы местного значения представляют собой круг дел, решение которых обеспечивает повседневную жизнь населения и удовлетворение его потребностей. Это сферы общественных отношений, в которых органы местного самоуправления не просто вправе, но и обязаны действовать, за что несут политическую и юридическую ответственность. За каждым вопросом местного значения тянется «шлейф» полномочий органов местного самоуправления, которые представляют собой права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления. При этом полномочия органов местного самоуправления имеют императивный и сквозной характер, их перечень един для всех видов муниципальных образований.

¹ Путин В.В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям // Вестник Российской нации. 2012. № 4–5. С. 14.

² Следует заметить, что понятие «предметы ведения», применяемое к определению сфер ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в отношении муниципальных образований не используется. Соответствующее понятие заменяется вопросами местного значения, а также иными вопросами (так называемыми «ничьими» вопросами), которые могут быть отражены в уставе муниципального образования.

³ См.: Муниципальное право: учеб. пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2006. С. 80.

При характеристике компетенции местного самоуправления нельзя не учитывать следующее. Во-первых, двойственная природа местного самоуправления, одновременно сочетающего в себе качества общественной и государственной власти¹, предполагает возможность осуществления отдельных государственных полномочий на уровне местного самоуправления в результате наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посредством федерального закона или закона субъекта Российской Федерации. Во-вторых, из содержания статей 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² следует, что органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции этих муниципальных органов федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (за счет собственных доходов местных бюджетов).

Вопросы местного значения муниципальных образований определяются Федеральным законом о местном самоуправлении. Кроме того, дополнительные вопросы местного значения могут закрепляться за отдельными муниципальными образованиями законами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что процесс регулирования вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» характеризуется определенной динамикой развития.

В 2005 году к вопросам местного значения городских поселений (пункт 13.1 части 1 статьи 14) и городских округов (пункт 17.1 части 1 статьи 16)

¹ См.: Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. М., 2010. Т. 2. С. 881.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

федеральный законодатель отнес создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов. Решение данного вопроса местного значения возложено и на муниципальные округа¹, возможность создания которых появилась в 2019 году. Муниципальные районы создают условия для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в их состав, однако непосредственно в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов не участвуют (пункт 19.2 части 1 статьи 15).

В 2006 году к числу вопросов местного значения городских поселений (пункт 7.1 части 1 статьи 14), муниципальных районов (пункт 6.1 части 1 статьи 15) и городских округов (пункт 7.1 части 1 статьи 16) было отнесено участие в профилактике экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений в границах муниципального образования. В 2019 году решение данного вопроса местного значения возложено и на муниципальные округа.

В 2013 году к ведению городских поселений (пункт 7.2 части 1 статьи 14), муниципальных районов (пункт 6.2 части 1 статьи 15) и городских округов (пункт 7.2 части 1 статьи 16) был отнесен вопрос следующего содержания: укрепление межнационального и межконфессионального согласия; сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих в границах муниципалитета; социальная и культурная адаптация мигрантов; профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов. В 2019 году решение соответствующего вопроса возложено на муниципальные округа. Причем в городских

¹ В соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211) муниципальный округ – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

поселениях лишь создаются условия, а в муниципальных районах, муниципальных и городских округах должны разрабатываться и осуществляться меры, направленные на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации¹. Помимо этого, к перечню вопросов местного значения муниципальных районов, муниципальных и городских округов отнесена разработка и осуществление мер, направленных на реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств.

Приведенная хронология расширения перечней вопросов местного значения различных видов муниципальных образований демонстрирует одну из тенденций развития законодательства о компетенции местного самоуправления, заключающуюся в постепенном увеличении количества вопросов местного значения при сохранении неизменной экономической основы местного самоуправления. Слова Президента Российской Федерации о том, что объем ответственности и ресурсы муниципалитетов должным образом не сбалансированы², сохраняют актуальность. Во многом именно поэтому органы местного самоуправления не всегда способны выстроить систему осуществления вновь появляющихся вопросов местного значения³.

Обращает на себя внимание и то, что довольно часто в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений используются формулировки, которые допускают многозначное понимание («создание условий для...», «осуществление мер...», «участие в...»). Подобные формулировки не

¹ Это означает, что основную работу по указанным направлениям должны выполнять муниципальные районы – разрабатывать и реализовывать конкретные меры, а поселения только способствуют им в этом, создавая условия для выполнения этих мер.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. № 282.

³ См.: Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 13.

обладают конкретизированным нормативно-содержательным наполнением, поэтому их употребления следует избегать¹. Отдельные формулировки, используемые для определения вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений, таковы, что предполагают осуществление соответствующей деятельности и органами местного самоуправления, и органами государственной власти². Подобное дублирование создает потенциально конфликтную ситуацию при определении сфер ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих в сфере межнациональных отношений. По справедливому замечанию С.Б. Нанбы, такая ситуация способна «повлечь за собой скрытое давление органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления»³. На сегодняшний день не всегда получается выделить, за что конкретно ответственны органы местного самоуправления. Например, неясно, какие именно услуги должны оказывать органы местного самоуправления в процессе обеспечения социальной и культурной адаптации мигрантов.

Следует заметить, что Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

¹ Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» (Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 5), законодатель должен, будучи связан требованием формальной определенности правовых норм, стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом.

² Так, к ведению муниципальных районов, муниципальных и городских округов Федеральным законом о местном самоуправлении отнесено «обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов», что должно находить соответствующее выражение в деятельности муниципальных органов. При этом Федеральный закон об органах государственной власти субъектов Российской Федерации возлагает на региональные органы государственной власти полномочие по «осуществлению мер по социальной и культурной адаптации мигрантов». Очевидно, что «обеспечение» социальной и культурной адаптации мигрантов состоит как раз в «осуществлении мер», направленных на их адаптацию (см.: Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами публичной власти в сфере регулирования миграционных процессов: проблемы законодательного регулирования // Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: Монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина // СПС КонсультантПлюс. 2019. С. 136).

³ См.: Нанба С.Б. Конституционно-правовое регулирование компетенции муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ был установлен отдельный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений, что обусловлено стремлением федерального законодателя учитывать реальные возможности муниципалитетов по реализации вопросов местного значения. За сельскими поселениями остались закрепленными 13 вопросов местного значения вместо 44, причем вопросов в сфере межнациональных отношений среди них нет.

В то же время часть 3 статьи 14 Федерального закона о местном самоуправлении содержит оговорку о том, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений. Ряд субъектов Российской Федерации воспользовался предоставленным правом и принял соответствующие законы, в которых, среди прочего, за сельскими поселениями закрепляются и отдельные вопросы местного значения, определяющие их участие в реализации государственной национальной политики.

Так, имеет место возложение законами субъектов Российской Федерации на сельские поселения:

1) создания условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов,

¹ СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (Курская область¹);

2) названного вопроса, а также участия в профилактике экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений в границах поселения (Рязанская область²);

3) создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участия в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (Нижегородская область³);

4) всех указанных выше вопросов (Республика Адыгея⁴).

Вместе с тем в законах названных субъектов Российской Федерации о закреплении за сельскими поселениями дополнительных (сверх 13 базовых) вопросов местного значения не регламентируется финансирование реализации соответствующих вопросов. Региональный законодатель переводит их в категорию обязательных к исполнению сельскими поселениями за счет средств бюджетов сельских поселений. При этом вопросы, оказавшиеся за рамками 13 вопросов местного значения поселений, решаются на уровне муниципального района. Соответственно, существенная часть налоговых и неналоговых поступлений в местный бюджет также передается на уровень муниципального района без учета фактического перераспределения вопросов местного значения. Подобная ситуация нарушает финансовую стабильность сельских поселений, учитывая специфику и особенности обеспечения жизнедеятельности населения на указанных территориях⁵.

¹ См.: Закон Курской области от 23 августа 2016 года № 57-ЗКО «О закреплении за сельскими поселениями Курской области отдельных вопросов местного значения» // Курская правда. 2016. № 103.

² См.: Закон Рязанской области от 5 декабря 2014 года № 87-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопросов местного значения» // Рязанские ведомости. 2014. 6 декабря.

³ См.: Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 года № 150-З «О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения» // Нижегородские новости. 2014. № 196.

⁴ См.: Закон Республики Адыгея от 18 декабря 2014 года № 359 «О закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2014. № 12.

⁵ См.: Нанба С.Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 39–40.

По общему правилу, вопросы местного значения в сфере межнациональных отношений не входят в список вопросов местного значения внутригородского района (статья 16.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Но это не означает, что внутригородские районы лишены возможности участия в осуществлении государственной национальной политики. Согласно части 2 статьи 16.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из списка вопросов местного значения городских округов, в том числе и вопросы в сфере межнациональных отношений.

Так, Законом Челябинской области от 24 марта 2015 года № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа»¹ за рядом районов города Челябинска закреплён такой вопрос местного значения как разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов. Соответствующее положение нашло отражение в Уставе города Челябинска от 26 мая 2015 года № 9/2², а также в уставах внутригородских районов, входящих в его состав (см., например, Устав Metallургического района города Челябинска от 26 ноября 2014 года № 2/1³).

¹ Южноуральская панорама. 2015. № 46.

² Вечерний Челябинск. 2015. № 43.

³ Южноуральская панорама. 2014. № 210 (спецвыпуск 63).

Для решения вопросов местного значения в статье 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен единый для всех видов муниципальных образований перечень полномочий, который сопоставим с содержанием «Великой хартии муниципальных прав», разработанной муниципальной наукой в начале XX века¹. Иные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения могут быть установлены уставами муниципальных образований.

Дополнительно полномочия органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений определяются отраслевым законодательством: Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральным законом «О национально-культурной автономии» и другими.

При этом полномочия органов местного самоуправления, определенные в названных федеральных законах, сформулированы не всегда удачно как с точки зрения юридической техники, так и с точки зрения содержательного наполнения.

Например, в статье 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», посвященной определению полномочий органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, вместо термина «полномочие» использован термин «право»; их смешение в правовом

¹ См.: Муниципальное право России: учебник для студентов вузов / под ред. А.Н. Костюкова. М., 2012. С. 413–414.

регулировании недопустимо вследствие отличающегося значения, присущего данным терминам¹.

Абзац 2 статьи 8 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» лишь в общем виде устанавливает, что образование территорий традиционного природопользования местного значения, находящихся на территориях нескольких муниципальных образований, осуществляется решениями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Следовало бы более точно определить механизм принятия органами местного самоуправления муниципальных образований решения по этому вопросу: должно ли решение быть совместным или возможно принятие решения органами местного самоуправления каждого муниципального образования в отдельности, каков будет механизм координации действий органов местного самоуправления в отношении созданных территорий традиционного природопользования местного значения².

Наряду с факторами общего характера (слабость традиции местного самоуправления у граждан, недостаточность финансово-экономической основы местного самоуправления³), эффективной реализации компетенции местного самоуправления в сфере межнациональных отношений препятствует отсутствие четкого разграничения на федеральном уровне полномочий органов местного самоуправления различных видов

¹ Наделение органов местного самоуправления полномочием предполагает императивность его исполнения, а реализация права, напротив, зависит от усмотрения самого органа.

² См.: Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 33–35.

³ См.: Скрипкин Г.Ф. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 3–4.

муниципальных образований по решению однотипных вопросов местного значения¹.

Полномочия органов местного самоуправления по некоторым направлениям реализации государственной национальной политики по-прежнему не определены. Не зафиксированы конкретные полномочия органов местного самоуправления по участию в профилактике экстремизма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений², а также по разработке и осуществлению мер, направленных на обеспечение социально-культурной адаптации мигрантов. Это снижает эффективность осуществления компетенции местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Обоснованной критике со стороны ученых подвергается основание для удаления главы муниципального образования в отставку, которое было введено в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2013 году: допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это

¹ В виде исключения следует назвать Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-1 (Российская газета. 1992. № 248), в статье 40 которых частично проведено разграничение полномочий органов местного самоуправления сельских и городских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов.

² Положительным является принятие в отдельных муниципальных образованиях собственных правовых актов, направленных на определение основных векторов деятельности органов местного самоуправления по участию в профилактике экстремизма (см., например: Постановление Главы сельского поселения Павло-Слободское Истринского муниципального района Московской области от 16 апреля 2015 года № 107 «Об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории сельского поселения Павлов-Слободское» // Истринские вести. 2015. № 30; Решение Оренбургского городского Совета Оренбургской области от 31 августа 2016 года № 227 «Об утверждении положения об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений на территории муниципального образования «город Оренбург» // Вечерний Оренбург. 2016. № 30а).

повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов (пункт 5 части 2 статьи 74.1).

Как отмечает И.В. Плюгина, рассматриваемая формулировка «в силу своей неопределенности предполагает значительный элемент усмотрения, допускает расширительное толкование»¹. Другие ученые указывают на использование в данном основании для удаления главы муниципального образования в отставку оценочных понятий («допущение», «массовость» нарушения гарантированных государством в сфере межнациональных отношений прав), что способно вызывать затруднения в правоприменительной практике².

Характерно, что в рассматриваемом пункте речь идет не только о противоправном деянии главы муниципального образования, но и о действиях (бездействии) местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также подведомственных им организаций. Это означает, что федеральный законодатель увеличил ответственность главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципалитета за обеспечение осуществления органами местного самоуправления и подведомственными организациями принадлежащих им полномочий при строгом соблюдении государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, национальности, языка и других подобных обстоятельств³. Одновременно это означает, что в каждом случае применения рассматриваемого основания для удаления главы муниципального образования в отставку за правонарушение, совершенное

¹ Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации // Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: Монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. // СПС КонсультантПлюс. 2019. С. 425–426.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс, 2015.

³ См.: Артамонова Н.В. Некоторые проблемы муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований в Российской Федерации // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 4. С. 37.

другими органами и должностными лицами местного самоуправления, требуется четко установить виновность главы муниципального образования в произошедшем.

Следует заметить, что применение рассматриваемой нормы возможно только при наступлении последствий в виде нарушения межнационального согласия и возникновения межнационального конфликта. Однако нельзя согласиться с законодателем в данном случае, поскольку недопустимо обуславливать наступление ответственности за нарушение прав человека возникновением конфликта. В противном случае допускается игнорирование нарушения прав человека до тех пор, пока на этой почве не возник соответствующий конфликт.

Пренебрежение правилами юридической техники при увеличении уровня ответственности главы муниципального образования за состояние межнациональных отношений потенциально способно приводить к нарушению прав удаляемых в отставку лиц при принятии представительным органом муниципального образования соответствующего решения. Более логично было бы предоставить суду соотносить действия (бездействие) главы муниципального образования со сложным юридическим составом, предусмотренным пунктом 5 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. В этой связи целесообразным видится внесение изменений в статью 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающих решение суда в качестве обязательной стадии, предваряющей удаление главы муниципального образования в отставку по рассматриваемому основанию.

Таким образом, рассмотрение конституционно-правовых основ формирования компетенции органов местного самоуправления в сфере

¹ По аналогии с процедурами отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности, а также роспуска представительного органа муниципального образования, которые предполагают обязательное наличие судебного решения, которое закладывается в основу принятия итогового решения о привлечении к ответственности.

межнациональных отношений позволяет сделать следующие выводы и обобщения:

1. Реализация муниципальной политики в сфере межнациональных отношений является одним из важнейших направлений деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, что находит выражение в развитии соответствующей компетенции. При этом нормативное определение вопросов местного значения различных видов муниципальных образований и необходимых для их решения полномочий органов местного самоуправления осуществляются достаточно непоследовательно и противоречиво.

2. Остроту сохраняет проблема четкого определения сфер ответственности в области межнациональных отношений, в которых органы государственной власти и органы местного самоуправления действуют самостоятельно. На сегодняшний день отдельные вопросы местного значения сформулированы федеральным законодателем таким образом, что не позволяют отграничить деятельность органов местного самоуправления по их осуществлению от деятельности органов государственной власти, обладающих компетенцией по реализации государственной национальной политики.

3. На сегодняшний день отсутствует базовый подход к разграничению полномочий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований по решению однотипных вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений. Решение этой проблемы следует связывать с последовательным внесением изменений в отраслевые федеральные законы, уточняющие полномочия органов местного самоуправления различных видов муниципалитетов по тому или иному направлению реализации государственной национальной политики. Проблемой остается отсутствие отдельных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов в сфере межнациональных отношений, отнесенных к ведению муниципальных образований.

4. В уточнении нуждается основание для удаления главы муниципального образования в отставку, связанное с особенностями осуществления полномочий по недопущению дискриминации и межнациональных конфликтов. Действующая редакция пункта 5 части 1 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает игнорирование массового нарушения государственных гарантий равенства в зависимости от расы, национальности, языка и других подобных обстоятельств до тех пор, пока это не способствовало возникновению соответствующего конфликта, что недопустимо.

Учитывая сложность юридического состава, определенного пунктом 5 части 1 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», целесообразным видится установление судебного разбирательства в качестве обязательной стадии, предваряющей удаление главы муниципального образования в отставку по рассматриваемому основанию. Первоначальная квалификация деяния главы муниципального образования судом, а не представительным органом муниципального образования, способна дополнительно гарантировать соблюдение прав удаляемых в отставку лиц.

5. Эффективная реализация компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений затрудняется сохраняющейся тенденцией постепенного увеличения числа вопросов местного значения при сохранении прежней экономической основы местного самоуправления. Это приводит к усилению разрыва между объемом дел в сфере межнациональных отношений и объемом финансово-материальных ресурсов, которыми муниципалитеты располагают для их осуществления, что в конечном итоге порождает некоторую декларативность правовых норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления по участию в реализации государственной национальной политики.

Подводя итоги исследованию конституционно-правовых характеристик и особенностей формирования и реализации компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений необходимо отметить, что динамика компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений определяется влиянием многих факторов общественной жизни, в том числе развитием этнополитических, миграционных и социальных процессов. Именно эти факторы во многом обусловили создание уполномоченного федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку и реализацию государственной национальной политики, а также разработку законодательства Российской Федерации, устанавливающего ответственность региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц за состояние дел в сфере межнациональных отношений, что, несомненно, стало важным этапом в решении вопросов государственной национальной политики России.

Нынешняя стадия осуществления государственной национальной политики требует преодоления частичной «декоративности» нормативной модели компетенции: каждая функция и каждое полномочие органов публичной власти должны получить конкретные механизмы реализации. Повышение системности в решении вопросов государственной национальной политики в значительной степени следует связывать с формированием эффективной модели компетенции уполномоченного федерального органа государственной власти, а также определением оптимальных путей ее осуществления. Одной из главных задач по обеспечению гармонизации межнациональных отношений и своевременному предотвращению соответствующих конфликтных ситуаций на территории всего государства является развитие законодательства субъектов Российской Федерации о полномочиях их органов государственной власти в рамках предметов совместного ведения.

Анализ компетенции местного самоуправления в сфере межнациональных отношений выявил отнесение федеральным законодателем к перечню вопросов местного значения ряда дел, которые одновременно прослеживаются в деятельности органов государственной власти. Причем четко отграничить сферы ответственности государственной и местной власти друг от друга зачастую не представляется возможным. Сложившаяся ситуация способна породить определенное давление органов государственной власти на органы местного самоуправления в процессе организации и осуществлении из деятельности в сфере межнациональных отношений, что в конечном итоге может привести к умалению конституционно гарантированной самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Особенности правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений в современный период показывают высокую степень взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в вопросах упрочения гармоничных межэтнических отношений и ориентированность органов публичной власти, наделенных компетенцией в сфере межнациональных отношений, на учет международных стандартов и международных договоров России в рассматриваемой области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование концептуальных подходов в сфере гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений затрудняется межотраслевым характером большинства вопросов государственной национальной политики, а также вовлеченностью в процесс их решения органов всех территориальных уровней осуществления публичной власти. При этом одни только органы публичной власти не в состоянии обеспечить достижение целей и выполнение задач государственной национальной политики. Требуется последовательно повышать уровень эффективности взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с национальными общественными организациями, которые, аккумулируя ценностно-культурный потенциал народов России, выражают интересы их членов в сотрудничестве с органами публичной власти, совместно решают вопросы развития национальных языков и культур, обеспечения конституционных прав и свобод граждан всех национальностей, а также гармонизации общественных и государственных интересов. Следует развивать потенциал национальных общественных организаций по осуществлению общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Обновление стратегических подходов к реализации государственной национальной политики в России в настоящее время является одним из определяющих факторов организации активности органов публичной власти в сфере межнациональных отношений. Рациональное определение компетенции органов публичной власти, учитывающее динамику развития федеративных отношений, способно обеспечить проведение единого вектора государственной национальной политики на территории всего государства с учетом имеющихся в отдельных регионах особенностей. При этом отсутствие на федеральном уровне комплексного нормативного правового

акта в сфере межнациональных отношений обуславливает распределенность полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в различных федеральных и региональных законодательных и подзаконных актах. Это актуализирует проблему разграничения полномочий и определения сфер ответственности органов публичной власти, обладающих совместной компетенцией по реализации отдельных направлений государственной национальной политики, добиться решения которой возможно посредством принятия комплексного федерального закона, направленного на последовательное разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений.

Эффективность реализации конституционных норм в сфере межнациональных отношений обеспечивается функцией уполномоченного федерального органа исполнительной власти по контролю за осуществлением национальной политики на территории всего государства. Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти призван активно использовать все имеющиеся средства взаимодействия с другими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, для которых соответствующая организационная и методическая поддержка в условиях сохраняющейся подвижности их компетенции приобретает существенное значение. В то же время компетенция уполномоченного федерального органа государственной власти характеризуется определенной степенью фрагментарности: отдельные направления, инструменты и механизмы реализации государственной национальной политики не получили должной конкретизации. В этой связи в тексте исследования сформулированы предложения по совершенствованию отдельных функций и

полномочий, а также ответственности уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Сохранение значительного уровня региональной социально-экономической дифференциации, существенные отличия субъектов Российской Федерации в плане географического расположения, миграционной активности, этнического и религиозного состава населения предопределяют необходимость развития регионального законодательства о компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, главной задачей которого должно стать расширение правового регулирования в тех сферах общественных отношений, в которых в наибольшей степени проявляются региональные особенности. Выполнение этой задачи затрудняется рядом факторов объективного и субъективного свойства, среди которых важнейшими являются: а) значительная динамика обновления общественных отношений, подлежащих регулированию; б) недостаточность или отсутствие регулирования компетенции региональных органов государственной власти в сфере межнациональных отношений на уровне конституций (уставов) субъектов Российской Федерации; в) сохраняющееся дублирование в законах субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства о компетенции органов публичной власти; г) отсутствие четкости подходов в разграничении полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Гармонизация межнациональных отношений на территории Российской Федерации во многом зависит от эффективности осуществления власти местного самоуправления. Важно определить степень и формы участия органов местного самоуправления в реализации государственной национальной политики, учитывая при этом компетенционный статус муниципальных образований, а также финансово-материальное обеспечение полномочий субъектов муниципальной власти. В совершенствовании нуждаются такие элементы компетенции органов местного самоуправления в

сфере межнациональных отношений, как полномочия органов местного самоуправления, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за допущение на территории муниципального образования дискриминации и межнациональных конфликтов. При этом состояние межнациональных отношений в границах муниципального образования определяется не только эффективностью реализации муниципальной политики в сфере межнациональных отношений, но и деятельностью органов местного самоуправления по решению бытовых проблем населения муниципалитета, удовлетворению социальных, культурных, образовательных и материальных потребностей как отдельных членов местного сообщества, так и этнических групп.

Перед государственной и муниципальной властью стоит общая цель, заключающаяся в укреплении государственного единства и целостности России, сочетании общегосударственных интересов и интересов народов Российской Федерации, сохранении их этнокультурной самобытности, обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина, поддержания гражданской идентичности. Одним из главных путей достижения этой цели является рациональное определение сбалансированной компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, отвечающей демократической природе федеративного государства, а также социально-культурным, духовным и нравственным потребностям, возникающим у государства и общества, граждан и российской нации в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. Ст. 2211.
5. Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.
6. Федеральный закон от 22 октября 2013 года № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5454.

7. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3452.

8. Федеральный закон от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (ч. I). Ст. 1785.

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

10. Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

11. Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

12. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

13. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

14. Федеральный закон от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 2833.

15. Федеральный закон от 17 июня 1996 года «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

16. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-1 // Российская газета. 1992. № 248.

17. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

18. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

19. Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2106.

20. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.

21. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

22. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2339.

23. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 17 (ч. IV). Ст. 2564.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2014 года № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 25. Ст. 3318.

26. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 года № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 28. Ст. 3898.

27. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года // Крымские известия. 2014. № 68.

28. Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 года // Бурятия. 1994. № 43.

29. Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 года // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2. Ст. 21.

30. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года // Советская Татария. 1992. № 246–247.

31. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года № 908-XII // Якутские ведомости. 1992. № 7.

32. Закон Республики Татарстан от 26 мая 2017 года № 34-ЗРТ «О нематериальном культурном наследии в Республике Татарстан» // Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 41 (I ч.).

33. Закон Ненецкого автономного округа от 6 декабря 2016 года № 34-ЗАО «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

34. Закон Курской области от 23 августа 2016 года № 57-ЗКО «О закреплении за сельскими поселениями Курской области отдельных вопросов местного значения» // Курская правда. 2016. № 103.

35. Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 года № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Наш Красноярский край. 2016. № 48.

36. Закон Красноярского края от 5 ноября 2015 года № 9-3816 «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края» // Наш Красноярский край. 2015. № 88 (776).

37. Закон Челябинской области от 24 марта 2015 года № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа» // Южноуральская панорама. 2015. № 46.

38. Закон Республики Адыгея от 18 декабря 2014 года № 359 «О закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2014. № 12.

39. Закон Рязанской области от 5 декабря 2014 года № 87-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопросов местного значения» // Рязанские ведомости. 2014. 6 декабря.

40. Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 года № 150-З «О закреплении за сельскими поселениями Нижегородской области вопросов местного значения» // Нижегородские новости. 2014. № 196.

41. Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 года № 1220-З № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2013. № 46.

42. Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года № 537-VI «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) // Якутские ведомости. 2010. № 30.

43. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 года № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2007. Спецвыпуск № 109–110.

44. Указ Президента Республики Татарстан от 30 января 2013 года № УП-71 «Об образовании Совета при Президенте Республики Татарстан по межнациональным и межконфессиональным отношениям» // Документ опубликован не был. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463301139>.

45. Распоряжение Главы Республики Калмыкия от 18 марта 2014 года № 47-рг «Об образовании постоянно действующей Комиссии по мониторингу и оперативному реагированию на проявления религиозного и национального экстремизма в Республики Калмыкия» // Хальмг Унн. 2014. № 44–45.

46. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2015 года № 372 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Республики Саха (Якутия) по национальной политике и его коллегии» // Якутские ведомости. 2015. № 38.

47. Постановлением Правительства Республики Алтай от 2 декабря 2014 года № 349 «Об утверждении Положения о Комитете по национальной политике и связям с общественностью Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2014. № 119.

48. Постановление Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 года № 159 «Об утверждении Положения о Государственном комитете по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым» // URL:

https://gkmn.rk.gov.ru/uploads/gkmn/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpNqKeEV_1.pdf.

49. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 сентября 2011 года № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов» // Якутские ведомости. 2011. № 60.

50. Устав города Челябинска от 26 мая 2015 года № 9/2 // Вечерний Челябинск. 2015. № 43.

51. Решение Оренбургского городского Совета Оренбургской области от 31 августа 2016 года № 227 «Об утверждении положения об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий их проявлений на территории муниципального образования «город Оренбург» // Вечерний Оренбург. 2016. № 30а.

52. Постановление Главы сельского поселения Павло-Слободское Истринского муниципального района Московской области от 16 апреля 2015 года № 107 «Об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории сельского поселения Павлов-Слободское» // Истринские вести. 2015. № 30.

53. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года № Пр-2685) // Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=154602&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.29118788534301787#07812850701007357>.

54. Закон Республики Таджикистан от 8 июня 2007 года № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан // URL: <http://kumitaizanon.tj/index.php/ru/zakony/45-ob-uporyadochenii-traditsij-torzhestv-i-obryadov-v-respublike-tadzhikistan>.

55. Закон Республики Молдова от 19 декабря 2003 года № 546 «Об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова» // Monitorul Oficial. 2004. № 1–5. Ст. 24.

56. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 года № 906-IQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 8 (книга 1). Ст. 584.

57. Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 года № 1926-XII «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 35. Ст. 550.

58. National Commission for Minorities Act, 1992 (№ 9 of 1992) // Acts of Parliament. 1992. Pp. 169–174.

59. An Act for the preservation and enhancement of multiculturalism in Canada // Statutes of Canada. 1988. Volume I. Chapter 31.

60. Указ Президента Кыргызской Республики от 14 ноября 2014 года УП № 203 «О Концепции государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014–2020 годы» // Эркин Тоо. 2014. № 90.

61. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176 (документ утратил силу).

62. Закон Союза ССР от 26 апреля 1990 года «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 331 (документ утратил силу).

63. Конституция (Основной Закон) Союза ССР (принята ВС СССР 7 октября 1977 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (документ утратил силу).

64. Конституция (Основной Закон) Союза ССР (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года) // Известия Центрального исполнительного комитета СССР и Всероссийского центрального исполнительного комитета. 1936. № 283 (документ утратил силу).

65. Основной Закон (Конституция) Союза ССР (утв. ЦИК СССР 6 июля 1923 года) // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782 (документ утратил силу).

66. Конституция РСФСР от 10 июля 1918 года // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582 (документ утратил силу).

67. Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591 (документ утратил силу).

68. Декрет СНК и ВЦИК от 15 февраля 1918 г. «О суде» // Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 466–474 (документ утратил силу).

69. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 16 января 1918 года // Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 321–323 (документ утратил силу).

70. Обращение СНК «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 3 декабря 1917 года // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 6 (документ утратил силу).

71. Декларация прав народов России от 15 ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 39–41 (документ утратил силу).

72. Обращение II Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам!» от 25 октября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. М., 1957. С. 8–9 (документ утратил силу).

Международные правовые документы

73. Устав Организации Объединенных наций (принят 26 июня 1945 года) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

74. Всеобщая декларация прав человека (ООН, принята 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

75. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (ООН, принята 24 октября 1970 года) // Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1.

76. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ООН, открыт для подписания 19 декабря 1966 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831).

77. Международный пакт о гражданских и политических правах (ООН, открыт для подписания, 16 декабря 1966 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

78. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН, принята 21 декабря 1965 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 25. Ст. 219.

79. Конвенция об охране нематериального культурного наследия (ООН, принята 17 октября 2003 года) // Документ опубликован не был. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml.

80. Конвенция № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (принята 27 июня 1989 года) // Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. и вступ. ст.: Карташкин В.А., Лукашева Е.А. М.: Норма, Инфра-М, 1998.

81. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, принят 1 августа 1975 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 33.

82. Европейская хартия местного самоуправления (Совет Европы, принята 15 октября 1985 года) // Собрание законодательства. 1998. № 36. Ст. 4466.

83. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (СНГ, принята 21 октября 1994 г.) // Содружество. 1994. № 3.

84. Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (принята 5 ноября 1992 года) // СПС КонсультантПлюс.

Судебная практика

85. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.

86. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12.

87. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

88. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

Диссертации и авторефераты диссертаций

89. Бевеликова Н.М. Конституционно-правовые основы компетенции органов публичной власти в сфере здравоохранения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 164 с.

90. Бобышев С.В. Комитеты Севера Восточной Сибири и Дальнего Востока (1924–1935 годы): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. Иркутск, 2001. – 44 с.

91. Богданов А.В. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. – 263 с.

92. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. – 591 с.

93. Васильева Л.Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 191 с.

94. Гаврилова Н.И. Правовой статус коренных малочисленных народов Камчатки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 26 с.

95. Жамсуев Б.Б. Национальная политика современной России: становление и перспективы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1999. – 25 с.

96. Жуков Д.В. Полномочия органов публичной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. – 159 с.

97. Корчагин А.П. Государственное регулирование межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации: по материалам Уральского федерального округа: Дис. ... канд. соц. наук. М., 2007. – 230 с.
98. Криволапов П.С. Новые тенденции международного сотрудничества в области прав человека: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 213 с.
99. Нанба С.Б. Конституционно-правовое регулирование компетенции муниципальных образований: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 201 с.
100. Раднаева С.Б. Национальная политика Дальневосточной республики: 1920–1922 гг.: Дис. ... канд. истор. наук. Улан-Удэ, 2010. – 240 с.
101. Силованов Ю.М. Государственная национальная политика и ее роль в обеспечении безопасности России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 28 с.
102. Скрипкин Г.Ф. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. – 26 с.
103. Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2010. – 510 с.
104. Цыренова Д.М. Государственная национальная политика Российской Федерации и ее реализация в Республике Бурятия: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. – 194 с.

Монографии, учебная литература, сборники статей

105. Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. М.: Издательство Юрайт, 2015. – 390 с.
106. Административное право: учебник для бакалавров / Л.В. Акопов, М.Б. Смоленский. – 3-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Дашков и К, 2015. – 351 с.
107. Административное право России: учебник / Под ред. В.Я. Кикотя. – 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 759 с.
108. Алешкова И.А., Макеева Ю.К. Конституционные основы организации и функционирования судебной власти в России // Актуальные проблемы развития конституционно-правовых основ судебной власти в государствах постсоветского пространства. Сборник статей. Под редакцией Умновой-Конюховой И.А. Москва, 2017. С. 183–219.
109. Демографический энциклопедический словарь / Редкол.: Валентей Д.И. (гл. ред.) и др. М.: Сов.энциклопедия, 1985. – 608 с.
110. Договор как общеправовая ценность: монография / Авхадеев В.Р., Асташова В.С., Андриченко Л.В. и др.; Ин-т законодат. и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. М.: Статут, 2018. 1– 381 с.
111. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Г.Д. Садовникова. М.: Юрайт, 2000. – 192 с.
112. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 672 с.
113. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» (постатейный) / С.Ю. Зюзин, А.Б. Юдина, Ю.А. Карташова, А.А. Гребенникова; под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2014.

114. Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 3: Дальний Восток / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2010. – 1040 с.

115. Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н, проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М., 2006.

116. Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н, проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М., 2006.

117. Конституции государств–участников СНГ. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – 736 с.

118. Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2006. – 448 с.

119. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. М.: Наука РАН, 2016. – 320 с.

120. Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012. – 800 с.

121. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. Т. 1. – 864 с.

122. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. Т. 2. – 928 с.

123. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – 10-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 784 с.

124. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / А.Е. Постников, Л.В.

Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 237 с.

125. Компетенция органов управления / Лазарев Б.М. М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

126. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: ОАО «Издательский дом “Городец”», 2004. – 848 с.

127. Концепции развития российского законодательства. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1994. – 244 с.

128. Кульнев В.Н. Язык как фактор национальных отношений // Национальные отношения. Материалы научно-практической конференции. М., 2000. С. 33–37.

129. Материалы Международной научно-практической конференции «Роль права в обеспечении национальных интересов» (Москва, 25 октября 2005 года). М., 2005. – 45 с.

130. Международное право. Общая часть: Учебник / И.И. Лукашук. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 2001. – 432 с.

131. Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. и вступ. ст.: Карташкин В.А., Лукашева Е.А. М.: Норма, Инфра-М, 1998. – 784 с.

132. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. Монография / Л.В. Андриченко, И.В. Плюгина. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2019. – 392 с.

133. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н. Костюкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 689 с.

134. Муниципальное право: учеб. пособие / под ред. С.Е. Чаннова. 2-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2006. – 288 с.

135. Научные исследования в области этничности, межнациональных отношений и истории национальной политики. Материалы сессии Научного совета РАН по комплексным проблемам этничности и межнациональных отношений, 19 декабря 2017 г., г. Москва / под ред. В.А. Тишкова; сост. Б.А. Синанов. М.: ИЭА РАН, 2018. – 315 с.
136. Национальная политика России (законодательный аспект) / Е.Н. Трофимов. М.: Изд-во РАГС, 2007. – 98 с.
137. Национальная политика советской власти: курс лекций, читанных на Курсах секретарей УКОМОВ при ЦК ВКП (б) / Попов Н.Н. – издание пятое. М.: Государственное изд-во «Пролетарий», 1931. – 138 с.
138. Национальный вопрос в России / В. Соловьев. М.: Университетская типография на Страстном бульваре, 1884. – 107 с.
139. Национальный вопрос в России (1900–1917 гг.): Аннот. указ.кн., ст. и пуб. в журн. / Рос. гос. б-ка: Сост.: И.Г. Гальперина, М.А. Говорушкина, Г.И. Матвеева, Д.М. Эпштейн. Ред. Р.Е. Бенева. М., 1995. – 100 с.
140. Национальный вопрос, Константинополь и Святая София. Публичная лекция / Е.Н. Трубецкой. Изд. 2-е. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1915. – 32 с.
141. Национальный вопрос и пролетариат / Сафаров Г. М.: «Красная Новь», 1923. – 294 с.
142. Октябрьская революция и национальный вопрос / Попов Н.Н. М.: Государственное издательство, 1927. – 71 с.
143. Органы советского государственного управления в современный период / Ямпольская Ц.А.; Отв. ред.: Коток В.Ф. М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 227 с.
144. Очерк государственного права (конституционного права) / А.И. Елистратов. 2-е изд., перераб. М.: «Мысль», 1915. – 171 с.
145. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе / И.И. Шувалов. М.: Норма, 2004. – 144 с.

146. Революция 1905–1907 гг. в Туркестане / Пясковский А.В. М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 614 с.
147. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации / Л.В. Андриченко. М.: Городец, 2005. – 384 с.
148. Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – 280 с.
149. Русский народ и государство / Н.Н. Алексеев. М.: «Аграф», 1998. – 640 с.
150. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. С-Петербург, 1909. Т. I. Введение и общая часть. – 630 с.
151. Сибирская Советская энциклопедия в 3 т. Т. 2 / Гл. ред. М.К. Азадовский. Новосибирск: Зап.-Сиб. Отд-ние ОГИЗ, 1931. – 1152 с.
152. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; редкол.: А.А. Гусев и др. – Изд. 4-е. М.: Сов. энциклопедия, 1987. – 1600 с.
153. Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов. И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Иноктаво, 2009. – 480 с.
154. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
155. Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая / Сост. В.А. Кряжков. М.: Юринформцентр, 1999. – 311 с.

156. Словарь русского языка. Издание девятое, исправленное и дополненное / Ожегов С.И.; под ред. докт. филолог. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1972. – 847 с.
157. Судьба России / Н.А. Бердяев. М.: АСТ: Астрель: Полиграфиздат, 2010. – 333 с.
158. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М., 2005. – 355 с.
159. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / Бачило И.Л. М.: Юрид. лит., 1976 – 200 с.
160. Якутская Степная дума – правовой опыт областного самоуправления: материалы науч.-практ. конф. (г. Якутск, 3 апреля 2007 г.) / отв. ред. д.и.н. А.А. Борисов. Якутск: Изд-во ЯНЦ СО РАН, 2007. – 196 с.
161. The Twilight of Constitutionalism? / Ed. P. Dobner and M. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2010. – 352 pp.

Статьи в периодических изданиях

162. Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А. Методологические основания разработки стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Публичное и частное право. 2014. № I. С. 7–17.
163. Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А. Русский народ в национальной политике Российского государства: соборная культура и соборная миссия // Публичное и частное право. 2015. № 1. С. 7–23.
164. Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской империи и Советской России в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 6. С. 18–26.
165. Алешкова И.А. Понятие и признаки принципов конституционного права // Право и государство: теория и практика. 2019. № 4. С. 27–33.

166. Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 5–18.

167. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 28–37.

168. Андриченко Л.В., Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 2–8.

169. Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 393–416.

170. Артамонова Н.В. Некоторые проблемы муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований в Российской Федерации // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 4. С. 35–39.

171. Баринов И.В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации 22 апреля 2016 г. на тему «Совершенствование механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Вестник Российской нации. 2016. № 3. С. 17–24.

172. Баринов И.В. Лицо уважаемой национальности // Российская газета. 2016. 23 сентября.

173. Бредихин А.В. Национальные районы в системе федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 32–35.

174. Васильева Л.Н. Гармонизация сферы межэтнических отношений: концептуальные подходы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 18–26.

175. Васильева Л.Н. Единство российской нации в векторе развития этнической самобытности // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2017. № 17. С. 92–101.

176. Васильева Л.Н. Защита этнической самобытности: конвенционные и внутригосударственные меры // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 13–18.

177. Васильева Л.Н. К вопросу о ратификации Российской Федерацией Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 93–105.

178. Васильева Л.Н. Национальный язык как часть нематериального культурного наследия // Вестник МГУ. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 2. С. 82–94.

179. Васильева Л.Н. Основные векторы законодательного регулирования государственной национальной политики в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 26. 2018. № 1. С. 74–85.

180. Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 16–25.

181. Гарипов Р.Ш. Понятие «коренной народ» и их статус в международном и внутригосударственном праве // Международное право и международные организации. 2013. № 3. С. 408–420.

182. Гоголев П.В. Международно-правовое признание и охрана самобытности коренных народов // Международное публичное и частное право. 2014. № 6. С. 3–5.

183. Крысенкова Н.Б. Правовой статус этнических и религиозных групп в Индии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2. С. 225–229.
184. Кульбачевская О. Опыт реализации государственной национальной политики в регионах России // Вестник Российской нации. 2017. № 2. С. 125–138.
185. Ливеровский А.А. Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 8–12.
186. Липчанская М.А. Институционализация конституционной системы власти в федеративном Российском государстве // Власть. 2013. № 7. С. 136–139.
187. Минеева Е.К. Наркомнац РСФСР: цели, задачи, структура // Вестник Чувашского университета. 2006. № 7. С. 25–31.
188. Мочалов А.Н. Многонациональный федерализм как конституционно-правовая категория // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 13–18.
189. Мустафина Д.Н. К вопросу подготовки ратификации Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 14. С. 62–70.
190. Нанба С.Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 32–40.
191. Наумкина В.В. Имущественные отношения в обычном праве кочевых народов Восточной Сибири в XIX веке // История государства и права. 2015. № 15. С. 43–47.
192. Новикова Н.И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основания и перспективы для коренных народов // Арктика. XXI век. Гуманитарные науки. 2017. № 3. С. 4–20.

193. Ночвина Б.А. Национальная политика современной Германии: вызовы времени // Власть. 2015. № 6. С. 176–180.
194. Палермо Ф. Территории, меньшинства и «право владения»: взгляд в прошлое и путь в будущее // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 49–69.
195. Половченко К.А. Регулирование и защита прав национальных меньшинств в Республике Сербия // Социально-политические науки. 2017. С. 65–69.
196. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года // Парламентская газета. 2016. № 45.
197. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина от 3 декабря 2015 года // Российская газета. 2015. № 275.
198. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года // Российская газета. 2014. № 278.
199. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. № 282.
200. Прохоренко И. Испанский опыт регулирования межнациональных отношений и инокультурной иммиграции // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 12. С. 80–89.
201. Путин В.В. Выступление на заседании Совета по межнациональным отношениям // Вестник Российской нации. 2012. № 4–5. С. 12–17.
202. Старостина И.А. Политико-правовые проблемы этнического федерализма на пути формирования стратегии национального развития России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 47–49.
203. Султыгов А.Х. Большевизм и национальный вопрос // Вестник Российской нации. 2017. № 2. С. 8–85.

204. Тихомиров Ю.А. Исполнительные органы власти: новая компетенция и ее реализация // Президентский контроль. 2004. № 12. С. 20–24.
205. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22–32.
206. Умнова-Конюхова И.А. Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного (национального) и международного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 151–161.
207. Устинович Е.С. Национальная политика в субъекте Российской Федерации и формирование ее правовых основ (на примере Курской области) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 45–47.
208. Черных А., Каменских М. Региональный опыт реализации государственной национальной политики: Пермский край // Вестник Российской нации. 2016. № 3. С. 149–160.
209. Шахрай С.М. Конституционные ловушки истории: была ли Революция 1917 года неизбежна? // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 5. С. 16–20.
210. Шахрай С.М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 44–54.
211. Шахрай С.М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 33–39.
212. Шахрай С.М. 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex Russica. 2018. № 11. С. 9–15.
213. Шилова О.Е. Роль ЮНЕСКО в охране нематериального культурного наследия // Культура и искусство. 2016. № 4. С. 611–617.
214. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2–19.

Электронные ресурсы

215. Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов (17 июля 2018 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/176.

216. Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. Положение коренных народов в Российской Федерации (23 июня 2010 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/147/81/PDF/G1014781.pdf?OpenElement>.

217. Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросам меньшинств (9 января 2017 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/002/54/PDF/G1700254.pdf?OpenElement>.

218. Стенограмма заседания Совета по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации на тему: «Совершенствование механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/events/news/67019/>.

219. Шустов А. Трудовая миграция в Россию: страны СНГ обгоняют ЕАЭС [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://eurasia.expert/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-strany-sng-eaes/>.