



УДК 340.1+34(091)

**ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УСТРОЙСТВА РОССИИ
НА СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОГО ВЫРАЖЕНИЯ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

КУЛЕШОВА Наталья Николаевна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права, история права и международного права Российского университета транспорта (МИИТ), Москва, Россия.
E-mail: nn.kuleshova@mail.ru*

Разработка перспектив развития формы государственного устройства России требует совершенствования механизма закрепления национально-культурных интересов в политической сфере как способа организации государственного управления. Основные направления государственного преобразования должны быть сформированы с учетом традиционных концепций сохранения принципов федерализма в многонациональном государстве, страхующегося от последствий и рисков этнократического характера. При этом необходим учет проблем, препятствующих эффективному выражению прав граждан в политической системе государства. Также необходим учет опыта законодательства зарубежных стран, тоже находящихся в поиске оптимальных механизмов урегулирования национально-культурных процессов, затрагивающих политическую сферу прав человека. Особым условием развития современной России является поиск моделей сохранения всего комплекса национальных ценностей, в том числе и родного языка, в качестве конституционной гарантии, обеспечивающей национальное согласие и гражданский мир.

Ключевые слова: конституция, федеративное государство, государственная власть, национальность, права человека, коренные народы, родной язык, автономия, общественное объединение.

**THE INFLUENCE OF THE RUSSIAN
STATE STRUCTURE ON MODERN
CONCEPTS OF HUMAN RIGHTS
NATIONAL EXPRESSION**

KULESHOVA Natalya Nikolaevna

Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor of the Department of Theory of Law, History of Law and International Law of the Russian University of Transport (MIIT), Moscow, Russia. E-mail: nn.kuleshova@mail.ru

The creation of prospects for developing the form of the state structure of Russia requires the improvement of the mechanism for securing national-cultural interests in the political sphere as a way of organizing state administration. The main directions of state transformation should be formed in view of the traditional concepts of preserving federalism principles in a multinational state insuring against ethnocratic consequences and risks. At the same time, it is necessary to take into account the problems hindering the effective expression of citizens' rights in the state political system. It is also necessary to take into account the experience of foreign countries' legislation, which are also in search of optimal mechanisms for resolving national-cultural processes affecting the political sphere of human rights. A special condition for the development of modern Russia is the search for models for preserving the full range of national values, including the native language, as a constitutional guarantee ensuring national harmony and civil peace.

Key words: constitution, federative state, state power, nationality, human rights, indigenous peoples, native language, autonomy, public association.



Важнейшей задачей современных федераций является сохранение баланса отношений в системе государственного управления, базирующегося на основе принципа разного уровневого разделения государственных функций. Данная концепция требует пояснения в части содержания существенных правовых категорий. Государственное устройство в наиболее общем виде принято понимать как территориальную организацию государства [11, с. 19]. Стоит уточнить, что устройство также включает в себя отношение государства с его составными частями в виде территорий, и распределение полномочий между органами государственной власти на разных уровнях [7, с. 207]. К формам государственного устройства относят унитарную и федеративную организацию, при этом унитарное государство характеризует вертикальное подчинение равных друг другу административно-территориальных единиц, что позволяет им делить с центральной властью личный государственный суверенитет данных субъектов. В унитарных государствах органы власти единообразны, как правило, не включают в свой состав особых субъектов управления, при этом имеют высокий уровень централизации власти [13, с. 267-368]. Тем не менее, унитарная форма территориальной организации власти в определённой степени допускает централизацию, включая наличие автономных образований, образованных на основе экономического или общественного единства. Примерной моделью соотношений частей территории в государстве является унитарная КНР, которая включает в себя помимо провинций, несколько автономных районов, городов центрального подчинения.

Федерация представляет собой сложносоставное государство, состоящее из нескольких государственных образований, делящих свой суверенитет [4, с. 65]. Модель конституционно-правовых отношений между федерацией и её субъектами устанавливается конституцией государства [7, с. 207-208]. Однако объем дозволенной самостоятельности территорий (субъектов, штатов, контентов и др.) определяется в процессе создания федеративного государства (конституционным актом) или впоследствии во исполнение принципа разграничения предметов ведения, как например, в России. При этом особенно выделяют следующие виды федераций: по положению субъектов – симметричные, ассиметричные; по типу субъектов – территориальные, национальные, национально-территориальные [7, с. 190-194]. В отличие от симметричных федераций ассиметричные включают в себя субъекты с различным правовым статусом. В основу построения федеративного государства может быть положен как территориальный, так и национальный признак, а так же их сочетание. Современные проблемы федеративных отношений в большей степени стали затрагивать национально-политические аспекты института прав человека, несмотря на систематическое нарушение прав именно в социально-экономической сфере.

В настоящее время концептуальное значение приобретают проблемы, обусловленные этнократическим характером российского федерализма. К.Х. Халамханов указывает на фактическое противопоставление в политическом и социальном плане представителей коренных народов республик, в качестве примера приводится национальный состав Республики Татарстан, где «титульная нация» составляет менее половины населения, а её представители занимают подавляющее большинство руководящих должностей (на 2012 год 75% руководителей и около 90% судей составляли татары). При этом в большинстве республик, где коренная народность не составляет большинства жителей, границы фактического расселения этнических групп не совпадают с территориальными границами субъектов РФ [14, с. 43-44]. Следовательно, на содержание правоотношения влияет такой признак, как территориальная зависимость, при удаленности от основной национальной группы этническое меньшинство отдаляется от государственного аппарата.

На специфическую клановую этнократию М.А. Алигаджиева указывает в многонациональном Дагестане, в котором в отличие от большинства прочих республик нет единственной признанной государством коренной народности. Показателем интереса к проблеме являются результаты социологических исследований, проведенных в 2013 году, выборка охватила 820



человек из разных социальных групп, показала, что почти 77% опрошенных отметили, что национальная принадлежность имеет значение, это означает, что клановый принцип воспринимается как главный для вхождения в политическую элиту региона. Несколько иначе складывается ситуация в Дагестане, так из 47% респондентов сочли, что в выработке решений дагестанской государственной политике главным фактором являются этногрупповые интересы. Почти половина опрошенных (41%) заявили о наличии приоритетности к представителям национальной группы, назначаемых на руководящие должности в государственной и муниципальной службе, безусловно, что официально дискриминация по национальному признаку отсутствует. Таким образом, в национальных субъектах РФ национальный вопрос в публичных отношениях стоит достаточно остро. Выражается, прежде всего, в распределении ключевых государственных постов и должностей по национальному признаку, а не по деловым качествам [5, с. 199]. Сложно согласиться с утверждением, что данная концепция действует во всех субъектах и о повсеместном характере данного явления. Поощрение титульных этносов в политической жизни регионов в конечном итоге часто выливается в явления похожее на вакуум – местные элиты становятся полностью мононациональными, получив возможность реализовывать властные полномочия, стараются удержать её в рамках своего узконационального круга, порою не реагируют на сложные позиции в межнациональных конфликтах.

Подобная этническая окраска политической элиты имеет ориентированность на конкретные национальные группы, при этом формируются условия для развития национализма и сепаратизма, но уже политически выраженного на региональном уровне. Собственная национальная безопасность в субъектах РФ гарантирует систематический контроль за чиновниками, политиками, заигрывающими с радикальными националистами, которые в определённый момент могут стать заложниками своего положения. Однако радикальный элемент зачастую не поддаётся прогнозированию и контролю, а национально ориентированное руководство само может попасть под его удар и оказаться между федеральным центром и радикалами, что подобное имело место в истории нашего государства.

Современное положение этнических русских граждан РФ также имеет некоторую неопределённость: отсутствие законно закреплённого статуса русского народа в России, а также выражение национальной самостоятельности в форме субъектного закрепления в составе Российской Федерации. В отличие от других этнических групп, русские не имеют своей внутренней автономии, иных форм объединений политико-правового характера. Восполнить концепции государственной политики или решения органов власти пытаются ученые: отводят большую роль государству, выделяя образующую его роль в истории русского народа. Однако в действительности конституционно-правовой статус русского народа не находит реального выражения, в преамбуле и ст. 3 Конституции РФ [1] речь идёт о многонациональном народе как источнике власти, соответственно имеет место западная общегражданская модель соотношения государства и населения, однако большинство народов России имеют и свои политические автономии. Нельзя соотносить носителей русского языка и этнические группы как взаимопроизводные, так как по отношению к русским, государство является как бы наднациональным (русские оказываются между национальной государственностью малых народов с одной стороны и наднациональным, подчёркнуто многоэтническим российским государством с другой [9, с. 55-56], вследствие чего у некоторых представителей русского этноса создаётся ощущение незащищённости, обособленности со стороны по сравнению с национальными меньшинствами.

В такой ситуации в России стремительно разрастаются межнациональные идеи, развивается губительное и опасное явление радикального национализма под лозунгом «Россия для русских». Явление «великорусского шовинизма», которое ещё при советской власти было пропагандистским мифом, в условиях социальной напряжённости и неопределённости юридического и идеологического положения русских, может привести к трансформации этого



мифа в реальность. Подтверждением этого являются «русские марши» и подобные им популистские профашистские мероприятия, проходившие не единожды с 2000-х годов. На проблему статуса русского народа в России указывают, в частности, К.Х. Халамханов [14, с. 143] и А.Н. Кокотов [9]. Некоторыми авторами указывается национальный принцип как ошибочный подход к пониманию самоопределения народов в России. Отмечается, что самоопределение должно быть национально-культурным, а не национально-территориальным, то есть должно исключать политический элемент [8, с. 7].

Отдельно стоит сказать о положении этнических объединений. В России существуют диаспоры, по численности не только не уступающие, но и превосходящие многие коренные народы страны. Так, по данным всероссийской переписи населения 2010 года армянская диаспора насчитывала более 1 млн человек, заняв 7 место по численности и превзойдя численность представителей коренных народов РФ [15]. Вносят свой вклад в национальное развитие государства диаспоры, хотя они не имеют политических автономий. Таким образом, создаётся правовое неравенство между этническими группами по принципу «коренные» – «некоренные», так, например, диаспоры зачастую являются средством выражения интересов иностранных государств, что придаёт национальным вопросам акцент лояльности и патриотизма. На проблему функционирования диаспор указывали в исследованиях, в частности, А.В. Лопарев и И.А. Яценко [10, с. 119].

Еще одна проблема, связанная со статусом государственных языков республик, была в значительной степени решена принятыми 25 июля 2018 года поправками ч. 4, 6, ст. 14 ФЗ «Об образовании в РФ» [2], которыми был установлен добровольный характер изучения этих языков. Тем не менее, на протяжении многих лет до принятия указанных поправок представители нетитульных национальностей вынуждены были учить государственные языки республик в составе России, на территории которых они проживали. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ № 16 от 16.11.2004 [3], подтверждена законность обязательного изучения татарского языка для жителей республики Татарстан. Ст. 14 ФЗ «Об образовании» полностью соответствуют ч. 3 ст. 68 Конституции РФ о гарантированности народам права на сохранение, изучение и развитие родного языка. Принцип добровольности в реализации конституционной свободы в определенной мере встал на защиту гарантий государственного и родного языка, исключив национально-территориальный признак при реализации образовательной услуги населению субъектов России.

Данная проблема также указывает на недостатки современных федеративных отношений, заложенных в принципах государственного устройства особенно в тех случаях, где статус государственных языков республик конституционно не закреплён. Например, Конституция Республики Дагестан ст. 11 гарантируется всем народам, проживающим на ее территории, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Изменение федерального законодательства законно требует от руководства республики реальных мер по соблюдению прав граждан на изучение родного языка, официально который в Конституции Республики Дагестан не установлен, поэтому во избежание подобных ситуаций, субъектам РФ следует принять акты, регулирующие порядок предоставления образовательных услуг по статусу родного языка.

Представляется, что все поставленные проблемы могут быть решены при выборе оптимальной для современной России формы государственного устройства, как следствия конституционной реформы. Следует учитывать различные подходы к аргументированию и защите федеративного государственного устройства России. В научной литературе достаточно радикальных предложений в пользу унитаризма, которые продиктованы либо популистскими устремлениями отдельных политиков, либо экономическими соображениями ряда авторов с полным игнорированием национального вопроса. Поэтому основное внимание будет уделено промежуточным концепциям, как представляется, наиболее близким к российским реалиям.



Перспективы развития государственного устройства А.Н. Кокотов связывал с выделением проблем неопределённости статуса русского народа в своём государстве, таким образом, предлагает компромиссный вариант – унитарное государство с наличием национальных автономий. Это, по его мнению, позволит решить указанные выше проблемы, сохранив определённое равновесие между русским и другими народами, живущими в России. При этом автор допускает возможность сохранения и даже расширения прав территориальных субъектов, но с приданием им статуса законодательно-территориальных автономий (автономий, не делящих с федерацией её суверенитет – в противовес национальным субъектам) [9, с. 53]. Последний вариант практически является чем-то средним между децентрализованным унитарным государством с национальными автономиями и национально-территориальной федерацией. Д.В. Замышляев отрицает возможность создания политических национальных автономий, предлагает альтернативу в виде симметричной федерации или унитарного государства с автономиями (надо полагать, что речь идёт о национально-культурных автономиях) [8, с. 7]. Представитель русской эмиграции И.Л. Солоневич, являясь защитником унитаризма [6, с. 209], идеализировал централизованное государство и дополнял его наличием в регионах законодательных учреждений и определённого самоуправления. Именно здесь он усматривал решение национального вопроса. Самоуправление на местном и региональном уровне должно строиться на общегражданском принципе, что исключает политическую национальную автономию и вместе с тем даёт национальным меньшинствам право принимать участие в управлении регионом. В каждом регионе государство должно обеспечить возможность развития местных языков (но только в том случае, если это востребовано местным населением) [12, с. 75-76].

Схожую позицию занимал И.А. Ильин, уделяя особое внимание местному уровню организации государства, функцию защиты прав национальных меньшинств должны были осуществлять органы местного самоуправления, в общинах с иноязычным большинством обязательным было использование местных языков [12, с. 75-76]. Примечательно, что И.Л. Солоневич и И.А. Ильин уделяли большое внимание статусу русского языка как государствообразующего и его исторической роли, – объединение народов России. Таким образом, на уровне идеологии подчёркивался особый статус русских как создателей и строителей многонационального государства при сохранении правового равенства всех народов.

Для полноты исследования необходимо обратиться к зарубежному опыту. Особый интерес представляет процесс децентрализации в Испании. После смерти Ф. Франко в стране начался процесс создания автономных сообществ (политических автономий, состоящих из одной или нескольких провинций с историческими, культурными и экономическими особенностями). Несмотря на то, что Испания, на наш взгляд, только на пути к федерализации, её опыт плавного перехода от централизации к децентрализации, от унитаризма в сторону федерализма, что уже может быть полезно при преобразовании территориального устройства России. Ещё один интересный пример – Франция, в настоящий момент государство является унитарным и централизованным, а национальный вопрос полностью вынесен за пределы государственного регулирования, однако при этом представители национальных меньшинств имеют право получать образование на родном языке. Здесь можно усмотреть некоторое пренебрежение к этническим группам, однако французская модель является наиболее последовательным выражением общегражданской либеральной идеи, где вопросы религии и национальности отнесены к сфере личного отношения граждан, а не государственного.

Представляется, что на современном этапе государственного устройства для России наиболее оптимальна и приемлема модель унитарного государства, но с гибким выражением государственного участия в решении проблем конкретных регионов. Чрезмерное стремление к унификации национально-политических и территориальных самоопределений народа нанесет существенный вред и может привести к конфликтам. Исторический опыт Российской Империи доказал о возможности применения индивидуального подхода к различным терри-



ториям, этническим группам и сословиям. Спорным остаётся вопрос об автономиях, наилучший вариант – отход от политических автономий в пользу автономий культурных. Такой вариант решения национального вопроса позволит покончить с элементами этнократического характера в регионах, стимулировать создание условий для равного развития представителей коренных народов, этнических групп. Проблемы доступности образования на родном языке, следует обозначить перед региональными и местными органами власти.

В конечном итоге, предлагаемая форма государственного устройства представляет собой необходимый компромисс, который позволит сохранить равновесие между интересами государства и общества в целом и интересами отдельных этнических групп. Вопросы национальной самостоятельности и обособленности языка и культуры будут вынесены за пределы государственной политики, но не останутся без контроля со стороны государства. Безусловно, даже такой проект не просто реализовать на практике, однако, переход от федерализма к предложенной унитарной модели возможен, однако он потребует высокого уровня консолидации общества и государственной власти.

Библиографические ссылки

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70291362/888134b28b1397ffae87a0ab1e117954/> (дата обращения: 25.02.2019).
2. Федеральный закон от 03.08.2018 № 317-ФЗ "О внесении изменений в статьи 11 и 14 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70291362/888134b28b1397ffae87a0ab1e117954/> (дата обращения: 25.02.2019).
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 № 16-П [Электронный ресурс] // СПС «Гарант» (дата обращения: 25.02.2019).
4. Азаров С.О. Юридическая сущность конфедерации и федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 63-66.
5. Алигаджиева М.А. Национально-политические элиты Дагестана: специфика их формирования и функционирования // Власть. 2014. № 9. С. 198-202.
6. Антоненко Н.В. Национальный вопрос в программах русской монархической эмиграции // Новый исторический вестник. 2008. № 17. С. 208-213.
7. Гейн Е.А. Правовое регулирование политико-территориальной организации государственной власти: опыт России и зарубежных государств // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2010. № 2. С. 206-213.
8. Замышляев Д.В. Национальный фактор в национальном устройстве РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004.
9. Кокотов А.Н. Об идеальной и реальной формах государственного устройства России // Российский юридический журнал. 1995. № 3. С. 52-58.
10. Лопарев А.В., Яценко И.А. Этнополитические процессы в России и проблема глобальной диаспоризации мира // Власть. 2011. № 3. С. 118-124.
11. Медоев Е.О. Формы современного российского государства // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 4. С. 17-22.
12. Солоневич И.Л. Народная монархия. М. : Алгоритм, 2011.
13. Хафизов А.А. Структура и организация власти в унитарном государстве // Вестник Брянского государственного ун-та. 2011. № 2. С. 263-270.
14. Халамханов К.Х. Векторы и перспективы развития национального самоопределения народов России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 5. С. 140-146.



15. Федеральная служба государственной статистики РФ [сайт]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 25.02.2019).

References

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (The Constitution of the Russian Federation) (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ). *SPS «Garant»*. URL: <https://base.garant.ru/70291362/888134b28b1397ffae87a0ab1e117954/> (accessed date: 25.02.2019).
2. Federal'nyy zakon ot 03.08.2018 N 317-FZ "O vnesenii izmeneniy v stat'i 11 i 14 Federal'nogo zakona "Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii" (Federal Law of 03.08.2018 No. 317-FZ "On Amendments to Articles 11 and 14 of the Federal Law "On Education in the Russian Federation"). *SPS «Garant»*. URL: <https://base.garant.ru/70291362/888134b28b1397ffae87a0ab1e117954/> // (accessed date: 25.02.2019).
3. Postanovleniye Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.11.2004 N 16-P (Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 16, 2004 No. 16-P). *SPS «Garant»*. (accessed date: 25.02.2019).
4. Azarov S.O. Yuridicheskaya sushchnost' konfederatsii i Federatsii (The legal essence of the confederation and federation). *Obshchestvo i pravo*, 2011, No. 3, pp. 63-66.
5. Aligadzhiev M.A. Natsional'no-politicheskiye elity Dagestana: spetsifika ikh formirovaniya i funktsionirovaniya (National-political elites of Dagestan: the specifics of their formation and functioning). *Vlast'*, 2014, No. 9, pp. 198-202.
6. Antonenko N.V. Natsional'nyy vopros v programmakh russkoy monarkhicheskoy emigratsii (The national question in the programs of Russian monarchical emigration). *Novyy istoricheskiy Vestnik*, 2008, No. 17, pp. 208-213.
7. Geyn Ye.A. Pravovoye regulirovaniye politiko-territorial'noy organizatsii gosudarstvennoy vlasti: opyt Rossii i zarubezhnykh gosudarstv (Legal regulation of the political-territorial organization of state power: the experience of Russia and foreign countries). *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskkiye i pravovyye issledovaniya*, 2010, No. 2, pp. 206-213.
8. Zamyshlyayev D.V. Natsional'nyy faktor v natsional'nom ustroystve RF (The national factor in the national structure of the Russian Federation), avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Nizhniy Novgorod, 2004.
9. Kokotov A.N. Ob ideal'noy i real'noy formakh gosudarstvennogo ustroystva Rossii (On the ideal and real forms of the state structure of Russia). *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 1995, No. 3, pp. 52-58.
10. Loparev A.V., Yatsenko I.A. Etnopoliticheskiye protsessy v Rossii i problema global'noy diasporizatsii mira. (Ethnopolitical processes in Russia and the problem of the global diaspora of the world). *Vlast'*, 2011, No. 3, pp. 118-124.
11. Medoyev Ye.O. Formy sovremennogo rossiyskogo gosudarstva (Forms of the modern Russian state). *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal*, 2011, No. 4, pp. 17-22.
12. Solonevich I.L. Narodnaya monarkhiya (People's monarchy). Moscow, Algoritm, 2011.
13. Khafizov A.A. Struktura i organizatsiya vlasti v unitarnom gosudarstve (The structure and organization of power in a unitary state). *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo un-ta*, 2011, No. 2, pp. 263-270.
14. Khalamkhanov K.Kh. Vektory i perspektivy razvitiya natsional'nogo samoopredeleniya narodov Rossii (Vectors and prospects for the development of national self-determination of the peoples of Russia). *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*, 2011, No. 5, pp. 140-146.
15. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki RF (Federal State Statistics Service of the Russian Federation). URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm (accessed date: 25.02.2019).

Дата поступления: 10.03.2019

Received: 10.03.2019