**Конституционно-правовое регулирование компетенции органов
публичной власти в сфере межнациональных отношений:
современное состояние и пути развития**

ПАВЛОВСКИЙ Виктор Сергеевич, старший преподаватель кафедры теории и истории юридического факультета Брянского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
Россия, 241050, г. Брянск, ул. Горького, 18
E-mail: mrviktorpawlowski@gmail.com

В статье отмечается непреходящее значение гармонизации сферы межнациональных отношений, поддержания межнационального согласия и гражданского единства для развития Российской Федерации в русле демократических преобразований, сохранения ее территориальной целостности и обеспечения национальной безопасности. Современные вызовы и угрозы в области межнациональных отношений являются определяющим фактором расширения объема компетенции государственных органов и органов 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 научного осмысления практики их применения, а также обобщения выработанных доктриной подходов. Оценивая текущее состояние конституционно-правового регулирования компетенции государственных органов и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений, автор определяет круг вопросов, требующих первоочередного разрешения органами публичной власти в целях развития этнокультурного многообразия народов Российской Федерации при одновременном упрочении единства российской нации. Межотраслевой характер правового регулирования межнациональных отношений и федеративная природа современного Российского государства предопределяют вовлечение в процесс реализации государственной национальной политики органов публичной власти всех территориальных уровней, а также их упорядоченное взаимодействие. В связи с этим ключевое значение для повышения эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в рассматриваемой области приобретает четкое и последовательное разделение их функций и полномочий.

Автор предпринимает попытку определить критерии формирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений, выявить существующие пробелы ее конституционно-правового регулирования и предложить комплекс мер, направленных на повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по выполнению поставленных в сфере государственной национальной политики стратегических целей и задач.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, компетенция, государственные органы, органы местного самоуправления, межнациональные отношения, государственная национальная политика.

Для цитирования: Павловский В. С. Конституционно-правовое регулирование компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений: современное состояние и пути развития // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 171—182. DOI: 10.12737/jrl.2020.156

Развитие Российской Федерации в русле демократических преобразований, сохранение ее терри-

ториальной целостности и обеспечение национальной безопасности возможны только в условиях дости-

жения прочного межнационального согласия и гражданского единства. Конституция Российской Федерации 1993 г., ставшая выражением интересов всего многонационального народа России, установила равноправие народов в Российской Федерации (ст. 5), недопущение любых форм ограничения прав граждан по признаку национальности, языка или религии (ст. 19), гарантировала защиту прав национальных меньшинств (ст. 71 и 72) и коренных малочисленных народов (ст. 69). Стремясь к неуклонному выполнению принятых на себя международных обязательств, Российская Федерация рассматривает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также положения ратифицированных международных договоров в качестве составной части общего массива норм, регулирующих межнациональные отношения (ч. 4 ст. 15). 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 России Федеральному Собранию¹.

Национальные особенности проявляются в экономической, социальной, политической и духовной сферах современного российского общества, а потому занимают важное место в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления (далее — государственные органы и органы местного самоуправления, органы публичной власти). Стратегия государственной национальной политики

Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666, ориентирует государственные органы и органы местного самоуправления на достижение ряда задач, направленных:

а) на укрепление национального согласия, общероссийской гражданской идентичности и единства российской нации (подп. «а» и «б» п. 17);

б) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (подп. «в» п. 17);

в) сохранение и поддержку этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества (подп. «г» п. 17);

г) гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений (подп. «д» п. 17);

д) успешную социальную и культурную адаптацию мигрантов в Российской Федерации и их интеграцию в российское общество (подп. «е» п. 17).

Немаловажная роль в достижении обозначенных целей государственной национальной политики принадлежит институтам гражданского общества, которые не только участвуют в решении проблем в сфере межнациональных отношений совместно с органами публичной власти, но и реализуют функцию общественного контроля над деятельностью последних.

При этом основная нагрузка по реализации стратегических мер в сфере межнациональных отношений ложится на государственные органы и органы местного самоуправления. Конституция России относит большинство вопросов в сфере межнациональных отношений к совместному ведению Рос-

¹ См. послания Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г., от 3 декабря 2015 г., от 4 декабря 2014 г.

сийской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 — защита прав национальных меньшинств; п. «е» ч. 1 ст. 72 — общие вопросы образования, культуры; п. «м» ч. 1 ст. 72 — защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей), что указывает на необходимость учета региональной специфики в проведении единой государственной национальной политики на всей территории России. Дополнительные пути к решению этой задачи предоставляют конституционные нормы о возможности передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ друг другу части своих полномочий на основании соглашений (ч. 2 и 3 ст. 78)².

Конституционно-правовое законодательство образует основу ре-

² Этот механизм регулирования порядка реализации полномочий остается недостаточно задействованным на практике, хотя он способен стать эффективным инструментом в решении вопросов государственной национальной политики. Его применение позволит в большей степени учитывать показатели социально-экономического развития субъектов РФ и их реальную заинтересованность 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 РФ. 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 закона (см.: Договор как общеправовая ценность: монография. М., 2018. С. 118 (автор — Л. В. Андриченко)).

гулирования межнациональных отношений, при этом законодательные решения, устанавливающие компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления по решению вопросов государственной национальной политики, характеризуются недостаточной научно-экспертной и аналитической разработанностью, что требует глубокого осмысления практики их применения, а также обобщения выработанных доктринальных подходов. Процесс реализации государственной национальной политики, сопровождающийся отсутствием четкой правовой детализации и оптимального разграничения полномочий органов различных уровней осуществления публичной власти, снижает эффективность деятельности данных органов по участию в достижении общих целей и задач в рассматриваемой области. В связи с этим основной целью исследования в рамках представленной статьи является формулирование теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений.

Многоуровневый характер осуществления государственной национальной политики Российской Федерации актуализирует необходимость законодательного решения ряда проблем, в частности:

а) корректировки содержания и объема полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в федеральном законодательстве;

б) уточнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в законодательстве субъектов РФ³, без которого невозможно формирование эффективной зако-

³ См.: Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / отв. ред.

нодательной политики в сфере межнациональных отношений;

в) четкого определения ответственности каждого уровня публичной власти за решение вопросов государственной национальной политики, направленного на предотвращение дублирования и пересечения компетенции государственных органов и органов местного самоуправления.

Характер названных проблем предполагает формирование компетенции органов публичной власти в сфере межнациональных отношений не только при неукоснительном следовании общеправовым принципам законности и ответственности субъекта компетенции за ее реализацию⁴, но и с учетом ряда дополнительных критериев, среди которых важнейшими являются:

а) комплексность регулирования компетенции на уровне Российской Федерации и ее субъектов;

б) кооперация органов публичной власти и институтов гражданского общества при решении задач государственной национальной политики;

в) выбор надлежащих нормативных средств установления компетенции органов публичной власти в области межнациональных отношений.

На сегодняшний день отдельные сферы реализации государственной национальной политики характеризуются пробельностью конституционно-правового регулирования, в том числе и в вопросах определения компетенции органов публичной власти. В концептуальном решении нуждается проблема компетенции государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам сохранения и защиты нематериального культурного наследия, обусловлен-

ная отсутствием в системе законодательства Российской Федерации законодательного акта федерального уровня, регулирующего соответствующие общественные отношения⁵. В то же время в ряде субъектов РФ с учетом Основ государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808, формируются новые подходы к охране объектов нематериального культурного наследия, притом что действующее федеральное законодательство направлено на защиту лишь памятников материальной культуры. В целом достаточное закрепление полномочия органов государственной власти субъектов РФ 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, где принят Закон от 26 мая 2017 г. № 34-ЗРТ «О нематериальном культурном наследии в Республике Татарстан». В статье 3 данного Закона определены полномочия, в том числе законодательные и контрольные, органов государственной власти Республики.

Вместе с тем в целях создания единообразного понятийного аппарата в сфере охраны нематериального культурного наследия в России, последовательного определения полномочий органов публичной власти различных территориальных уровней по исследованию, документированию, сохранению, возрождению и популяризации объектов нематериального культурного насле-

Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2015. С. 131 (автор — Л. Н. Васильева).

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 26.

⁵ См.: Васильева Л. Н. Национальный язык как часть нематериального культурного наследия // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 2. С. 88.

дия, а также по обеспечению прав их носителей целесообразным видится принятие федерального закона о нематериальном культурном наследии в Российской Федерации.

На уровне субъектов РФ одними из наиболее сложных для реализации по-прежнему остаются 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. Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 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» лишь в самом общем виде отнес данные полномочия к перечню полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств региональных бюджетов. При этом более детально на уровне федерального законодательства соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ пока не определены.

В связи с этим одна из основных задач конституционно-правового законодательства субъектов РФ о компетенции органов государственной власти субъектов РФ в области государственной национальной политики видится в расширении правового регулирования в тех сферах общественных отношений, в которых в наибольшей степени проявляются региональные особенности и специфика межнациональных отношений (например, в сфере защиты прав ко-

ренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов, социальной и культурной адаптации мигрантов, обеспечения межнационального и межконфессионального согласия). Последовательное определение полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отраслевом региональном законе способно обеспечить системный характер правового регулирования, повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также качество подзаконного регулирования.

Выполнение перманентной задачи по гармонизации межнациональных отношений предполагает эффективную деятельность не только государственных органов, но и органов местного самоуправления. 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 единства.

Одна из тенденций развития законодательства о компетенции органов местного самоуправления, состоящая в постепенном увеличении количества вопросов местного значения при сохранении неизменной экономической основы местного самоуправления, в полной мере относится и к сфере межнациональных отношений. Приходится констатировать, что слова Президента РФ В. В. Путина о том, что объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы должным образом⁶, по-прежнему сохраняют акту-

⁶ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.

альность. Во многом именно поэтому органы местного самоуправления не всегда способны выстроить систему осуществления вновь появляющихся вопросов местного значения⁷.

Обращает на себя внимание и то, что довольно часто в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) 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 обладают конкретизированным нормативно-содержательным наполнением, поэтому их употребления следует избегать⁸. Отдельные формулировки, используемые для определения вопросов местного значения в сфере межнациональных отношений, предполагают осуществление соответствующей деятельности одновременно органами местного самоуправления и органами государственной власти⁹. Подобное дуб-

лирование создает потенциально конфликтную ситуацию при определении сфер ответственности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, участвующих в решении вопросов государственной национальной политики. По справедливому замечанию С. Б. Нанбы, такая ситуация способна повлечь скрытое давление органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления¹⁰. На сегодняшний день не всегда получается выделить, за что конкретно ответственны органы местного самоуправления. Например, неясно, какими полномочиями обладают органы местного самоуправления для решения вопроса местного значения, заключающегося в разработке и осуществлении мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации.

Эффективной реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений препятствует также отсутствие четкого разграничения на федеральном уровне полномо-

⁷ См.: *Шугрина Е. С.* Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 13.

⁸ Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в постановлении от 26 апреля 2016 г. № 13-П по делу о проверке конституционности п. 18 ч. 1 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодатель должен, будучи связан требованием формальной определенности правовых норм, стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом.

⁹ Так, к ведению муниципальных районов, муниципальных и городских округов Законом № 131-ФЗ отнесено «обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов», что должно находить соответствующее выражение в деятельности ор-

ганов местного самоуправления. При этом Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов 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., Плюгина И. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. М., 2019. С. 136 (автор — Л. В. Андриченко)).

¹⁰ См.: *Нанба С. Б.* Конституционно-правовое регулирование компетенции муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

чий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований по решению однотипных вопросов местного значения¹¹. Полномочия органов местного самоуправления по некоторым направлениям реализации государственной национальной политики по-прежнему не определены. Так, не зафиксированы конкретные полномочия органов местного самоуправления по участию в профилактике экстремизма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений¹², а также по созданию условий, разработке и осуществлению мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации.

Исследование компетенции органов местного самоуправления в

сфере межнациональных отношений позволяет сформулировать ряд предложений, направленных на совершенствование ее законодательной модели. Для повышения эффективности реализации государственной национальной политики на уровне местного самоуправления представляется необходимым:

а) конкретизировать вопросы местного значения, предусмотренные п. 7² ч. 1 ст. 14, п. 6² ч. 1 ст. 15, п. 7² ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ, что позволит уточнить степень участия различных видов муниципальных образований в реализации приоритетных направлений государственной национальной политики;

б) установить полномочия органов местного самоуправления, необходимые для решения вопросов местного значения по участию в профилактике национального экстремизма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений, а также по созданию условий, разработке и осуществлению мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов, что потребует внесения соответствующих дополнений в Закон № 131-ФЗ;

в) провести разграничение ряда полномочий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований по решению вопросов местного значения в области межнациональных отношений путем внесения изменений в ст. 7 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», а также в ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Согласно распространенной в юридической науке точке зрения современная стадия развития конституционализма в условиях глобализации характеризуется оформлением черт международного конституционного правопорядка, адресованного суверенным «государствам-на-

¹¹ В виде исключения следует назвать Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, в ст. 40 которых частично проведено разграничение полномочий органов местного самоуправления сельских и городских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов.

¹² 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 г. № 107 «Об участии органов местного самоуправления в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории сельского поселения Павло-Слободское»; решение Оренбургского городского Совета Оренбургской области от 31 августа 2016 г. № 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»).

циям», выработкой и охраной всеобщих ценностей, а также созданием устойчивых механизмов их воплощения¹³. В конституционно-правовом регулировании межнациональных отношений в независимых государствах отчетливо проявляется тенденция увеличения влияния международно-правовых стандартов на определение соответствующей компетенции органов публичной власти, обусловленная повышением уровня взаимосвязанности государств в экономической, политической и культурной сферах. В связи с этим положительное влияние на деятельность органов публичной власти в сфере межнациональных отношений способна оказать ориентация отечественного законодателя на отдельные положения международных правовых актов, не ратифицированных Российской Федерацией¹⁴.

Так, требование Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 г.¹⁵ об обеспечении органов публичной власти, ответственных за организацию или поддержку культурных мероприятий, персоналом, свободно владеющим языком меньшинства (помимо языка остальной части населения), а также о поощрении прямого участия представителей населения,

пользующегося языком меньшинства, в обеспечении и планировании культурных мероприятий может найти отражение в деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ: организационные мероприятия по обеспечению органов публичной власти персоналом, обладающим необходимой квалификацией, представляется возможным возложить на органы исполнительной власти субъектов РФ, 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 отнести к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ.

Кроме того, совершенствованию деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления по защите прав коренных малочисленных народов будет способствовать учет механизмов Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г.¹⁶ В субъектах РФ, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, это требует:

а) расширения практики использования механизма трехстороннего

¹³ См.: *Loughlin M. What is Constitutionalisation? // The Twilight of Constitutionalism? / ed. by P. Dobner, M. Loughlin. Oxford, 2010. P. 57.*

¹⁴ См. об этом, например: *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.*

¹⁵ Подписана, но не ратифицирована Российской Федерацией ввиду уникальности языковой ситуации в России (такого разноразличия языковых групп нет ни в одном государстве Европы), требующей огромных финансовых затрат и создания сети специализированных институтов, занимающихся реализацией положений Хартии.

¹⁶ Не ратифицирована Российской Федерацией ввиду несоответствия определенным Конвенцией стандартов в области правового положения коренных малочисленных народов и российской внутригосударственной правовой практики по вопросам интерпретации прав коренных малочисленных народов на самоопределение, на землю, территорию и природные ресурсы (см.: *Гоголев П. В. Международно-правовое признание и охрана самобытности коренных народов // Международное публичное и частное право. 2014. № 6. С. 14).*

сотрудничества, направленного 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 жизни¹⁷;

б) развития практики создания советов или ассамблей коренных малочисленных народов, способствующих аккумулярованию и учету политической воли коренных малочисленных народов, их участию в законотворческой деятельности, реализации их коллективных прав и законных интересов.

В условиях продолжающегося укрепления евразийской экономической интеграции и постепенного увеличения интенсивности трансграничного перемещения рабочей силы¹⁸ повышение эффективности

деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в области государственной национальной политики следует связывать с созданием и развитием эффективных механизмов взаимодействия между органами публичной власти государств — участников СНГ, способствующих достижению ими общих целей по гармонизации межнациональных отношений и предупреждению межнациональных конфликтов на их суверенных территориях¹⁹. В связи с этим целесообразно ратифицировать Конвенцию СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, 1994 г.²⁰, что позволит задей-

в Россию не только из государств, входящих в Евразийский экономический союз, но и из государств СНГ, не присоединившихся к нему. 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 ЕАЭС: 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: 18.09.2019)).

¹⁹ На эффективность дополнения национальных мер реализации государственной политики региональными механизмами неоднократно обращал внимание Специальный докладчик ООН по вопросам меньшинств (см., например: Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросам меньшинств (9 января 2017 г.). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/002/54/PDF/G1700254.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.09.2019)).

²⁰ Подписана, но не ратифицирована Российской Федерацией. Ратификация

¹⁷ В 2018 г. доклад Специального докладчика ООН по правам коренных народов 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 (см.: Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов (17 июля 2018 г.). URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/176 (дата обращения: 16.09.2019)).

¹⁸ Статистика демонстрирует значительный рост объемов трудовой миграции

ствовать предусмотренные ею механизмы (в частности, Комиссию по правам человека СНГ) для определения в российском законодательстве способов взаимодействия органов публичной власти Российской Федерации с органами публичной власти других государств — участников СНГ.

Таким образом, дальнейшее совершенствование компетенции ор-

данной Конвенции Россией возможна лишь при наличии оговорки относительно понятия «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам», которое в тексте Конвенции раскрывается с использованием категории «основное население», имеющей потенциально дискриминационный характер и не способной служить четким критерием для определения национальных меньшинств. Представляется, что для определения понятия «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам» следовало бы сосредоточиться на объективных признаках рассматриваемой группы населения (например, численность меньшинства, наличие или отсутствие гражданства, языковая или культурная самобытность).

ганов публичной власти по решению вопросов государственной национальной политики, отвечающее ее межотраслевому и комплексному характеру, выступает необходимым условием обеспечения государственного единства и национальной безопасности Российской Федерации. Перед государственной и муниципальной властью стоит общая цель, заключающаяся в укреплении межнационального согласия и гражданского единства, сочетании общегосударственных интересов и интересов народов Российской Федерации, сохранении их этнокультурной самобытности, обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина. Одним из главных путей достижения этой цели является такое определение компетенции органов всех территориальных уровней осуществления публичной власти в сфере межнациональных отношений, которое отвечало бы демократической природе федеративной государственности, а также потребностям, возникающим у граждан, государства и общества.

Библиографический список

Loughlin M. What is Constitutionalisation? // *The Twilight of Constitutionalism?* / ed. by P. Dobner, M. Loughlin. Oxford, 2010.

Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. М., 2019.

Васильева Л. Н. К вопросу о ратификации Российской Федерацией Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2006. № 4.

Васильева Л. Н. Национальный язык как часть нематериального культурного наследия // *Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит*. 2019. № 2.

Гоголев П. В. Международно-правовое признание и охрана самобытности коренных народов // *Международное публичное и частное право*. 2014. № 6.

Договор как общеправовая ценность: монография. М., 2018.

Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2015.

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

Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // *Журнал российского права*. 2000. № 10.

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

Шустов А. Трудовая миграция в Россию: страны СНГ обгоняют ЕАЭС. URL: <http://eurasia.expert/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-strany-sng-eaes/> (дата обращения: 18.09.2019).

Constitutional and Legal Regulation of the Competence of Public Authorities in the Sphere of Interethnic Relations: Current State and Ways of Development

V. S. Pavlovskiy

Bryansk branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Bryansk 241050, Russian Federation

E-mail: mrviktorpawlowski@gmail.com

DOI: 10.12737/jrl.2020.156

The article notes the continuing importance of harmonizing the sphere of interethnic relations, maintaining interethnic harmony and civil unity for the development of the Russian Federation in the course of democratic transformations, preserving its territorial integrity and ensuring national security. Modern challenges and threats in the field of interethnic relations are a determining factor in expanding the scope of competence of state and local self-government bodies in certain areas of state national policy. At the same time, legislative decisions that establish the relevant competence of public authorities are characterized by insufficient scientific expertise and analytical development, which requires a scientific understanding of the practice of their application, as well as a generalization of the approaches developed by the doctrine. Assessing the current state of constitutional and legal regulation of the competence of state and local self-government bodies in the sphere of interethnic relations, the author defines a range of issues that require priority resolution by public authorities in order to develop the ethnic and cultural diversity of the peoples of the Russian Federation while strengthening the unity of the Russian nation. The intersectoral nature of legal regulation of interethnic relations and the Federal nature of the modern Russian state determine the involvement of public authorities at all territorial levels in the process of implementing state national policy, as well as their orderly interaction. In this regard, a clear and consistent division of their functions and powers is of key importance for improving the effectiveness of state and local self-government bodies in this area.

The author attempts to determine the criteria for forming the competence of public authorities in the sphere of interethnic relations, identify existing gaps in its constitutional and legal regulation, and propose a set of measures aimed at improving the effectiveness of state and local government bodies in fulfilling the strategic goals and objectives set in the sphere of state national policy.

Keywords: federal legislation, regional legislation, competence, state authorities, local authorities, interaction mechanism, interethnic relations, state national policy.

For citation: Pavlovskiy V. S. Constitutional and Legal Regulation of the Competence of Public Authorities in the Sphere of Interethnic Relations: Current State and Ways of Development. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 12, pp. 171—182. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.156

References

- Agreement as a Legal Value. Moscow, 2018. 381 p. (In Russ.)
- Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Migration legislation of the Russian Federation: development trends and practice of application. Moscow, 2019. 392 p. (In Russ.)
- Gogolev P. V. International law recognition and protection of uniqueness indigenous people. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, 2014, no. 6, pp. 3—5. (In Russ.)
- Loughlin M. What is Constitutionalisation? *The Twilight of Constitutionalism?* Ed. by P. Dobner, M. Loughlin. Oxford, 2010. Pp. 48—73.
- Nanba S. B. Legal regulation of the competence of municipalities. Cand. diss. Moscow, 2009. 201 p. (In Russ.)
- Shugrina E. S. Legislation on local government: analysis of the situation and tendency of development. *Munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 4, pp. 2—19. (In Russ.)

Shustov A. Labor migration to Russia: CIS countries overtake the EAEU. Available at: <http://eurasia.expert/trudovaya-migratsiya-v-rossiyu-strany-sng-eaes/> (accessed 18.09.2019). (In Russ.)

The Constitutional Basis for the Delimitation of the Authorities Between the Power Bodies. Ed. by L. V. Andrichenko, A. E. Postnikov. Moscow, 2015. 237 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Concept of competence. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2000, no. 10, pp. 22—32. (In Russ.)

Vasil'eva L. N. National language as part of the intangible cultural heritage. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26: Gosudarstvennyy audit*, 2019, no. 2, pp. 82—93. (In Russ.)

Vasil'eva L. N. On the question of ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages by the Russian Federation. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2006, no. 4, pp. 93—105. (In Russ.)