все еще не ясен не только рядовым гражданам, но и самому законодателю.

В таких условиях современному российскому законодателю необходимо обойтись без «крайностей» и, во-первых, найти золотую середину между позитивистскими и социально-историческими концепциями модернизации права, став на путь «подлинной, а не суррогатной модернизации» [9], во-вторых, стараться избегать временных, точечных и по своей сути патерналистских вмешательств в правовое пространство, сосредоточив основное внимание на концептуальных конституционно-правовых реформах, рассчитанных на относительно долгосрочную перспективу.

Литература

1. *Томсинов В.А.* О сущности явления, называемого «рецепцией римского права» / Виноградов П. Г. Очерки по теории права. Римское право в средневековой Европе / Под редакцией и с биографическим очерком *У.Э. Батлера и В.А. Томсинова*. М., 2010.

2. Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения / Под ред. *Н.Д. Чечулина* // Памятники русского законодательства 1649 – 1832 гг., издаваемые императорской Академией Наук. СПб, 1907.

3. *Ткаченко С.В*. Римское право в России. Самара, 2007.

4. *Плешанова О*. Суд высшего достоинства // Коммерсантъ. 2009. 11 июля.

5. *Романченко И.* Подзаконные акты не отстанут от чтения законопроекта в Думе // Российская газета, Федеральный выпуск № 5912 (239).

6. *Костюков А.Н*. Приоритеты конституционно-правового развития современной России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1.

7. *Агафонов С.И*. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел РФ: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук по специальности 12.00.14. М., 2008.

8. *Ермоленко С.В*. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук по спец. 12.00.01. Волгоград, 2006.

9. *Зорькин В*. О том, каковы юридические уроки предыдущих попыток модернизации России // Российская газета, Федеральный выпуск № 5217 (138).

УДК 342.9

Киселева А.В.

О ФОРМИРОВАНИИ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы содержания понятий «нация» и «народ» с точки зрения международного и российского права. Особое внимание уделяется созданию «Стратегии государственной национальной политики до 2025 г.».

Article considers questions of the content of the concepts «nation» and «people» from the point of view of the international and Russian law. The special attention is paid to creation «Strategy of the state national policy till 2025».

Ключевые слова: *Гражданская нация, национальная политика, федерация, унитарное государство, самоопределение, суверенитет, нация, народ, этнос.*

Key words: *Civil nation, national policy, federation, unitary state, self-determination, sovereignty, nation, people, ethnos.*

Стратегия государственной политики в плане национальных отношений должна быть принята в декабре 2012 года. Конечная цель стратегии – создание «российской гражданской нации», в документе обозначаются ключевые вопросы национальных отношений. Одним из таких вопросов является миграция (внутренняя и внешняя), т.е. из стран СНГ и территорий кавказских республик.

Разработчики стратегии заявляют, что ситуация в сфере национальных отношений практически ка-

тастрофическая. Основной системной проблемой им представляется то, что русская нация утратила потенциал к ассимиляции других народов, что русификация мигрантов невозможна.

Стратегия государственной национальной политики исходя из прогнозируемого демографического взрыва в Средней Азии стремится подготовить нашу страну к очередному витку миграции как с организационной, так и с идеологической точек зрения, так, чтобы заселение России иными народами произошло с наименьшими трудностями.

Именно как теоретическая основа новых национальных реалий родилось понятие российской гражданской нации. Глава рабочей группы по разработке Стратегии Вячеслав Михайлов заявил, что главной целью Стратегии является закрепление и утверждение общенационального согласия. «Стратегия государственной национальной политики до 2025 г.» должна заменить «Концепцию национальной политики России» 1996 г.

Стратегия использует два понятия нации: в качестве традиционного этнического понимания и в качестве нашей политико-национальной общности, толерантной и восприимчивой к любым этническим группам. В этой связи крайне полезно изучить понятие нации и народа с точки зрения отечественной и мировой теории и практики.

Для нашей отечественной федерации понятие «нация» всегда имело ключевой, основополагающий характер, ибо оно лежит в основе организации субъектного состава РФ.

Поскольку национальные федерации построены с учетом особенностей национального состава населения, т.е. связаны с институционализацией национальных общностей в рамках политико-территориальных структур, то неудивительными являются аналогии, проводимые между национальным принципом построения федерации и правом соответствующих наций на самоопределение. Иначе говоря, национальная федерация зачастую рассматривается в науке как форма самоопределения соответствующих наций, приведшая к образованию данной федерации из разрозненных национальных государств или, наоборот, из единого многонационального унитарного государства. Так, В.Е. Чиркин указывает, что «национально-территориальный подход соответствует международно-признанному праву народов (наций, этносов) на самоопределение, т.е. коллективному праву на самостоятельный выбор форм организации своей жизни (при согласии других этносов на федерирование)» [1].

Попытаемся определиться с содержанием данного права.

Прежде всего необходимо указать на наиболее часто встречающиеся ошибки в понимании слов «нация», «национальный» в российской юридической литературе. Во всем мире термин «нация» (лат. natio, англ. и франц. nation) используется для обозначения системы совокупности граждан определенного государства. В российской конституционно-правовой доктрине наиболее точным аналогом англо- и франкоязычного слова «нация» является термин «народ». Соответствующую окраску получают все термины иностранного и международного права: национальность, национальное государство и т.д. Так, Оксфордский юридический словарь определяет национальность как «состояние гражданства или принадлежности к определенному государству» [2].

Термин «национальное государство», употребляемый многими зарубежными авторами, обозначает именно государство, объединяющее всех граждан, ассоциированных в единый суверенный народ. Данное понятие обычно противопоставляется понятиям кастового, сословного, колониального государства и т.д., которые одновременно включают в свой состав как лиц соответствующей национальности (т.е. полновластных в политическом плане граждан), так и иных физических лиц [3]. Таким образом, национальное государство в зарубежной конституционно-правовой и международно-правовой доктрине означает государство, все взрослое население которого обладает равной совокупностью политических прав, направленных на собственное политическое управление (реализацию народного суверенитета).

Имманентная взаимосвязь терминов «нация» и «государство» общепризнана во всей мировой науке. Так, М. Вебер писал, что нация есть сообщество чувств и интересов, адекватно выражающихся лишь в рамках собственного государства [4].

Между тем данная терминологическая особенность не всегда точно отражается российскими авторами. Пожалуй, можно привести лишь определение авторов энциклопедического словаря, посвященного проблемам федерализма, точно отразивших суть данного термина: «Нация (от лат. natio – народ) –

совокупность граждан одного государства независимо от их этнической принадлежности» [5, с. 155].

Такой подход к политическому (этатистскому) определению термина «нация» достаточно активно подвергается критике в российской юридической литературе. Так, Р. Абдулатипов полагает, что политическое (западническое) понимание нации не полно и должно быть дополнено этническим пониманием нации как генетически, культурно, лингвистически и исторически родственной группы людей: «Многие авторы, – пишет он, – нечетко разграничивают употребление слов «нация» и «народ» применительно к этническим и территориально-политическим сообществам. Поэтому ими не различаются или же жестко противопоставляются два основных определения нации: гражданское или государственное, культурное или этническое. Эти типы общностей в действительности перекликаются между собой и не всегда взаимоисключают друг друга. Речь идет о нации-этносе и нации-государстве, совершенно при этом не противопоставляя их» [6, с. 17].

Еще далее идут авторы Большого юридического словаря, понимающие под нацией историческую общность людей, связанных общим характером, культурой, историей, языком, территорией. В словарной же статье, посвященной понятию «народ», последний определяется ими как социально-экономическая и политическая общность независимо от его деления на национальные общности, однако указывается и на возможность понимания термина «народ» как этнической общности вне зависимости от ее территориальной или политической привязки [7, с. 352, 359].

Казалось бы, речь идет всего лишь о терминологических различиях: если зарубежная правовая доктрина использует термины nation и ethnics для обозначения политического тела и этнолингвистической общности соответственно, то российская конституционно-правовая школа определяет соответствующие понятия как «народ» и «нация». Однако изменение терминов является проблемой скорее лингвистической (да и то не проблемой – особенностью), чем юридической.

К сожалению, это не так. Основаниями для такого заключения является ряд юридических выводов, следующих из этой «лингвистической неточности». Для того чтобы продемонстрировать их, обратимся к международному праву.

Устав ООН, являющийся общепризнанной основой международного права, правом Jus Cogens (т.е. общеобязательным для всех государств мира, независимо от их признания, одобрения данного Устава или даже от их членства в ООН), в качестве важнейшей цели ООН закрепляет развитие дружественных отношений между нациями на основе принципа равноправия и самоопределения народов [8, с. 8]. Термины «нация» и «народ» часто заменяют друг друга в различных текстах русского перевода международно-правовых документов. Однако их значение очевидно. Само название ООН – «Организация Объединенных Наций» (United Nations Association/Organisation des Nations Unies), конечно, имеет в виду сообщество народов (nations), а не этнических общностей (ethnics). Именно о самоопределении народов идет речь в процитированной статье Устава ООН.

Данное положение конкретизировано в иных международно-правовых актах и прежде всего в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., в Декларации гражданских и политических прав, в Декларации о принципах международного права 1970 г., в Заключительном акте СБСЕ 1975г.

Так, ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляет право народов (nations) на самоопределение и обязанность всех государств – участников Пакта поощрять осуществление права народов на самоопределение и уважать его. Однако в отличие от Устава ООН Пакт дает элементарную расшифровку данного права: «В силу этого права они (народы) свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Право народа (nations) на самоопределение означает свободный выбор собственного пути (модели) социального, политического, экономического и культурного развития [9, с. 21].

Еще более подробная фиксация права народов на самоопределение осуществляется в Декларации о принципах международного права. Данная Декларация определяет три способа политического самоопределения народа:

– создание суверенного и независимого государства;

– свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним;

– установление любого другого политического статуса, свободно определяемого данным народом.

Обратим внимание, что среди форм реализации права нации (народа) на самоопределение отсутствует такая форма, как «отделение». В контексте терминологического содержания понятия «нация» это вполне объяснимо. Нация как единый политический субъект, включающий в себя всех политсубъектных граждан, просто не может отделиться. Нельзя отделиться от самого себя, ибо нация как понятие неделима. Поэтому вполне понятными становятся формы реализации права нации на самоопределение, закрепленные указанной Декларацией: создание государства, преобразование государства, присоединение к другому государству, разделение государства, но не отделение. Такая форма реализации права нации на самоопределение просто алогична.

Это обстоятельство особо подчеркивается Декларацией, закрепляющей положение о том, что ничто в праве наций на самоопределение «не должно трактоваться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к частому или полному нарушению целостности или политического единства суверенных и независимых государств». Однако здесь же закрепляется возможность исключения из данного правила, когда правительства государств нарушают принцип равноправия и вследствие этого отстраняют либо ограничивают в осуществлении политической власти часть народа, принадлежащего к данной территории, по признаку расы, вероисповедания или цвета кожи [9, с. 71 – 72].

Приведенное исключение имеет принципиальное значение с точки зрения содержания права наций на самоопределение. В случае, когда часть народа дискриминируется в политических правах, государство уже не представляет собой многонационального образования (national state). А поскольку Устав ООН и Всеобщая декларация прав и свобод признают равное право каждого на управление делами государства и общества, постольку дискриминированная часть населения (которая, таким образом, уже не входит в понятие нации) имеет право на самостоятельное политическое самоопределение вплоть до отделения от материнского государства.

Таково юридическое содержание права наций (народов) на самоопределение, закрепленное во всех международно-правовых документах. Как можно обнаружить, указанное право не имеет никакого отношения к этническому составу населения [10]. В международном праве этнические общности получают право на самоопределение только в рамках существующего государства либо в случаях их политической дискриминации в рамках существующего государства. Во всех случаях речь идет о защите культурных, экономических, социальных и иных прав этнических меньшинств, но не о праве этносов на политическое самоопределение и тем более не об этническом суверенитете.

«При конституционном демократическом правительстве, представляющем интересы всего населения без какой-либо дискриминации и уважающем права меньшинства, право последнего на отделение следует подвергнуть сомнению. Но если какая-то часть нации подвергнется дискриминации, которая делает невозможной реализацию права на самоопределение в данном государстве, то указанное право может быть осуществлено путем отделения даже в ущерб принципу территориальной целостности… Таким образом, отсутствие дискриминации при выборах – один из важнейших признаков легитимного правительства. И ООН придерживается этого в своей практике… А это в свою очередь означает, что субъектом права на внутреннее самоопределение является нация, все граждане данного государства без этнических или иных отличий», – отмечает Р.И. Ахметшин [11].

Между тем в российской правовой доктрине обычно именно право нации (этнической общности) на самоопределение обосновывается как форма выражения национального (наряду с народным!) суверенитета. Как можно обнаружить, в этом случае указанная проблема уже имеет не лингвистический, а юридический характер. Так, даже среди отечественных специалистов по международному праву бытует представление о том, что нации (народы), образовывающие федеративное государство, имеют право на самоопределение вплоть до полного отделения от федерации исключительно на основе собственной этнической общности [13, с. 49]. Причем порой юридическое содержание «принципа этнического суверенитета» обосновывается именно ссылкой на культурно-лингвистические парадигмы в понимании термина «нация». Так, Г.И. Королева-Конопляная пишет, что «попытки перенесения на российскую почву зарубежных концепций и прак-

тики, где нация трактуется лишь как «согражданство», деструктивны», ибо «в отличие от большинства западных стран в России понятие «нация» связано с этническим компонентом [6, с. 292].

На основании такого «почвеннического» понимания термина «нация» Большой юридический словарь разделяет понятия государственного, народного и национального суверенитета, определяя последний как «полновластие нации, ее политическая свобода… включая прежде всего способность политически самоопределяться вплоть до образования собственного государства» [7, с. 596]. Еще более лаконичен В.Е. Чиркин: «Национальный суверенитет – это этническая характеристика. Национально (этнически, языково)-территориальный подход соответствует международно-признанному праву народов (наций, этносов) на самоопределение» [13, с. 65, 82].

Таким образом, путем подмены терминов российская правовая доктрина заведомо нарушает логику международного права, обосновывая право этносов на самоопределение, ссылаясь при этом, как ни парадоксально, на само же международное право [14]. В результате создается философско-правовая основа для нарушения принципа единства государства на основе принципов «этнического суверенитета». Распад СССР как единой федерации оказался следствием кризиса не только практических итогов советского федеративного строительства, но и, не в последнюю очередь, теории советского федерализма как идеологического фундамента государственного единства наций (этносов).

Попытаемся определить на основе изложенного место понятия русской гражданской нации среди уже известных в науке нормативных документов и в практике использования понятия «федеративные отношения». Очевидно, что данное понятие не связано с этническими параметрами, т.е. с фактором национальности как таковой в принципе.

Скорее «русская гражданская нация» в понимании авторов – некая политико-территориальная многонациональная общность, в рамках которой русские в очередной раз выступают в качестве некоей цементирующей основы, толерантной к иным национальным сегментам.

Представляется, что подобным образом роль русской нации уже трактовалась в советский период, когда в рамках РСФСР русские, в отличие от других наций, не имели собственной политико-территориальной организации в качестве субъекта федерации, а выступали административно-территориальной единицей. Данное обстоятельство, ущемляющее положение русских, нарушающее национальный баланс интересов было исправлено ныне действующим законодательством РФ.

Именно поэтому авторам Стратегии необходимо обратить особое внимание на содержание и политико-идеологическое основание нового понятия «русская гражданская нация», ибо неосторожное, неумелое использование его может привести к большим потрясениям в плане федеративных и национальных отношений.

Литература

1. *Чиркин В.Е*. Государствоведение. М., 1999.

2. Oxford Dictionary of Law. *Ed. Elizabeth A. Martin.* Oxford University Press, 1997. P. 303 (Nationality – the state of being a citizen or subject of a particular country. E.g. British Citizenship).

3. См., напр.: *Dahl Robert A*. Democracy and It`s critics. Yale University Press, 1989; Dahl Robert A. on Democracy Yale University Press, 1996.

4. Цит. по: *Вдовин А.И*. Особенности этнополитических отношений и формирование новой государственности в России: (Исторический и концептуальный анализ). М., 1993.

5. Федерализм: энциклопедический словарь. М., 1997.

6. Основы национальных и федеративных отношений / Под ред. *Р.Г. Абдулатипова*. М., 2001.

7. Большой юридический словарь / Под ред. *А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских*. М., 2001.

8. Ст. 1 Устава ООН // Действующее международное право в 3 т. М., 1996. Т. 1.

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

10. См. подробнее: *Карманов А.Ю.* Дом на песке, или несколько мыслей об основах российского федерализма // Журнал российского права. 2001. № 4.

11. *Ахметшин Р.И*. Народ как субъект права на самоопределение // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 2.

12. Международное право: Учебник / Под ред. *Ю.М. Колосова,* В.И. Кузнецова. М., 1998.

13. Федерация: теория, институты, отношения / Под ред. *Б.Н. Топоркина* М., 2001.

14. Нами лишь в одном отечественном источнике была обнаружена корректная трактовка юридического содержания термина «нация»: Федерализм: энциклопедический словарь. М., 1997. С. 155. «Идея нации – это не идея моноэтнической государственности, поскольку территориальный границы между государственными образованиями, как правило, не совпадают с границами проживания этнокультурных общностей. Формирование нации непосредственно связано с реализацией идей политической демократии и гражданского общества, основой которого является статус гражданина государства как личности, имеющей равные с другими членами общества политические права».

УДК 347:963

Мирошник С.В.

О СООТНОШЕНИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы о соотношении контроля и надзора в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Делается вывод о необходимости четкого законодательного закрепления полномочий федеральных министерств в части осуществления надзора за состоянием и развитием определенной сферы государственного управления.

The article covers issues on the ratio of control and supervision in the activities of the Federal bodies of Executive power. The conclusion is made about the necessity of a clear legislative consolidation of the powers of the Federal ministries in the exercise of supervision over the condition and development of a particular sphere of state governance.

***Ключевые слова**: федеральные органы исполнительной власти, федеральные службы, контроль, надзор, государственное управление.*

***Key words:** Federal bodies of Executive power, Federal services, control, supervision, state administration.*

Вопрос о соотношении контроля и надзора в деятельности федеральных органов исполнительной власти является весьма дискуссионным. Его решение во многом обусловлено исходным пониманием взаимосвязей контроля и надзора как общетеоретических категорий.

По мнению Д.Н. Бахраха, Г.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, следует различать собственно контроль, направленный на установление законности и целесообразности деятельности, и суженный контроль. Суженный контроль или надзор ограничивается только проверкой законности [1, с. 762].

Такую же методологическую позицию занимает и А.Ю. Гулягин, исследуя соотношение государственного контроля и прокурорского надзора [2, с. 31 – 35].

В.А. Туровская, К.А. Туровская исходят из того, что контроль – это деятельность по сравнению фактических процессов и явлений, происходящих в контролируемой сфере деятельности, с установленными требованиями, а надзор – это деятельность по систематическому, целевому наблюдению за исполнением и соблюдением поднадзорным субъектом обязательных требований в установленной сфере деятельности [3, с. 29 – 32].

Н.А. Погодина, К.В. Карелин, проведя сравнительный анализ контроля и надзора, приходят к выводу о том, что понятие контроля является более широким, чем понятие надзора, и имеет свои, специфические, признаки; а органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы [4, с. 72 – 74].

Совершенно иную позицию занимает Ю.А. Андреева. Она считает, что контроль следует рассматривать в качестве одного из функциональных направлений деятельности органов исполнительной власти, в то время как надзор – в качестве основной профилирующей субъектно-определенной функции