

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ / PUBLIC LAW (STATE LAW)
SCIENCES

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.126.79>

ИНСТРУМЕНТЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ СЕЦЕССИИ ПРИ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СИСТЕМЫ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Научная статья

Андреева Г.Н.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-3465-522X;

¹ Институт научной информации по общественным наукам РАН, Москва, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (g.n.andreeva[at]gmail.com)

Аннотация

Правовое регулирование организации и деятельности системы органов государственной власти в научной литературе обычно анализируется по различным аспектам (составляющие правового статуса, соответствие демократическим принципам организации государства, особенности формулировок правовых норм, полнота правового регулирования и т.д.), но не в качестве инструмента предотвращения сецессии, хотя многие черты организации и деятельности органов государственной власти очевидным образом появились в качестве ответа на сепаратистские вызовы (ротация представителей меньшинств в органах власти, паритетный принцип занятия должностей, создание совместных совещательных органов центра и регионов и др.), и они объективно выступают в качестве средства снижения конфликтности общественных отношений и предотвращения сецессии. Основы такого правового регулирования заложены в конституциях и детализированы в различного рода законах и иных нормативных актах. В статье показано многообразие таких средств и проведена их классификация. Сделан вывод о том, что для реализации данной инструментальной функции происходит как видоизменение правового регулирования общей организации государственных органов, так и создание специальных институтов и форм деятельности.

Ключевые слова: правовое регулирование, органы государственной власти, предотвращение сецессии, правовые инструменты, конституционные основы, региональные статуты, текущее законодательство.

TOOLS TO PREVENT SECESSION IN THE LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC
AUTHORITIES

Research article

Andreeva G.N.^{1,*}

¹ ORCID : 0000-0002-3465-522X;

¹ Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

* Corresponding author (g.n.andreeva[at]gmail.com)

Abstract

The legal regulation of the organization and activity of the system of state authorities in scientific literature is usually analysed according to various aspects (components of the legal status, compliance with the democratic principles of state organization, specifics of the wording of legal norms, completeness of legal regulation, etc.), but not as a tool to prevent secession, although many traits of organization and activity of state authorities appeared obviously as a response to the secessionist challenges (rotation of the representatives of the state authorities). The foundations of such legal regulation are established in constitutions and detailed in various kinds of laws and other normative acts. The article shows the diversity of such means and classifies them. It is concluded that for the implementation of this instrumental function there is both a modification of the legal regulation of the general organization of state bodies and the creation of special institutions and forms of activity.

Keywords: legal regulation, state authorities, prevention of secession, legal instruments, constitutional framework, regional statutes, current legislation.

Введение

В правовом демократическом государстве организация и деятельность органов государственной власти нацелена на обеспечение стабильного и гармоничного функционирования общества. В этом смысле полная и последовательная реализация принципов правового государства, по своей природе призванная снимать социальное напряжение путем легально установленных процедур предупреждения возможных и разрешения возникших конфликтов, согласование интересов может рассматриваться в качестве важнейшей правовой гарантии предупреждения сецессии. Вместе с тем многие черты организации и деятельности государственных органов очевидным образом появились в качестве ответа на сепаратистские вызовы, что обусловило и особенности их правового оформления.

Методы и принципы исследования

На основе компаративистского метода в статье проведен анализ, оценка и классификация накопленного к настоящему времени опыта правового регулирования системы органов государственной власти как инструмента предотвращения сецессии.

Основные результаты

В результате анализа использования инструментов предупреждения сецессии при правовом регулировании системы органов государственной власти было выявлено многообразие используемых на практике инструментов, обусловленное особенностями национальных правовых систем и конкретной ситуацией в стране; показано, что особенности правового регулирования организации и деятельности национальной системы органов государственной власти определяются политическим режимом государства, формой правления и особенно его территориальным устройством; проведена классификация инструментов на две большие группы, выделив статические (инструменты организационно-структурного характера) и динамические (обеспечения основных форм деятельности государственных органов) элементы системы органов государственной власти; отмечено, что часть инструментов носит общий характер и используется для укрепления в целом демократии и правовых начал в построении системы органов государственной власти, а часть носит специализированный характер, нацеленный на предотвращение сецессии.

Обсуждение

Современное состояние теории и практики правового регулирования в данной сфере является результатом достаточно длительной и непрямолинейной эволюции представлений об адекватной правовому государству организации органов и деятельности государства и практики их регулирования. В результате оно представляет собой сложное сочетание черт, унаследованных от далекого прошлого, в том числе доконституционного времени, трансформированных полностью или частично под требования и вызовы последующих периодов, но продолжающих использоваться в данном государстве, в сочетании с новыми и новейшими положениями. Базовые конституционно-правовые принципы и ценности в странах с демократическим конституционным строем, где реализуются начала правового государства, возникшие на различных этапах эволюции, в настоящее время не только сохранили свое значение, но и получили импульс для дополнительного обогащения своего содержания и новых форм реализации и развития в рамках национальных моделей с учетом восприятия международно-правовых принципов и норм и новых технологий осуществления государственной власти и государственного управления. Правовое регулирование этих процессов осуществляется на конституционном уровне, в статутах регионов, в законах общенационального уровня и в региональном законодательстве или в рамках актов иной, присущей данной стране традиции, как, например, в Великобритании [5, С. 140-150]. Интерпретация конституционных положений и придание им дополнительного содержания в судебной и иной конституционной доктрине, а также расширение правовых и организационных гарантий в текущем законодательстве, позволяет модернизировать организацию системы органов публичной власти в соответствии с изменяющимися политическими, экономическими и иными факторами, осваивать новые технологии власти, в том числе в целях обеспечения территориальной интеграции и предотвращения возникновения или роста сецессионистских центробежных явлений. В странах с недостаточно укорененными демократическими началами конституционные и законодательные изменения, сопровождающие процессы перестройки систем государственных органов, происходят далеко не всегда в направлении более полной реализации принципов разделения властей, верховенства права и независимости судов, федерализма и региональной демократии, здесь могут наблюдаться и временные возвратные движения.

Особенности правового регулирования организации и деятельности национальной системы органов государственной власти определяются политическим режимом государства, формой правления и особенно его территориальным устройством.

Современная модель демократического политического режима предполагает доминирование политических, легальных форм разрешения конфликтов в рамках возможностей представительной и иных форм демократии и превентивное решение возникающих проблем, что в принципе выступает как важный позитивный инструмент предупреждения сецессии. Правовое регулирование в демократическом государстве предполагает широкие границы свободы, ориентируясь на которые и действуют органы государства. Осуществляя деятельность по предотвращению сецессии, органы законодательной, исполнительной и судебной власти в таком государстве находятся в конституционном поле, а в случае споров относительно конституционных пределов их деятельности вопрос решается органами конституционного контроля. В конституциях стран, в которых содержится право на сецессию (как, например, в Сент-Китсе и Невисе или Лихтенштейне), или оно допускается на основе толкования органов конституционного контроля (Канада), в ряде случаев непосредственно на конституционном уровне или в соответствующем законе устанавливаются процедуры, в которых участвуют государственные органы и население, что обеспечивает реализацию права на сецессию в конституционном поле. Так, ст. 113 Конституции Сент-Китса и Невиса 1983 г., имеющая заголовок «Отделение Невиса от Сент-Кристофера», определяет такие условия и порядок выхода Невиса из состава федерации, при которых в достаточно сложной и детально урегулированной на конституционном уровне процедуре участвуют законодательный орган острова Невис, Генерал-губернатор, Главный контролер, независимые наблюдатели (по решению законодательного органа острова Невис), Председатель Собрания острова Невис. При этом действия каждого государственного органа и сроки их совершения также оговорены в Конституции. Эти положения не являются декларацией, и были опробованы населением на практике. В 1988 г. в Невисе был проведен референдум о выходе из состава федерации, однако требуемое число голосов участников референдума за выход не было подано [15]. Хотя невисские политики нередко используют довод о возможности сецессии как способ давления на федеральную власть [16], на данном этапе это скорее способ побудить органы государственной власти к позитивным изменениям, в которых нуждается население. В этом смысле, как это ни парадоксально, конституционные нормы о возможности сецессии выступают в демократическом государстве одним из инструментов ее предотвращения, поскольку стимулируют власти быстро и удовлетворяющим население образом реагировать на новые возникающие проблемы и вызовы.

В современных федерациях и регионалистских государствах при разных политических режимах применяется различный подход к допущению деятельности региональных политических партий и движений с выраженной

сепаратистской позицией, имея в виду, что в странах с конкурентной демократией после получения контроля над региональными парламентами и правительствами, как показывает опыт той же Каталонии в Испании, подобные политические структуры получают возможность реализации своих программных целей уже через решения государственных органов. В государствах, признающих приоритет ценности конституционных политических прав и свобод, к деятельности таких партий (во всяком случае до совершения ими каких-либо открытых антиконституционных действий) относятся терпимо, например, в Италии, в которой не создавалось особых препятствий для деятельности партий и движений типа Лиги Севера, аналогичная ситуация, в частности, в Канаде, США, где отдельные политические силы пытались провести референдумы о сецессии на Аляске и в Калифорнии [2], [3], а в странах, где в качестве более приоритетных рассматриваются конституционные ценности сохранения суверенитета и целостности государства, допускается введение ограничений и препятствий для их деятельности или даже полный их запрет. При этом могут использоваться как прямые указания на возможность издания законов, ограничивающих свободу объединений в интересах обеспечения суверенитета и целостности государства, как это предусмотрено в части 4 ст. 19 Конституции Индии, либо косвенные ограничения и запреты деятельности сепаратистских партий и объединений со ссылкой на недопустимость экстремисткой деятельности, деятельности, подрывающей конституционные основы государства и т.п. В некоторых странах запрещается по разным основаниям деятельность политических партий регионального характера (Болгария, Турция и др.) [3], [7, С. 938-944]. Очевидно, что в правовом демократическом государстве конституционные свободы, включая свободу объединения в политические ассоциации, свободу слова и принцип многопартийности, политического многообразия и свободной конкуренции предполагают нахождение тонкого баланса между общим допущением деятельности, в том числе в форме участия в избирательных кампаниях и в инициировании референдумов, любых партий и обеспечением контроля за соблюдением конституционных рамок и процедур при инициировании партиями сецессионистских предложений.

Форма правления также оказывает влияние на систему органов власти государства. В конституционных монархиях монарх продолжает играть символическую роль воплощая единство государства и органов власти, подчиненных Короне, единство, базирующееся на «вековечном выборе». Эта символическая консолидирующая роль монарха (в том числе и благодаря его статусу верховного главнокомандующего) может в определенных критических ситуациях стать реальной силой, позволяющей преодолеть раскол общества (как это было, например, в Испании, в переходный от франкистского режима период). Для республики существенными являются различия между инструментами предотвращения сецессии в президентской и парламентской формах правления. Для первой характерна более активная и весомая роль президента и подчиненных ему служб в предотвращении сецессии, особенно при преодолении кризисов функционирования органов публичной власти, для второй – доминирование инструментов согласования интересов и совместного поиска выхода из кризисных ситуаций центральных и региональных органов власти путем образования согласительных комиссий и иных постоянных и временных органов под контролем национального парламента.

В многосоставных государствах применяются различные варианты федеративного либо регионалистского территориального устройства с присущими такому устройству принципами организации государственной власти. Наиболее последовательными конституционными гарантиями не только самоуправления на региональном уровне, но и участия представителей органов власти территориальных образований в деятельности центральных государственных институтов, а следовательно – и учета интересов регионов обладает федеративная форма устройства. При этом в децентрализованных федерациях существуют обширные области законодательства субъектов федерации при ограниченных сферах законодательного регулирования федерального уровня и действуют не только независимые органы законодательной и исполнительной власти, но и система судебных органов (в США – в основном трехзвенная судебная система штатов во главе с высоким судом штата, выступающим как правило в качестве суда апелляции инстанции), применяющих законодательство субъектов федерации, а также собственные полицейские службы и надзорные ведомства. Такое построение системы государственных органов и такая организация разделения правовой системы, включая систему законодательства, на общефедеральную и множество региональных способствует полной реализации политических прав и интересов населения каждого внутрифедеративного государственного образования и тем самым снижает вероятность возникновения потребности в дополнительных правах и недовольства населения центральной властью. В централизованных федерациях типа ФРГ степень автономии органов власти земель значительно ниже в силу наличия обширных сфер совместной (конкурирующей) компетенции и возложения на законодательные и, особенно, исполнительные органы власти субъектов федерации значительного объема задач и функций по реализации общефедеральных задач и применению федерального права. Вместе с тем при такой организации системы органов власти интеграция государства и устранение угрозы сепаратизма достигается путем соучастия федеральных и региональных органов власти в решении общих социальных задач и формированием их общей солидарной ответственности.

В настоящее время часть указанных механизмов организации системы государственной власти применяется не только в федерациях, но и в унитарных государствах, особенно – с региональными автономиями. Так, не только в федерациях, но и в унитарных государствах с региональными автономиями закрепляются и гарантируются неизменяемые базовые права региональных органов власти. Определенные меры по децентрализации системы власти в направлении развития региональной и местной автономии и самоуправления и укрепления правовых гарантий самостоятельности региональных и местных органов провинциального уровня и их ответственности перед населением за осуществление региональной политики предпринимаются и в других унитарных государствах, например в странах – членах Европейского Союза и Совета Европы, принявших обязательства по развитию региональной и местной демократии с учетом принципа субсидиарности (Польша, Румыния, Нидерланды и др.), в латиноамериканских унитарных государствах, конституционно закрепивших принцип автономии, то есть

самостоятельности региональных и муниципальных органов власти, например, в ст. 190-191 Конституции Перу 1993 г. предусмотрено создание регионов «на смежных территориях, имеющих исторические, культурные, административные и экономические связи», а региональные органы власти «пользуются политической, экономической и административной автономией» по вопросам, входящим в их компетенцию [7, С. 837]. В некоторых странах принятие указанных мер представляется возможным рассматривать как демократический путь создания механизма предупреждения сецессии, поскольку в них наличествуют определенные межэтнические трения и существуют сепаратистские силы.

В качестве инструментов предотвращения сецессии при правовом регулировании системы органов государственной власти используются принципы и организационно-правовые конструкции, свойственные организации власти демократического государства. Так, в качестве одного из таких принципов выступает обеспечение гарантий самостоятельности и невмешательства в компетенцию каждого вида органов государственной власти. Четкое правовое гарантирование круга полномочий центральных и региональных органов власти и возможность оспаривания региональными представительными и исполнительными органами государственной власти актов и действий центральных органов власти и должностных лиц, нарушающих установленную компетенцию, является действенным способом реализации политических и экономических интересов региональных территориальных образований и защиты их статуса правовыми средствами. Тем самым вносится определенность в политическую и правовую системы в целом, укрепляются отдельные государственные институты и предотвращается необходимость использования внеправовых методов отстаивания соответствующих интересов.

В случаях нарушения федерального законодательства региональными органами власти в федерациях и государствах с политическими территориальными автономиями с преобладающим значением сугубо правовых средств обеспечения господства федеральной конституции и федерального законодательства конституциями предусмотрен принцип приоритета права федерации над правом субъектов федерации (например, ст. 31 Основного закона ФРГ устанавливает преимущество права федерации над правом земель) и в силу авторитета судебной власти в настоящее время правоприменители обычно следуют решениям судов о необходимости применения в конкретных случаях федеральных правовых актов и неприменении актов субъектов федерации. Роспуска, прекращения полномочий либо какого-либо средства административного принуждения законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации и автономных образований к соблюдению общегосударственного законодательства при этом в обычных условиях не предусматривается. В государствах с неутвердившимися правовыми началами упор делается на административные возможности центральных властей по контролю и надзору за деятельностью региональных органов, особенно исполнительной власти, при этом в системе исполнительной власти присутствуют значительные элементы административно-вертикального подчинения и вертикальной ответственности, включая право временного (до решения суда либо представительного органа) отстранения или отрешения от должности высших должностных лиц и глав правительств регионов (как в федеративных, так и в унитарных государствах с автономными образованиями). Подконтрольность и ответственность перед центральными властями региональных органов и должностных лиц исполнительной власти может устанавливаться как в целях обеспечения соответствия принимаемых ими актов и совершаемых административных действий общегосударственному законодательству, так и в целях обеспечения реализации возложенных на них или переданных им общегосударственных задач и полномочий. Подконтрольность и подотчетность региональных органов исполнительной власти не только региональным представительным органам, но и центральным властям (дуалистическая модель) достаточно распространена в территориальных автономиях ряда стран [4, С. 272], например Индонезии (Ачех, Папуа), КНР (во всех автономных районах, но не в особых административных районах со специальным статусом Гонконге и Макао), Таджикистане (Горно-Бадахшанской автономной области), Филиппинах (Минданао).

Доктринальное и международно-правовое развитие идей народного суверенитета, права наций на самоопределение, прав меньшинств, сохранения культурного и языкового разнообразия привело к постепенной трансформации организации и деятельности органов государства в направлении от «демократии большинства» к «демократии согласия», «демократии коалиции» [8] с учетом позиции и интересов меньшинств, включая введение и совершенствование механизма представления и учета интересов всех национальных меньшинств и регионов страны в деятельности системы органов государственной власти. Эти механизмы все чаще стали применяться и как сознательно выбранный способ обеспечения интеграции разобщенного общества и предотвращения сецессии отдельных регионов со сложной историей межобщинных и межгосударственных отношений [1, С. 40]. По такому пути пошла в частности Бельгия, где, как известно, федеративное территориальное устройство стало включать в себя как Валлонский, Фламандский и Брюссельский регионы, так и четыре лингвистических региона - нидерландского языка, французского языка, немецкого языка и двуязычного Брюсселя. Для каждого вида регионального территориального управления создаются свои органы с собственной компетенцией. Основные государственные полномочия по управлению вопросами экономики, социальным отношениям, административного управления отнесены к ведению Валлонского, Фламандского и Брюссельского регионов, а вопросы национально-культурной, образовательной политики, науки и спорта – к ведению лингвистических сообществ. При этом создаются представительные и исполнительные органы в каждом регионе и сообществе (кроме объединенных по согласованию соответствующих региона и сообщества, парламентов и правительств Фламандского региона и Нидерландского языкового сообщества).

Помимо распределения компетенции между названными органами управления государства в целом, регионов и сообществ при необходимости обеспечения условий для устойчивого сотрудничества в полиэтничном государстве национальных, языковых и иных сообществ применяются особые правила формирования и деятельности органов власти в духе коалиционной демократии, двух- и полиобщинной демократии, которые видоизменяют обычный порядок выборов и формирования правительств на основе парламентского большинства. Так, в составе Правительства Бельгии должно быть согласно ст. 99 Конституции равное количество министров, избирающихся на французском и

нидерландском языке. В Италии в регионе Альто-Адидже в автономной области Южный Тироль также действует принцип коалиционного правления, когда правительство области формируется из представителей немецкоязычного и италийского сообщества пропорционально их доли в общей численности населения. Определенная квота на участие в деятельности представительных и исполнительных органов области резервируется и за ладинской языковой общиной. Организация системы регионального управления в данной области также построена с учетом интересов всех трех общин, особенно в том, что касается использования соответствующих языков в деятельности государственных органов с тенденцией к поощрению обеспечению двуязычия и возможности обращения в органы публичной власти на любом из региональных официальных языков.

По мнению автора правовые инструменты предотвращения сецессии можно классифицировать и сгруппировать также в две большие группы, выделив статические (инструменты организационно-структурного характера) и динамические (обеспечения основных форм деятельности государственных органов) элементы системы органов государственной власти.

К группе инструментов организационно-структурного характера относится правовое регулирование процессов оптимизации и рационализации структурной составляющей системы государственных органов с целью обеспечения лучшего учета функциональных потребностей и повышения эффективности управления, включая регулирование процессов децентрализации и передачи функций от центральных к региональным и местным государственным органам, а также координации деятельности центральных и региональных органов.

В рамках подобного рода организационных инструментов применяются такие меры, как модернизация существующих и создание новых государственных институтов регионального развития, включая институты представительства и учета интересов регионов, национальных, конфессиональных и иных меньшинств, а также расширяющаяся практика правового оформления резервирования квот представительства меньшинств и языковых групп в центральных и региональных парламентах.

Модернизации в целях более последовательного учета принципов федерализма и региональной демократии, обеспечения прав национальных меньшинств и коренных народов, а также насыщению новыми функциями подвергаются давно сложившиеся государственные органы, предназначенные для учета интересов регионов, такие как верхние палаты парламентов. С учетом конституционных и международно-правовых принципов и норм пересматриваются задачи и функции, методы действия правительственных структур, предназначенных для проведения общегосударственной политики по содействию развитию федеральных территорий либо иных находящихся под особым вниманием регионов и территорий проживания национальных меньшинств и коренных народов, (например, такой пересмотр осуществлен при модернизации и разделении на две части в 2017 - 2019 г. - Департамент Правительства по отношениям с коренными народами и Севером и Службы коренных народов - давно существовавшего под различными названиями в Канаде ведомства (департамент) по делам коренных народов и развитию северных территорий [11]). При этом принципы взаимодействия таких органов с региональными и местными властями, а также с институтами самоуправления национальных меньшинств и коренных народов перестраиваются с целью придания им все более партнерского, договорного и взаимовыгодного характера. Система неформальных соглашений о взаимодействии и партнерстве весьма распространена как в федеративных (Канада, США, Австралия), так и в регионалистских государствах (Великобритания, Италия). Наряду с преобразованием и дополнением существующих обычных органов законодательной и исполнительной власти постоянными и временными специальными органами координации и взаимодействия для согласования и учета региональных интересов, интересов национально-территориальных сообществ, получили развитие специальные институты такого согласования при проведении конституционных реформ, при разработке статуса и расширения прав автономий и при реализации других задач, связанных с укреплением основ государства и правовой системы, выходящих за пределы текущего управления, и решающих стратегические задачи предупреждения сецессии.

С точки зрения реализации принципов правового государства весьма важным самостоятельным государственным институтом, не входящим в традиционную систему органов законодательной, исполнительной либо судебной власти, становится все шире используемый институт уполномоченного или омбудсмана, в том числе специализированного уполномоченного по делам национальных меньшинств, по делам коренных народов (племен) и этно-национальных и конфессиональных групп (омбудсман по делам меньшинств в Финляндии, уполномоченный по делам переселенцев и национальных меньшинств в ФРГ, уполномоченный по делам религии и национальностей в Беларуси и др.). Так, в Индии согласно статье 350В Конституции Индии учрежден институт специального должностного лица по вопросам лингвистических меньшинств, к полномочиям которого относится рассмотрение проблемных вопросов в области реализации прав и защиты соответствующих меньшинств с представлением специального доклада Президенту Индии по данным вопросам.

Все шире используются консультативно-совещательные органы, как формальные, так и неформальные (например, совещания премьер-министра Канады с премьер-министрами провинций, совещания Федерального Канцлера и глав правительств земель в ФРГ), что может быть охарактеризовано как расширенное правительство. Аналогичные отраслевые и межотраслевые консультативно-совещательные органы с участием представителей центральных и региональных государственных органов призваны координировать деятельность центральных и региональных органов исполнительной власти на принципах кооперации и горизонтального сотрудничества без формирования присущего традиционным централизованным системам органов исполнительной власти административной вертикали с подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим.

Следующая группа – это инструменты обеспечения основных форм деятельности государственных органов – издания законов и иных нормативных правовых актов, осуществления административно-распорядительных действий, юрисдикционной деятельности. При регламентации порядка осуществления законодательной деятельности в качестве инструмента учета интересов особых групп населения проблемных регионов применяются специальные процедуры,

например, право вето каждой языковой группы при раздельном голосовании по языковым группам в провинциальных законодательных органах Италии. Особое значение в ряду этой группы правовых инструментов занимают правовое регулирование и осуществление значимых с правовой точки зрения распорядительных действий по финансированию и иной государственной поддержке общественно полезной деятельности, направленной на устранение факторов и условий, способствующих сецессии. Правовое регулирование порядка финансирования деятельности региональных и местных органов публичной власти, особенно инвестиционной, предоставление им в соответствующих правовых формах организационной, консультативной, научно-экспертной, информационной, кадровой поддержки со стороны центральной власти с целью содействия обеспечению не только надлежащего выполнения задач и функций региональных органов, но и экономического роста и решения социальных задач в регионах относятся к широко распространенным правовым и организационно-правовым инструментам предотвращения сецессии. Помимо содействия региональным властям они включают поддержку волонтерства, культурной и образовательной деятельности, меры государственной поддержки традиционных промыслов, сохранения культурного наследия, защиты прав национальных меньшинств и коренных народов и др. В нормативно-правовых актах в ряде стран уделяется особое внимание к требованиям к языковой подготовке государственных служащих для работы с меньшинствами, в некоторых введены обязательные экзамены на знание двух или даже трех языков меньшинств предстоит, с которыми им предстоит работать (Италия, Канада и др.). Так, декретом Президента Италии установлены требования знания двух языков к государственным служащим в региона Альто-Адидже [12].

В настоящее время следует отметить тенденцию к дополнительному регулированию использования при различных формах деятельности государственных органов технологических новаций, связанных с цифровизацией. Новое содержание получили нормы об открытом правительстве и усилении связей государственных органов с общественностью [6, С.8-20]. Как отмечается в литературе, цифровизация государственного управления стала «высокоприоритетным и самостоятельным направлением реформирования государственного управления» [10, С. 81]. Благодаря цифровизации, созданию сайтов государственных органов и открытых баз данных об их деятельности у граждан появились дополнительные возможности как для взаимодействия с органами государства, так и контроля за ними, что способствует своевременному выявлению проблем и снижению социального напряжения в регионах. Тем самым обеспечивается возможность прямой связи населения с органами публичной власти путем использования информационно-коммуникационных и иных технологий «открытого правительства». Так, формы правотворчества включают и конкретные инструменты, направленные на эффективное отражение воли населения по вопросам имеющим особое значение для населения проблемных регионов – консультативные и решающие референдумы, интернет-петиции и интернет-голосования по вопросам создания особых административных единиц, расширения прав автономий, вопросам функционирования региональных языков, включая образование на языке меньшинств и придание им статуса официальных языков, используемых в деятельности государственных органов. Обсуждение законопроектов и иных проектов правовых актов осуществляется на порталах соответствующих государственных органов и на специальных платформах.

В настоящее время возрастает роль использования судебно-правовых средств, деятельности судебных органов в целом и специализированных судебных органов конституционного контроля в особенности. По мере укрепления правовых начал в организации государственной власти возрастает роль и значение судебных органов для урегулирования споров и конфликтов в системе органов государственной власти и для защиты конституционных прав субъектов федерации и автономных административных образований, национально-языковых сообществ и иных меньшинств. В компетенцию конституционных судов многих стран (ФРГ, Италия, Испания, Польша и др.) входит рассмотрение взаимных претензий центральных и региональных властей в случае споров о компетенции, споров о конституционности законов и подзаконных актов, споров между органами власти различных регионов, между региональными и муниципальными органами, а также между государственными органами и негосударственными организациями, представляющими, в том числе, национальные и иные меньшинства. Они обеспечивают соблюдение конституционного разграничения полномочий путем приостановки действия либо признания недействующими в силу неконституционности, либо общегосударственных законов и иных нормативных актов, либо региональных законов и иных нормативных правовых актов, которые не соответствуют конституции и нарушают установленные ею пределы полномочий соответствующих государственных органов.

Органы конституционного судебного контроля обеспечивают также и соблюдение конституционного порядка, конституционной процедуры при инициировании и проведении референдумов об установлении автономии или о расширении автономных прав регионов. Они рассматривают и вопрос о допустимости инициирования предложений о сецессии. В процессе принятия решений органы судебного конституционного контроля формулируют современную конституционно-правовую доктрину по вопросам обеспечения единства и целостности государства допустимости либо недопустимости сецессии, надлежащей процедуры выхода и роли в этих процессах как институтов прямой демократии, так и государственных органов (общенационального и региональных парламентов, судебных органов, избирательных органов и других). Так, в Италии Конституционный Суд в 2015 г. истолковал конституционные положения как не предусматривающие право автономных регионов на сецессию и ориентирующие их не на односторонние действия, а на достижение согласованных с центральными органами государственной власти решений по расширению прав автономный регионов Италии [14]. В ФРГ Конституционный Суд признал неконституционной возможность постановки вопроса о сецессии Баварии несмотря на то, что в Баварии представительном орган власти земли не принимал решение о принятии Основного закона ФРГ [13].

Помимо судебных органов конституционного контроля и верховных судов часть полномочий в рассматриваемой сфере, касающихся споров о компетенции, возлагается и на суды общей юрисдикции, на специализированные административные суды (там где они созданы, в частности в Германии и Австрии), а также на квазисудебные юрисдикционные органы по примирению сторон, которые действуют как в качестве предварительной инстанции до

судебного разбирательства, так и параллельно судам - арбитражи, согласительные комиссии, посреднические институты и др. Указанные цивилизованные правовые способы разрешения споров и конфликтов в системе органов государственной власти способствуют сохранению духа сотрудничества и являются альтернативой сугубо административно-принудительным механизмам обеспечения верховенства актов центральных органов власти и приоритета общегосударственного законодательства. Они способствуют предотвращению перевода конфликтов во внесудебные формы, что особенно важно для предотвращения внесудебных методов борьбы за региональные интересы и предотвращения сепаратистских движений.

Заключение

Современное правовое регулирование системы органов государственной власти имеет многоцелевую направленность, обеспечивая как целостность этой системы, так и ее реформирование в направлении повышения эффективности управления государством, более полного обеспечения граждан государственными услугами, создания для них безопасного пространства и другие задачи. Их успешное выполнение по большей части не требует специальных мер по предупреждению сепаратизма. Вместе с тем существует круг проблем, которые требуют специального организационно-правового оформления для предупреждения сепаратизма, и они связаны с особенностями региональной организации современных многосоставных государств. Их правовое оформление происходит в соответствии с традициями и правовой культурой конкретного государства, вместе с тем все большее число правовых норм выносятся на конституционный уровень, что повышает значимость данного регулирования. Для реализации данной инструментальной функции происходит как видоизменение правового регулирования общей организации государственных органов, так и создание специальных институтов и форм деятельности.

Финансирование

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418 «Теоретические основы правовых механизмов предотвращения сепаратизма».

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

Funding

The study was carried out as part of the work on the RFBR project no 20-011-00418.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

Список литературы / References

1. Алебастрова И.А. Большинство и меньшинство в конституционном государстве: этнический аспект / И.А. Алебастрова // *Lex Russica*. — 2017. — 1(122). — с. 35-49.
2. Андреева Г.Н. Решение Верховного суда Аляски о невозможности референдума по вопросу о сепаратизме: истоки и место в американских правовых механизмах предотвращения сепаратизма / Г.Н. Андреева // *Историко-правовые проблемы: новый ракурс*. — 2021. — 2. — с. 124-136. — DOI: 10.24412/2309-1592-2021-2-124-136.
3. Андреева Г.Н. Решение по *Calxit* в правовых механизмах предотвращения сепаратизма в США / Г.Н. Андреева // *Россия: Тенденции и перспективы развития: XII Международная научно-практическая конференция «Регионы России: Стратегии развития и механизмы реализации приоритетных национальных проектов и программ», конференция «Научно-технологическое развитие России: Приоритеты, проблемы, решения» / РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; Отв. ред. В.И. Герасимов. — М., 2021. — Ч. 2. — с. 12-16.*
4. Ирхин И.В. Территориальная автономия в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии: конституционно-правовое исследование / И.В. Ирхин. — Москва: Инфра-М, 2019. — 465 с.
5. Коданева С.И. Правовые последствия Брексита для регионов Великобритании и теоретические основы правовых механизмов предотвращения сепаратизма / С.И. Коданева // *Актуальные проблемы государства и права*. — 2022. — Т.6. — 2. — с. 140-150.
6. Коданева С.И. Цифровое правительство: государство как платформа / С.И. Коданева // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4. Государство и право*. — 2022. — 3. — с. 8-20.
7. Южная Америка // *Конституции государств Америки*. В 3-х т. — Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения, Норма, 2006. — Т. 3. — 1168 с.
8. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / А.Лейпхарт. — Москва, : Аспект Пресс, 1997. — 287 с.
9. Филиппова Н.А. Нация и национальные меньшинства в парламентах: от XX к XXI в. / Н.А. Филиппова // *Научный ежегодник Института философии Уральского отделения РАН*. — 2014. — Т. 14. — Вып. 2. — с. 143-155.
10. Швецов А.Н. К сопоставительному анализу процессов цифровизации государственного управления в России и других странах / А.Н. Швецов // *Российский экономический журнал*. — 2020. — 5. — с. 75-117.
11. *Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada*. — URL: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/> (accessed 30.10.2022).
12. *Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet des Proporz in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst: Dekret des*

Präsidenten der Republik vom 26. Juli 1976, Nr. 752. — URL: http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1976-752/dekret_des_pr_sidenten_der_republik_vom_26_juli_1976_nr_752.aspx (accessed 20.07.2022).

13. Die Entscheidung über Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtzulassung einer Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der BRD in Bayern und gegen die Bestimmung, dass die Volksabstimmung im ganzen Bundesgebiet und nicht nur in Bayern durchgeführt werden müsste. — URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/12/rk20161216_2bvr034916.html (accessed 22.07.2022).

14. Sentenza N.118 anno 2015. Corte costituzionale. — URL: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=118> (accessed 22.07.2022)

15. St. Kitts and Nevis: 1998 Referendum (2000) // Political Database of the Americas. — URL: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Kitts/ref1998.html> (accessed 19.07.2022).

16. St. Kitts and Nevis: Constitutional reform or separation? Website Forum of Federation. The global network of federalism and devolved governance. — URL: <https://forumfed.org/document/st-kitts-and-nevis-constitutional-reform-or-separation/> (accessed 22.07.2022).

17. Weill R. Secession and the prevalence of both militant democracy and eternity clauses worldwide / R. Weill // *Cardozo Law Review*. — 2018. — Vol. 40. — p. 905-990.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Alebastrova I.A. Bol'shinstvo i men'shinstvo v konstitucionnom gosudarstve: jetnicheskij aspekt [Majority and minority in the constitutional state: ethnic aspect] / I.A.Alebastrova // *Lex Russica*. — 2017. — 1(122). — p. 35-49. [in Russian]

2. Andreeva G.N. Reshenie Verhovnogo suda Aljaski o nevozmozhnosti referendumu po voprosu o secessii: istoki i mesto v amerikanskih pravovyh mehanizmah predotvrashhenija secessii [Alaska Supreme Court decision on impossibility of secession referendum: Origins and place in American legal mechanisms to prevent secession] / G.N.Andreeva // *Istoriko-pravovye problemy: novyj rakurs* [Historical and Legal Problems: A New Perspective]. — 2021. — 2. — p. 124-136. — DOI: 10.24412/2309-1592-2021-2-124-136. [in Russian]

3. Andreeva G.N. Reshenie po Calexit v pravovyh mehanizmah predotvrashhenija secessii v SShA [Calexit Solution in U.S. Legal Mechanisms to Prevent Secession] / G.N.Andreeva // *Rossija: Tendencii i perspektivy razvitiya* [Russia: Trends and Development Prospects]: XII International Scientific and Practical Conference "Russian Regions: Development Strategies and Mechanisms for Implementing Priority National Projects and Programs", Conference "Scientific and Technological Development of Russia: Priorities, Problems, Solutions" / RAN. INION. Department of scientific cooperation; ed. by V.I. Gerasimov. — M., 2021. — Pt 2. — p. 12-16. [in Russian]

4. Irhin I.V. Territorial'naja avtonomija v zarubezhnyh unitarnyh i regionalistskih gosudarstvah Evropy i Azii: konstitucionno-pravovoe issledovanie [Territorial autonomy in foreign unitary and regionalist states of Europe and Asia: a constitutional and legal study] / I.V.Irhin. — Moscow: Infra-M, 2019. — 465 p. [in Russian]

5. Kodaneva S.I. Pravovye posledstviya Brekzita dlja regionov Velikobritanii i teoreticheskie osnovy pravovyh mehanizmov predotvrashhenija secessii [The legal implications of Brexit for UK regions and the theoretical basis for legal mechanisms to prevent secession] / S.I.Kodaneva // *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava* [Current Problems of State and Law]. — 2022. — Vol. 6. — 2. — p. 140-150. [in Russian]

6. Kodaneva S.I. Cifrovoe pravitel'stvo : gosudarstvo kak platforma [Digital Government : the State as a platform] / S.I. Kodaneva // *Social'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaja i zarubezhnaja literatura. Serija 4. Gosudarstvo i pravo* [Social Sciences and Humanities. National and Foreign Literature. Series 4. State and Law]. — 2022. — 3. — p. 8-20. [in Russian]

7. Juzhnaja Amerika [South America] // *Konstitucii gosudarstv Ameriki* [Constitutions of the States of America]. — Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law : Norma, 2006. — Vol. 3. — 1168 p. [in Russian]

8. Lejphart A. Demokratija v mnogostavnyh obshhestvax : sravnitel'noe issledovanie [Democracy in Multi-Member Societies] / A. Lejphart. — Moscow: Aspekt Press, 1997. — 287 p. [in Russian]

9. Filippova N.A. Nacija i nacional'nye men'shinstva v parlamentah : ot HH k HHI v. [Nation and national minorities in parliaments: from the XX to the XXI century] / N.A.Filippova // *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii Ural'skogo otdelenija RAN* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy of the Ural Branch of RAS]. — 2014. — Vol. 14. — Issue 2. — p. 143-155. [in Russian]

10. Shvecov A.N. K sopostavitel'nomu analizu processov cifrovizacii gosudarstvennogo upravlenija v Rossii i drugih stranah [To a comparative analysis of the processes of digitalization of public administration in Russia and other countries] / A.N. Shvecov // *Rossiiskij jekonomicheskij zhurnal* [Russian Economic Journal]. — 2020. — 5. — p. 75-117. [in Russian]

11. Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. — URL: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/> (accessed 30.10.2022).

12. Durchführungbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet des Proporztes in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst [Implementing provisions on the Special Statute of the Trentino-Alto Adige Region in the field of proportion in the state offices in the province of Bolzano and the knowledge of the two languages in the civil service]; Decree of the President of the Republic of July 26, 1976, No. 752. — URL: http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/dpr-1976-752/dekret_des_pr_sidenten_der_republik_vom_26_juli_1976_nr_752.aspx (accessed 20.07.2022). [in German]

13. Die Entscheidung über Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtzulassung einer Volksabstimmung über den Austritt Bayerns aus der BRD in Bayern und gegen die Bestimmung, dass die Volksabstimmung im ganzen Bundesgebiet und nicht nur in Bayern durchgeführt werden müsste [The decision on constitutional complaint against the non-admission of a referendum on the withdrawal of Bavaria from the FRG in Bavaria and against the provision that the referendum would have to be held

throughout the federal territory and not only in Bavaria]. — URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/12/rk20161216_2bvr034916.html (accessed 22.07.2022). [in German]

14. Sentenza N.118 anno 2015. Corte costituzionale [Judgment No. 118 year 2015. Constitutional Court]. — URL: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2015&numero=118> (accessed 22.07.2022 g.) [in Italian]

15. St. Kitts and Nevis: 1998 Referendum (2000) // Political Database of the Americas. — URL: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Kitts/ref1998.html> (accessed 19.07.2022).

16. St. Kitts and Nevis: Constitutional reform or separation? Website Forum of Federation. The global network of federalism and devolved governance. — URL: <https://forumfed.org/document/st-kitts-and-nevis-constitutional-reform-or-separation/> (accessed 22.07.2022).

17. Weill R. Secession and the prevalence of both militant democracy and eternity clauses worldwide / R. Weill // *Cardozo Law Review*. — 2018. — Vol. 40. — p. 905-990.