

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 2-2. С. 24-31.

УДК 340.115:341.234

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН:
ДО ПИТАННЯ ПРО МЕТОДОЛОГІЮ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Кузьменко В. Б.

*Національний університет державної податкової служби України
м. Ірпінь, Київська область, Україна*

У статті аналізуються проблеми методології дослідження феномена правового регулювання міжнаціональних відносин. Указується, що міжнаціональні відносини є різновидом суспільних відносин, на правове регулювання яких поширюються ті ж основні принципи, що використовуються при регулюванні суспільних відносин у цілому. Зазначається, що міжнаціональні відносини регулюються правовими нормами різних галузей права, а їх регулювання знаходить відбиток як у всіх сферах правового регулювання, так і у всіх галузях права. Обґрунтовується, що при проведенні теоретико-юридичних досліджень правового регулювання міжнаціональних відносин доцільно послідовно аналізувати відповідний матеріал за чотирма основними сферами суспільних відносин: політично-управлінською, соціально-економічною, соціально-культурною, а також сферою охорони суспільного порядку (правоохоронних та судових відносин).

Ключові слова: міжнаціональні відносини, правове регулювання, методологія теоретико-юридичних досліджень.

Абсолютна більшість держав сучасного світу є поліетнічними, а отже, проблема правового регулювання міжнаціональних відносин є апріорі актуальною для них. Не є винятком і Україна, на теренах якої проживають представники понад 130 національностей та народностей. Багатонаціональний склад населення країни потребує реалізації виваженої етнополітики, метою якої є гармонізація міжнаціональних відносин, недопущення протиріч і конфліктів на етнічному ґрунті. Головні засади цієї політики визначені Конституцією України, Декларацією прав національностей України, Законом України «Про національні меншини в Україні», Рамковою конвенцією Ради Європи «Про захист національних меншин» та іншими актами. Проголошені стандарти національної політики вимагають створення чітких організаційних та правових механізмів її реалізації. У зв'язку з цим актуалізується потреба у глибокому та системному теоретико-юридичному осмисленні феномена правового регулювання міжнаціональних відносин.

В юридичній науці питання правового регулювання міжнаціональних відносин привертало увагу багатьох вчених, зокрема Баймуратова О. М., Бикова О. М., Волошина Ю. О., Колісника В. П., Копиленка О. Л., Римаренка Ю. І., Рябошапки Л. І., Чеховича В. А., Шемшученка Ю. С., Ярмиша О. Н. та інших. Разом із тим, доводиться констатувати, що проблеми правового регулювання міжнаціональних відносин, а також і питання методології дослідження цього феномена розроблені у вітчизняній юридичній науці ще не достатньо. Як зазначає Колісник В. П., «спеціальні дослідження, присвячені дослідженню правових аспектів міжнаціональних відносин та

національно-етнічного розвитку, лише торкаються цих проблем, у той час як вони потребують систематизації, узагальнення та подальшого поглибленого вивчення» [1, с. 6]. Тому метою даної наукової розвідки є осмислення проблем методології дослідження феномена правового регулювання міжнаціональних відносин.

У науковій літературі міжнаціональні відносини традиційно розглядають як відносини, що складаються в ході взаємодії національних спільнот із приводу реалізації ними своїх інтересів, як безпосередніх, так і корінних, власне, національних та загальнонаціональних [2, с. 26].

Саме поняття «міжнаціональні відносини» виникає як результат абстракції від реальних, конкретних відносин поміж їх носіями, суб'єктами. Суб'єктами ж міжнаціональних відносин виступають як безпосередньо національні спільноти (титульна нація, національні меншини або їх представники), так і громадські об'єднання, державні інституції та посадові особи, якщо вони вступають у взаємовідносини із представниками національних спільнот із приводу вирішення їх національних інтересів. Відповідно, об'єктом виступають суспільні зв'язки між національними спільнотами, а також між національною спільнотою і державними інститутами.

Міжнаціональні відносини мають комплексний характер, включаючи в себе економічні, соціально-політичні, духовні та ідеологічні відносини, що не виключає, однак, їх відносної цілісності [2, с. 27]. Отже, міжнаціональні відносини є різновидом суспільних відносин і, відповідно, на їх правове регулювання поширюються ті ж основні принципи, які використовуються при регулюванні суспільних відносин у цілому. Таким чином, осмислити цей суспільний феномен доцільно крізь призму загальної теорії правового регулювання.

Для правознавців категорія «правового регулювання» має основоположне, ключове значення. Вона дозволяє досліджувати право у динаміці, «відповідно до закладених у ньому потенцій і закономірностей» [3, с. 316]. Рабинович П. М. зазначає: «Практичне значення загальнотеоретичних уявлень про правове регулювання полягає, зокрема, в тому, що вони відображають єдність, цілісність правової системи шляхом розкриття глибинних, «інтимних» зв'язків і взаємозалежностей її частин, елементів. Завдяки цьому такі знання істотно полегшують практичну орієнтацію у складному, багатоаспектному світі юридичних явищ. Вони (ці знання) дають можливість обирати з розгалуженого юридичного інструментарію саме ті засоби, регулятивна «енергія» котрих здатна забезпечити найповніше задоволення потреб, інтересів людей та їх спільнот, об'єднань» [4, с. 135].

У колі вітчизняних правознавців майже загальноприйнятим є визначення, сформульоване Алексєєвим С. С.: «Правове регулювання – це цілеспрямований вплив на поведінку людей та суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів». Із визначення науковець виводить, що «регулюванням можна назвати лише такий вплив, за якого ставляться достатньо ясно визначені цілі. (...) Якщо ж під впливом законодавчого акту або його норм наступають наслідки, не передбачені законодавством, а в деяких ситуаціях і суперечливі цілям законодавця, то такий вплив не може вважатися правовим регулюванням».

Однак не заперечуючи в цілому проти застосування терміну «цілеспрямованість» для визначення категорії «правове регулювання», хочемо застерегти, що якщо вва-

жати за правове регулювання лише «цілеспрямований вплив на поведінку людей та суспільні відносини за допомогою правових засобів», то такий підхід не дозволить усебічно з'ясувати складний процес правового регулювання, визначити його дійсний вплив на суспільні відносини. Адже подібна позиція науковців несе в собі загрозу відокремлення правового регулювання від реальних суспільних процесів, породжених саме цим регулюванням, беручи до уваги в реальному житті лише те, що відповідає ідеальним замислам законодавців, відриваючи в такий спосіб юридичну науку від практики.

Насамперед це стосується досліджень з історії правового регулювання суспільних відносин. Адже сьогодні вже досить важко визначити дійсну цілеспрямованість того чи іншого правового акта минулих часів, у кращому випадку ми маємо справу із задекларованою законодавцем (у преамбулах, коментарях чи інших документах) метою. Водночас необхідно пам'ятати, що прийняття будь-якого правового акта досить часто вирішує декілька завдань, на одних із них законодавець наголошує, на інших ні. Так, наприклад, проведення в УРСР у 1922-1923 рр. адміністративно-територіальної реформи, зміст якої полягав в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць та переході від чотиріступеневої системи управління (центр – губернія – повіт – волость) до триступеневої (центр – округ – район), офіційно мало на меті оптимізацію системи управління та наближення органів влади до населення. Власне, це й декларувалося у нормативно-правових актах, на основі яких здійснювалась реформа.

Однак запровадження нового адміністративно-територіального поділу порушило традиційні зв'язки між громадами національних меншин, що раніше переважно об'єднувалися в моноетнічні волості, в межах яких функціонувала досить розвинена сфера громадського життя. Зокрема, в національних волостях на кошти громади утримувались національні навчальні заклади, сирітські будинки, лікарні, будинки для інвалідів та літніх людей, пожежні дружини, функціонували каси взаємодопомоги тощо. У процесі реформи ці відносно однорідні за національною ознакою волості дробилися, а їх населені пункти входили до інонаціональних районів. Усе це негативно вплинуло на соціально-економічне та національно-культурне становище національних меншин, викликало посилення еміграційних настроїв у їх середовищі, сприяло напруженню міжнаціональних відносин. Як же розглядати викликані адміністративно-територіальною реформою процеси у сфері міжнаціональних відносин: як наслідок правового регулювання чи позаправового? Адже реформа проводилася на основі реалізації нормативно-правових актів, що декларували виключно «благі» наміри та не прогнозували подібних наслідків. Однак варто зауважити, що сьогодні у розпорядженні дослідників вже є ряд документів, котрі відверто свідчать, що адміністративне роздроблення колоній національних меншин (особливо німецьких) у процесі реформи, хоча й офіційно не проголошувалося, але було на меті частини законодавців УРСР.

Таким чином, загальноприйняте визначення категорії правового регулювання, на нашу думку, потребує уточнення. Вважаємо, що є зайвим у визначенні цієї категорії акцентувати увагу на «цілеспрямованості» впливу, доцільніше говорити про його безпосередність. Це певною мірою розширить простір застосування категорії. Водночас залишатиметься різниця між категоріями «правовий вплив», який по суті є

як безпосередньою, так і опосередкованою дією права, та «правове регулювання» як виключно безпосереднього впливу правових засобів та методів. Зрозуміло, що й сам термін «безпосередній» є досить неоднозначним, проте, на нашу думку, він більш повно дозволяє визначити категорію правового регулювання.

Водночас невикористання терміну «цілеспрямованість» не означає позбавлення у розумінні категорії правового регулювання феномена усвідомленості дій суб'єктів правотворчості та правореалізації. Однак у даному визначенні на усвідомленості дій просто не акцентується увага, оскільки вона й так є однією з важливих ознак правового регулювання. Права поза свідомістю не існує. Правове регулювання, а також і правові наслідки без усвідомленості дії суб'єктів (наприклад, внаслідок психічної хвороби тощо) не можливі.

Право не повинно та й не може регулювати всі суспільні відносини, всі соціальні зв'язки членів суспільства, в тому числі й увесь комплекс міжнаціональних відносин. Зважаючи на це, актуальними постають питання визначення «сфери правового регулювання», тобто того соціального простору, на який воно поширюється, а також і «меж правового регулювання», своєрідних кордонів, які окреслюють цей простір.

Межі правового регулювання значною мірою мають умовний характер і не можуть бути визначені абсолютно. Загалом вони відокремлюють сферу правового регулювання від позаправового, встановлюють межі поширення права, визначають характер впливу права на свідомість і діяльність людини. Вони обумовлюються як самою матерією права, так і особливостями відносин, що регулюються, інтересами держави і суб'єктів права, рівнем культури і цивілізованістю суспільства, економічними, культурно-національними, релігійними та іншими факторами [5, с. 290].

Межі правового регулювання суспільних відносин матеріально обумовлені. Тому коли нормативний акт вимагає поведінки, яка об'єктивно можлива, юридична норма здійснює або може здійснити регулюючий вплив. Якщо ж юридична норма вимагає поведінки, об'єктивно не можливої, то вона залишається чисто формальною, бездіяльною, тобто не відіграє ролі регулятора суспільних відносин. Наприклад, навіть сьогодні реалізація законодавчо закріпленого права громадян України здобувати освіту рідною мовою натикається на ряд матеріально обумовлених перешкод, наприклад: об'єктивно зумовлена етнічна дисперсія або нечисельність окремих національних меншин, що ускладнюють формування спеціальних національних навчальних закладів для представників цих етносів; відсутність належного (якісно та кількісно) спеціально підготовленого педагогічного персоналу; брак навчальної та методичної літератури мовами низки національних меншин; а в деяких етнічних груп навіть відсутність писемності тощо.

Межі правового регулювання обмежені не лише об'єктивними, але й суб'єктивними можливостями, наприклад, звуженням простору для закріпленого законодавчо вільного національно-культурного розвитку народів за часів панування в СРСР ідеологічної доктрини інтернаціоналізму та концепції злиття націй на етапі розбудови комуністичної соціально-економічної формації.

Існують сфери відносин, які взагалі не доцільно та навіть неможливо охопити прямим правовим впливом. Так, неможливо регулювати за допомогою права відносини дружби чи кохання, у тому числі між представниками різних національностей, їх побу-

тові відносини тощо. Отже, правовому впливу піддаються лише ті суспільні відносини, регулювання яких об'єктивно можливе, економічно та політично доцільне.

Сфера правового регулювання є динамічною і може змінюватися на різних етапах розвитку суспільства. Залежно від завдань, які ставить перед собою законодавець, змінюється і зміст правового регулювання, звужується або розширюється його сфера. У тих випадках, коли сфера правового регулювання звужена, коли не використовуються можливості права для упорядкування суспільних відносин, у суспільстві виникає загроза свавілля, хаосу, непередбачуваності у тих галузях людських взаємовідносин, які можливо і потрібно впорядкувати за допомогою права. А коли сфера правового регулювання невинновдано розширена, особливо за рахунок централізованого державно-владного впливу, створюються умови для зміцнення тоталітарних режимів, надмірної врегульованості поведінки людей, що призводить до соціальної пасивності, безініціативності членів суспільства.

У загальній сфері правового регулювання можна виділити окремі блоки, дещо менші сфери, які традиційно називають видами сфер. Існують різні типологізації видів сфер правового регулювання. Серед них для дослідження правового регулювання міжнаціональних відносин найбільш прийнятним видається поділ сфери правового регулювання, обґрунтований Скакун О. Ф., за наступними блоками суспільних відносин: сфера політичних, головним чином управлінських відносин; сфера економічних, головним чином майнових відносин; сфера соціально-культурних відносин; сфера судових і правоохоронних відносин, тобто відносин по охороні (запобіганню і припиненню порушень) суспільного порядку [5, с. 288-289]. У межах цих видів сфер безпосередньо реалізуються права й узгоджуються інтереси як окремих громадян різних національностей, так і національних спільнот у цілому.

Перш за все правового регулювання потребує сфера політичних, головним чином управлінських (загальноорганізаційних) відносин. В управлінні соціальними процесами однаково зацікавлені як окремі громадяни та національні спільноти, так і суспільство у цілому. Основна характерна риса управлінських відносин – обов'язковість рішень владних органів і посадових осіб для підлеглих органів, посадових осіб та громадян. За допомогою цього механізму субординації здійснюється управління в суспільстві.

Необхідно враховувати, що в поліетнічних суспільствах існує об'єктивна потреба в утворенні спеціальних органів влади й управління (або в наданні додаткових спеціальних функцій традиційно існуючим органам), основне завдання яких полягало б не лише в узгодженні інтересів різних національних спільнот, але й в опікуванні соціально-економічним та культурно-національним розвитком національних меншин, забезпеченні їх законних прав та інтересів. Разом із тим специфіка управління територіями, які компактно заселені представниками національних меншин або мають специфічний етнічний облік, іноді викликає необхідність надання цим територіям спеціального правового статусу.

Зазначимо, що в тій частині, де управлінські відносини збігаються з іншими сферами правового регулювання (управління економікою, управління культурно-національним розвитком, управління правоохоронними та судовими відносинами), вони належать до відповідних їм блоків (сфер).

Наступна сфера правового регулювання – це сфера економічних, головним чином майнових відносин. Ці відносини (власності, розподілу, обміну, оплати праці тощо) складають економічну основу суспільства, його каркас і потребують упорядкування. Зважаючи на різний рівень економічного розвитку окремих національних спільнот, їх своєрідну виробничу спеціалізацію, особливості соціальної структури етносів тощо, існує об'єктивна потреба у проведенні спеціальної правової політики, яка сприяла б гармонізації міжнаціональних відносин шляхом вирівнювання соціально-економічного стану та розвитку як національної більшості, так і національних меншин.

Третю сферу правового регулювання – сферу соціально-культурних відносин – складають відносини, що належать до галузі освіти, культури, науки, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо. Правове регулювання у цій сфері має важливе значення у процесі гармонізації міжнаціональних відносин. Воно покликане сприяти процесу відтворення етносів, їх розвитку та збереження як національної спільноти тощо.

Четверта сфера правового регулювання – це сфера судових і правоохоронних відносин, тобто відносин, пов'язаних з охороною суспільного порядку. Правове регулювання у цій сфері покликане захищати права та інтереси як національної більшості, так і національних меншин, сприяти гармонізації міжнаціональних відносин, не допускати національної ворожнечі тощо. Боротьбу із правопорушеннями насамперед ведуть такі державні структури, як органи внутрішніх справ, прокуратура, суд. Водночас функції захисту існуючої правової системи виконують також і військові сили держави, спеціальні правоохоронні та військові підрозділи.

Зазначимо, що названі сфери правового регулювання суспільних відносин не співпадають із галузями законодавства. Кожна з галузей законодавства (адміністративне, кримінальне, трудове, цивільне тощо) регулює певну групу суспільних відносин, має свій предмет регулювання. Предмети галузей законодавства і сфер правового регулювання визначаються за різними ознаками. Предмет регулювання тієї чи іншої галузі законодавства визначається практичними потребами законодавця в певній сфері суспільних відносин, а сфера правового регулювання визначається загальними закономірностями права як системи суспільного порядку. Водночас сфера дії всіх галузей законодавства разом узятих співпадає із загальною сферою правового регулювання. Проте немає визначеної галузі права, яка регулювала б або лише управлінські відносини, або лише економічні, або лише соціально-культурні, або лише правоохоронні. Так само не існує галузі права, котра регулювала б виключно міжнаціональні відносини. Міжнаціональні відносини регулюються правовими нормами різних галузей права. Отже, регулювання міжнаціональних відносин знаходить відбиток як у всіх сферах правового регулювання, так, відповідно, й у всіх галузях права.

Для нашого дослідження важливою також є проблема з'ясування методів правового дослідження. Загалом методи правового регулювання розуміються як прийоми юридичного впливу, а також їх сполучення, що характеризують використання в даній галузі суспільних відносин відповідного комплексу юридичних засобів. У теорії правового регулювання традиційно виділяють два основоположні методи пра-

вового впливу: метод централізованого, імперативного регулювання, що базується на відношеннях субординації поміж учасниками суспільних відносин, і метод децентралізованого, диспозитивного регулювання, що побудований на координації цілей та інтересів сторін у суспільному відношенні [3, с. 330].

Багатоманітність суспільних відносин, які входять у сферу правового регулювання, в тому числі й міжнаціональних, породжує різницю в методах і способах юридичного впливу. Для економічної та соціально-культурної сфер регулювання поряд із відносинами субординації (панування – підкорення) значною мірою характерні також відносини рівноправних суб'єктів (учасників) правовідносин (взаємовідносини між кооперативними об'єднаннями, культурно-національними або мистецькими товариствами тощо). В управлінській сфері і сфері судових та правоохоронних відносин визначальним методом юридичного впливу є відносини панування – підкорення.

Завершуючи огляд теоретико-методологічної бази дослідження наголосимо, що у взаємодії права і міжнаціональних відносин присутній прямий і зворотній зв'язок. Перший виражається у тому, що правова форма складається на основі реально існуючих міжнаціональних відносин, які визначають її зміст. Зворотній зв'язок визначається здатністю права активно впливати на міжнаціональні відносини, впроваджуючи, охороняючи, стимулюючи або, навпаки, витісняючи їх. Більше того, право здатне стимулювати у певних межах створення нових міжнаціональних відносин. Оскільки у правових нормах міститься описова модель, алгоритм поведінки, права й обов'язки учасників міжнаціональних відносин.

Таким чином, міжнаціональні відносини є різновидом суспільних відносин і, відповідно, на їх правове регулювання поширюються ті ж основні принципи, які використовуються під час регулювання суспільних відносин у цілому. Міжнаціональні відносини регулюються правовими нормами різних галузей права, тобто їх регулювання знаходить відбиток як у всіх сферах правового регулювання, так, відповідно, й у всіх галузях права. Отже, під час проведення ґрунтовних та системних теоретико-юридичних досліджень правового регулювання міжнаціональних відносин доцільно послідовно аналізувати відповідний матеріал за чотирма важливими сферами суспільних відносин: політично-управлінською, соціально-економічною, соціально-культурною, а також сферою охорони суспільного порядку (правоохоронних та судових відносин).

Список літератури:

1. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія / В. П. Колісник ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Фоліо, 2003. – 240 с.
2. Межнациональные отношения. Термины и определения : словарь-справочник / Киевская высшая школа МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, Институт национальных отношений и политологии Академии наук Украины ; отв. ред. проф. Ю. И. Римаренко. – К., 1991. – 408 с.
3. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.
4. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович. – Х. : Консум, 2002. – 159 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс / О. Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.

Кузьменко В. Б. Правовое регулирование межнациональных отношений: к вопросу о методологии исследования / В. Б. Кузьменко // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-2. – С. 24-31.

В статье анализируются проблемы методологии исследования феномена правового регулирования межнациональных отношений. Указывается, что межнациональные отношения являются разновидностью общественных отношений, на правовое регулирование которых распространяются те же основные принципы, что используются при регулировании общественных отношений в целом. Отмечается, что межнациональные отношения регулируются правовыми нормами различных отраслей права, а их регулирование отображается как во всей сфере правового регулирования, так и во всей отрасли права. Обосновывается, что при проведении теоретико-юридических исследований правового регулирования межнациональных отношений целесообразно последовательно анализировать соответствующий материал по четырем основным сферам общественных отношений: политико-управленческой, социально-экономической, социально-культурной, а также сфере охраны общественного порядка (правоохранительных и судебных отношений).

Ключевые слова: межнациональные отношения, правовое регулирование, методология теоретико-юридических исследований.

**LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL RELATIONS:
ON THE RESEARCH METHODOLOGY**

Kuzmenko V. B.

National University of State Tax Service of Ukraine, Irpin, Ukraine

It is analyzes the problems of research methodology phenomenon of regulation of international relations in this article. It is noted that the vast majority of the modern world is many ethnic, and the problem of legal regulation of international relations is relevant to them a priori. The multinational structure of the population of states requires a balanced implementation of national policy, which aims to harmonize international relations, prevent conflicts and ethnic conflict. It is shown that the category of «international relations» is the result of abstraction from the actual, specific relations between their speakers, actors. The subjects of the international relations act as direct national community (titular nationality, ethnic minorities, or their representatives) as well as associations, government institutions and officials, if they come into relationship with the national community about solutions to their national interests. It is stand as object the public relations between ethnic communities and between ethnic communities and public institutions. It is noted that international relations are complex, including a political-administrative, social, economic, spiritual, cultural and other relations, that they are a form of public relations, the legal regulations which apply the same basic principles used in the regulation of social relations as a whole. It is stressed the need for theoretical and legal understanding of this social phenomenon in the light of the general theory of regulation. It is claimed that international relations are governed by legal rules of different areas of law and regulation as is reflected in all areas of regulation and in all areas of law. It is noted that the interaction of law and international relations there is direct feedback. The first is reflected in the fact that legal form is based on the real-world of international relations, which determine its content. Feedback depends on the ability of law to actively influence international relations, as in the law contains a descriptive model algorithm of the rights and obligations of parties to international relations. It is grounded that during the theoretical and legal research legal regulation of international relations it is advisable to consistently analyze the relevant material in four main areas of public relations: political-administrative, socio-economic, socio-cultural, and the scope of protection of public order (police and judicial relations).

Key words: international relations, law regulation, methodology of legal-theoretical research.