Трибуна молодых ученых

Кирилл Алексеевич Суханов

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

101000, Российская Федерация г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

E-mail: kirsukhanov@yandex.ru

SPIN-код: 4681-0276

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-sukhanov

НАЦИОНАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ — АТАВИЗМ ИЛИ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ САМООРГАНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ?

Аннотация. Право народов на самоопределение закрепляется в актах международно-правового уровня как универсального, так и специального характера. Вместе с тем до сих пор остается открытым вопрос о субъектном составе и механизмах реализации данного права. Подобная ситуация приводит к неопределенности в его распространении на иные этнические сообщества, в том числе национальные меньшинства. Применительно к последним международно-правовая практика исходит из гарантии им права на участие в принятии публичных решений, в качестве механизмов реализации которого определяется автономия, а также создание местных и автономных органов управления. Подобным образом складывается и отечественное правовое регулирование. Российский историко-правовой опыт свидетельствует о применении специальных механизмов, направленных на сохранение самобытности, развитие языка и культуры компактно проживающих национальных меньшинств. В качестве одного из таковых определяется национальная административно-территориальная единица. Современный этап конституционно-правового развития России характеризуется отсутствием запрета на создание национальных административно-территориальных образований. А отдельные законодательные акты содержат косвенные отсылки на возможность создания таких поселений, на территории которых возможно использование национальных языков и установка географических обозначений на таких языках. При этом проведенный в исследовании анализ позволяет выделить три вида национальных административно-территориальных единиц в России: 1) обладающие особым статусом (преобразованные в результате объединения субъектов), 2) официально обладающие

статусом «национальный» и 3) не обладающие статусом «национальный», но являющиеся таковыми в силу названия по проживающему на его территории инонациональному населению. В свою очередь, национальные административно-территориальные единицы создаются в большинстве своем для коренных малочисленных общностей, тогда как именно для национальных меньшинств количество таких поселений значительно меньше. Кроме того, региональные и муниципальные правовые акты таких образований практически не содержат специальных положений, связанных с национальными особенностями поселений, что в целом уравнивает их с обычными административно-территориальными единицами. Исключениями здесь выступают якутское законодательство и муниципальные правовые акты вепсских национальных районов Республики Карелия. Учитывая стремление России к сохранению этнокультурного и языкового многообразия, а также нацеленность на защиту культурной самобытности всех этнических общностей, представляется, что принятие специального правового регулирования в области создания национальных административно-территориальных единиц положительно повлияло бы на достижение провозглашенных в Конституции РФ целей.

Ключевые слова: национальные административно-территориальные образования, национальное поселение, самоопределение, автономия, этнические общности, коренные малочисленные народы, национальные меньшинства

KIRILL A. SUKHANOV

National Research University "Higher School of Economics"
20 Myasnitskaya str., Moscow 101000, Russian Federation
E-mail: kirsukhanov@yandex.ru
SPIN code: 4681-0276

NATIONAL ADMINISTRATIVE TERRITORIAL UNITS — ATAVISM OR POTENTIAL FOR SELF-ORGANIZATION OF NATIONAL MINORITIES?

Abstract. International legal acts of both universal and special nature enshrine the right of people to self-determination. At the same time the subjects and mechanisms for the realization of this right still remain uncertain. Such a situation results in the uncertainty in its extension to other ethnic communities, including national minorities. With regard to the latter, international legal practice proceeds from the guarantee of their right to participate in public decision-making through instituting the autonomies or local and autonomous bodies. Russian legal regulation is developing in a similar way. Russian historical and legal experience testifies using of special mechanisms aimed at preserving the identity, developing language and culture

of compactly living national minorities. The national administrative-territorial unit is one of these instruments. The absence of any restrictions on the creation of national administrative-territorial entities characterizes the current stage of the constitutional and legal development of Russia. Moreover, some legal acts contain indirect references to the possibility of creating such settlements, where native language can be used and geographical indications in such languages can be established. At the same time, the analysis in the study makes it possible to distinguish three types of national administrative-territorial units in Russia: 1) settlements with a special status (transformed as a result of the merger of subjects), 2) settlements with an official "national" status and 3) settlements, which have this status de-facto because of the population, that lives in that area with another nationality. However, national administrative-territorial units are set up in most cases for indigenous small-numbered communities, while for national minorities the number of such settlements is much smaller. Moreover, regional and municipal legal acts of these territorial units practically do not contain special provisions related to the national characteristics of settlements, and this approach makes them equal to ordinary settlements. The Yakut legislation and municipal legal acts of the Vepsian national regions of the Republic of Karelia are exceptions here. Taking into account Russia's desire to preserve ethno-cultural and linguistic diversity, as well as its focus on protecting the cultural identity of all ethnic communities, it seems that the adoption of special legal regulation in the field of creating national administrative-territorial units would positively affect the achievement of the goals proclaimed in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: national administrative-territorial entities, national settlement, self-determination, autonomy, ethnic communities, indigenous small-numbered peoples, national minorities

1. Введение. Право на самоопределение и права национальных меньшинств

Провозглашаемый на международном и на национальном уровнях принцип равноправия и самоопределения народов заключается в самостоятельном определении народом своего политического статуса, свободном обеспечении экономического, социального и культурного развития¹. Однако международно-правовые нормы не раскры-

¹ См.: Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 7–33; Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) на

вают ни четкого субъектного состава бенефициаров данного права, ни механизмов его реализации. Исходя из существующей практики самоопределения, можно говорить о его внешнем (путем создания самостоятельного государства) и внутреннем (самоопределение этноса внутри страны) выражении².

Принцип самоопределения народов — одна из основ российского федеративного устройства (ст. 5 Конституции РФ). Сама по себе Российская Федерация является результатом самоопределившихся в ее границах народов, формирующих самостоятельную общность — многонациональный народ³. Что нашло отражение и в составе государства, включающего субъекты, образованные по национально-государственному и национально-территориальному принципу, — республики, автономные округа и автономную область⁴.

Применительно к России допустимо говорить лишь о внутреннем самоопределении, исключающем право субъектов Федерации выхода из ее состава⁵. При этом осуществление самоопределения, как правило, допускается при соблюдении требований принципов тер-

1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 65–73; Резолюция № 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН «Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов» (принята в г. Нью-Йорке 13 сентября 2007 г. на 107-м пленарном заседании 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

² The Right to Self-determination. Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments / Study prepared by Aureliu Cristescu, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. United Nations. New York, 1981. P. 5.

³ См.: *Кряжков В.А.* Право народов на самоопределение в Российской Федерации (На примере Республики Карелия) // Государство и право. 2020. № 4. С. 98; *Нарутто С.В.* Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России // Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 85; *Михалева Н.А.* Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 9. С. 1308.

⁴ Например, в Конституции Республики Адыгея и Уставе Ненецкого автономного округа содержится указание на образование названных регионов путем самоопределения народов. См., например: Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. // Ведомости ЗС (Хасэ) — Парламента РА. 1995; Устав Ненецкого автономного округа (принят Собранием депутатов НАО 11 сентября 1995 г.) // Нярьяна Вындер. 1995. № 145–146. Подобные положения отражены в конституциях других республик и уставах автономных округов.

⁵ См.: *Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М., 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

риториальной целостности и соблюдения прав человека⁶. На внутренний характер самоопределения указывает Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», определяющая две его формы — национально-государственную и национально-культурную⁷. А одним из инструментов, посредством которого осуществляется самоопределение, выступает автономия (территориальная или экстерриториальная).

В то же время проблема неоднозначности субъектного состава исследуемого права влечет за собой вопрос его применения к иным этническим категориям⁸, в частности, к национальным меньшинствам. Международно-правовые нормы и акты, с одной стороны, гарантирующие право на самоопределение народам и нациям, а с другой — регулирующие права национальных меньшинств⁹, на этот счет не закрепляют очевидным образом для последних возможностей самоопределения.

Ранее Рабочая группа ООН по меньшинствам отмечала, что права национальных меньшинств отличаются от права народов на самоопределение, так как первые обладают индивидуальным характером, даже в случае их коллективной формы реализации¹⁰. Вместе с тем лица, принадлежащие к этнической общности и действующие

⁶ См.: постановление Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-I «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 г. “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан”, Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Республики Татарстан», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 671.

⁷ Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁸ См.: *Hanco M.B.* Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в современных условиях // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 27.

⁹ См.: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS157) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 1 февраля 1995 г.) // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

¹⁰ Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of the Working Group on Minorities, Note by the Secretariat. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/11WGMinorities.aspx> (дата обращения: 22.07.2021).

коллективно, в одних случаях могут выдвигать претензии, основанные на правах меньшинств, а в других — на праве народов на самоопределение. Подобная точка зрения находит сторонников как в отечественной, так и в зарубежной научной среде¹¹.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (далее — РКЗНМ), однако, констатирует лишь возможность участия национальных меньшинств в принятии публичных решений (ст. 15). В свою очередь, Консультативный комитет РКЗНМ одним из механизмов реализации такого участия выделил автономию, создание которой, по его мнению, способствует укреплению и повышению эффективности участия национальных меньшинств в различных сферах жизни¹². Отдельные акты, хотя и не обладающие обязательным характером для государств, устанавливают, что реализация прав национальных меньшинств может осуществляться через создание местных и автономных органов управления, «отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям»¹³. Об использовании инстру-

¹¹ О праве национальных меньшинств на самоопределение отмечается в следующих отечественных исследованиях: *Ирхин И.В.* Конституционно-правовые статусы территориальных автономий в государствах современного мира (Европа, Азия, Америка): Дисс. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2019. С. 132–133; *Крылов Б.С.* Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 17–25 // СПС «КонсультантПлюс». Среди зарубежных авторов аналогичной позиции придерживаются: *Dinstein Y.* Autonomy Regimes and International Law // *VillanovaLawReview*. 2011. Vol. 56. P. 441; *Preda A.* The Principle of Self-Determination and National Minorities, *Dialectical Anthropology* // *Dialectical Anthropology*. 2003. No. 27 (3/4). P. 219, 222–223; *Barten U.* What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. 2015. Vol. 14. No. 1. P. 6–8; *Castellino J., Gilbert J.* Self-determination, Indigenous Peoples and Minorities // *Macquarie Law Journal*. 2003. Vol. 3. P. 165.

¹² Комментарий Консультативного комитета Рамочной Конвенции о защите прав национальных меньшинств по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и общественных делах. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/55dd8c8c4.html> (дата обращения: 09.07.2021).

¹³ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Вместе с Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению) (Подписан в г. Копенгагене 29 июня 1990 г.) // СПС «КонсультантПлюс». Подробнее об анализе права национальных меньшинств в контексте международных договоров см.: *Кимличка У.* Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение 2008. № 6 (67). С. 30–35; *Мочалов А.Н.* Территориальная автономия

мента национальных поселений этнических сообществ свидетельствует в том числе практика некоторых стран — участниц РКЗНМ.

2. Право на национальное административно-территориальное образование: российское законодательство и практика

К числу таких государств относится и Россия. По крайней мере, отечественное законодательство не предусматривает на этот счет каких-либо ограничений. Да и создание национальных поселений в России имеет под собой историческую основу. Национальные административно-территориальные образования стали появляться в 1920—1930-е гг.¹⁴ В указанный период активно создавались национальные районы и сельсоветы для малочисленных общностей и национальных меньшинств. Данный механизм стал своего рода формой вовлечения компактно проживающих этнических групп в систему советской национальной государственности. Но со сменой курса этнополитики государства, ориентированного на сближение и слияние наций и меньшинств, к 1939 г. значительная часть таких районов и сельсоветов была ликвидирована¹⁵.

Вновь право на национальную административно-территориальную единицу для национальных меньшинств появляется в Законе СССР от 26 апреля 1990 г. № 1459-І «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» (далее — Закон СССР о национальном развитии)¹⁶. Создание таких территорий возможно в целях удовлетворения национальных культурных, духовных и языковых потребностей при добро-

и права национальных меньшинств: международные стандарты // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 125—131.

¹⁴ См.: постановление ВЦИК от 10 декабря 1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» // СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98.

¹⁵ См.: Кайкова О.К. Национальные районы и сельсоветы в РСФСР: исторический опыт Советского государства в решении проблемы национальных меньшинств в 1920—1941 гг.: Автореф. дисс. ... канд. историч. наук. М., 2007. С. 19; Бредихин А.В. Национальные районы в системе федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 32—35 // СПС «КонсультантПлюс». Существовавшая до революции система местного самоуправления была ликвидирована с установлением советской власти и провозглашением принципа единства органов советской системы.

¹⁶ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 331.

вольном волеизъявлении большинства населения местности. Данный Закон стал базой для образования национальных поселений в некоторых субъектах РФ: немецкие национальные районы в Алтайском крае и Омской области, а в Вологодской области, Республиках Карелия, Саха (Якутия) и Бурятия — национальные сельсоветы и районы коренных малочисленных общностей.

Республиканские законодатели названных регионов дополнительно приняли отдельные акты, определившие статус подобных поселений¹⁷. Причем нормами предусматривалось не просто формальное наделение муниципалитета статусом национального, но и определялись цели и порядок создания таких поселений, перечень дополнительных полномочий органов местного самоуправления в сфере развития языка, культуры и образования для представителей этнических сообществ и т.д.

Например, в Республике Карелия национальные районные, поселковые и сельские советы могли создаваться в целях сохранения среды обитания, возрождения и развития самобытности, национальной культуры и языка коренных малочисленных народов (карел и вепсов) и финнов посредством добровольного волеизъявления населения, выраженном на референдуме. При этом образовываться национальные административно-территориальные единицы могли как через преобразование существующих районных, поселковых и сельских советов, так и посредством выделения из них самостоятельной административно-территориальной единицы.

Предусматривалась возможность использования языка этнических сообществ в официальном делопроизводстве органов местного самоуправления национальных поселений. Помимо прочего, органы местной власти получили право способствовать возвращению лиц из числа коренного населения и устанавливать для них льготы из собственных фондов, а также осуществлять прямые связи и подписывать соглашения с представителями иностранных организаций и государств по вопросам социально-экономического и культурного сотрудничества, туризма и спорта. В целях поддержки реализации та-

¹⁷ См.: Закон Республики Карелия от 22 ноября 1991 г. № XII-10/256 «О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия» // Ведомости Верховного Совета РК 1992 г. № 2; Закон Республики Саха (Якутия) от 17 мая 2000 г. № 193-П «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. № 17. 2000; *Кряжсков В.А.* Статус малочисленных народов России (правовые акты и документы). М., 1994. С. 257–264.

ких полномочий предусматривалось создание общественно-государственного Фонда национального возрождения малочисленных народов, финансируемого за счет бюджетных и внебюджетных источников.

Отдельным разделом Закона Республики Карелия от 22 ноября 1991 г. № XII-10/256 «О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия» были определены направления государственно-частного содействия национальным поселениям по реализации мероприятий в сфере культуры, образования, внешних связей и подготовки кадров¹⁸. Правда, на практике нормы акта позволили создать лишь Вепскую национальную волость для коренной малочисленной общности¹⁹.

В настоящее время республиканские законы о национальных поселениях утратили силу. В свою очередь, Закон СССР о национальном развитии до сих пор действует²⁰ в неизменном виде, являясь тем самым одной из законодательных основ создания национальных административно-территориальных единиц. Правда, учитывая развитие как федеративных, так и законодательных основ Российской Федерации, представляется, что данный акт нуждается в значительном пересмотре.

Современное конституционно-правовое регулирование применительно к национальным меньшинствам умалчивает об их праве

¹⁸ К примеру, в области образования совместная деятельность могла быть направлена на: создание детских дошкольных учреждений с воспитанием на национальных языках, создание школ и классов с обучением на национальных языках, снабжение учебниками на национальных языках; в области культуры: создание национальных музеев, домов культуры, центров, проведение фестивалей и выставок и т.д.

¹⁹ Впоследствии Вепская национальная волость была упразднена. Вместо нее были образованы Шелтозерский, Рыборецкий и Шокшинский национальные сельские Советы. См.: постановление Верховного Совета Республики Карелия от 10 сентября 1992 г. № XII-14/396 «Об образовании Шелтозерского вепского национального сельского Совета» // Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1992. № 9–10. Ст. 396; постановление Верховного Совета Республики Карелия от 1 июня 1993 г. № XII-18/532 «Об образовании Рыборецкого вепского национального сельского Совета» // Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1993. № 7–8. Ст. 531; постановление Верховного Совета Республики Карелия от 1 июня 1993 г. № XII-18/532 «Об образовании Шокшинского вепского национального сельского Совета» // Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1993. № 7–8. Ст. 532.

²⁰ Применение указанного акта представляется допустимым с учетом ч. 2 разд. II Конституции РФ, в соответствии с которой законы и другие правовые акты, действовавшие на территории России до вступления в силу Конституции, применяются в части, ей не противоречащей.

на национальное административно-территориальное образование. При этом поправки в Конституцию РФ предопределили обязанность государства по защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей и гарантиям сохранения этнокультурного и языкового многообразия (ч. 2 ст. 69). Принимая во внимание данное положение и исходя из принципа самостоятельности местного самоуправления, определения территорий муниципальных образований с учетом исторических и местных традиций и отсутствия прямого запрета, можно предположить положительное решение вопроса создания таких муниципалитетов для компактно проживающих национальных меньшинств²¹.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²² не содержит норм ни о национальном характере местных поселений, ни о каких-либо специальных гарантиях для национальных меньшинств. В Законе разве что отмечается право муниципальных образований устанавливать символы, «отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности»²³.

Отраслевое законодательство ограниченно раскрывает сферу реализации культурно-языковых прав для национальных поселений и, главным образом, защищает коллективные этнические сообщества — народы. В частности, Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов в Российской Федерации»²⁴ позволяет использовать языки народов в официальном делопроизводстве по большей части лишь для республик (ч. 1, 2 и 4 ст. 16, ч. 1 и 2 ст. 18). Вместе с тем норма ст. 3 указанного Закона предусматривает возможность употребления «в местности компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территори-

²¹ Возможность создания подобных поселений отмечается и в научных исследованиях. См.: *Чернов С.Н.* Проблемы конституционно-правового статуса национальных районов в Республике Карелии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 46–49 // СПС «КонсультантПлюс».

²² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²³ Там же. Примечательно, что предыдущее законодательное регулирование предусматривало возможность закрепления в уставе муниципалитета вопросов организации местного самоуправления, обусловленных «компактным проживанием... национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций». См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

²⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

альных образований или живущего за его пределами... в официальных сферах общения» языка населения данной местности²⁵. Однако что включает в себя данная сфера, Закон не называет.

То же касается использования языка в наименованиях географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей в субъектах (помимо республик) «в необходимых случаях» (ст. 23). При этом ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»²⁶ предусматривает, что географические наименования на дорожных и иных указателях могут быть написаны на других языках народов Российской Федерации «с учетом интересов населения соответствующих территорий».

Иным образом складывается регулирование на уровне субъектов РФ, где проживают коренные малочисленные народы. Некоторые из них обладают или собственной государственностью (в виде автономных округов), или национально-территориальными образованиями. К последним относятся административно-территориальные единицы с особым статусом, трансформировавшиеся в рамках объединительного процесса регионов из автономных округов, и национальные муниципальные образования²⁷.

Например, Конституция Республики Саха (Якутия) предусматривает возможность создания национальных административно-территориальных образований в местах компактного проживания коренных малочисленных народов (ст. 43)²⁸. Аналогичные возможности установлены для коренных малочисленных народов в Красноярском крае²⁹. То же гарантируется конституциями Республик Карелия (ст. 10) и Алтай (ст. 69) для проживающих на их территориях этносов³⁰.

Уставы преобразованных Иркутской области, Забайкальского, Красноярского и Пермского краев содержат главы об административно-территориальных единицах с особым статусом. На таких террито-

²⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

²⁶ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

²⁷ См.: *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 326–327.

²⁸ Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (с изменениями на 26 мая 2021 г.) // Сборник законов Республики Саха (Якутия) за 1992 г. Ст. 90.

²⁹ Устав Красноярского края // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29 (250).

³⁰ Конституция Республики Карелия // Собрание законодательства РК. 2001. № 2. Ст. 106; Конституция Республики Алтай (Основной Закон) // Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 12. С. 9.

риях гарантируется использование родного языка в публичной сфере и СМИ, создание образовательных и культурных учреждений с изучением родного языка. При этом реализация данных положений относится к компетенции органов государственной власти субъектов РФ, некоторые из которых предусматривают специальные структуры³¹.

Вместе с тем лишь в Красноярском крае созданные районы являются муниципальными образованиями, имеющими самостоятельные органы местного самоуправления. Пермский законодатель на этот счет устанавливает лишь возможность создания единого муниципального образования³², остальные же региональные законодатели отмечают либо об осуществлении местного самоуправления с учетом особенностей административно-территориальной единицы с особым статусом³³, либо вообще не содержат такого упоминания³⁴.

В развитие конституционно-уставных положений о национальных поселениях приняты соответствующие законы только в Красноярском крае и Республике Саха (Якутия).

Так, в результате объединения Красноярского края с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами на территории нового субъекта были образованы одноименные районы с особым статусом. Он заключается в гарантировании учета интереса образованных территорий государственной властью, неизменности их границ, а также в обеспечении сохранения и развития национальной самобытности коренных малочисленных народов.

В целях реализации последнего Законом Красноярского края от 24 декабря 2015 г. № 9-4110 «Об административно-территориальных единицах с особым статусом»³⁵ установлены направления мер региональной государственной поддержки, касающиеся защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, сохранения и разви-

³¹ Например, в Пермском крае есть должность Главы Коми-Пермяцкого округа, совмещаемой министром Пермского края по делам Коми-Пермяцкого округа. В Усть-Ордынском Бурятском округе Иркутской области функционирует администрация округа, возглавляемая заместителем Губернатора Иркутской области.

³² Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // СЗ Пермского края. 2007. № 5 (ч. I).

³³ Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 125-33К «Устав Забайкальского края» // Забайкальский рабочий. 2009. № 30.

³⁴ Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. № 9.

³⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2015.

тия языков и т.д., инструменты представительства районов в Законодательном Собрании края и при Губернаторе.

Однако красноярское законодательство не предусматривает создания иных особых административно-территориальных образований национального характера. Здесь отличился лишь якутский законодатель, определивший статус национальных поселений коренных малочисленных народов — улуса (района) и наслега³⁶. Принятый соответствующий Закон устанавливает механизм создания национальных административно-территориальных образований, который в целом схож с существовавшим ранее карельским подходом. Правда, в Якутии образовать национальное поселение возможно при условии, что на такой территории проживает не менее 30% представителей национальной группы коренных малочисленных народов от числа всего населения. Но каким образом и на основе чего определяется такое количество, Закон не уточняет.

В свою очередь, Закон довольно подробно детализирует права национальных поселений и полномочия их органов местного самоуправления. Акцент сделан на обеспечение гарантиями коренных малочисленных народов в сфере традиционной хозяйственной деятельности, правами на землю и производными от них (пользование землей, водоемами, объектами животного и растительного мира, создание особо охраняемых природных территорий и т.д.).

Закон предусматривает положения об экономической и финансовой основе функционирования национального улуса и наслега, имеющие довольно декларативный и, на наш взгляд, спорный характер³⁷. Кроме того, не оговаривается порядок упразднения статуса националь-

³⁶ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. 207-3 № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. 2005. № 6.

³⁷ К примеру, ст. 18, посвященная государственной поддержке национальных административно-территориальных образований, говорит о том, что федеральный органы государственной власти и республиканские органы государственной власти «создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития национальных административно-территориальных образований и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное этническое самоуправление». Региональная норма, по сути, обязывает Федерацию оказывать содействие развитию национальных поселений, что, по нашему мнению, свидетельствует о выходе регионального законодателя за рамки своей компетенции.

ного поселения. Не ясно, сохраняется или прекращается данный статус для тех территорий, на которых по прошествии определенного времени процент проживающего коренного населения стал меньше 30.

В других же субъектах РФ актов, регулирующих статус поселений этнических сообществ, пока не принято — их отсутствие не препятствует юридическому и фактическому существованию подобных поселений. В настоящее время они созданы в Алтайском крае, Омской, Томской и Вологодской областях, Республиках Карелия и Бурятия. При этом в ряде регионов есть административно-территориальные образования, которые не имеют статуса национального, но фактически таковыми являются в силу проживания на их территории инонационального населения, давшего наименование поселению³⁸.

Подавляющее большинство уставов муниципальных образований этнических сообществ практически не содержит специальных положений, направленных на сохранение и развитие самобытности, языка и культуры национальных групп. Как правило, муниципальные правовые акты ограничиваются общим указанием на осуществление местного самоуправления с учетом исторических и местных традиций и (или) возможностью устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности³⁹.

Уставы красноярских районов с особым статусом устанавливают некоторые гарантии прав коренных малочисленных народов — создание территорий традиционного природопользования, использование консультативных и совещательных механизмов их участия на районном и местном уровнях, сохранение и развитие самобытности, языка и культуры⁴⁰.

³⁸ В Республике Дагестан — Агульский, Лакский, Ногайский, Рутульский, Табасаранский районы, в Карачаево-Черкесской Республике — Абазинский и Ногайский районы, в Ставропольском крае — Туркменский район и т.д. Помимо районов в некоторых субъектах образованы сельские поселения (например, Казахское сельское поселение Кош-Агачского района Алтайского края).

³⁹ Подобный подход используется, например, в уставах Немецкого национального района Алтайского края, Азовского немецкого национального района Омской области, Олонцкого национального района Республики Карелия.

⁴⁰ См.: Устав Эвенкийского муниципального района (принят Решением Районного Совета депутатов Эвенкийского муниципального района от 22 декабря 2005 г. № 27-3) // Эвенкийская жизнь. 2006. № 4/2; Решение Собрания Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района от 22 декабря 2005 г. № 02-0063 «О принятии Устава Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района» // Таймыр. 2005. № 155.

В некоторых уставах якутских наслегов и улусов также имеются нормы, закрепляющие защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни таких общностей, создание условий для сохранения самобытности, развития языков и культур⁴¹. Помимо прочего, в них отражаются традиционные названия органов местного самоуправления⁴². Как представляется, малое количество «этнических» норм в уставах якутских муниципальных образований нивелируется наличием специального регионального законодательства, предусматривающего дополнительные гарантии для национальных групп и соответствующие полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты их прав.

Здесь наряду с красноярской и якутской практиками следует обратить внимание и на подходы карельских муниципалитетов. На этом фоне выделяются уставы Пряжинского и Калевальского национальных районов Республики Карелия. В первом из них есть преамбула, в которой декларируется стремление к сохранению и развитию национальной культуры, языков, обычаев народов, традиционно проживающих на территории района, учет национальных особенностей района органами местного самоуправления при принятии решений, а также установление расходных обязательств по поддержке культуры, традиций и обычаев этнических сообществ⁴³.

Устав Калевальского национального района содержит норму об использовании карельского языка органами местного самоуправления⁴⁴. В частности, карельский язык может применяться в официальном делопроизводстве, в текстах документов (бланки, печати и т.д.) и вывесках наименований местных органов.

Таким образом, отечественное правовое регулирование создания национальных поселений характеризуется наличием трех возможных направлений его развития и закрепления особенностей статуса национальных административно-территориальных единиц. Первое — они

⁴¹ См.: Устав муниципального района «Оленекский эвенкийский национальный район» Республики Саха (Якутия). URL: <https://mr-olenekskij.sakha.gov.ru/olenekskij-rajon/ustav1> (дата обращения: 25.07.2021).

⁴² См.: Устав муниципального образования «Момский национальный наслег». URL: <https://moma.sakha.gov.ru/ob-omsu-rsja/ustav1> (дата обращения: 25.07.2021).

⁴³ См.: Устав Олонекского национального района. URL: <https://olon-rayon.ru/совет-олонекского-национального-муни-5/> (дата обращения: 25.07.2021).

⁴⁴ См.: Устав Калевальского национального района. URL: <https://visitkalevala.ru/omsu/municipal-nye-normativnye-pravovye-akty/ustav-polozhenija-reglamenty/> (дата обращения: 25.07.2021).

закрепляются только на региональном уровне и практически отсутствуют в актах местного уровня; второе — отсутствуют на уровне законодательства субъекта РФ и отражаются в муниципальных правовых актах; третье — полное отсутствие «национальной» характеристики административно-территориальных единиц, но которые в силу наименования и проживания на их территории инонационального населения, являются таковыми.

3. Практика зарубежных стран на примере Австрии, Германии и Венгрии

Рассматривая опыт зарубежных государств — участников РКЗНМ, следует отметить, что их конституционно-правовое регулирование исходит из характеристики национальных меньшинств как автохтонных этнических сообществ. Это подразумевает под собой, среди прочего, реализацию мер поддержки меньшинств на территории их традиционного проживания.

К примеру, в Австрии принят Закон об этнических группах, под действие которого подпадают хорваты, словенцы, венгры, чехи, словаки и рома⁴⁵. Помимо прочего, указанный акт определяет автохтонные поселения национальных меньшинств, где допускается двуязычие, причем использование родного языка разрешается не только в частной сфере, но и в государственных (в том числе судебных) учреждениях. Для этого предусмотрена возможность изучения родного языка в учебных заведениях. Наряду с этим в таких поселениях гарантируется установка двуязычных обозначений.

В соседней Германии правовое регулирование статуса этнических сообществ, главным образом, осуществляется на региональном уровне, а в их традиционных поселениях — еще и на уровне муниципалитетов. Например, на территории Саксонии и Бранденбурга проживает сорбский народ — один из четырех официально признаваемых национальных меньшинств Германии. В саксонском городе Баутцен для обеспечения и защиты прав лиц сорбской национальности при-

⁴⁵ См.: Volkgruppengesetz. Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich // BGBl. Nr. 396/1976. При этом автохтонными национальными меньшинствами считаются хорваты и венгры земли Бургенланд, а также словенцы Каринтии. В связи с этим положения Закона об этнических группах, касающиеся реализации прав меньшинств в местности их компактного проживания, распространяются, прежде всего, на указанные три общности.

нят Статут о продвижении сорбского языка и культуры⁴⁶. Акт предусматривает, в частности, использование:

- двуязычного наименования муниципалитета в официальном делопроизводстве;
- сорбского языка в публичной жизни, в географических наименованиях и указателях;
- национального сорбского флага наравне с муниципальными и земельными символами.

Помимо этого, Статут предусматривает создание специальной рабочей группы по сорбским делам, провозглашает стремление городских властей к сохранению и развитию сорбской культуры, а также поощряет создание сорбских школ и дошкольных заведений.

Интересен опыт и унитарной Венгрии. Статья 29 Конституции провозглашает право национальностей, подпадающих под защиту РКЗНМ и венгерского законодательства, создавать органы национального самоуправления. По замечанию Венецианской комиссии, такие структуры являются «стратегическими партнерами центральных и местных властей в решении конкретных вопросов политики меньшинств»⁴⁷.

Данный механизм заключается в создании независимого органа путем демократических выборов на местном, региональном и национальном уровнях. В его компетенцию входит отстаивание и представление интересов этнического сообщества, реализация консультативных и представительских функций национальностей в отношениях с органами власти. Такие органы способствуют не только публичному диалогу, но и использованию и изучению языка национальных меньшинств, в том числе в публичных органах, сфере образования, распространению и развитию их культуры.

Создание подобных институтов зависит от проживания на конкретной территории этнической группы, численность которой определяется по результатам переписи. В том случае, если количество представителей меньшинств недостаточно, то самоуправление создается на последующих уровнях. Таким образом, исключается возможность

⁴⁶ Satzung der Stadt Bautzen zur Förderung der sorbischen Sprache und Kultur. URL: <https://www.bautzen.de/fileadmin/media/ortsrecht/allgemeine-verwaltung/satzung-foerderung-sorbische-sprache-kultur-de.pdf> (дата обращения: 19.06.2021).

⁴⁷ Opinion No 671/2012 in the Act on the Rights of Nationalities of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012) // CDL-AD(2012)011. P. 10. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)011-e) (дата обращения: 30.09.2021).

непредставительства национальных меньшинств, и снижаются барьеры их участия в принятии решений.

Рассмотренные органы применительно к отечественной практике напоминают, скорее, консультативные советы национально-культурных автономий и саамские парламенты либо специализированные органы публичной власти, занимающиеся развитием межнациональных отношений. В этом смысле, опираясь на венгерский опыт, можно было бы в составе таких органов выделить подразделения, отвечающие за проведение политики в отношении исключительно национальных меньшинств.

4. Заключение

С учетом изложенного представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Право народов на самоопределение остается актуальным как с позиции механизмов его реализации, так и субъектного состава. В силу того, что на международно-правовом уровне данный вопрос не решен с точки зрения определения ключевых понятий, неоднозначным образом оно применяется и к иным этническим категориям, в том числе к национальным меньшинствам.

2. Такая ситуация свойственна российскому конституционно-правовому регулированию. Вместе с тем в России право на самоопределение имеет лишь внутренний характер — невозможно создание собственного государства с выходом из состава Федерации. В качестве форм реализации данного права выделяется национально-государственная и национально-культурная, а одним из инструментов — территориальная или экстерриториальная автономия.

3. Применительно к национальным меньшинствам допустимо говорить о создании национальных административно-территориальных единиц. Подобные национальные поселения представляют собой форму самоорганизации этнической общности и осуществления ей местного самоуправления с учетом и в целях сохранения своих национально-культурных и языковых особенностей и традиций.

4. Отечественное федеральное законодательство явным образом не закрепляет, но и не запрещает право этнических сообществ на национальные поселения. В то же время в большинстве своем урегулированы положения коллективных сообществ — народов, нежели представителей именно национальных меньшинств.

5. Аналогичным образом складывается регулирование на региональном уровне. Единичные примеры свидетельствуют о заинтересованности законодателей субъектов РФ обеспечивать право коренных малочисленных общностей на национальные поселения, наделяя органы публичной власти соответствующими полномочиями.

6. Тем не менее, исходя из существующих национальных административно-территориальных образований, возможно выделить три их категории: 1) обладающие особым статусом (преобразованные в результате объединения субъектов РФ); 2) официально обладающие статусом «национальный» и 3) не обладающие статусом «национальный», но фактически являющиеся таковыми в силу названия по иномациональному населению.

7. Анализ муниципальных правовых актов национальных административно-территориальных единиц свидетельствует об отсутствии специальных положений для национальных меньшинств, за исключением нескольких случаев. Представляется, что подобный подход уравнивает такие поселения с обычными муниципальными образованиями, снимая обязанности с органов публичной власти по дополнительной защите и поддержке местных этнических сообществ.

Требуется ли специальное регулирование в рассмотренной сфере, учитывая отсутствие запроса на национальный характер муниципальных образований? Полагаем, что да.

Во-первых, Российская Федерация взяла на себя обязательства в рамках РКЗНМ по защите национальных меньшинств. Во-вторых, Конституция РФ провозглашает защиту культурной самобытности всех этнических общностей и гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия (ст. 69). В-третьих, конституционные положения регулирование и защита прав национальных меньшинств определены как исключительный предмет ведения Федерации, а защита — как предмет совместного ведения (ст. 71 и 72).

В связи с этим разработка и использование различных инструментов, одним из которых являются национальные административно-территориальные единицы, поспособствовала бы реализации данных установлений. Впрочем, российское законодательство не ограничивает и не запрещает создание национальных поселений. Тем не менее представляется, что конституционно-правовое и отраслевое регулирование в данной сфере лишено конкретики и недостаточно обеспечивает реализацию культурно-языковых особенностей национальных меньшинств на территории их проживания.

Принимая во внимание отечественный историко-правовой опыт регулирования сферы национальных отношений, в особенности практику защиты прав коренных малочисленных народов, а также зарубежные примеры конституционно-правового регулирования статуса национальных меньшинств, для российских национальных меньшинств представляется целесообразным разработать нормативный правовой акт, предусматривающий:

- порядок и критерии создания и упразднения национальных поселений;
- установление особенностей реализации местного самоуправления, включая возможности сохранения и использования родного языка в делопроизводстве, наименованиях, обращениях, географических обозначениях, с определением порядка такого использования;
- содействие сохранению и поддержка со стороны органов публичной власти национальных культуры и традиций;
- создание учреждений образовательного и воспитательного характера с изучением родного языка, проведение культурных национальных мероприятий и праздников;
- иные меры и инструменты поддержки национальных меньшинств (в том числе финансовые) со стороны органов публичной власти;
- способы взаимодействия с иными «родственными» национальными административно-территориальными и государственными образованиями.

Отсутствие же заинтересованности в обеспечении прав этнических сообществ и их защиты, может привести к дискриминации, что нередко вынуждает их идти на крайние меры⁴⁸. Поэтому на федеральном уровне могли бы быть установлены общие направления и ориентиры политики и деятельности органов публичной власти в отношении национальных меньшинств, тогда как средства и способы защиты их прав следовало бы раскрыть в региональном законодательстве. Кроме того, учитывая, что речь идет в том числе о национальных поселениях, то целесообразно было бы еще больше вовлечь в эту сферу органы местного самоуправления, которые, подобно немецкой практике, могли бы принимать муниципальные правовые акты, касающиеся реализации отдельных прав этнических сообществ.

⁴⁸ В частности, после митингов и захвата дома республиканского правительства представителями абазинского национального меньшинства в Карачаево-Черкесской Республике был образован Абазинский район. Более подробно см.: *Казенин К.И.* «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М., 2009. С. 165–172.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и др. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011.

Бредихин А.В. Национальные районы в системе федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 32–35.

Ирхин И.В. Конституционно-правовые статусы территориальных автономий в государствах современного мира (Европа, Азия, Америка): Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов н/Д: Юж. фед. ун-т, 2019.

Казенин К.И. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009.

Кайкова О.К. Национальные районы и сельсоветы в РСФСР: исторический опыт Советского государства в решении проблемы национальных меньшинств в 1920–1941 гг.: Автореф. дисс. ... канд. историч. наук. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2007.

Кимличка У. Права меньшинств выходят на международный уровень // Сравнительное конституционное обозрение 2008. № 6 (67). С. 17–41.

Крылов Б.С. Проблемы защиты прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 17–25.

Кряжков В.А. Статус малочисленных народов России (правовые акты и документы). М.: Юрид. лит., 1994.

Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010.

Кряжков В.А. Право народов на самоопределение в Российской Федерации (На примере Республики Карелия) // Государство и право. 2020. № 4. С. 96–107.

Михалева Н.А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 9. С. 1307–1317.

Мочалов А.Н. Территориальная автономия и права национальных меньшинств: международные стандарты // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 121–132.

Нансо М.Б. Актуальные проблемы реализации права на самоопределение в современных условиях // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 26–35.

Нарутто С.В. Конституция, федерализм и единство государственно-правовой системы России // Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 83–92.

Чернов С.Н. Проблемы конституционно-правового статуса национальных районов в Республике Карелии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 46–49.

Barten U. What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations // Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 2015. Vol. 14. No. 1. P. 1–25.

Castellino J., Gilbert J. Self-determination, Indigenous Peoples and Minorities // Macquarie Law Journal. 2003. Vol. 3. P. 155–178.

Dinstein Y. Autonomy Regimes and International Law // Villanova Law Review, 2011. Vol. 56. P. 437–453.

Preda A. The Principle of Self-Determination and National Minorities, *Dialectical Anthropology* // *Dialectical Anthropology*, 2003. No. 27 (3/4). P. 205–266.

The Right to Self-determination. Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments / Study prepared by Aureliu Cristescu, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. United Nations. New York, 1981. P. 125.

REFERENCES

Barten, U. (2015). What's in a Name? Peoples, Minorities, Indigenous Peoples, Tribal Groups and Nations. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 14 (1), pp. 1–25. (in Eng.)

Bredikhin, A.V. (2016). Natsional'nyye rayony v sisteme federativnykh otnosheniy [National Regions in the System of Federal Relations]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State Power and Local Government], 10, pp. 32–35. (in Russ.).

Castellino, J. and Gilbert, J. (2003). Self-determination, Indigenous Peoples and Minorities. *Macquarie Law Journal*, 3, pp. 155–178. (in Eng.)

Chernov, S.N. (2020). Problemy konstitutsionno-pravovogo statusa natsional'nykh rayonov v Respublike Karelii [Problems of the Constitutional and Legal Status of National Regions in the Republic of Karelia]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and Municipal Law] 4, pp. 46–49. (in Russ.).

Cristescu, A. (1981). *The Right to Self-determination. Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments*. United Nations. New York. (in Eng.)

Dinstein, Y. (2011). Autonomy Regimes and International Law. *Villanova Law Review*, 56, pp. 437–453. (in Eng.)

Irkhin, I.V. (2019). *Konstitutsionno-pravovyye statusy territorial'nykh avtonomiy v gosudarstvakh sovremennogo mira (Yevropa, Aziya, Amerika)* [Constitutional and Legal Status of Territorial Autonomies in the States of the Modern World (Europe, Asia, America)]. The Doctor of Legal Sciences Thesis. Rostov-on-Don: South Federal University. (in Russ.).

Kaikova, O.K. (2007). *Natsional'nyye rayony i sel'sovety v RSFSR: istoricheskiy opyt Sovetskogo gosudarstva v reshenii problemy natsional'nykh men'shinstv v 1920–1941 gg.* [National Regions and Village Councils in the RSFSR: the Historical Experience of the Soviet State in Solving the Problem of National Minorities in 1920–1941]. The Candidate of Legal Sciences Thesis. Moscow: Lomonosov Moscow State University. (in Russ.).

Kazenin, K.I. (2009). “Tikhiye” konflikty na Severnom Kavkaze: Adygeya, Kabardino-Balkariya, Karachayevo-Cherkessiya [“Quiet” Conflicts in the North Caucasus: Adygea, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia]. Moscow: REGNUM. (in Russ.).

Kimlichka, W. (2008). Prava men'shinstv vykhodyat na mezhdunarodnyy uroven' [The Rights of Minorities Go to the International Level]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye* [Comparative Constitutional Review], 6 (67), pp. 17–41. (in Russ.).

Kryazhkov, V.A. (1994). *Status malochislennykh narodov Rossii (pravovyye akty i dokumenty)* [The Status of the Small Peoples of Russia (Legal Acts and Documents)]. Moscow: Legal Literature. (in Russ.).

Kryazhkov, V.A. (2010). *Korennyye malochislennyye narody Severa v rossiyskom prave* [Indigenous Small-Numbered Peoples of the North in Russian Law]. Moscow: Norma. (in Russ.).

Kryazhkov, V.A. (2020). Pravo narodov na samoopredeleniye v Rossiyskoy Federatsii (Na primere Respubliki Kareliya) [The Right of Peoples to Self-determination in the Russian Federation (On the Example of the Republic of Karelia)]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 4, pp. 96–107. (in Russ.).

Krylov, B.S. (2001). Problemy zashchity prav natsional'nykh men'shinstv v Rossiyskoy Federatsii [Problems of Protecting the Rights of National Minorities in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Russian Law Journal], 8, pp. 17–25. (in Russ.).

Mikhaleva, N.A. (2013). Konstitutsiya 1993 g. — yuridicheskaya model' nastoyashchego i budushchego Rossii [1993 Constitution — a Legal Model of the Present and Future of Russia]. *Lex Russica*, 9, pp. 1307–1317. (in Russ.).

Mochalov, A.N. (2017). Territorial'naya avtonomiya i prava natsional'nykh men'shinstv: mezhdunarodnyye standarty [Territorial Autonomy and the Rights of National Minorities: International Standards]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Russian Law Journal], 10, pp. 121–132. (in Russ.).

Napso, M.B. (2016). Aktual'nyye problemy realizatsii prava na samoopredeleniye v sovremennykh usloviyakh [Actual Problems of Realizing the Right to Self-determination in Modern Conditions]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Russian Law Journal], 1, pp. 26–35. (in Russ.).

Narutto, S.V. (2018). Konstitutsiya, federalizm i yedinstvo gosudarstvenno-pravovoy sistemy Rossii [Constitution, Federalism and the Unity of the State Legal System of Russia]. *Lex Russica*, 11, pp. 83–92. (in Russ.).

Preda, A. (2003). The Principle of Self-Determination and National Minorities, Dialectical Anthropology. *Dialectical Anthropology*, 27 (3/4), pp. 205–266. (in Eng.)

Zorkin, V.D. ed. (2011). *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynyy)* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized)]. Moscow: Norma, Infra-M. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Суханов Кирилл Алексеевич — аспирант Департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

AUTHOR'S INFO:

Kirill A. Sukhanov — Post-Graduate Student of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Суханов К.А. Национальные административно-территориальные образования — атавизм или потенциал для самоорганизации национальных меньшинств?// Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 5. С. 164–187. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-sukhanov

FOR CITATION:

Sukhanov, K.A. (2021) National Administrative Territorial Units — Atavism or Potential for Self-Organization of National Minorities? *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16(5), pp. 164–187. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5-sukhanov