ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

Выпуск 3 (72). 2021. Том 11

Журнал «Вопросы национальных и федеративных отношений»
включен в перечень рецензируемых научных изданий ВАК,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты на соискание ученой степени
кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук
по политическим и историческим наукам

МОСКВА, 2021

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

**Вячеслав Александрович
МИХАЙЛОВ**

Председатель Совета, д.и.н., профессор,
зав. кафедрой национальных и федеративных
отношений РАНХ и ГС при Президенте РФ

Редакционный Совет

**Рамазан Гаджимурадович
АБДУЛАТИПОВ**

д.ф.н., постоянный представитель Российской Федерации
при Организации Исламского сотрудничества

**Любовь Федоровна
БОЛТЕНКОВА**

д.ю.н., профессор РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Владимир Иванович
ВАСИЛЕНКО**

д.п.н., профессор Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

**Владимир Александрович
ВОЛОХ**

д.п.н., профессор Государственного университета
управления

**Вадим Витальевич
ГАЙДУК**

д.п.н., профессор Башкирского государственного
университета

**Леокадия Михайловна
ДРОБИЖЕВА**

д.и.н., руководитель Центра исследования
межнациональных отношений Института Социологии
ФНИСЦ РАН

**Владимир Юрьевич
ЗОРИН**

д.п.н., руководитель Центра по научному взаимодействию
с общественными организациями, СМИ и органами
государственной власти ИЭА РАН

**Раушан Мухахановна
КАНАПЬЯНОВА**

д.п.н., профессор кафедры международного
культурного сотрудничества МГИК

**В. Микаэль
КАССАЕ НЫГУСИЕ**

д.и.н., профессор кафедры теории и истории
международных отношений Российского
университета дружбы народов

**Геннадий Яковлевич
КОЗЛОВ**

д.и.н., профессор Рязанского государственного
университета им. С.А. Есенина

**Игорь Георгиевич
КОСИКОВ**

д.и.н., главный научный сотрудник Института
этнологии и антропологии РАН

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета
дружбы народов

**Марина Николаевна
МОСЕЙКИНА**

д.и.н. профессор, заведующая кафедрой истории России
Российского университета дружбы народов

**Александр Данилович
НАЗАРОВ**

д.и.н., профессор, зам. руководителя кафедры
по научной работе Московского авиационного института

**Дарья Вячеславовна
ПЕРКОВА**

к.п.н., ответственный редактор

**Александр Васильевич
ПОНЕДЕЛКОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии
и этнополитики Южно-Российского института
управления – филиал РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Дмитрий Егорович
СЛИЗОВСКИЙ**

д.и.н., профессор кафедры истории России Российского
университета дружбы народов

**Шукран Саидовна
СУЛЕЙМАНОВА**

д.п.н., профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

**Жибек Сапарбековна
СЫЗДЫКОВА**

д.и.н., профессор, заведующая кафедрой стран
Центральной Азии и Кавказа Института стран Азии
и Африки Московского государственного университета имени
М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала

Редакционная коллегия

Главный редактор – СУЛЕЙМАНОВА Ш.С.,

д.п.н., профессор РАНХиГС

Члены ред. коллегии:

Волох В.А. (зам. главного редактора),
Сыздыкова Ж.С. (зам. главного редактора),
Перкова Д.В. (ответственный редактор),
Болтенкова Л.Ф., Дробичева Л.А.,
Слизовский Д.Е.

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство
«Наука сегодня»

ЖУРНАЛ ВКЛЮЧЕН

В ПЕРЕЧЕНЬ ВАК РФ

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере массовых коммуникаций,
связи и охраны культурного
наследия

Регистрационный номер
ПИ № ФС77-47487
от 25 ноября 2011 г.

Журнал издается ежемесячно

Журнал включен в базу РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)

Включен в каталог
Ulrich's Periodicals Directory

Пятилетний импакт-фактор
журнала: 1,006

Адрес редакции:
115598, г. Москва, ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4, цокольный этаж,
помещение I, комната 7-1, офис 4

Тел.: (910) 463-53-42

www.etnopolitolog.ru

E-mail: etnopolitolog@yandex.ru

Мнение авторов может
не совпадать с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи, публикуемые
в журнале подлежат обязательному
рецензированию.

Ответственный редактор

Перкова Д.В.

Компьютерная верстка

Анциферова А.С.

Подписано в печать 25.03.2021.

Формат 60×84/8. Объем 24,3.

Печать офсетная.

Тираж – 1000 экз.

(1-й завод – 500 экз.)

Заказ № 0000

Отпечатано в типографии

ООО «Белый ветер»

115054, г. Москва, ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

ISSN 2226-8596 (print)

12 выпусков в год и

2 выпуска в год переводной (англ.) версии

Языки: русский, английский

<http://etnopolitolog>

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ

Включен в каталог периодических изданий Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>)

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals

Library Cyberleninka

Подписной индекс издания в каталоге агентства Роспечать 70114

Цели и тематика

Журнал *ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ* – периодическое международное рецензируемое научное издание в области политических исследований. Журнал является международным как по составу редакционного совета и редколлегии, так и по авторам и тематике публикаций.

Научный журнал издается с 2011 года в издательстве «Наука сегодня». С 2018 года издается переводная (англ.) версия журнала. С момента своего создания, журнал ориентировался на высокие научные и этические стандарты и сегодня является одним из ведущих политологических журналов России.

Цель журнала – способствовать научному обмену и сотрудничеству между российскими и зарубежными политологами.

Журнал предназначен для публикации результатов фундаментальных и прикладных научных исследований. Тематическая направленность журнала отражается в следующих постоянных рубриках: «Отечественная история, этнология и этнография», «История международных отношений и мировой политики», «История и философия политики», «Политические институты, процессы и технологии», «Политическая культура, этнополитика и идеологии», «Политические проблемы международных отношений и глобализации».

Формат публикаций: научные статьи, обзорные научные материалы, материалы круглых столов, научные рецензии, научные сообщения, посвященные исследовательским проблемам в сфере политики и политологии.

В своей деятельности редакционный совет и редколлегия журнала руководствуется принципами, определяемыми ВАК России для научных журналов, в том числе: наличие института рецензирования для экспертной оценки качества научных статей; информационная открытость издания; наличие и соблюдение правил и этических стандартов представления рукописей авторами.

Целевой аудиторией журнала являются российские и зарубежные специалисты-политологи, а также аспиранты и магистры, обучающиеся по направлениям политология, государственное и муниципальное управление и международные отношения.

Журнал строго придерживается международных стандартов публикационной этики, обозначенных в документе *COPE (Committee on Publication Ethics)* <http://publicationethics.org>

Полные сведения о журнале и его редакционной политике, требования о подготовке и публикации статей, архив (выпуски с 2011 года) и дополнительная информация размещена на сайте: <http://etnopolitolog.ru>

Электронный адрес: etnopolitolog@yandex.ru

ISSN 2226-8596 (print)

12 issues a year plus

2 issues a year of the translated (eng.) version

Languages: Russian and English

<http://etnopolitolog>

Included in the list of peer-reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation

Included in the Ulrich's Periodicals Directory

Materials of the journal are placed on the RSCI platform of the Russian scientific electronic library – Electronic Journals Library Cyberleninka

Subscription index of the journal in the Rosspchat Agency catalogue is: 70114

Objectives and themes

Academic journal “*Issues of National and Federative Relations*” is an international peer-reviewed scientific periodical in the field of political studies. The journal has an international character because of the composition of its Editorial Board, its editors, its contributing authors and topics of its publications.

The scientific journal is published since 2011 at the “Publishing House “Science Today”. Translated (eng.) version of the journal is published since 2018. Since its inception, the journal was guided by high scientific and ethical standards and today it is one of the leading political science journals in Russia.

The purpose of the journal is to promote scientific exchange and cooperation between Russian and foreign political scientists.

The journal is intended for the publication of the results of fundamental and applied scientific research. Thematic focus of the journal is reflected in the following permanent headings: “Domestic history, ethnology and ethnography”, “History of international relations and world politics”, “History and philosophy of politics”, “Political institutions, processes and technologies”, “Political culture, ethnopoltics and ideologies”, “Political problems of international relations and globalization.”

Format of publications: scientific articles, reviews, scientific materials, materials of round tables, scientific reviews, scientific reports devoted to research problems in the field of politics and political science.

The Editorial Board and the editors of the journal in their activities are guided by the principles defined by VAK of Russia for scientific journals, including: presence of the institute of peer review for the expert quality assessment of scientific articles; information openness of the publications; availability and compliance with the rules and ethical standards for the submission of manuscripts by the authors.

The target audience of the journal is Russian and foreign specialists-political scientists, as well as graduate students and masters in the fields of political science, state and municipal management and international relations.

The journal strictly adheres to the international publishing standards and publication ethics identified in the *COPE (Committee on Publication Ethics)* document. <http://publicationethics.org>.

Full details of the journal and its editorial policy, requirements to the preparation and publication of articles, archive (issues since 2011) and additional information are available on the website: <http://etnopolitolog.ru>

E-mail address: etnopolitolog@yandex.ru

ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ, ЭТНОЛОГИЯ И ЭТНОГРАФИЯ

- Емельянова А.А.** Сезонность браков мещан
в Москве в первой половине XIX в.
(на материале Никитского сорока) 702
- Занозин Н.В.** Формирование и развитие
номенклатуры Горьковского обкома партии
в послевоенный период (1945-1953 гг.) 709
- Кузнецов В.Н.** Значение предпринимательства
в развитии внутренней торговли на Северо-Западе России
во второй половине XIX века 719
- Емельянова Е.А., Погорелов С.С.** Политика советской власти
в отношении русской православной церкви на Кубани
в 1920-1940 годы XX века 730
- Бровченко И.Ю.** Практический аспект
православно-католического диалога
в политике современности 735
- Ванькина Е.А.** К вопросу о выборах мировых судей
в провинциальных уездах Российской империи 744
- Евстратов М.В.** Подготовка младшего
командного состава РККА в период реорганизации
1939-июнь 1941 гг. некоторые аспекты 753
- Ильясов Л.М.** Древние и средневековые
культовые сооружения Чечни 762
- Крупская О.А.** Польский вопрос
и особенности русско-польских отношений в XIX веке 771
- Титерина В.К.** Динамика внешнеполитического
курса России в конце XVII начале XVIII вв. 777
- Чичерин Р.Г.** Образ США в российском политическом
руководстве времен правления Б.Н. Ельцина 782
- Пищук М.Д.** «Год первый»: Госкомнац России
и его деятельность по защите русскоязычного населения
на постсоветском пространстве в 1992 году 791
- Шиматюк О.А.** Формирование энергетического диалога
между Европейским Союзом и Российской Федерацией
в 1990-2000-х гг. 801

ТЕОРИЯ, ФИЛОСОФИЯ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ

- Болтенкова Л.Ф.** Библия как источник права (часть шестая) 810

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА И ЭТНОПОЛИТИКА

- Никлаус А.А.** Роль культурного самоопределения территориальных
меньшинств в процессе формирования внутрирегионального
пространства государств: отечественный и европейский опыт 826

Цветкова О.В. Нациестроительство и языковая политика в современной России (по материалам этносоциологического исследования).....	835
---	-----

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Рубан Л.С. Влияние внешних факторов на развитие Российской Федерации в условиях новой социальной реальности.....	844
Попов С.И., Ершов Н.А., Омерович А.Р. Протестный потенциал как инструмент предвыборной кампании (Часть II: Выборы в Государственную Думу 2021 года. Прогнозы)	853
Алсалиби Риваа Мухаммад Салем. Этнические группы на страницах социальных сетей в России	859
Шихер Н.Д. Институциональные формы государственно-конфессионального взаимодействия в современной России	874
Линдо А.В. Политика трудовой миграции в регионах: сетевая теория в контексте принятия политических решений	884

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ВНЕШНЕЙ И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Моисеев А.В., Шангараев Р.Н. Межгосударственное сотрудничество по снижению рисков глобальных ядерных угроз: концепции и практика.....	892
Альжаруан Мохд Хиер Джаруан. Иранские международные альянсы в контексте сирийского кризиса: российско-иранские отношения	900
Шолкова М.А. Деятельность Японии в сфере миротворчества.....	905
Семенова О.В. Моделирование во внешнеполитической деятельности	910
Абахра Мушир Ибрагим Хасан, Шехада Мо Мин Т.Ф. Распространение демократии как метод внешней политики США на Ближнем Востоке	916
Новикова К.А. Эволюция фактора социальных медиа в протестах на территории Испании	925
Бирюков П.Э. Реализация национальных интересов России в международных транспортных коридорах.....	933
Капитонов А.А. Влияние итогов президентских выборов 2020 года в США на реализацию целей в области устойчивого развития в национальном и глобальном измерениях	943
Полтавцева О.Н. Новые медиа и политическая коммуникация в Италии. Сильвио Берлускони, Беппе Грилло, Маттео Сальвини	961

Овчинников Д.С., Шпак М.С., Нечай Е.Е. Северный поток-2: политические противоречия коммерческого проекта.....	966
РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД ПРОЧИТАННЫМ	
Медведев Н.П. К вопросу о сущности понятия «нациестроительство». Размышления над прочитанным	974
КОНФЕРЕНЦИИ	
Караев Т.М. Конференция, посвященная наследию осетинского поэта и мыслителя К.Л. Хетагурова «Весь мир – мой храм»	981
НАШИ АВТОРЫ	985
ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ	992

DOI 10.35775/PSI.2021.72.3.015

УДК 32.327

А.А. НИКЛАУС

кандидат политических наук, доцент,
декан факультета управления интеллектуальной
собственностью Российской государственной академии
интеллектуальной собственности,
Россия, г. Москва

РОЛЬ КУЛЬТУРНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА ГОСУДАРСТВ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

В статье предпринята попытка осмысления и анализа основных взглядов и подходов к проблеме обеспечения прав территориальных меньшинств на самоидентификацию и самоопределение в современных государствах. Кроме того, разобраны ключевые направления по оптимизации территориального устройства государств Европы.

Вместе с тем в статье проведен комплексный анализ нормативно-правовых документов, регулирующих региональную политику и территориальную оптимизацию Европейского Союза, как, например, Европейская Хартия местного самоуправления, Европейская хартия региональной демократии, Европейская Хартия региональных языков, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и т.д.

На основании проведенного анализа политико-правовой практики европейских стран автором предложены выводы и обобщения о потенциальной и актуальной возможности применения механизмов и технологий обеспечения прав территориальных меньшинств в отечественном политическом процессе.

Ключевые слова: *регион, ЕС, федерализм, пространство государства, территориальное устройство, региональная политика.*

По мере демократизации государств все большее значение в региональной политике и государственном управлении придается участию общественности. К примеру, в статье 5 Европейской Хартии местного самоуправления зафиксировано, что изменения границ территорий местного самоуправле-

ния не могут осуществляться без предварительного выяснения мнения населения соответствующих территорий, путем проведения референдума, если это разрешается законом. В то же время в пояснительной записке к Хартии указано, что порядок и время консультаций должны быть такими, чтобы местные власти имели реальную возможность влияния, но, вместе с тем, чрезвычайные обстоятельства могут и помешать такому требованию о консультациях. Тогда консультации должны проводиться непосредственно с соответствующим органом или органами власти или опосредованно – при посредничестве их объединений, если речь идет о нескольких органах власти.

Предложения по изменению границ, среди которых самая сложная – это объединение с другими территориальными образованиями, является, очевидно, важнейшими политическим вопросом как для органов власти, так и для населения. Хотя в большинстве стран местный уровень власти не обладает правом вето на такого рода изменения и преобразования, отметим, что очень важно, чтобы предварительно проводились прямые или косвенные консультации по этим вопросам именно с муниципальными образованиями, коммунами и т.д. Референдумы, на наш взгляд, смогут обеспечить соответствующие процедуры для проведения таких консультаций, однако во многих странах отсутствует необходимый правовой инструментарий. Там, где законодательство не предусматривает обращение к обязательному референдуму, можно использовать другие формы консультаций [1. С. 6].

Развивая эту позицию, статья 16 проекта Европейской хартии региональной демократии также закрепляет, что территория региона не может быть изменена без его предварительного согласия, которое проявляется через использование процедур прямой демократии, предусмотренные внутренним законодательством. В случае проведения территориальной реформы в масштабах всей страны, ясно выраженное согласие каждого региона может быть заменено консультациями со всеми заинтересованными регионами в соответствии с процедурами, предусмотренными национальным законодательством. К тому же государства должны сделать там, где это нужно, чтобы задачи, методы и результаты процесса изменений соответствовали обязательствам государств по Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств и Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Анализ указанных норм свидетельствует, что изменение территориальной основы публичной власти может быть осуществлено, во-первых, через совершенствование действующей системы территориального деления (например, из-за изменений границ между территориальными единицами одного уровня, через создание (ликвидацию) территориальной единицы в составе существующих); во-вторых, из-за масштабной территориальной реформы внутри страны, что приводит к созданию новых видов территориальных единиц того или иного уровня.

Относительно первого варианта европейские требования содержат достаточно жесткое требование о необходимости получения согласия территории через те или иные формы прямой демократии. Европейские нормы не закрепляют конкретный механизм непосредственного участия граждан в связи с тем, что в разных странах Европы национальное законодательство закрепляет различные ее формы. Однако, наиболее эффективной и наиболее распространенной среди последних является институт референдума.

Механизм осуществления территориальных преобразований в рамках второго варианта также ориентирован на выявление позиции регионов. Однако, здесь закрепляется более общая формула – консультирование [2. С. 107-125; 3. С. 215-255]. Это может находить свое воплощение, в частности, в консультативном опросе, что не имеет исключительно юридической силы, или в общенациональных консультативных органах с участием представителей регионов, из-за решения региональных представительных и исполнительных органов и тому подобное.

Как пример, Проект Европейской хартии предполагает три возможных варианта обеспечения территориальной основы самоуправления. Среди них:

а) изменение территорий регионов или полномочий региональных властей может осуществляться исключительно по правилам и процедурам, предусмотренным в Конституции (федеральная форма регионализации);

б) изменение территорий регионов или полномочий региональных властей может осуществляться исключительно по правилам и процедурам, предусмотренным в Конституции или законе (децентрализованная форма регионализации);

в) границы самоуправления определяются решениями органов местного самоуправления (межкоммунальная форма регионализации).

Указанный стандарт, уже нашел свое воплощение в многочисленных политико-правовых документах Совета Европы [6], что приводит к необходимости его реализации в территориальном процессе стран.

Так, в п. 5.1. «Основных принципов и общих принципов самоуправления», которые были утверждены на 28 заседании Руководящего комитета по вопросам местной и региональной демократии Совета Европы (2001 г.) Определено, что региональные границы не могут быть изменены без предварительных консультаций с регионом (ами), что может предусматривать проведение референдума.

Существенное значение для воплощения указанных стандартов несет Рекомендация (2004) 12 Комитета Министров Совета Европы о процессах реформирования территории и / или структуры местных и региональных властей.

Согласно ей, интересы местного и регионального сообщества должны проявляться на этапах выработки проекта реформы, принятия решения о ее проведении, внедрения и оценки.

В частности, подготовительный этап территориального реформирования, должен заключаться в основательном анализе пяти основных параметров: размера территориальных единиц, полномочий органов власти, которые образуются в их пределах, степени организационной автономии территориальных единиц, финансовой и организационной основы управления в территориальных единицах. Указанные параметры взаимосвязаны и, соответственно, изменение одного из них влечет за собой изменение второго или нескольких других. Подготовительный этап имеет целью достижение среди участников и других сторон, заинтересованных в изменениях достаточной степени согласия, что позволит определить цель реформы.

Исходным пунктом рассмотрения вопроса о территориальных изменениях должно быть решение вопроса о размере территориальных единиц и их полномочий, ведь без этого невозможно формулировки четкой стратегии дальнейших действий. Так, к примеру, Комитет Министров Совета Европы в вопросах размера исходит из того, что:

а) размер территориальных единиц оказывает существенное влияние как на возможность органов власти эффективно выполнять свои задачи, так и на эффективность применения демократических средств управления;

б) в поисках достижения оптимального размера, нужно исходить из того, что нет никакого стандарта оптимального размера, который можно было бы использовать для всех без исключения ситуаций. Оптимальный размер зависит от таких факторов, как: распределение полномочий между звеньями управления, степень финансовой автономии, существование систем финансового выравнивания и тому подобное;

в) неизбежно отклонение от оптимального размера территориальных единиц может до некоторой степени компенсироваться благодаря альтернативным мерам, в частности внутренней децентрализации и деконцентрации в больших образованиях, а также создание организационной модели и налаживания сотрудничества между небольшими территориальными образованиями;

г) влияние размера территориальных единиц может иметь различный характер, даже противоположный ожидаемому, если говорить об эффективности и действенности оказания услуг или изменение качества местного и регионального управления. Более того, влияние размера на эффективность и действенность может различаться между отдельными различными полномочиями или политическими сферами;

д) нет ни одной четкой связи между размером и эффективностью оказания услуг: крупные территориальные единицы могут выигрывать от эффекта масштаба, но вне определенной черты образуется большая бюрократическая система, которая влияет на эффективность и действенность;

е) нет ни одной четкой связи между размером и качеством местной и региональной систем управления. Личное участие граждан может быть

успешным в небольших территориальных единицах, тогда как коллективное участие при этом оказывается ниже. В крупных регионах внутренняя децентрализация и деконцентрация могут помочь улучшить участие (например, избранным органам власти районного уровня в городах):

и) существует единственная четкая связь между размером и финансовой/бюджетной автономией – очень малые территориальные единицы почти не имеют финансовой независимости вследствие низкого дохода и высоких накладных расходов;

ж) важными указателями оптимального размера есть, как уровень удовлетворения предоставлением услуг, так и уровень надежности и умения органов местной и региональной властей реагировать;

з) Е-правительства (так называемые интерактивные страницы публичных органов власти, с помощью которых происходит общение с обществом) могут влиять на взаимосвязь между размером территориальных единиц, с одной стороны, так и предоставлением услуг и качеством местной и региональной систем управления, с другой. Кроме этого, новые технологии способствуют сотрудничеству и общественной деятельности на высшем уровне. Одновременно Е-правительства увеличивают для граждан возможность непосредственного оперативного участия;

к) влияние возможного изменения размера территориальной единицы следует рассматривать как в рамках эффективности и действенности предоставления услуг, так и эффективности местной и региональной системы управления. Такое рассмотрение должно также стать предметом глубокого анализа еще до принятия каких-либо решений. Это рассмотрение должно учитывать последствия эффективности и действенности во всех отдельных сферах политики или полномочий так же, как влияние на управление в местной общине;

л) если территориальные единицы слишком малы, в силу определенных аспектов, то как выход может быть рассмотрено объединение и сотрудничество с другими территориальными единицами. Такое сотрудничество может быть горизонтальным, вертикальным и трансграничным (если соответствующее национальное законодательство это позволяет);

м) если орган местного или региональных властей учитывая определенные аспекты слишком большой, выходом из положения могут стать внутренняя децентрализация и деконцентрация;

н) если слияние малых территориальных единиц является целесообразным решением, нужно уделить внимание, учитывая историю и традиции, созданию такой новой институциональной структуры, при которой ощущение принадлежности населения к предварительно существующим образованиям, по возможности, сохранилось бы.

Все вышесказанное необходимо совмещать с тем аспектом, что этническое многообразие оказывает серьезное влияние на асимметричность

федерации. Народами, населяющими страну, сохраняется своя культура, язык, религия, и существует естественное объективное стремление, чтобы государство учитывало их интересы в данных сферах, и всесторонне содействовало их практическому развитию. При этом необходимо учитывать, что субъектами, сформированными по национальному принципу, объективно решается более широкий круг задач, который связан с поддержанием культурного своеобразия населяющих их народов, чем мононациональной области [4. С. 78-93].

Следует помнить, что идентичность государства и народа воспринимается как особый конструкт, который в полном объеме всесторонне отражает особое положение страны как в историческом развитии, так и на международной арене [5. С. 63-69].

С точки зрения современных подходов, реформы, основанные на добровольном участии органов местной или региональной власти определенного уровня, являются более желанными, чем реформы по законодательному решению высшего органа власти вопреки желанию низшего звена власти. Но для осуществления успешной реформы, инициатива «снизу-вверх» может быть дополнена решением высшего органа власти, даже вопреки воле некоторых низших органов власти, участвующих в реформировании. Для успешности реформы инициатива «сверху-вниз» должна искать добровольную поддержку соответствующего звена территориальной администрации, которая подлежит реформированию. Вместе с тем, слияние и другие реформы, связанные с изменением границ территориальных единиц, необходимо осуществлять только в соответствии с принципами, гарантированными для местного самоуправления (например, консультации с соответствующими местными общинами, возможно, через референдум). Но это не значит, что центральные органы власти не могут создавать положительные стимулы органам местной или региональной власти для сотрудничества, слияния, децентрализации или участия в деконцентрации.

Подготовка, принятие решений, осуществления и оценки любой территориальной реформы должны основываться на институциональном диалоге между органами власти различных уровней, который должен соответствовать требованиям эффективности, прозрачности, подотчетности, представительского характера и действенности. Участники институционального диалога должны быть подотчетны официально избранному органам власти (собранию). С целью обеспечения эффективности институционального диалога нужно, чтобы:

- он проходил в нужное время;
- он происходил на основе четко определенных процедур;
- вся соответствующая информация была бы доступной для всех участников, в частности соответствующие даты, повестка дня и мероприятия должны быть известны заранее;

- результаты следует рассмотреть в процессе итогового принятия решения;

- при условии уважения норм публичного доступа к информации, и с целью обеспечения необходимого уровня доверия между участниками, необходимо обеспечить доступ общественности к информации о процессе реформы, а также требуется согласие между всеми участниками.

С целью обеспечения представительного характера диалога надо привлекать к нему все уровни местной или региональной власти, имеющих соответствующий интерес, независимо от их политической принадлежности. Участие в диалоге вообще не должно ограничиваться только теми, кто принадлежит к политическому большинству. Поскольку участники представляют органы местной или региональной власти, они должны представлять именно эти органы местной или региональной власти.

Стоит помнить, что при изучении геопространственной (территориальной) организации общества в поле зрения исследователей попадает неопределенное количество элементов, каждый из которых подвластен моноразвитию, что в итоге может обусловить трансформацию всей геопространственной (территориальной) организации общества.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать определенные объективные выводы относительно недостатков организации внутрирегионального пространства Российской Федерации, часть из которых являются объективными, а также усиливаются проблемами, которые складываются в системе отечественного территориального устройства. Существующая модель внутрирегионального пространства в России характеризуется внутренними противоречиями: с одной стороны, сочетанием организационно-правовых форм, доставшихся в наследство от советских времен с моделями, сформированными в период новейшей российской государственности; с другой стороны, новейшие модели публичного управления на территориальном уровне не системно сочетают заимствования из нескольких, иногда прямо противоположных, западных моделей обустройства внутрирегионального пространства. На наш взгляд, к основным недостаткам административного устройства Российской Федерации можно отнести следующие:

- отсутствие полноценного института самоуправления на районном и областном уровне вследствие непризнания здесь территориальных общин. Указанное не позволяет в полной мере реализовать региональные и субрегиональные интересы, что входит в противоречие с демократической направленностью новейшей российской государственности;

- дуализм публичной власти на областном, районном уровнях и в городах (со специальным статусом и областного значения) в результате существования системы органов государственной исполнительной власти наряду с органами местного самоуправления. Это приводит к многочисленным открытым и латентным конфликтам между двумя институтами, что

разбалансирует управленческую систему, уменьшая эффективность управленческих решений;

- дуализм исполнительной власти в областях и районах в результате сосуществования органов государственной исполнительной власти общей компетенции (местных государственных администраций) и территориальных органов министерств и других центральных органов исполнительной власти. Указанный дуализм приводит к эрозии исполнительного механизма государственной власти;

- двойственный характер подчиненности государственной исполнительной власти;

- неучет принципа субсидиарности при распределении компетенции между территориальными уровнями, что является следствием устойчивой тенденции смещения компетенции и центров предоставления услуг на более высокий территориальный уровень;

- неразвитость горизонтальных связей между территориальными единицами, что приводит к ослаблению организационных возможностей реализации общих интересов;

- организационная неразделенность регулятивных, исполнительных, контрольных функций и полномочий в системе органов публичной власти на территориальном уровне, что вызывает снижение эффективности управления;

- наличие контрольно-надзорных полномочий как у органов общей компетенции, так и у органов специальной компетенции (инспекции, службы), что влечет ослабление государственного контроля за законностью и эффективностью реализации государственной политики;

- ограниченность делегирования полномочий общественным организациям, что приводит к неразвитости институтов гражданского общества;

- наличие гипертрофированной делегированной компетенции у исполнительных органов;

Вследствие этих и других факторов фактически нереализованным является конституционный принцип территориального устройства Российской Федерации – органичное сочетание принципов централизации и децентрализации в осуществлении публичной власти, с учетом социально-экономических, экологических, исторических, социокультурных и т.д. особенностей регионов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Гоцко Т.В. Ключевые тренды развития местного самоуправления в современных условиях // Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий. Материалы IV международной научно-практической интернет-конференции. г. Вологда, 15-17 мая 2019 г. Litres, 2021.

2. Кочетков Е.Е. Российский асимметричный федерализм: в поисках модели оптимизации // Вестник Российской нации. 2012. № 6 (26).

3. Кочетков Е.Е. Политические форсы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. № 1 (33).

4. Панов А.А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // LEX RUSSICA (Русский закон). 2017. № 1 (122).

5. Тихонов В.Г. Идентичность Российской Федерации в рамках посланий Президента РФ Федеральному собранию // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. Т. 14. № 4.

6. <https://www.coe.int/en/web/congress/declarations-of-the-congress>.

A.A. NIKLAUS

*Candidate of Political Sciences, Associate
Professor, Dean of the Faculty of Intellectual Property
Management, Russian State Academy of Intellectual
Property, Moscow, Russia*

THE ROLE OF CULTURAL SELF-DETERMINATION OF TERRITORIAL MINORITIES IN THE PROCESS OF FORMING THE NATIONAL INTRAREGIONAL SPACE: DOMESTIC AND EUROPEAN EXPERIENCE

The article attempts to comprehend and analyze the main views and approaches to the problem of ensuring the rights of territorial minorities to self-identification and self-determination in modern states. In addition, the key directions for optimizing the territorial structure of European states have been analyzed.

At the same time, the article provides a comprehensive analysis of legal documents regulating regional policy and territorial optimization of the European Union, such as the European Charter of Local Self-Government, the European Charter for Regional Democracy, the European Charter for Regional Languages, the Framework Convention for the Protection of National Minorities, etc.

Based on the analysis of the political and legal practice of European countries, the author proposes conclusions and generalizations about the potential and actual possibility of using mechanisms and technologies for ensuring the rights of territorial minorities in the domestic political process.

Key words: *region, EU, federalism, state space, territorial structure, regional policy.*