
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 1(27) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

**РЕГИОНАЛЬНОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
вопросы политики, экономики и права**

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артгашесовна
АСТАВАЦУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турара Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевоинской) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

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

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается

один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

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

www.regionupravlenie.ru

E-mail:

regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка

Загуменов А.П.

Подписано в печать 25.03.2022

Формат 60x84/8.

Объем 7,75

Печать офсетная.

Заказ № 708

Тираж – 1000 экз.

(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии

ООО «Белый ветер»

115054, г. Москва,

ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.

Некоторые вопросы имплементации норм украинского законодательства в российскую правовую систему в сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений: на примере города федерального значения Севастополь..... 5

Медведев В.Н.

Вопросы установления специальных зон охраны земель как механизм пресечения незаконной хозяйственной деятельности: на примере города Севастополь..... 17

Каирбекулы А.

Некоторые особенности правового регулирования предпринимательской деятельности..... 23

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

К вопросу о мифах и преданиях в памяти народов Евразии и генезисе этнонима «казах»..... 33

Медведев Н.П.

К 30-летию реформы территориально-государственного устройства Российской Федерации..... 40

Магадиев М.Ф.

Актуальные аспекты государственного управления в Российской Федерации в условиях экономических санкций западных государств..... 48

НАШИ АВТОРЫ..... 56

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ..... 58

Н.П. МЕДВЕДЕВ

*доктор политических наук, профессор,
Народный депутат Российской Федерации;
Председатель парламентской Комиссии Верховного Совета
Российской Федерации по национально-государственному
Устройству (1991-1993 гг.),
Россия, г. Москва*

К 30-ЛЕТИЮ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье речь идет о моделях государственно-территориального устройства. В частности, анализируется модель государственно-территориального устройства современной России, которая зародилась тридцать лет назад. Автор делает заключение, что территориально-государственная реформа в современной России, осуществленная в 90-е годы показала свою жизнеспособность, но это совсем не означает, что она не может совершенствоваться в связи с меняющимися политическими обстоятельствами.

Ключевые слова: *государственно-территориальное устройство, федерализм, этнополитология, национальная политика.*

К истории вопроса. В 1992 году после подписания лидерами всех регионов России (кроме лидеров Чечено-Ингушской и Татарской республик) Федеративного договора сложились благоприятные условия для полного предотвращения процессов этнорегионального сепаратизма (парада суверенитетов) и необходимости ускорения конституционных реформ.

А через год, в декабре 1993 года, была принята новая Конституция Российской Федерации, где российский федерализм основывался не только на этнонациональном принципе, но и на территориальном. Все эти условия и правовые основания зародили новую модель территориально-государственного устройства современной России.

В это же время зарождается новое научное направление «Этнополитология». Защита мной в Институте государства и права РАН диссертации по теме «Предмет и функции национальной политики» стала одной из первых научных работ по этнополитологии в России. В то время

я работал Председателем парламентской Комиссии Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и международным отношениям (1991-1993) и было огромное желание обобщить совершенно уникальный фактологический материал по новой концепции российской национальной политики, а главное сделать научный прогноз дальнейшего развития национальной государственности федеративной России.

Результатом этих усилий стала подготовка и издание моей научной монографии «Национальная политика России. От унитаризма к федерализму» Эту книгу мне посчастливилось лично вручить первому Президенту России Б.Н. Ельцину, Председателю Правительства В.С. Черномырдину, Председателю Верховного Совета России Р.И. Хасбулатову.

Зная, что никто из них не будет вчитываться в мою писанину о перспективах геополитического развития России, я при вручении на память книги вслух зачитывал два абзаца из моих выводов в заключении этой монографии о том, что «...Россию нельзя втиснуть в западно-европейские стандарты. Россия обречена на роль большой и самостоятельной державы». Конечно, не знаю, насколько всерьез эти слова могли руководители демократической России в то непростое для страны время воспринимать.

Но в связи с начавшейся специальной военной операцией на Украине 24 февраля 2022 года я решил этот материал в контексте прогноза внешнеполитического статуса Российской Федерации (текст заключения из моей монографии) еще раз опубликовать в виде отдельной статьи.

«Традиционно в заключении научных исследований в обобщенном виде излагаются результаты работы. Хотелось бы избежать этого стереотипа. И поэтому представляется правильным сфокусировать внимание на самом важном, центральном пункте исследования, пункте, который предопределяет будущее развитие российской государственности, а, следовательно, и перспективы развития национальной политики. При этом хотелось бы обратить внимание на глобальные особенности российской государственности.

Во-первых, Россия по своему культурному масштабу сопоставима с Европой в целом и является уникальной цивилизацией, присоединение которой к другой системе ценностей невозможно без утраты ее национальной самобытности. Во-вторых, сами европейцы считают и продолжают считать нас чужаками, похоже лучше наших политиков понимают масштабы России и невозможность поглощения ее Европой. Россия представляет собой настолько сложную в экономическом, культурном и политическом плане систему, что ее нельзя втиснуть в западно-европейские стандарты. Россия обречена на роль большой и самостоятельной державы. Да, мы близки, родственны с Европой, но мы не часть ее, а вполне самостоятельный

мир и можем гордиться этим также, как американцы гордятся своей, отличной от европейской, цивилизацией.

Несомненно, что сохранение и использование уникального геополитического положения является составляющей частью русской философской идеи. Россия – это как бы грандиозная арка, воздвигнутая между Западом и Востоком, и для того, чтобы быть подлинно устойчивой, ей надо опереться на оба своих основания. Евроцентристская ориентация нашей политики делает нас слишком зависимыми от небольшой группы западных государств, в то время как их реальные политические интересы подчас далеко расходятся с российскими.

Россия может исполнить свое предназначение, только дав начало процессу формирования в пределах исторически сложившегося культурно-политического евразийского пространства Федерации самоуправляющихся территорий-регионов, структурно венчаемой федеральным правительством. Вряд ли можно оспаривать тот тезис, что должно существовать единое демократическое пространство в рамках Великой Евразийской Федерации.

Советская федерация (включая РСФСР) бала федерацией, созданной не по этническому, а по национально-территориальному принципу. И распад СССР, не в последнюю очередь, – следствие игнорирования национальных интересов, проникнутого устремлением превратить страну в унитарное государство. России как многонациональному государству не стоит повторять печальный опыт прошлого. Это подтверждает и обострение национальной ситуации в Грузии, Молдове, взявших курс на унитаризм. Те, кто стремятся к свободной, демократической, целостной России, не могут не уважать тяги народов к самоопределению. Проблемы связи этнонационального и государственного – важная и сложная проблема. В нашей общественной науке ни единства, ни ясности по этому вопросу нет.

Ряд ученых-этнологов считают, что концепция национальной государственности несостоятельна, что вообще национальная государственность не состоялась в истории, что нужно разделять этническое и государственное.

Для этой позиции, как было видно, характерно отрицание принципа «одна нация – одно государство» в моноэтническом варианте. Ставя под сомнение правомерность употребления понятия «нация» в увязке с правом наций на самоопределение, сторонники этой концепции ссылаются на международные документы, в которых право наций на самоопределение связывается-де не с нациями, а «народами» как гражданско-политическим сообществом лиц различной национальности. Но не следует забывать, что понятие народа, именно в этом смысле, идет от французской Декларации прав человека и гражданина, которая фактически объединила государственное и политическое начало.

Хотя полиэтничность все более характерна для современного развития, мировая практика знает немало более или менее этнически однородных

«наций-государств». Мировое сообщество, начиная с XVI, образуется преимущественно из национальных государств на основе принципа «одна нация – одно государство». В то же самое время процесс национализации государств в одних случаях, как, например, в России, до сих пор не завершен, а в других – сочетается с сохранением и развитие полиэтничности. Словом, в современном мире отмечены разные тенденции, и ни одну из них не следует абсолютизировать. В тех странах (Франция, Германия, Япония и др.), где население этнически однородно, отождествление «нации» и «государства» не создает политической проблемы. Но принятое за исходную позицию в политике в условиях России, оно ведет фактически к отрицанию национальных общностей как субъектов исторического процесса, их права на самоопределение, на свою государственность, национально-территориальную автономию.

Понятия национальной государственности и моноэтнической государственности необходимо разделять. Моноэтническая государственность является исключением, потому что нация как высшая ступень этнического развития – это содружество, гражданско-политическая совокупность, сообщество различных этносов. Думается, что плодотворной была бы мысль о россиянах как об исторической и государственной общности.

Ряд авторов сводят национально-этническое самоопределение лишь к области культуры, т.е. фактически отрицают принцип национального самоопределения. Тем самым в основу организации общественной жизни закладывается не национально-территориальный, а национально-культурный принцип, что не соответствует вектору национального развития Федерации. Достаточно вспомнить декларации о суверенитете, принятые практически всеми бывшими автономиями, или все перипетии подготовки и принятия Федеративного договора. Да и в мировом масштабе национальный, этнический ренессанс далеко не ограничивается культурным самоопределением. Это, конечно, не означает, что каждая национальность обязательно должна создавать свою государственность. Эйфория от национально-государственного строительства у многих народов постепенно проходит. Но нет оснований подвергать сомнению такое право, зафиксированное в международном праве и реализуемое при наличии соответствующих объективных условий, не в ущерб другим народам.

Смысл государственной национальной политики в России должен состоять в максимальном учете этнонационального фактора, в обеспечении многообразия его проявлений на основе конституционно-договорной модели федерации, в демократизации межнациональных отношений как условия сохранения свободного и целостного государства. Иначе говоря, более приемлемым было бы не отрицание национальной государственности, а рассмотрение этой проблемы с позиции реальных возможностей и соответствия вариантов ее решения коренным интересам народов, определения

правильного соотношения суверенитета Российской Федерации как субъекта международного права и входящих в нее национально-государственных, национально-территориальных и региональных образований» [9. С. 158-161].

Конечно, за прошедшие 30 лет произошло много исторических событий. В научном плане произошли серьезные изменения (разграничения) в понятийном аппарате этнополитологии и этнологии. Внесены (2020 г.) поправки в Конституцию Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что в работах российских и зарубежных авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14]. Но проблемы формирования Российской империи и распада Союза Советских Социалистических республик в контексте влияния на эти процессы государственной национальной политики нельзя назвать однозначно исчерпанными. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

В этой связи одним из главных дискуссионных вопросов был и остается законность (конституционность) Беловежских соглашений. И хотя, сторонники этнофедерализма и сегодня отстаивают свою позицию о научности этнокультурных оснований для территориально-государственного устройства современной России, вместе с тем утвердился за последние 30 лет на практике и территориальный принцип российского федерализма.

Вот как описывает сложившуюся после распада Союза ССР ситуацию один из ведущих европейских ученых-историков по проблемам России и Украины, профессор Кельнского университета Германии, Андреас Каппелер. «Идеологический вакуум, возникший в связи с крахом коммунизма, заполнился национальным содержанием. На смену Советскому Союзу, который теоретически был «наднациональным», но практически сохранял русскую доминанту, пришли новые национальные государства. Поскольку эти, образованные из бывших отдельных советских республик национальные государства различны не только в политическом, но и языково-этническом отношении, дальше решающее значение будет иметь то, как пойдет здесь развитие национальных идеологий, которые уже не будут служить в качестве эмансипирующей силы, направленной на освобождение от советского господства, а должны будут способствовать интеграции новых государств. Поскольку все республики имеют смешанное этническое население, центральным вопросом станет отношение «титულных», образующих государство наций к национальным меньшинствам, в том числе к проживающим повсюду в бывших республиках русским. Национальные проблемы, таким образом, останутся на другом уровне. Вопрос в том, будут ли новые государствообразующие нации ориентироваться на правовое конституционное государство и гарантировать права меньшинств, или здесь возьмет

верх реакционный национализм, агрессивный во внутренней и внешней политике» [5. С. 288-289].

Как видим в последние годы в некоторых бывших советских республиках берет верх все же «агрессивный во внутренней и внешней политике реакционный национализм» во многом направленный на русскоговорящих граждан. И эти этноязыковые проблемы стали серьезным источником латентного конфликта в республиках Прибалтики, а также более серьезных вооруженных конфликтов в Абхазии, Нагорном Карабахе, Приднестровье, Южной Осетии, Украине.

При этом следует подчеркнуть то, что в новом научном направлении этнополитологов уже давно утверждается мнение ученых о том, что этнокультурные (этноязыковые) начала, связанные с разрастанием на этой основе политической автономии, нередко, в политике становятся основными источниками межнациональных конфликтов и этносепаратизма. Подтверждением тому стала радикальная и реакционная по отношению к русскоговорящему населению этноязыковая государственная политика Украины, приведшая к военному конфликту на Донбассе, а в следствии чего и вынужденная военная спецоперация Российской Федерации, начавшаяся 24 февраля 2022 года.

В заключении следует однозначно сказать, что территориально-государственная реформа в современной России, осуществленная в 90-е годы показала свою жизнеспособность, но это совсем не означает, что она не может совершенствоваться в связи с меняющимися политическими обстоятельствами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Гаджиев М.М.* Основные факторы формирования этнополитики в северокавказском регионе: историческая преемственность и современная реализация // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 10 (79).
2. *Герасимова О.Е.* Транснациональные диаспоры как новая модель этнополитической общности // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 12 (76).
3. *Иванова Т.Н., Омельченко Е.А.* Этническое многообразие России конца XX – начала XXI в.: к аспектам теоретико-методологического анализа // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 1 (82).
4. *Калиниченко А.О.* Российский федерализм в развилке конституционной реформы // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 11 (75).
5. *Каппелер А.* Россия – многонациональная империя. М., 1997
6. *Кетцян Г.В.* О влиянии этноязыкового фактора на политическую стабильность на постсоветском пространстве: на примере Украины, Армении

и России // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2020. № 3 (21).

7. Коломейцев Э.М. Понятие федеративных и этнонациональных отношений как институциональной основы политической стабильности государства // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2021. Т. 10. № 1 (35).

8. Майстат М.А. Социально-правовое государство в условиях трансформации федеративных отношений (опыт России и Германии) // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 2 (24).

9. Медведев Н.П. Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993.

10. Наледин И.И. Крымско-татарский этнос в межэтнических отношениях на Крымском полуострове в постсоветский период: от конфронтации к гармонизации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 12 (81).

11. Никитин А.И. Регионализм и сепаратизм как современные политические идеологии // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 2 (78).

12. Персидская О.А. Политизация этничности: теоретический разворот в концептуальной трактовке феномена // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 10 (74).

13. Сабирова Н.С. Устройство многонациональной России в контексте ее политической культуры // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 12 (76).

14. Слизовский Д.Е., Шуленина Н.В. Содружество независимых государств: новые актуальности // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2021. Т. 10. № 1 (35).

N.P. MEDVEDEV
*Doctor of political sciences, professor,
People's Deputy of the Russian Federation;
Chairman of the Parliamentary Commission of the Supreme Council
Russian Federation according to the national-state
Device (1991-1993), Moscow, Russia*

ON THE 30TH ANNIVERSARY OF THE REFORM OF THE TERRITORIAL-STATE STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with models of the state-territorial structure. In particular, the model of the state-territorial structure of modern Russia, which originated thirty years ago, is analyzed. The author concludes that the territorial-state reform in modern Russia, carried out in the 90s, has shown its viability, but this does not mean at all that it cannot be improved due to changing political circumstances.

Key words: *state-territorial structure, federalism, ethno-political science, national policy.*