

На правах рукописи

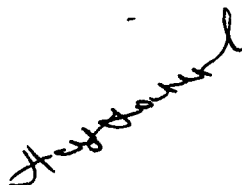
АСУХАНОВ ЮСУП УВАЙСОВИЧ

**ИНСТИТУТ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ
АВТОНОМИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ**

*Специальность: 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии.*

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва – 2005



Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель	- доктор исторических наук, профессор Калинина Клавдия Владимировна
Официальные оппоненты	- доктор исторических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Михайлов Вячеслав Александрович - кандидат политических наук Брюхнова Екатерина Алековна
Ведущая организация	Хабаровская государственная академия экономики и права

Защита состоится «10» ноября 2005 г. в 16 час. на заседании Диссертационного совета Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, аудитория 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской Академии государственной службы при Президенте РФ
(1-й учебный корпус)

Автореферат разослан «__» _____ 2005 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат политических наук  С.А. Пистрякова

2006-4
21469

2210700

3

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Российская Федерация – одно из крупнейших в мире многонациональных государств. По данным переписи 2002 г. в ней проживает более 160 народов¹, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Россияне разговаривают на 120 языках, 80 из них изучаются в школах и вузах (в 1985 году изучалось 44 языка).

Настоящее и будущее нашей страны, ее развитие как демократического, правового государства, обеспечение национальной безопасности и сохранение территориальной целостности возможны только в условиях межнационального, межконфессионального мира и согласия.

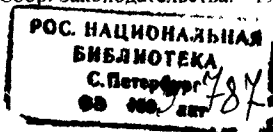
В Российской Федерации создана определенная политико-правовая база управления межэтническими отношениями, с учетом принципов и норм международного права и договоренностей.

Однако утвердившиеся принципы внутригосударственного устройства не решают пока проблем всех народов России. В этой связи особую значимость приобретает такая принципиально важная для нашей страны форма внутригосударственного самоопределения, как национально-культурная автономия (НКА). Она позволяет «гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности, малочисленным, дисперсно расселенным народам, этническим меньшинствам решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования»².

Национально-культурная автономия является важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием, национально-культурная автономия, не ущемляя прав субъектов Российской Федерации, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, расширяет их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики.

¹ Основные итоги всероссийской переписи населения 2002 г. // Данные Госкомстата России // <http://www.perepis2002.ru/content/200/2001-article.asp>.

² Концепция государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации // Собр. Законодательства. - 1996. - № 25. - Ст.3010.



Посредством НКА могут быть решены вопросы этнокультурного самоопределения народов. Институт национально-культурных автономий самым непосредственным образом связан не только с оптимизацией национальных отношений, но одновременно он занимает весомое место в системе федеративных отношений. Нет сомнения, что НКА следует рассматривать как одну из форм внутригосударственного самоопределения народов России, как механизм сохранения целостности государства и как позитивный потенциал сохранения и дальнейшего развития внутреннего этнического многообразия России.

Таким образом, развитие Российской Федерации как правового, демократического, федеративного государства актуализировало институт национально-культурной автономии. В связи с этим актуальным становится теоретико-методологическое осмысление сущности понятия «национально-культурная автономия», историко-политологический анализ процесса формирования института национально-культурной автономии, что позволит, с одной стороны, избежать излишней политизации вопроса формирования и развития НКА, с другой – сформулировать направления развития российского законодательства по дальнейшей их институализации именно как формы внутригосударственного экстерриториального самоопределения народов России в свете совершенствования федеративных отношений.

С этой точки зрения актуализируется необходимость исследования действенности международных документов, отечественных правовых актов и, прежде всего, реализации их в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». Несмотря на позитивное начало процесса формирования национально-культурных автономий, начавшегося в 1996 г., практика их повседневной деятельности выявила ряд проблемных вопросов. Это касается, например, необходимости четкого юридического определения понятия «субъект права на национально-культурную автономию» и, соответственно, процедуры регистрации НКА, организационной и финансовой поддержки их деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Эти и ряд других вопросов, касающихся политико-правовых основ формирования и перспектив развития национально-культурных автономий, обуславливают актуальность исследований в этой сфере.

Состояние научной разработанности темы. Проблемы национально-культурной автономии в последнее время нашли широкое отражение в

научной и публицистической литературе. Особенно много публикаций появилось после принятия в 1996 г. Концепции государственной национальной политики РФ и Федерального закона «О национально-культурной автономии»¹.

Данная проблема отражается в трудах А. Аарелайда, Р.Г. Абдулатипова, В.В. Амелина, Л.Ф. Болтенковой, Т.Ю. Бурмистровой, М.Н. Губогло, Л.М. Дробизевой, В.Ю. Зорина, К.В. Калинин, В.И. Куприяновой, В.В. Савельева, Э.А. Паина, С.А. Пистряковой, С.К. Смирновой, А.Н. Тарасова, В.А. Тишкова, Т.Я. Хабриевой, В.Р. Филиппова² и др. В их работах рассматриваются политико-правовые

¹ О национально-культурной автономии. Федеральный Закон Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. – № 25 – Ст. 2965.

² Аарелайд А. Возможна ли культурная автономия // Коммунист Эстонии. – 1989. – №4. – С. 16; Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М., 2000; Он же: Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М., 2001; Он же (общая ред.): Вопросы национальных и федеративных отношений. – М.: РАГС, Вып 1-6, 1995-2005 гг.; Амелин В.В. «О реализации Федерального закона РФ «О национально-культурной автономии» // Материалы заседания межрегионального круглого стола». – Оренбург, 1996. – С. 31; Болтенкова Л.Ф. Интернационализм в действии. – М., 1988. – С. 61-62; Она же: Национальное развитие лезгинского народа. Модель национально-культурной автономии // Этнополис. – 1995. – №1 – С.111; Бурмистрова Т.Ю., Гусакова В.С. Национальный вопрос в программах и тактике политических партий в России. 1905-1917. – М., 1976; Губогло М.Н. Национальные группы и меньшинства в системе межнациональных отношений в СССР // Советская этнография. – 1989. – №1. – С.26-27; Национально-культурные автономии и объединения. Антология в 3-х т. /Под ред. М.Н. Губогло. – М., 1996; Он же: Языки этнической мобилизации. – М., 1988; Дробизева Л.М. Этничность в современной России: этнополитика и социальные практики; Зорин В.Ю. От национальной политики к этнокультурной: проблемы становления доктрины и практики // Социология и соц. Антропология, 2003. Т. 6, № 3. – С. 122-154; Он же: Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. – М., 2003; Калинин К.В. Право народов на самоопределение – важнейший принцип национальной политики // Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып. 3. – М., 1999; Она же: Демократия и самоопределение народов // В кн.: Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. – М., 1999; Она же: Этнические аспекты российского федерализма: история и современность // В кн. Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней. – М., 2002; Она же: Национальная идея в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. – М., 2004; Куприянова В.И. Национально-культурная автономия и национальные меньшинства: региональный аспект. С. 250—261 // В кн.: Профессионалы за сотрудничество – М., 1988 – С. 250-261; Савельев В.В. Институт национально-культурной автономии как фактор укрепления российского федерализма // Вопросы национальных и федеративных отношений: сборник статей аспирантов и преподавателей /Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. – М.: Изд-во РАГС, 2004 – С. 233-246. Права народов в мультиэтническом государстве: путь России // Исследования по

основы статуса института национально-культурных автономий как формы самоопределения этнических групп. Вместе с тем обнаруживается ряд дискуссионных вопросов, в частности, касающихся этнокультурной идентичности, ее перспективности, места в национальной политике, гармоничного совмещения с общероссийской.

В дореволюционной России вопросами национальной политики и обустройства народов занимались многие ученые и политические деятели. Это, в частности, Б. Бруцкус, С.А. Корф, В. Медем, М.Б. Ратнер, Вл. Соловьев и другие. Многие из них поддерживали идею национально-культурной автономии, разработанную австрийскими социал-демократами О. Бауэром и К. Реннером (Р. Шпрингер) и получившую развитие в работах как зарубежных, так и российских авторов¹.

Большое значение придавали самоопределению народов России основоположники Советского государства В.И. Ленин и И.В. Сталин², которые в национальном вопросе заняли позицию интернационализма, выступив против идеи национально-культурной автономии и противопоставив ему лозунг широкого самоуправления и автономии областей, которые должны быть разграничены и по национальному признаку.

прикладной и неотложной этнологии. № 151. – М., 2002; Тарасов А.Н. Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип // Свободная мысль-XXI. – 2002. – №9. – С.56-74; Хабриева Т.Я. Национально-культурные автономии в Российской Федерации. – М., 2003.

¹ Бруцкус Б. Национальность и государство // Русская мысль. – 1910, № 6 – С. 138-167; Корф С.А. Национальности и государство // Вестник Европы – 1917, № 9-12. – С. 198; Медем В. Социал-демократия и национальный вопрос. – СПб., 1906. – С. 38-47. Ратнер М.Б. Национальный вопрос в свете социалистического мировоззрения // Русское богатство. – 1908, № 4. – С. 181-182; Соловьев Вл. Национальный вопрос в России СПб., 1888; Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. – М., 1918; Реннер К. (Шпрингер Р.) Национальная проблема (борьба национальностей в Австрии) - СПб., 1909; Pletner H. Das problem des Schutzes der nationalen Minderheit. – München, 1927; Wolzendorf K. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten. – Berlin, 1921; Жаботинский В. Самоуправление национального меньшинства // Вестник Европы 1913, № 10. – С. 119; Кульшицкий (Мазовецкий) К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. – М., 1907. – С. 124-128

² Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу // Полное собрание сочинений. – Т.24. – С. 174-178; Он же: К вопросу о национальностях или об «автономизации» // Полное собрание сочинений. – Т.45. – С. 356-362; Сталин И.В. Вопросы ленинизма. – М., 1939. – С. 513; Он же: Марксизм и национальный вопрос // Просвещение, №№ 3-5, март-май 1913 г.; Он же: Октябрьский переворот и национальный вопрос // Сочинения. Т.4. – М., 1951. С. 155-167

В советский период идея национально-культурной автономии была строго табуирована. Тем не менее, она продолжала обсуждаться в публицистике, например, в работах Б. Плетнева, М. Лазерсона¹.

В постсоветской России к вопросу о национально-культурной автономии и вообще к проблеме защиты прав национальных меньшинств кроме приведенных выше ученых, непосредственно занимающихся вопросами национальной политики (Р.Г. Абдулатипов, М.Н. Губогло, В.А. Тишков, К.В. Калинина, Л.Ф. Болтенкова, В.В. Савельев и др.) обратились и политические деятели, такие как, например, Г.Х. Попов, С.М. Шахрай, ученые, работающие в правозащитной сфере А.Г. Осипов, С.В. Соколовский, ученые-юристы А.Х. Абашидзе, И.П. Блищенко, Б.С. Крылов². Значительное развитие изучение национального вопроса и проблем национальных меньшинств получили и в регионах России. Например, в Ростове-на-Дону этими вопросами занимались А.И. Овчинников и А.А. Ташиян, в Татарстане – Д.М. Исаков, в Оренбурге, снова отметим, – В.В. Амелин, в Москве – С.А. Пистрякова, В.Р. Филиппов, в Екатеринбурге – Р.К. Ямалов, в Томске – И.В. Нам³ и многие другие.

¹ Плетнев Б. Национальная проблема в России и методы ее разрешения – Ярославль. 1922; Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. – П., 1918.

² Попов Г. К вопросу о праве наций на самоопределение (VI. Национальные проблемы реформируемой России) //Моск. комсомолец, 09.11.2004; Шахрай С.М. Горизонты российского федерализма //Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения – М., 1995. – С.46; Он же: Три кита для новой России.//Независимая газета 1994, 5 марта; Осипов А.Г. Право народов на самоопределение: идея и воплощение. – М., 1997; Он же: Национально-культурная автономия в России: идея и реализация //http://ethnic.to.kg/pages/w_0803/workshop_082003_content.html; Соколовский С.В. Права меньшинств: антропологические, социологические и международно-правовые аспекты //Московский Общественный Научный Фонд. Центр по изучению и предупреждению конфликтов Института этнологии и антропологии РАН // http://ebook.mpsf.org/books/86/index.html; Абашидзе А.Х. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. – М., 1997. Блищенко И.П., Абашидзе А.Х. О Законе РФ «О национально-культурной автономии» как об одной из форм национально-культурного самоопределения народов России //Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 1997, № 2. – С. 8; Крылов Б.С. Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии». – М., 1997. – С. 8.

³ Овчинников А.И., Ташиян А.А. Национальный вопрос в истории политико-правовой мысли. Учебное пособие по истории политических и правовых учений – Ростов на Дону, 2004 – С. 46-47; Исаков Д.М. Проблема культурно-национальной автономии и освещение

В последние годы появилось значительное число диссертационных исследований по вопросам национально-культурной автономии. Это, в частности, работы Д.Е. Краснянского, Л.А. Панкратовой, О.Ф. Штралера и др.¹

Цель и задачи исследования Целью настоящей работы является историко-политологическое, теоретико-правовое исследование процесса становления и развития института национально-культурной автономии как одной из перспективных форм национально-культурного самоопределения народов России, а также как одного из механизмов решения национального вопроса и как принципа национальной политики в Российской Федерации.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач:

- исследовать с историко-политологической точки зрения процесс возникновения и развития идеи национально-культурной автономии как способа самоопределения и развития народов, имеющего непреходящее значение для многонациональной страны;
- рассмотреть теоретико-методологические аспекты формирования института национально-культурной автономии в процессе его развития;
- провести анализ политико-правовых основ становления и развития национально-культурной автономии в Российской Федерации;
- представить сравнительно-правовой анализ развития законодательных основ национально-культурной автономии в Российской Федерации.

Объектом исследования является процесс становления института национально-культурной автономии в Российской Федерации, проблемы его формирования и перспектив развития.

Предмет исследования – историко-теоретические и политико-правовые основы формирования института национально-культурной автономии, законодательные инициативы в этой области.

некоторых ее аспектов в публицистике //Регион как феномен экономики, политики и культуры. – Казань, 1994 г. – С. 152-153; Ямалов Р.К. Идея национально-культурной автономии. – Екатеринбург, 1993; Нам И.В. Развитие межнациональных отношений и национально-культурного движения в Сибири. – Томск, 2002.

¹ Краснянский Д.Е. Национальный вопрос в России в конце XX века: Автореф. дисс. на соиск. ученой степ. канд. филос. наук. – Москва, 2000; Панкратова Л.А. Национально-культурные автономии в России /Дисс. канд. юрид. наук. – Казань, 2002. Штралер О.Ф. Национально-культурная автономия в Российской Федерации: опыт, проблемы развития (на примере Республики Коми): Автореф. дисс. на соиск. ученой степ. канд. полит. наук. – М., 2003.

Теоретические и источниковедческие основы исследования. В

основу диссертационной работы легли научные труды зарубежных и отечественных ученых, занимавшихся и занимающихся проблемой национальных отношений, теорией национального вопроса, методами его решения, теоретико-правовым обоснованием института национально-культурной автономии за период с конца XIX века по настоящее время. При изучении национального вопроса и института национально-культурной автономии с историко-политологической точки зрения использованы официальные документы и материалы деятельности органов государственной власти, в частности Государственных Дум России, политических партий и общественных движений с начала XX в. и по настоящее время.

При исследовании теоретико-исторического и правового аспектов формирования института национально-культурной автономии автор активно обращался к трудам по теории государства и права, юридическим словарям.

При анализе правовых основ и законотворческого процесса в области защиты прав и интересов национальных меньшинств диссертантом проработаны законодательные и иные правовые акты Российской Федерации, международные правовые документы.

Методологическую основу работы составили методы историко-политологического исследования, системного и сравнительного анализа, формально-правовой метод, а также общетеоретические методы: анализ, синтез, индукция и дедукция.

Основные результаты и научная новизна диссертационного исследования заключаются в том, что в нем получили дальнейшее развитие сопоставительный анализ национально-культурного самоопределения народов Российского государства XX – XXI вв., выявление проблемы национально-культурной автономии в современной теории и политико-правовой практике национальных и федеративных отношений, что позволило автору выявить закономерность возвращения идеи национально-культурной автономии в общественную и политико-правовую сферу посткоммунистической России. Это было обусловлено логикой развития общественно-политической мысли в стране, а также вхождением демократических ценностей в жизнь российского многонационального общества. В очередной раз вызванный к жизни в конце 80-х годов вопрос обустройства народов России логически привел к разработке отечественного правового поля в отношении легитимации

табуированной в советское время национально-культурной автономии как института общественных отношений, как одного из механизмов защиты прав и интересов российских национальностей, как одного из способов решения национального вопроса, обеспечения права народов на самоуправление и этнокультурное самоопределение.

Попытка автора рассмотреть институт национально-культурной автономии с точки зрения теории и практики национального строительства в России позволила обосновать представления об институте национально-культурной автономии и как о принципе национальной политики государства, и как общественном институте с признаками публичной власти, способствующем формированию гражданского общества. Выявляется его роль в системе федеративных отношений.

Автором представлен сравнительно-правовой анализ законодательных изменений и дополнений, включенных в период с 2002 г. по настоящий день в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 г., и высказано мнение об их возможном влиянии на перспективы дальнейшего развития института национально-культурной автономии в Российской Федерации.

Полагаем, что несет определенную новизну и попытка обобщить личный опыт автора по созданию национально-культурной автономии в регионе, анализ проблем, противоречий и предложения.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость работы обуславливается проведением автором анализа теоретико-исторических предпосылок формирования института национально-культурной автономии, а также обоснованием института НКА с точки зрения государственной политики как принципа внутренней политики государства, с точки зрения права – как субъекта правоотношений, с точки зрения государственно-общественного устройства – как структурной единицы российского гражданского общества. Автор также обосновывает конституционно-правовой статус национально-культурной автономии. Результаты исследований, проведенных автором, могут быть использованы в дальнейших теоретических исследованиях и политико-правовом обосновании развития института национально-культурной автономии в Российской Федерации с учетом тенденций государственной политики как в сфере национальных отношений, так и в области совершенствования государственного устройства России и обустройства ее народов. Кроме того,

представленный автором материал по историко-политологическому и теоретико-правовому анализу рассматриваемой проблемы, а также сравнительно-правовой анализ российского законодательного процесса в отношении национально-культурной автономии может быть использован в практике работы как государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления, так и в органах законодательной власти всех уровней.

Результаты настоящей диссертационной работы можно использовать также в учебном процессе в рамках специальных дисциплин и курсов в вузах и учреждениях поствузовского образования, в частности, на кафедрах Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Апробация работы. Материалы диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора.

Диссертация обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертационной работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** автор обосновывает выбор темы исследования, ее актуальность и степень научной разработанности, определяет цели и задачи диссертационной работы, ее теоретические и методологические основы, формулирует основные результаты, их научную новизну, отмечает теоретическую и практическую значимость результатов исследования.

Раздел I «Формирование и развитие идеи национально-культурной автономии в Российском государстве: историко-политологический анализ (XIX – XXI вв.)» посвящен автором ретроспективному исследованию политики государства и общественного мнения по национальному вопросу в целом, и в частности, по отношению к самоопределению национальных меньшинств. При этом автор

останавливается на процессе становления и развития института национально-культурной автономии в России, который рассмотрен по следующим условным периодам: досоветский период (дореволюционный, с конца XIX в до времени окончательного установления и утверждения Советской власти на всей территории страны), период советской власти и современный период – период становления и развития российской демократии.

В досоветский период, начиная с Петра I (конец XVII – первая четверть XVIII вв.) и до начала царствования Александра III (конец XIX в.), политика российского правительства в национальном вопросе отличалась национальной и религиозной терпимостью, которая не меняла своего общего направления от смены периодов либерализма и реакции. В XIX в., подчеркивает автор, в Европе популярной становится идея национальной государственности. Однако развитие истории уже в то время показало, что создать этнически однородные государства практически оказалось невозможным. Именно в этот период, на рубеже XIX – XX вв., начинает развиваться теоретико-методологическая база по вопросам защиты прав и интересов национальных меньшинств. В частности, впервые к этому вопросу обратились лидеры австрийской социал-демократии О. Бауэр и К. Реннер¹ (Р. Шпрингер), разработавшие модель национально-персональной автономии. Принципиальный методологический переворот, вносимый австромарксистами в содержание прав национальных меньшинств и механизмов их защиты, заключался в замене патерналистско-либеральной охраны меньшинств признанием их коллективными субъектами права. При этом австромарксисты конституировали нации не в виде территориальной корпорации, а в виде чисто личностного, персонального союза экстерриториального характера.

В России идея национально-культурной автономии нашла как своих приверженцев, так и критиков. Анализ автором программ общероссийских и национальных партий либерального, народнического и социал-демократического направлений² показал, что в отличие от национальных

¹ Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия – М., 1918;

Реннер К. Национальная проблема (борьба национальностей в Австрии) СПб. 1909.

² См., например: Сборник программ политических партий в России Вып III – СПб 1906.; Рафес М.Г. Очерки по истории Бунда. – М., 1923. – С 270; Бухбиндер Н.А. История еврейского рабочего движения в России. – Л., 1925 – С 271. Ратнер М.Б.

Национальный вопрос в свете социалистического мировоззрения //Русское богатство 1908, № 4.– С. 181-182; Протоколы конференции российских национально-

партий (еврейских Бунда и СЕРПа, Польской партии социалистов, Белорусской социалистической громады, Армянской партии «Дашнакцютун», Партии грузинских социалистов-федералистов), выступавших в национальном движении как субъект, как заинтересованная сторона в решении национального вопроса и включавших его решение в число приоритетных задач в своих программах, общероссийские партии – либеральные, народнические, социал-демократические (кадеты, эсеры, социал-демократы и т.д.) – исходили, прежде всего, из примата классовых либо общедемократических задач над национальными. Для них национальный вопрос не имел самостоятельного значения, был, как правило, вопросом тактики. Таковым он был и для большевистской партии, которая вообще не восприняла идею национально-культурной автономии, усматривая в ней угрозу раскола революционного движения по национальному признаку. Большевики противопоставили ей ленинский лозунг «широкого самоуправления и автономии областей, которые должны быть разграничены и по национальному признаку»¹.

Кроме программных документов различных политических партий и движений в диссертации находит отражение деятельность государственных органов власти, в частности, созданной Николаем II Государственной Думы². Характеризуя в целом деятельность дореволюционной Государственной Думы в четырех ее созывах, автор отмечает, что, несмотря на ее практическую неспособность повлиять на решения властей по национальному вопросу, тем не менее она стала трибуной для большинства национальных лидеров, для представителей прогрессивной общественности социал-демократической направленности в обозначении проблем национальной политики, реального положения национальных меньшинств и народов национальных окраин.

социалистических партий 16-20 апреля 1907 г – СПб., 1908 – С. 46-49. Программные документы политических партий России дооктябрьского периода – М., 1991 – С. 69

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т.25. – С.118.

² См. Думский сборник. I Государственная дума первого созыва (27 апреля-8 июля 1906 г.) – СПб., 1906; Государственная Дума. Стенограф. отчет. Второй созыв Сессия II. Ч. 1. – СПб., 1907; Государственная дума Третий созыв Стенографические отчеты 1907-1908 гг Сессия первая – СПб., 1908. – Ч. I; Государственная Дума Стенограф отчет Четвертый созыв Сессия I. Ч. 2 Справочник. – СПб., 1913; Кавказские депутаты в 3-й Государственной Думе – Баку, 1912; Мусульманские депутаты Государственной Думы России. 1906-1917 гг Сборник документов и материалов. – Уфа, 1998

Мощным катализатором национальных движений стала Февральская революция 1917 г. Под ее влиянием в постановку национального вопроса политическими движениями были внесены коррективы: экстерриториальная персональная автономия становится программным пунктом большинства российских партий и даже получает практическое воплощение. Например, в июле 1917 г. была провозглашена культурно-национальная автономия мусульман внутренней России и Сибири¹. Украинская Народная Республика при своем возникновении в 1917 г. объявила национально-культурную автономию для русского, еврейского и польского национальных меньшинств и в январе 1918 г. приняла закон, предоставляющий право на экстерриториальную автономию трем заявленным меньшинствам². Претворение в жизнь идеи национально-персональной автономии была предпринята и сибирскими областниками, которые на своем первом съезде в Томске еще до Октябрьской революции провозгласили экстерриториальную автономию национальных меньшинств в рамках автономной Сибири. После гражданской войны право на культурно-национальную автономию получили национальные меньшинства в Дальневосточной Республике (ДВР)³. Таким образом, в дореволюционный (дореволюционный) период (с конца XIX в. до времени окончательного установления и утверждения Советской власти на всей территории страны) институт национально-культурной автономии в России вырос от идеи до попыток конкретного воплощения ее в жизнь.

Историко-политологический анализ советского периода позволил автору отметить, что после Октябрьской революции в условиях формирования молодого советского государства в национальном вопросе во главу угла был взят принцип большевистского крыла российской социал-демократии – право наций на самоопределение, под которым они понимали в основном территориальную автономию. Основные принципы новой власти в вопросе о национальностях были сформулированы 15 ноября 1917 г. (по новому стилю) в «Декларации прав народов России»⁴. В нем советское правительство гарантировало всем национальным общностям

¹ Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации – М., 2003 – С. 26

² Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. – Иг., 1918 – С. 177-181

³ Национально-культурные автономии и объединения. Историография. Подписка Практика. Антология. Т. II. /Сост. Нам И.В., Губогло М.Н./Под. Ред. Губогло М.Н. М., 1994. – С. 27.

⁴ Декларация прав народов России //Образование СССР. Сборник документов. 1917-1924 гг. – М.-Л., 1949. – С. 19-20.

равенство и суверенность, свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, отмену любых национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений и декларировало право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств. Вопрос национально-государственного строительства получил свое развитие в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа»¹, утвержденной III Всероссийским съездом Советов (25 января 1919 г.). В ней Советская республика провозглашалась уже «федерацией свободных республик различных наций».

Последующее развитие СССР, отмечает автор, характеризуется явными противоречиями. С одной стороны, идет процесс централизации: «Но центр хочет буквально не только все знать, но и всем руководить», – заявляет Орджоникидзе на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б), состоявшемся в августе 1927 года². С другой – увеличивается число национально-государственных образований, повышается их формальный статус, особенно это касается РСФСР. Идея этатизации этнического фактора механически тиражировалась на всех уровнях государственного устройства, создавались национальные районы и сельсоветы. По данным на 1934 г. в стране было создано 240 национальных районов, 5300 национальных сельсоветов, т.е. к категории национальных были отнесены каждый десятый район и каждый десятый сельсовет³. При этом процесс их организации, по мнению ученых, часто пестовал национальный эгоизм, когда представители национальных меньшинств, незначительных численно и рассредоточенных чересполосно, ставили вопрос о создании «своих» национальных районов⁴. Вместе с тем, необходимо отметить, что в большинстве случаев национальное районирование было объективной необходимостью и позволяло в условиях компактного проживания этнических общностей, в том числе национальных меньшинств, учитывать специфику местного населения. Однако национальное районирование, начиная с 30-х годов, постепенно было сведено на нет,⁵ и в Конституции

¹ Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов. – Там же – С. 29-30.

² РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 2. Д. 302. Л. 157.

³ Панкрагова Л.А. Национально-культурные автономии в России /Дисс. канд. юрид. наук. – Казань, 2002. – С. 22.

⁴ Болтенкова Л.Ф. Интернационализм в действии. – М., 1988 – С. 61-62.

⁵ «Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы. Обзор законов и иных нормативных актов XIX-XX вв. Отв. ред. Аракчаев К.Д. – М., 1995. – С. 9

СССР 1936 г. и принятых на ее основе конституциях союзных республик эти низовые структуры административного деления вообще не упоминаются. В дальнейшем односторонность в принятии решений по национальному вопросу, практика использования в решении национального вопроса волюнтаристских методов привели к росту межнациональной напряженности, к осложнению этнополитической ситуации в ряде союзных и автономных республик и, в конечном счете, к распаду СССР.

Исследуя период демократической России, автор отмечает, что Российская Федерация получила в наследство многие национальные проблемы советского времени. По мнению известного российского политика и ученого Гавриила Попова, в эпоху реформ Россия вступила с исключительно сложным наследством в национальной области¹. А «социально-экономические и политические трудности переходного периода, — как отмечается в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, — обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений»². В этих условиях мысль ряда ученых и практиков в области этнологии и национальной политики закономерно обратилась к идее национально-культурной автономии³. «Перспективы национально-государственного строительства должны быть более тесно увязаны с процессом создания национально-культурных автономий» — таков вывод авторов, разработавших под руководством Р. Абдулатипова «Государственную программу возрождения и межнационального сотрудничества народов России»⁴.

Анализ спектра мнений выявляет, что многие ученые и политики рассматривают национально-культурную автономию как форму этнокультурного самоопределения, которая позволяет преодолеть

¹ Попов Г. К вопросу о праве наций на самоопределение (VI Национальные проблемы реформируемой России) // Моск комсомолец, 09.11.2004

² Концепция Государственной национальной политики РФ. Раздел I — М, 1996

³ См., например: Губогло М.Н. Национальные группы и меньшинства в системе межнациональных отношений в СССР // Советская этнография — 1989 — №1. — С. 26-41; Аарелайд А. Возможна ли культурная автономия // Коммунист Востока — 1989 №4 — С. 16; Болтенкова Л.Ф. Национальное развитие лезгинского народа. Модель национально-культурной автономии // Этнополис — 1995 — №1 — С. 111.

⁴ Государственная программа национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России. Основные направления. — М, 1994 — С. 9

ограниченные возможности национально-государственного обустройства¹, и как фактор укрепления российского федерализма². Рассматривается также деятельность Государственной Думы ФС РФ³ и программные документы политических партий и движений (партии «Единая Россия», ЛДПР, КПРФ, РДП «Яблоко», политических партий «Родина», «Союз правых сил»), касающиеся национальной политики Российского государства.

Автор отмечает, что в период демократической России национально-культурная автономия вновь из активно обсуждаемой идеи воплощается в жизнь, но теперь уже на качественно новом уровне – на уровне государственной политики. А именно – закрепляется в Концепции государственной национальной политики РФ⁴ и получает законодательное оформление в виде Федерального закона «О национально-культурной автономии»⁵. В настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано 15 федеральных и более 300 региональных и местных национально-культурных автономий.

Раздел II «Политико-правовые основы формирования института национально-культурной автономии в Российской Федерации». В данном разделе основной акцент поставлен на исследовании правовых основ и правового статуса национально-культурной автономии в современной

¹ Штралер О.Ф. Национально-культурная автономия в Российской Федерации: опыт, проблемы развития (на примере Республики Коми): Автореф. дисс. на соиск. ученой степ. канд. полит. наук. – М., 2003. – С.14.

² Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России – М., 2000; Он же. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики – М., 2001; Савельев В.В. Институт национально-культурной автономии как фактор укрепления российского федерализма //Вопросы национальных и федеративных отношений: Сб. ст. аспирантов и преподавателей/Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. – М.: Изд-во РАГС, 2004 – С. 233-246.

³ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний 19 марта 1996 г. – М., 1996. – С. 4; Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 137. 22 ноября 1995 г. – С. 48-49; Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 23. 24 апреля 1996 г. – С. 48; Зорин В.Ю., Аманжолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных Думах России. – М., 1999.

⁴ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации //Собр. законодательства. – 1996. – № 25. – Ст.3010.

⁵ О национально-культурной автономии: Федеральный Закон Российской Федерации от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. - №25.-Ст.2965.

России, сопоставленный с австромарксистской моделью НКА с точки зрения государства и права.

Анализ австромарксистской модели национально-культурной автономии показал, что О. Бауэр и К. Реннер, разрабатывая свою теорию, исходили из нескольких принципов формирования государства и права. А именно: принципа разделения властей, разработанного в конце XVII – начале XVIII вв. английским философом-материалистом Джоном Локком и французским просветителем, философом и правоведом Шарлем Луи Монтескье¹ и заключенного в идее национально-культурной автономии, например, в праве органов ее управления собирать налоги с членов автономии (функции государственного принуждения); принципа единства государства, который в австромарксистской идее национально-культурной автономии заключен в том, что во всех сферах, не касающихся национального интереса, принадлежность нации к государству остается неприкосновенной; принципа федерализма – передача государством части своих полномочий, а именно в управлении вопросами культуры, образования и т.д. национальным корпорациям; принципа самоуправления – в пределах своих полномочий органы управления национальных корпораций не должны были зависеть от государства; принципа права – это главное из чего исходили австромарксисты: национальности должны быть субъектами права в области национальных отношений.

Эти принципы в целом нашли отражение в формировании института национально-культурной автономии в Российской Федерации, к теоретическому обоснованию которого имели отношение крупнейшие российские школы – Института этнологии и антропологии РАН, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Российского университета Дружбы народов, а также ученые и политики как в центре, так и в регионах². Теоретическая полемика в основном

¹ Марченко М.И. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебное пособие. – М., 2005. – С. 85-87.

² См., например: Тишков В.А. Межнациональные отношения в Российской Федерации. Доклад на заседании Президиума РАН. – М., 1993 г., – С. 54-58; Губогло М.Н. Национальные группы и меньшинства в системе межнациональных отношений в СССР // Советская этнография 1989, № 1 – С. 26-27, Барсенков А.С., Вдовин А.И., Корецкий В.А., Кукушкин Ю.С., Остапенко А.И. О концепции национальной политики в Российской Федерации. – М., 1992. – С. 8,10; Абашидзе А.Х., Блищенко И.П. О Законе РФ «О национально-культурной автономии» как об одной из форм национально-культурного самоопределения народов России // Вестник РУДН. Сер. «Юридические науки». 1997, № 2. – С. 9; Печнев В.А. О национальной и региональной политике в

касалась вопроса государственного устройства страны и роли в нем рассматриваемого института НКА как института самоопределения национальных меньшинств.

Рассматривая правовые основы формирования в Российской Федерации института национально-культурной автономии, автор отмечает, что они обеспечиваются в соответствии с Конституцией РФ как международным, так и внутренним законодательством.

Таким образом, в свете практической реализации идеи национально-культурной автономии наиболее актуальным является вопрос о правовом статусе. Данному вопросу автор уделяет особое внимание. При этом на основании исследований автор рассматривает НКА с точки зрения государственной политики – как принцип внутренней политики государства, с точки зрения права – как субъект правоотношений, с точки зрения формирования гражданского общества России – как его структурную ячейку.

При рассмотрении НКА как принципа внутренней политики государства автор ссылается на п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации¹, которые разграничивают предметы ведения федеральных и региональных органов власти в сфере регулирования и защиты прав национальных меньшинств. В развитие этих конституционных положений в 1996 г. принимается Федеральный закон «О национально-культурной автономии»², в преамбуле которого сказано, что закон, в том числе, «создает правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития». Практически одновременно принимается Концепция государственной национальной политики, где в качестве одного из основных принципов национальной политики определено «содействие развитию национальных культур и языков

федеративной России //Этнополис. 1994, № 1. – С. 84; Исхаков Д. Проблема культурно-национальной автономии и освещение некоторых ее аспектов в публицистике. //Регион как феномен экономики, политики и культуры. – Казань, 1994 г. – С. 152-153; Шахрай С М Три кита для новой России //Независимая газета. 1994, 5 марта; Государственная программа национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России. (Основные направления). – М., 1994.

¹ Конституция Российской Федерации. – М. 1997. – С. 27, 29.

² О национально-культурной автономии Федеральный Закон Российской Федерации от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 – №25. – Ст. 2965.

народов России», и в этой связи в разделе Концепции, посвященном НКА, сказано, что этот институт является одной из форм «национально-культурного самоопределения народов в Российской Федерации» и что НКА является «важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан...»¹. Таким образом, институт национально-культурной автономии действительно является принципом внутренней политики государства в отношении защиты прав и интересов народов Российской Федерации на этнокультурное развитие, закрепленных в Конституции и законодательстве страны.

Далее автор рассматривает НКА с позиций права как систему санкционированных государством правил поведения, регулирующих общественные отношения². Обращаясь к Федеральному закону «О национально-культурной автономии», он отмечает, что «Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее - национально-культурная автономия) – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, *находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории...*» (ч.1, ст. 1)³. В организационно-правовом плане НКА представляет собой общественную организацию (ч.2 ст.1). При этом положение о государственной регистрации НКА (ч.7 ст.6), позволяющее приобрести статус юридического лица, конституирует ее правосубъектность, т.е. социально-правовое качество (состояние), которое выражает признаваемую государством способность лица быть субъектом права⁴. В соответствии со ст.4 закона национально-культурная автономия наделяется определенными правами. Этими нормами государство признает за национально-культурной автономией правоспособность, т.е. способность быть носителем данных прав, что влечет за собой признание

¹ Абдулатипов Р., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. – М., 1997. – С. 22.

² Иваников И.А. Толковый словарь теории права. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 2005. – С. 55.

³ О национально-культурной автономии Федеральный Закон Российской Федерации от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. – №25. – Ст. 2965; О внесении изменений в ФЗ «О национально-культурной автономии»: Федеральный закон Российской Федерации от 10 ноября 2003 г. №136 –ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации – 2003. – №46 – Ст. 4432

⁴ Иваников И.А. Там же, – С. 72.

НКА субъектом правоотношений. Таким образом, институт национально-культурной автономии – это субъект правоотношений, регулируемых специальным законом. Исходя из перечня прав, предназначение НКА заключается в том, чтобы «помочь гражданам развивать свою национальную культуру в условиях, когда они находятся в ситуации национального меньшинства»¹. Автор также рассматривает понятия субъекта права на национально-культурную автономию, субъекта права на учреждение этой автономии и субъекта права на участие в ней. При этом отмечает, что субъект права на учреждение национально-культурной автономии определен самим законом, и им могут быть и граждане, относящие себя к определенной этнической общности, и их зарегистрированные общественные объединения. К субъекту права на участие в национально-культурной автономии ученые относят физическое лицо, осознавшее свою принадлежность к определенному народу (национальности, этнической общности, нации) и желающее участвовать совместно с другими такими же лицами в сохранении его культуры². Относительно субъекта прав на национально-культурную автономию, как замечает автор, однозначного мнения среди специалистов не существует. Например, Б.С. Крылов в комментариях к закону отмечает: «конкретно национально-культурная автономия означает, что каждый народ, как большой, так и малочисленный... вправе самостоятельно определять пути своего развития» и что «право на национально-культурную автономию принадлежит всем народам...»³. С другой стороны, В.А. Тишков утверждает: «Все-таки НКА – это институт для меньшинств. Я понимаю меньшинства как все недоминирующие в демографическом, культурном и политическом плане народы»⁴. Этого же мнения придерживаются И. Блищенко и А. Абашидзе, которые, признавая правосубъектность граждан в рассматриваемом законе, высказывают предположение о том, что институт НКА адресован не всем гражданам, а только тем, кто

¹ Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М, 2003. – С. 56.

² Там же, – С. 50.

³ Крылов Б.С. Комментарий к Федеральному закону «О национально-культурной автономии». – М., 1997. – С. 8.

⁴ Тишков В.А. Закон принят – дело за его реализацией //Национально-культурная автономия: проблемы и суждения (по материалам заседаний круглого стола в Центре «Этносфера») – приложение к журналу «Этносфера. 1998. – С. 14.

идентифицирует себя с национальными меньшинствами¹. Значительно сужает бенефициариев в плане субъектов права на национально-культурную автономию Т.Я. Хабриева, относя к ним «рассеянный этнос, состоящий из граждан и других лиц, находящихся в ситуации национального меньшинства»², что в принципе соответствует последней редакции рассматриваемого закона.

Исследования вопроса о национально-культурной автономии как структуры позволили автору прийти к заключению, что НКА представляет собой иерархическую структуру, порядок образования которой определен положениями Федерального закона «О национально-культурной автономии». Обозначение НКА в законе как вида общественных объединений позволяет рассматривать ее и как институт гражданского общества Российской Федерации, его структурную ячейку. Централизованное структурирование НКА, возможность создания совещательных органов при исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления, возможность получать финансирование из государственного бюджета (ст. 19) позволяют трактовать НКА как структурированный по вертикали институт с признаками публичной власти.

Особое внимание автор уделит конституционно-правовому статусу национально-культурной автономии. В ч. 2 ст. 1 закона о НКА сказано, что «Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация». Т.е. НКА – это вид общественного объединения, существующего в форме общественной организации. Что из этого следует? В Конституции Российской Федерации закреплено право каждого человека на объединение и гарантирована свобода деятельности общественных объединений (ст. 30)³. Право на объединение – это одно из политических прав, цель которого обеспечить возможность участия каждого в общественной и политической жизни, а также юридически установить создание разного рода общественных объединений, а гарантия свободы деятельности общественных

¹ Блищенко И.П., Абашидзе А.Х. О Законе РФ «О национально-культурной автономии» как об одной из форм национально-культурного самоопределения народов России // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 1997, № 2. – С. 8.

² Хабриева Т.Я. Ук. Соч. – С. 46.

³ Конституция Российской Федерации. – М.. Приор, 2000.

объединений означает, что они создаются гражданами без предварительного разрешения государственных органов¹. При этом право на объединение не является абсолютным правом и может подвергаться определенным ограничениям, что определяется либо Конституцией (например, ст. 56 об отдельных ограничениях прав и свобод в условиях чрезвычайного положения), либо федеральным законом. В частности, в рассматриваемом нами законе ограничением является то, что НКА является формой «национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории...» (ч. 1 ст. 1). Деятельность НКА как вида общественного объединения подпадает также под действие федеральных законов «Об общественных объединениях»² (1995 г.), «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» (1992 г.), а также Части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В связи с этим деятельность НКА подпадает также под действие Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств³, которую Россия ратифицировала в 1998 г., и других международных правовых документов и договоров, подписанных Российской Федерацией. Следовательно, отмечает автор, признание НКА как вида общественного объединения в форме общественной организации и определяет ее конституционно-правовой статус.

В Разделе III «Сравнительно-правовой анализ национально-культурной автономии в Российской Федерации» автор проводит анализ законодательных нововведений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии»⁴. Отмечается, что в 1996 г. была

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий. Под общ. ред. Топорнина Б.Н. и др. – М. 1994. – С. 183, 184.

² Об общественных объединениях в РФ»: Федеральный Закон РФ. №1807-1// СЗ РФ.- 1995. – № 21. – Ст. 1930.

³ Национально-культурное развитие: правовое обеспечение. – М., 2002. – С. 347 – 358.

⁴ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и пояснительный доклад //Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 11 - с 2275-2284. Конвенция ратифицирована Федеральным Собранием / Федеральный закон от 18 июня 1998 года, № 84-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 25. – ст. 2833.

принята Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Практически одновременно был разработан и принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии». К настоящему времени данный закон претерпел ряд изменений и дополнений. Первые изменения и дополнения были введены в 2002 году (2-я редакция)¹. Существенные законодательные новеллы были введены в результате принятия Федеральных законов № 136-ФЗ от 10 ноября 2003 года (3-я редакция), № 58-ФЗ от 29 июня 2004 года (4-я редакция) и № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года (5-я редакция)².

Осуществлен анализ сущности принципиальных нововведений и их роль в дальнейшем становлении и развитии института национально-культурной автономии в Российской Федерации, а также перспективы данного института общественных отношений в Российской Федерации в контексте происходящих в стране преобразований в политической сфере – изменении механизмов избрания глав субъектов РФ, депутатского корпуса Государственной Думы ФС РФ, наметившегося изменения механизма формирования Совета Федерации ФС РФ, а также в области государственного строительства – уже реализующейся тенденции по укрупнению регионов России. Сравнительный анализ законодательных новшеств, внесенных в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» позволяет выделить две группы законотворческих инициатив.

Первая – поправки, уточняющие основополагающие определения закона, касающиеся правовых основ и правового статуса национально-

¹ О Приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» Федеральный закон, № 31-ФЗ, от 21 марта 2002 г./СЗ РФ.- 2002 - № 12 - Ст. 1093.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии»: Федеральный закон № 136-ФЗ от 10 ноября 2003 года //Российская газета, № 230, 13.11.2003; О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления: Федеральный закон от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ./Российская газета, № 138, 01.07.2004; О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ //Российская газета, № 188, 31.08.2004.

культурной автономии. Разработанные профильным министерством – Минфедерацией России, они были внесены Правительством РФ в порядке законодательной инициативы в феврале 2001 г. и законодательно оформлены после заинтересованного обсуждения в депутатском корпусе в ноябре 2003 года¹. Эти поправки можно назвать «субъективными», т.е. вызванными к жизни волей субъектов законодательной инициативы специально для усовершенствования процессов создания, деятельности и обеспечения перспектив развития национально-культурных автономий, как института защиты прав и интересов народов России в экономической, социальной и культурной сферах и одного из механизмов решения национального вопроса, гармонизации межнациональных отношений, а также как института, позволяющего национальным меньшинствам реализовать право на национально-культурное самоопределение и самоуправление.

Вторая – поправки, обусловленные процессами законодательного реформирования процессов управления и совершенствования федеративных отношений в государстве как таковом и внесенные в закон о национально-культурной автономии в июне и августе 2004 года². Эти поправки затронули организационные вопросы и вопросы финансовой поддержки деятельности национально-культурных автономий со стороны государства. Эти поправки условно можно назвать «объективными», т.е. вызванными к жизни независимо от воли заинтересованных субъектов законодательной инициативы (например, правительства в лице

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии»: Федеральный закон № 136-ФЗ от 10 ноября 2003 года //Российская газета, № 230, 13.11.2003.

² О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления: Федеральный закон от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ// Российская газета, № 138, 01.07.2004; О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ//Российская газета, № 188, 31.08.2004.

соответствующего федерального органа исполнительной власти) объективными процессами политико-правовых преобразований в стране.

При этом необходимо отметить, что, если «субъективные» поправки позволяют в какой-то мере усовершенствовать и оптимизировать правовую базу деятельности национально-культурных автономий, то «объективные» поправки окажут явно неоднозначное воздействие на процессы формирования и деятельности национально-культурных автономий и на перспективы их дальнейшего развития.

Рассматривая перспективы развития национально-культурной автономии, автор отмечает, что «объективные» поправки, повлиевшие на значительное сокращение финансовой поддержки из федерального и местного бюджетов, могут привести к некоторому замедлению процесса формирования национально-культурных автономий, и на местном и на федеральном уровнях, одновременно могут повлиять на перенос центра тяжести институализации НКА на региональный уровень. В этом случае в лучшем положении окажутся НКА регионов-доноров федерального бюджета, в несколько худшем – НКА регионов-реципиентов федерального бюджета.

В заключении диссертации автор обобщает результаты проведенных научных исследований, делает выводы и предложения.

III. Основные результаты исследования изложены в следующих работах автора:

1. Асуханов Ю.У. Национальный вопрос и институт национально-культурной автономии в Российском государстве: историко-политологический анализ (XIX-XXI вв.). – Хабаровск: Изд-во ХПГУ, 2004 (2,4 п.л.).
2. Асуханов Ю.У. О правовом статусе национально-культурной автономии. // Право: теория и практика. - № 5, 2005 (0,3 п.л.)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Асуханова Ю.У.

Тема диссертационного исследования

«Институт национально-культурной автономии в Российской Федерации:
политико-правовые аспекты становления и развития»

Научный руководитель

докт. ист. наук, проф. Калинина К.В.

Изготовление оригинал-макета

Асуханов Ю.У.

Подписано в печать 19.09. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,25

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Зак. 365

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84.

19661

РНБ Русский фонд

2006-4

21469