

На правах рукописи

ХАЙРУЛЛИН РАМИЛЬ АХАТЕВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ
КУЛЬТУРЫ**

12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2015

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Научный руководитель: **Железнов Борис Леонидович**
Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Официальные оппоненты: **Заметина Тамара Владимировна**
Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»

Романовская Ольга Валентиновна
Доктор юридических наук, профессор кафедры частного и публичного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования (ФГБОУ ВПО) «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

Защита состоится 28 мая 2015 г., в 13 часов 00 минут на заседании Диссертационного совета Д 212.081.26 по защите на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» и на сайте ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ <http://www.vak.ed.gov.ru> и ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru.

Автореферат разослан « ____ » апреля 2015 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Г. Р. Хабибуллина

I. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования: Вступив в начале 90-х годов на самостоятельный путь развития, Российская Федерация взяла курс на строительство правового государства. Как в центре, так и на местах стали выдвигаться разнообразные законодательные инициативы, в числе которых были предложения, так или иначе связанные с культурой и принципом культурного плюрализма, означающего признание равной ценности культурного наследия всех народов России, что получило свое естественное закрепление в действующей Конституции РФ.

Сегодня национальная политика Российского государства предполагает учет всей совокупности проблем развития национальных отношений и включает целостную систему мер, направленных на упорядочение взаимоотношений между нациями не только в политической, экономической, идеологической, правовой, но и в культурной областях. Задача государственной культурной политики - сохранить этнические культурные традиции и поддержать этнокультурное разнообразие народов России.

Однако, если национальная культура народов уже получила в многонациональной России признание как важный фактор общественного развития, то проблемы организационно-правового регулирования национально-культурных отношений пока еще сохраняют свою актуальность. Органы власти в центре и на местах, как нам представляется, все еще недооценивают роль и значение этого фактора в федеративном строительстве. Между тем, недооценка процессов происходящих в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, недостатки в системе прогнозирования возможных конфликтов приводят, как свидетельствует опыт, к серьезным социальным потрясениям.

В данной связи особый интерес представляют те регионы страны, где вопросы правового регулирования национально-культурных отношений решаются наиболее последовательно и эффективно, - такие, как Татарстан,

Чувашия, Башкортостан и другие субъекты в ареале Поволжья и Приуралья, где неизменно сохраняется межэтническое, межконфессиональное, гражданское согласие, строящееся на свободном развитии языков, равноправном диалоге религий.

Высокий уровень стабильности в сфере межнациональных отношений сохраняется в Республике Татарстан – субъекте Российской Федерации, в котором интенсивно развивается национальная культура не только татарского и русского народов, но и всех этнических меньшинств, проживающих на его территории.

В республике был разработан и принят ряд правовых актов, развивающих конституционные основы государственной культурной политики в сфере межнациональных отношений. Тем не менее, и здесь сохраняется ряд нерешенных проблем, в первую очередь связанных с необходимостью более четкого законодательного регулирования национально-культурных отношений, практического применения уже имеющихся нормативных актов в непосредственной взаимосвязи с основным законом нашей страны, оптимального взаимодействия органов государственной и муниципальной власти различных уровней с общественными организациями.

Как было отмечено в Государственной программе «Развитие культуры Республики Татарстан на 2014-2020 годы», утвержденной Кабинетом Министров Республики Татарстан 16 декабря 2013 года «Сейчас оказывается уже недостаточным эпизодическое и узколокальное включение государственных структур в бурно развивающиеся процессы национального и культурного возрождения России... Лишь объединение в специально организованном и целенаправленном процессе усилий общества и государства позволяет нейтрализовать опасную зону культурной деградации, восстановить целостность социокультурного пространства, на основе этнических традиций выработать действительно продуктивные виды и формы государственного и общественного устройства».

Все это предопределило выбор и актуальность темы настоящей диссертации, автор которой с учетом опыта национальных регионов и их взаимодействия с центром исследовал проблему конституционно-правового регулирования общественных отношений в сфере национальной культуры на современном этапе развития российской государственности.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых – специалистов в области истории и теории права и государства, конституционного, муниципального и административного права России и зарубежных стран.

По отдельным вопросам, затрагивающим права народов на сохранение и развитие культурных прав, автор обращался к трудам таких известных авторов, как Абдулатипов Р.Г., Авакьян С.А., Автономов А.С., Барциц И.Н., Болтенкова Л.Ф., Железнов Б.Л., Заметина Т.В., Ибрагимова Л.И., Карапетян Л.М., Козак Д.Н., Кокотов А.Н., Колесников Е.В., Кочев В.А., Кочкаров Р.М., Ливеровский А.А., Михалева Н.А., Романовская О.В., Самигуллин В.К., Сахиева Р.А., Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е., Шамба Т.М., Шахрай С.М., Шуверова В. Д., Шумейко В.Ф., Эбзеев Б.С., Ягудин Ш.Ш. и др., а также использовал работы молодых ученых (Азбукин В.М., Безруков А.В., Дегтев Г.В., Доржиев Э.П., Енгибарян В.Р., Ермаков В.Г., Ермакова Ю.М., Каримов А.С., Ромашкин В.В., Тренин Е.В., Чобан А.А). Автор также учел тот определенный вклад в теорию конституционно-правового регулирования отношений в сфере национальной культуры народов, который внесли зарубежные исследователи Д. Валадес, Е. Вайердаг, С. Вульф, Ф. Грин, В. Гумбольдт, Дж. Кроуфорд, П. Торнбер, Дж. Хэмпфри и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция России, конституции и уставы субъектов РФ, нормы и иные источники международного права, текущее законодательство Российской Федерации и ее субъектов, в частности – республик, а также в ретроспективе - законодательство Союза ССР и РСФСР, дореволюционные источники. Всесторонне учтены положения Основ

государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года¹.

Методологическая основа исследования – это общенаучный диалектический метод познания, позволивший изучить особенности правового регулирования национально-культурных отношений в их развитии и взаимосвязи. Используются и другие общенаучные методы и приемы научного познания – формально-логический, системного анализа, теоретического моделирования, а также частно-научные методы: компаративный, формально-юридический, историко-правовой и социологический.

В эмпирическую базу исследования легли правовые акты и монографическая литература, связанные с особенностями правового регулирования национально – культурных отношений в национальных регионах России. Использовались данные социологических центров изучения общественного мнения, официальная статистика, документы ЮНЕСКО, Декларация Генассамблеи ООН о правах коренных малочисленных народов.

Объект исследования: содержание и особенности конституционно-правового регулирования общественных отношений в области национальной культуры народов России.

Предмет исследования: нормы конституционного, административного, трудового и некоторых других отраслей права Российской Федерации, а также международного права, права отдельных зарубежных стран и международные договоры, регламентирующие современные национально-культурные отношения.

Цель исследования - используя исторический и современный опыт республик (в частности, Республики Татарстана), разработать концепцию нормативного регулирования национально–культурных отношений, складывающихся в современной России; сформулировать рекомендации по

¹ Указ Президента РФ от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52. Ст. 7753

дальнейшему совершенствованию конституционно-правового регулирования национально-культурных отношений в стране.

Для достижения этой цели в диссертации были поставлены следующие **задачи:**

1. проанализировать конституционное и действующее законодательство, непосредственно регулирующие общественные отношения в области обеспечения национально-культурных прав;

2. определить роль и место органов государства и муниципалитетов в сфере обеспечения национально- культурных прав;

3. раскрыть соотношение компетенций федерации и ее субъектов в области обеспечения культурных прав и права на национально-культурное достояние;

4. показать роль и значение общественных национально-культурных объединений в обеспечении национально-культурных прав;

5. выявить особенности общественных институтов, способствующих обеспечению прав наций на сохранение своей культуры;

6. на основе проведенного исследования сформулировать практические рекомендации, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования общественных отношений в сфере национальной культуры.

Научная новизна работы: на основе исследования исторического и современного опыта правового регулирования национально-культурных отношений автором сформулированы теоретические выводы и практические предложения, позволяющие оптимизировать разграничение компетенций федерации и ее субъектов, а также взаимодействие органов государства, местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере национальной культуры.

Исследование позволило:

- обобщить и проанализировать исторический и современный опыт правового регулирования национально-культурных отношений в России;

- охарактеризовать задачи правового регулирования национально-культурных отношений в современный период и на перспективу;
- выявить и систематизировать как позитивные, так и негативные факторы, влияющие на нормативное регулирование и практику в сфере национально-культурных отношений;
- сформулировать предложения по практическому совершенствованию правового регулирования национально-культурных отношений в масштабах Федерации и на уровне регионов.

Эти предложения исходят из необходимости более четко и последовательно определить компетенции федерации и ее субъектов в сфере руководства национальной культурой и ориентировать их на взаимную передачу полномочий по принципу субсидиарности; правовые аспекты использования национальной письменности на местах отнести к исключительному ведению национальных субъектов РФ (с учетом общих принципов, устанавливаемых в этой сфере органами Федерации); разнообразить формы сотрудничества органов государства, местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере организационно-правового регулирования национально-культурных отношений.

На защиту выносятся следующие основные положения, отражающие научную новизну диссертации:

1. Организационно-правовые ресурсы государственных и муниципальных органов власти, институтов гражданского общества в сфере развития национальной культуры народов могут быть успешно реализованы лишь при условии централизованной координации их деятельности и создания региональных целевых программ в национальных субъектах Федерации. Эти программы, в первую очередь, должны определять механизмы их реализации, конкретные меры по совершенствованию работы местных очагов национальной культуры, их взаимодействия с институтами власти и по их финансовому обеспечению, причем, не только за счёт бюджетных средств, но и их собственных ресурсов.

2. Генезис правового регулирования национально-культурных отношений включает:

а) этап становления на базе советского конституционного законодательства, когда, наряду с позитивными усилиями по развитию культуры народов (до начала 30-х гг. XX в. – особый правовой статус кантонов и татарской письменности в Татарской АССР, учрежденный в Ленинграде Институт народов Севера с правом разработки основ их национальной письменности, законодательство о национальных округах и переводе северных этносов на оседлый образ жизни и т.д.), имело место лишение целых народов возможности сохранять и развивать свою культуру в периоды массовых репрессий, выселение народов из ареалов их исторического обитания;

б) современный этап, на котором национальная политика Российского государства хотя и предусматривает всестороннюю правореализацию национального суверенитета народов с учетом принципов и общепризнанных норм международного права, тем не менее сохраняется, как уже указывалось, немало «белых пятен» в организационно-правовой области регулирования отношений в сфере национальной культуры народов.

3. С формированием в 90-е гг. асимметрично построенной нормативно-правовой базы в стране, обусловившей поддержку политической элиты «титულных» народов, в ряде национальных регионов практически отошли на второй план вопросы русской культуры. Поэтому внимание органов государственной и муниципальной власти в национальных субъектах Федерации должно быть направлено на устранение любых организационных и правовых недоработок в области развития русской культуры (и, разумеется, культуры других этносов в регионе). В первую очередь это касается «расчасовки» занятий по государственным языкам в школах и сбалансированного использования национальных кадров в учреждениях культуры национальных регионов;

4. Имея в виду важную роль религии в национально-культурном строительстве и учитывая современные процессы опасной радикализации

отдельных вероучений, необходимо и в центре, и на местах дополнить и конкретизировать законодательство о средствах массовой информации нормами, которые позволят реально обеспечить сбалансированный подход средств массовой информации к выступлениям представителей разных ветвей церкви в эфире и на страницах печати; введут более строгую ответственность за оскорбление религиозных чувств верующих; законодательство в области борьбы с экстремизмом дополнить нормами, дифференцированно устанавливающими ответственность за пропаганду конкретных разновидностей экстремизма в сфере национальной культуры народов, устраняющими неравенство религий в предоставлении информационного поля;

5. Необходима коррекция федерального законодательства о национальной письменности с учетом Декларации о языках народов РСФСР, принятой Съездом народных депутатов РСФСР 25 октября 1991 г. При безусловном сохранении статуса русского языка как основного государственного языка, и, в то же время, языка межнационального общения представляется возможным и естественным, отнюдь не разрушающим культурное и правовое пространство страны, использование народами других форм письменности, более четко отражающих национальный звуковой ряд и иные фонетические особенности их исторически сложившихся языков. Национальная письменность должна быть отнесена к предметам исключительного ведения национальных субъектов РФ.

6. Конституционно-правовое регулирование национально-культурных отношений должно быть тесно увязано с теми возможностями, которыми реально обладают в этой сфере органы местного самоуправления, тем более, что именно они издадут наибольшее количество правовых актов по вопросам культуры. Нужно, чтобы культурные ведомства субъектов РФ в обязательном порядке вели реестры всех муниципальных нормативных правовых актов по вопросам культуры, что позволит обеспечить реальную координацию деятельности органов местного самоуправления, в том числе и в области национально-культурных отношений.

С другой стороны желательно, чтобы законодательство РФ и ее субъектов по мере становления и развития системы местного самоуправления расширяло круг полномочий, которые муниципальные органы вправе осуществлять по собственной инициативе;

7. Необходимо восполнить пробелы в федеральном и региональном законодательстве о национально-культурных автономиях, в частности – предусмотреть меры по более эффективной, чем сейчас, материальной поддержке федеральных, региональных и местных национально-культурных автономий за счет соответствующих бюджетов расширить их возможности по получению собственных доходов; конкретизировать гарантии прав национально-культурных автономий по направлениям их деятельности;

8. Используя возможности гражданского общества в сфере национально-культурных отношений, наряду с институтом национально-культурных автономий, необходимо широко привлекать политические партии и их парламентские фракции, иные общественные объединения к работе по правовому обеспечению национальной политики в области культуры. Особую роль призваны сыграть общественные объединения в деле налаживания организационных и правовых связей органов государства и местного самоуправления с зарубежными диаспорами в области национальной культуры, включая финансовую и административную поддержку соответствующих представительств за рубежом;

9. Исходя из Основ государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года, представляется целесообразным издать «объединительный» Федеральный Закон, всесторонне и конкретно обеспечивающий правореализацию положений этого документа, включая вопросы правового регулирования взаимодействия этносов в области национальной культуры.

10. Компетенцию Министерства культуры Российской Федерации и других ее органов, связанных с организационно-правовым регулированием в сфере национально-культурных отношений, следует дополнить полномочиями, цель

которых – планоно и системно обеспечивать в централизованном порядке обмен опытом между субъектами Федерации по совершенствованию правового регулирования в области культуры народов (сохранение памятников культуры, деятельность музеев, поддержка народных художественных промыслов и т.п.). Важную роль здесь могут сыграть и представительные органы субъектов, их постоянные комиссии (комитеты) по вопросам культуры.

11. Анализ форм и методов правового регулирования национально-культурных отношений в современной России свидетельствует о необходимости оптимизировать взаимодействие федерации и ее субъектов не только на основе совершенствования их компетенций, но и посредством взаимной передачи полномочий по принципу субсидиарности. Решению этой проблемы во-многом способствовало бы заключение двухсторонних договоров между Федерацией и субъектами (в первую очередь – национальными), учитывающих роль и место сторон в регулировании национально-культурных отношений с использованием договорного опыта 90-х гг. XX в.

12. Опыт Республики Татарстан по законодательному регулированию национально-культурных отношений и использованию административно-правового ресурса с опорой на муниципальные органы и общественные объединения целесообразно довести до всех субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем теоретические выводы могут способствовать дальнейшим научным исследованиям, а также могут быть использованы в ходе последующего правового регулирования национально-культурных отношений и применены на практике в целях решения конкретных правовых проблем, связанных с сохранением и охраной культуры этносов. Кроме того, материалы диссертации целесообразно использовать в процессе преподавания конституционного и иных отраслей права в высших и средних учебных заведениях страны, а также при подготовке магистров и аспирантов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась на

заседании кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета. Основные теоретические положения и выводы диссертации изложены в опубликованных научных статьях, в том числе в 4 ведущих периодических изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, выступлениях на международных научно-практических конференциях, в частности: V Международная научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Правореализация в условиях сближения международного и внутригосударственного права: компаративистский анализ» (г. Казань, 26-28 ноября 2010 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы современной экономики России» (г. Казань, 2 февраля 2011 г.). Материалы исследования использовались автором при проведении лекций и практических занятий по дисциплинам «Конституционное право», «Правоведение», в работе со студентами на заседаниях научных кружков по актуальным проблемам конституционного права в Казанском национальном исследовательском техническом университете имени А. Н. Туполева.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав объединяющих восемь параграфов, заключения, списка нормативных источников и библиографии.

II. Основное содержание диссертации.

В главе 1- **«Предмет и конституционно-правовые основы регулирования национально-культурных отношений в российском полиэтническом государстве»** рассмотрены некоторые, наиболее важные теоретические вопросы, связанные с правовым регулированием национально - культурных отношений.

§ 1 «Общественные отношения в сфере национальной культуры – предмет конституционно-правового регулирования» включает общие представления о понятии «национальная культура». Прослеживаются взгляды на национальную культуру в дореволюционной России, в советский период и в настоящее время. Анализируются труды ряда учёных и революционных деятелей, исследуется содержание понятия «национальная культура», особое внимание уделяется взаимодействию национальных культур.

Автор разделяет существующее в науке мнение о том, что национальная культура – это культура граждан, относящих себя к определенной нации, имеющих в совокупности определенные материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, основанные на культурном единстве своих национальных традиций, языка, обычаев, сохранившихся в произведениях культуры и искусства, фольклора, литературы, а также в имеющих историческую значимость зданий, сооружений иных индивидуальных объектов своего народа.

Что же касается взаимодействия национальных культур, то данное понятие как таковое в законе отсутствует, хотя и широко применяется в научных публикациях. Из этого ряда не выпадает и право, представляющее собой элемент культуры и цивилизации. Как глубинный элемент культуры право не только вбирает в себя ее ценности, но и реализует основополагающие требования и достижения цивилизации¹.

¹ См.: Нерсесянц В. С. Философия права. – М., Норма, 1997. С. 126

С учетом возрастающей роли и значения национальной культуры в жизни общества дальнейшее развитие принципов ее взаимодействия с правом представляется исключительно важным.

Правовое регулирование отношений в сфере национальной культуры в Российской Федерации можно охарактеризовать как допускаемый Конституцией, соответствующий международно-правовым обязательствам РФ и установленный Федеральным законодательством способ и, в то же время, организационно-правовую форму защиты права народов на самоопределение. Государство устанавливает правовые основы развития национальной культуры, но при этом гарантирует этносам сохранность самобытности, возможность самостоятельно решать проблемы своего культурного бытия.

Примером взаимодействия государства и права с национальными культурами может служить организация системы национального образования. Так, Конституция Республики Татарстан предусматривает возможность обучения граждан на обоих государственных языках республики – татарском и русском.

Глубоко продуманное законодательство в сфере национальной культуры приобретает особо важное значение в федеративном государстве, имеющем в своем составе национальные субъекты.

В § 2 гл. 1 - **«Государственная политика в сфере национально-культурных отношений и конституционно-правовые основы ее реализации»** исследуются конституционные принципы этой политики, законы и иные акты, регламентирующие общественные отношения в области национальной культуры народов России.

К конституционным принципам, определяющих сущность и содержание соответствующих общественных отношений, автор относит:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни;

- признание прав национальных меньшинств, в том числе права на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации;

- свободное определение каждым своей национальной принадлежности;

- государственная поддержка развития национальных культур и языков.

Конституции некоторых республик включают и иные принципы, обеспечивающие правовую поддержку национальных культур. Например, в ст. 14 Конституции Республики Татарстан установлено, что Республика «... оказывает содействие в развитии национальной культуры, языка, сохранении самобытности татар, проживающих за пределами Республики Татарстан», а ст. 57 Конституции гласит: «Республика Татарстан обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, сохранение и развитие культуры татарского народа, национальных культур представителей других народов, проживающих на территории Республики Татарстан». Однако конституционные принципы, закрепляющие государственную политику в сфере национальной культуры, не могут обрести полноценную правовую реализацию, опираясь только на конституционные основы; важную роль в процессе их реализации играет и текущее законодательство, причем, не только федеральное, но и на уровне регионов.

В развитие данных положений законодательство Республики Татарстан дифференцировало эти конституционные принципы, закрепив:

- равенство прав татарского народа и представителей других народов в создании, сохранении, распространении и освоении культурных ценностей;

- приоритет общечеловеческих духовных ценностей;

- свободу творческой деятельности;

- неприкосновенность интеллектуальной собственности;

- общедоступность культурных ценностей;

- сочетание государственных и общественных начал в организации культурной деятельности¹.

К сожалению, принципы национально-культурной политики в наши дни осуществляются в условиях усиливающегося социального расслоения, когда отсутствует общенациональная консолидирующая идея. Между тем, именно культура как социальный институт способствует возврату к общественной стабильности, консолидации государства и общества, в том числе и с учетом обострившихся межнациональных отношений. Причем, как представляется, это обострение во многом связано именно с низким уровнем культуры вообще, и культуры межнационального общения. Складывающаяся в связи с этим ситуация служит благодатной почвой для культивирования ксенофобии, различного рода предрассудков, предубеждений, становится одной из причин межнациональных конфликтов, способствует проявлениям экстремизма. В этой связи государству необходимо в полной мере использовать систему существующих правовых регуляторов, обеспечить разработку и применение новых, адекватных сложившейся ситуации способов воздействия на социокультурные процессы, обращая при этом особое внимание на национальную культуру как объект правового регулирования. Однако законодательство РФ в сфере культуры даже не содержит дифференцированного понятия «национальная культура», не упоминает упоминания о многих конкретных формах участия граждан в культурной жизни, не проводит четких разграничений между правом на участие в культурной жизни и правом на доступ к культурным ценностям, хотя это – совершенно разные права. Поэтому необходимо расширить и обогатить наше законодательство о культуре, в том числе и национальной, и сделать это не в форме очередной программы, а издать Закон, охватывающий все понятия, принципы и составные элементы национально-культурной политики.

Законодательство по вопросам национальной культуры в широком смысле этого понятия следует рассматривать в рамках упорядоченной системы

¹ См. Закон РТ «О культуре» // Ведомости Государственного Совета Татарстана, 1998, №7.

федеральных законов и региональных законов и других нормативных актах, регламентирующих отношения в области национальной культуры. Обращаясь же непосредственно к нормативному регулированию национально-культурных отношений, автор исследует состояние и эффективность действующего законодательства на уровнях Федерации и ее субъектов, в частности – Республики Татарстан. При этом учитывается, что развитие этого законодательства сопряжено с обязательствами Российской Федерации, принятыми ею в рамках ЮНЕСКО, Совета Европы и других международных организаций, а также с учетом Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹.

К актам, положения которых лежат в основе регулирования отношений и в сфере национальной культуры, следует отнести не только Основы законодательства о культуре, текущие законы Федерации, соответствующие законы ее субъектов, иные нормативные правовые акты Федерации и субъектов в означенной области, но также и муниципальные правовые акты в сфере культуры. Особую роль в дальнейшем развитии законодательства о культуре, разграничении полномочий федерации и ее субъектов, деятельности органов государства и общественности в сфере национально-культурных отношений призваны сыграть Основы государственной культурной политики утверждённые Указом Президента страны В.В. Путиным 24 декабря 2014 года. Исходя из этого документа, многие из действующих актов сегодня нуждаются в модификации; что касается основ законодательства о культуре, то автор разделяет мнение ряда ученых, практиков и политиков о том, что лучше не модифицировать их, а принять, как уже указывалось, новый федеральный базовый закон, который учтет современное состояние культуры в целом, культуры национальных меньшинств – в особенности². Под углом исследуемой проблемы в диссертации

¹ Дипломатический вестник, 1994, №21. С. 43- 46.

² См, пояснительную записку к проекту Федерального Закона «О культуре в Российской Федерации» \ СПС «ГАРАНТ». Версии, 25 февраля 2012 г.

характеризуются действующие законы РФ «Об объектах культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации», «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», соответствующие статьи Гражданского кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Уголовного и Налогового кодексов РФ, федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии в Российской Федерации», «О библиотечном деле», «Об обязательном экземпляре документов», «О народных художественных промыслах», «О государственном языке Российской Федерации» и др.; акты Президента РФ, Правительства, министерств и ведомств РФ.

Особое внимание уделено региональным конституциям и уставам субъектов федерации, текущим актам регионов в сфере национальной культуры. Отмечается, что в субъектах законодательное регулирование вопросов национальной культуры пошло двумя путями: в одних положения местных законов полностью совпадают с положениями законов федеральных, в других содержатся нормы, конкретизирующие положения федеральных актов применительно к местным условиям. Наконец, в некоторых субъектах Федерации вообще не приняты законы, регулирующие национально-культурные отношения, дело ограничивается изданием подзаконных нормативных актов (Хабаровский край, Новгородская, Новосибирская, Пензенская, Саратовская, Самарская и некоторые другие области).

Обращаясь к опыту Республики Татарстан, автор отмечает, что в Республике действует ряд вытекающих из ее Конституции законов и иных нормативных актов, непосредственно регулирующих сферу национально-культурных отношений – таких, как Закон от 3 марта 1998 г. «О культуре», Закон от 12 мая 2003 г. «О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан», «О физической культуре и спорте», «Об образовании», «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан». Утверждены Концепция государственной национальной политики Республики Татарстан и

Государственной программы Республики Татарстан по сохранению, изучению и развитию государственных языков и других языков в Республике. Анализируя эти акты, автор подчеркивает их связь с федеральными актами, с рядом международно-правовых актов в сфере национальной культуры, но подчеркивает, что акты республики учитывают местные этнические особенности. Подробно рассматривается и соответствующая нормотворческая практика органов самоуправления г. Казани, а также некоторых районов Татарстана.

В главе 2 - **«Полномочия и предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере конституционно-правового регулирования национально-культурных отношений»** исследована проблема разграничения соответствующих полномочий Федерации и регионов.

В § 1 **«Полномочия и предметы ведения Федерации»** отмечается, что на федеральные органы возложено установление правовых основ культурной политики, включая развитие национальных культур. В сфере национальной культуры федеральные органы осуществляют общее правовое регулирование отношений собственности, формирования доходов и расходов федерального бюджета, отношений по международному обмену культурными ценностями, сохранению и использованию объектов федерального значения. Они взаимодействуют с Комитетом всемирного наследия ЮНЕСКО, координируют внешнюю политику в области культурного сотрудничества и т.д.

Что же касается регулирования полномочий субъектов Федерации в сфере культуры, в том числе и национальной, то в актах Федерации о культуре эти вопросы встречаются редко, в основном они затрагиваются в законодательстве об общих принципах организации органов власти субъектов РФ. Автор полагает, что целесообразно было бы интегрировать такие вопросы в специализированных актах о культуре.

Федерация определяет предметы ведения субъектов в области национальной культуры. При этом учитывается, что из ст. 73 Конституции РФ, из конституций и уставов субъектов федерации вытекают и полномочия в сфере национальной

культуры, которыми субъекты вправе наделять свои органы самостоятельно. Круг таких полномочий желательно по мере возможности оптимизировать – например, в области финансирования, создания местных фондов, по вопросам льготного налогообложения. В целом же регионализация правового регулирования национально-культурных отношений представляется объективно необходимой, и это обстоятельство также должна принимать во внимание Федерация, решая вопросы разграничения полномочий Центра и регионов в сфере национальной культуры.

§ 2 – «Полномочия и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов» содержит анализ правового взаимодействия органов РФ и ее субъектов в области национально-культурных отношений.

В научной литературе существуют разные мнения об объеме нормотворчества субъектов в рамках совместного ведения с РФ. Эта проблема существует и в сфере регулирования национальных отношений. На настоящий момент федеральные полномочия в этой сфере законодательно определены менее четко, чем региональные и, по мнению автора, должны быть расширены – особенно по вопросам финансирования регионов, тем более, что именно от Федерации зависит, насколько полно будут доходить до них федеральные ассигнования.

В частности, разрабатывая государственную политику в сфере национальной культуры, Министерство культуры РФ, подведомственные ему федеральные службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Федеральное архивное агентство и другие организации должны, с точки зрения автора, определить более эффективные формы и методы контроля за реализацией этой политики на местах.

Органы же субъектов в ходе осуществления федеральных программ и распоряжений должны более активно разрабатывать собственные региональные целевые программы, а также уделять больше внимания нормативно-правовой и организационно-методической документации, разработке законов и подзаконных

актов, позволяющих дифференцированно регулировать все аспекты национально-культурного строительства на местах.

Следует при этом иметь в виду, что органам субъектов Федерации передан ряд полномочий Центра по сохранению, использованию и популяризации объектов национально-культурного назначения, находящихся в федеральной собственности, включая их государственную охрану (хотя и не всегда переданные полномочия полностью и во-время финансируются из Центра).

К сожалению, принцип субсидиарности с точки зрения взаимной передачи полномочий (в данном случае – от регионов Центру) в сфере национальной культуры пока практически не действует.

В § 3 – **«Полномочия и предметы ведения субъектов Федерации»** конкретизированы полномочия и предметы ведения регионов, а также исследуется опыт Республики Татарстан в сфере правового регулирования национально-культурных отношений.

Исходя из федеральных установлений, органы субъектов РФ отнесли к предметам своего ведения, в первую очередь, создание условий, необходимых для деятельности местных учреждений и предприятий культуры, реализацию программ по сохранению памятников истории и культуры, находящихся в собственности у субъектов РФ и др. Региональная политика в области национальной культуры затронула нормотворческую, языковую, образовательную и прочие сферы жизнедеятельности. Но децентрализация национально-культурной политики, по мнению автора, не должна приводить к сокращению роли и значения ее федеративных начал. Кроме того, решая на местах вопросы правового регулирования отношений в сфере национальной культуры, законодатель обязан всемерно учитывать интересы русского населения.

Обращаясь к соответствующим полномочиям субъектов РФ, целесообразно использовать опыт многонационального Татарстана, республики, обладающей уникальным и богатейшим историко-культурным наследием. Здесь принят целый ряд законодательных актов - от упомянутого закона «О государственных языках

Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» до законов «О библиотеках и библиотечном деле», «О музеях и музейном деле в Республике Татарстан», затрагивающих конкретные учреждения культуры. Принимаются долгосрочные республиканские целевые программы, включающие такие разделы, как поддержка и развитие искусств народов республики, сохранение и использование недвижимого историко-культурного наследия, развитие национально музейного фонда, системы художественного и культурологического образования, стимулирование народного творчества, возрождение и развитие культурных традиций татарского и других народов республики, создание национальной кинематографии.

10 марта 2010 года в Республике был принят закон «О Государственном Советнике Республики Татарстан»¹, который, хотя и не вносит конкретных изменений в компетенцию республики, но позволяет всесторонне использовать опыт экс-президента РТ М. Ш. Шаймиева по содействию органам власти Республики в развитии национальной культуры. В законе выделяются задачи по сохранению самобытности татар, в том числе проживающих и за пределами республики, а также представителей других народов, населяющих ее территорию.

Вместе с тем, по мнению автора, нельзя обойти вниманием тот факт, что в 2002 г. Федеральное Собрание РФ законодательно заблокировало действие принятых в Татарстане и некоторых других республиках законов о переводе национальной письменности на латинскую графическую основу. Автор полагает, что федеральный Центр должен вернуться к этой проблеме, так как не только Закон РФ «О языках народов РФ» в первоначальной редакции, но и Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г. гарантировали языковой суверенитет любого народа на территории Федерации.

В главе 3 – **«Участие органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в конституционно-правовом регулировании национально-культурных отношений»** исследованы правовые вопросы и опыт

¹ Ведомости государственного совета Татарстана, 2010, №3.

взаимодействия государственных, муниципальных органов и гражданского общества в сфере национальной культуры.

Автор исходит из того, что Основы государственной культурной политики в современной России регулируют формы и методы ее реализации именно в тесной взаимосвязи с участием органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Еще в 2001 году Президент Республики Татарстан в своем послании Государственному Совету РТ коснулся организационно-правовых сторон руководства национально-культурным строительством: «...важной задачей, - отметил он, - является развитие культуры и языков всех этнических групп Татарстана, особенно тех, кто проживает компактно. Сегодня ясно прослеживается тенденция объединения малочисленных обществ в национально-культурные автономии. Лидеры и активисты национальных обществ республики стремятся к конструктивному диалогу и взаимодействию с властями.

... Особенно важно сохранить и развивать взаимодействие и сотрудничество государственных органов и этнокультурных общественных организаций, оказывать всяческую поддержку разумным инициативам этих объединений, усиливая тем самым потенциал межнационального согласия»¹.

Роль и значение органов местного самоуправления в совместном с государством правовом регулировании национально-культурных отношений исследуются в § 1 данной главы – **«Национальная культура и органы местного самоуправления»**.

Эту проблему автор диссертации исследует, прежде всего исходя из опыта работы центральных и местных органов Татарстана по участию в реализации Указа Президента РТ от 17 февраля 2010 г., которым был учреждён Фонд возрождения памятников истории и культуры Республики – Болгарского историко-культурного музея-заповедника, Государственного историко-

¹ Послание Президента РТ Государственному Совету РТ «О положении в республике и основных направлениях социально-экономической политики в 2001 году» // Республика Татарстан. 2001. № 43-44. 2 марта.

архитектурного и художественного музея «Остров-град Свияжск», иных памятников истории и культуры на территории РТ. Фонд представляет собой некоммерческую общественную организацию, тем не менее его Устав утвержден Указом Президента РТ, а возглавил его, как уже отмечалось, Государственный Советник Республики. Учредителем Фонда выступает сама Республика Татарстан в лице ее Президента. Так, главным культурным событием 2014 года в Республике Татарстан, который в России был объявлен Годом культуры, признано включение историко-археологического комплекса «Болгар» в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Уникальность Фонда во-многом обусловлена сочетанием государственных и общественных начал в его организации и деятельности. При этом, как свидетельствует практика его функционирования, общественные начала, прежде всего, в лице органов местного самоуправления здесь играют все более заметную роль.

Не менее важна поддержка со стороны органов местного самоуправления национально-культурных автономий (далее - НКА), которые в муниципальных органах отстаивают свои интересы. В Республике Татарстан накоплен определенный опыт по передаче этим автономиям в собственность или в аренду необходимого им имущества, созданию при органах местного самоуправления совещательных органов, содействующих учреждениям и организациям НКА.

В целом же участие органов местного самоуправления в правовом регулировании национально-культурных отношений во-многом определяется ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», ФЗ «О культуре» и рядом других нормативных актов в сфере культурного строительства. При этом некоторые шаги в области национальной культуры органы местного самоуправления предпринимают по собственной инициативе, хотя их деятельность недостаточно четко урегулирована законодательством. В диссертации анализируются полномочия органов местного самоуправления в различных областях национально-культурного строительства, включая и такие

полномочия, которые по своей сути направлены на решение вопросов общегосударственного характера.

Автор полагает, что для дальнейшей активизации участия органов местного самоуправления в урегулировании национально-культурных отношений сегодня необходимо, во-первых, законодательно дифференцировать способы взаимодействия этих органов и соответствующих органов государства, во-вторых, обеспечить ресурсную поддержку со стороны государства существующих программ развития национальной культуры на уровне местного самоуправления, в-третьих, конкретнее определить соответствующие финансовые полномочия муниципальных органов.

В § 2 – **«Национально-культурная автономия в системе конституционно-правового регулирования национальных отношений»** рассмотрены конкретные вопросы взаимодействия национально-культурной автономий с государственными, муниципальными органами и общественными организациями на основе ФЗ «О национально-культурных автономиях» от 17 июня 1996 г.

Автор анализирует не только законодательство, но и труды О. Бауэра, К. Реннера, В. Ленина, отечественных ученых – М. Баглая, О. Кутафина, Т. Заметиной, Р. Валеева, Ю. Петрова, В. Кряжко, О. Романовской, Т. Хабриевой и др., посвященные исследованию данного института, и отмечает, что за годы, прошедшие со дня принятия упомянутого закона, заложенные в нем цели достигнуты далеко не полностью, что во-многом объясняется недостаточным вниманием государства и общества к существующим в этой области проблемам – в частности, к роли НКА в укреплении, сохранении и развитии культурного наследия народов.

Обращаясь к опыту татарских национально-культурных автономий, автор формулирует конкретные предложения, направленные на совершенствование взаимодействия государственных органов Республики Татарстан с зарубежными организациями диаспоры, в частности, на использование общественных форумов в регионах проживания татар с участием представителей НКА республики,

необходимость правовой и финансовой поддержки национальных фестивалей, конкурсов и смотров, которые проводятся национально-культурными автономиями.

Что касается права НКА разрабатывать и представлять в органы государства и местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры, то эти предложения в случае их направления в законодательные органы не следует рассматривать как проявление права законодательной инициативы, но учитывать такие предложения необходимо на всех уровнях власти.

К сожалению, в становлении НКА как реальных центров национальной культуры не все обстоит благополучно. Так, предоставляя НКА право на создание краеведческих, этнографических и иных общественных музеев, ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» не определяет, каким путем они будут это право реализовывать и в какой мере они способны выполнять многообразные требования закона.

И все же, несмотря на подобные недоработки в законодательстве, а в чем-то и благодаря ратификации Россией в 1998 г. рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, НКА в России уже превратилась из идеи в правовой институт, в серьезное средство реализации национальной политики государства.

В § 3 – **«Иные национально-культурные общественные объединения и конституционно-правовое регулирование их деятельности»** исследуются формы участия иных, кроме национально-культурных автономий, общественных формирований в национально-культурных отношениях и особенности правового регулирования этой сферы социальной жизнедеятельности.

К таким объединениям относятся ассоциации, творческие и иные союзы, гильдии и прочие организации. Каждая из упомянутых форм отличается организационным и функциональным своеобразием. Например, для ассоциации характерен однотипный состав участников, а для союза – общность целей

объединения. Своеобразие объединений может быть обусловлено особенностями и интересами конкретного региона и т.д.

Правовое регулирование организации и функционирования общественных объединений в области культуры распространяется и на их взаимодействие с зарубежной диаспорой. В этом отношении также интересен опыт общественности в Республике Татарстан.

Обращаясь к этому опыту, автор отмечает, что до девяностых г. г. XX в. здесь не было общественных объединений, которые ставили бы перед собой задачу удовлетворения духовных потребностей именно татарской диаспоры. В годы перестройки это обстоятельство было подвергнуто жесткой критике в Программе Всетатарской ассоциации деятелей культуры и искусства, в которой, правда не без некоторой тенденциозности, подчеркивалось, что в СССР были «сведены на – нет культурно-информационные связи этнического ядра нации, локализованного в рамках ... Татарстана, с многочисленной татарской диаспорой. Крайне отрицательную роль сыграла фактическая изоляция национальной культуры от общемирового культурного потока. Татарская культура, развивавшаяся в условиях абсолютного диктата идеологизированной, усредненно серой, так называемой общесоветской культуры, деградировала и провинциализировалась...»¹.

В начале девяностых гг. прошлого века в Республике Татарстан сформировался ряд организаций, поставивших своей целью укрепление культурного единства с диаспорами – «Милли йорт», Комитет «Суверенитет» и другие. Особое значение приобрело общество «Ватан», куда вошли 13 региональных объединений, а также представители зарубежных диаспор. «Ватан» активно сотрудничал с государственными органами, например, с Выездной комиссией Кабинета Министров РТ.

Успешный опыт культурного и других видов обмена привёл к созданию татарстанских общественных представительств за рубежом.

¹ Суверенный Татарстан. Документы. Материалы. Хроника. – т. 3. М., 1998. С. 97-98.

Для нации, две трети которой живёт за пределами Татарстана, сохранение единого культурного поля является важнейшей задачей. Решению этой задачи во многом способствовали Учредительный съезд Всетатарской ассоциации «Магариф», в начале 1992 г., а также первый Всемирный конгресс татар (далее-ВКТ), который поставил во главу угла удовлетворение духовных потребностей татар, проживающих за пределами Татарстана. Ныне ВКТ собирается регулярно, координируя деятельность 180 региональных организаций, большинство из которых расположено в России, но некоторые находятся в Турции и США. В 1997 г. ВКТ обратился к властям разных стран с призывом способствовать развитию культурных связей с Татарстаном, расширять на законодательной основе опыт национально-культурной автономии, создавать центры образования, информации, национального искусства. Решения этих форумов способствовали сохранению татарской диаспорой ее приверженности к ценностям мировой культуры, что особенно важно сегодня, когда в ряде регионов мира идут процессы отторжения мусульман от этих, наработанных веками, ценностей. С 1999 г. ВКТ тесно сотрудничает с Комиссией межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ по вопросам культуры, образования, информации и науки.

Учитывая опыт первого общетатарского средства массовой информации за рубежом – радиостанции «Азатлык», в девяностые годы Кабинет Министров РТ принял постановление «об организации радиовещания на коротком диапазоне» на страны СНГ и дальнего зарубежья.

Каждая глава диссертации завершается общими выводами, вытекающими из ее содержания.

В заключении автор кратко освещает основные итоги исследования и отмечает, что сегодня национально-культурная политика, закрепленная в Конституции Российской Федерации, федеральных нормативных актах, в конституциях, уставах и иных нормативных актах на уровне регионов и местного самоуправления, требует дальнейшего правового осмысления и

совершенствования с учетом современных тенденций развития гражданского общества.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

I. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерство образования и науки Российской Федерации для публикации по кандидатским и докторским диссертациям:

1. Хайруллин Р.А. Основы государственной культурной политики: реализация в сфере национально-культурных отношений // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. - №1. – с. 30-32 (0,2 п.л.).
2. Хайруллин Р.А. Полномочия органов местного самоуправления // Бизнес в законе. – 2014. - №1. – с. 165-167 (0,2 п.л.).
3. Железнов Б.Л., Хайруллин Р.А. Культурные права и Конституционный Суд Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. – 2010. - №1. - с. 77-80 (0,3 п.л.).
4. Хайруллин Р.А. К вопросу о полномочиях субъектов Российской Федерации в сфере регулирования национально-культурных отношений // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. - №4. - с. 158-162 (0,3 п.л.).

II. Статьи опубликованные в иных изданиях:

5. Хайруллин Р.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты культурных прав этносов и граждан. // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск V): Сборник научных трудов. - Казань: ООО «Офсет-сервис», 2010. - с. 369 – 374 (0,4 п.л.).
6. Хайруллин Р.А. Национально-культурная автономия и ее роль в обеспечении прав на сохранение и развитие национальной культуры. // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета / под ред. А. И. Абдуллина.- Казань: Казан. Ун-т, 2012. - с. 400 – 404 (0,3 п.л.).

7. Железнов Б.Л., Хайруллин Р.А. Право и национальная культура в Российском полиэтническом государстве. // Казанский Федералист. – 2012. - №1-2. – с. 130-141 (0,8 п.л.).

III. Материалы конференций:

8. Хайруллин Р.А. Национально-культурная автономия и ее место в регулировании общественных отношений в области национальной культуры: Тезисы. // Правореализация в условиях сближения международного и внутригосударственного права: компаративистский анализ: материалы V Международной научно- практической конференции студентов и аспирантов: Казань, 26-28 ноября 2010 г. - Казань: Казан. Ун-т, 2010. - с. 198 – 199 (0,1 п.л.).
9. Хайруллин Р.А. Национально-культурная автономия и ее место в регулировании общественных отношений в области национальной культуры. (полная статья) // Актуальные проблемы современной экономики России. Международная научно - практическая конференция. 2 февраля 2011г. Сборник материалов, Казань: Изд-во ИПК «РОСТ», 2011-с. 370-376 (0,5 п.л.).