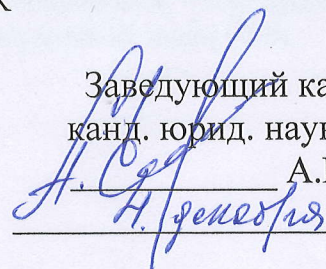


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент


А.И. Сахно
2019 г.

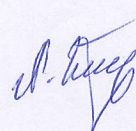
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫМИ
АВТОНОМИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ АРМЯНСКОЙ ДИАСПОРЫ)

40.04.01 Юриспруденция

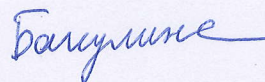
Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
Студентка 3 курса
заочной формы обучения



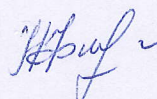
Манукян
Асмик
Сааковна

Научный руководитель
кандидат юридических наук



Бакулина
Ирина
Петровна

Рецензент
юрисконсульт управления по
культуре Администрации
Тюменского муниципального
района



Филеева
Наталья
Михайловна

Тюмень
2019

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	2
ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ АВТОНОМИЙ.....	9
1.1 ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ.....	9
1.2 НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ АВТОНОМИИ КАК ФАКТОР ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	17
1.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И НОРМАТИВНО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ НАЦИОНАЛЬНО- КУЛЬТУРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ.....	20
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫМИ АВТОНОМИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ АРМЯНСКОЙ ДИАСПОРЫ).....	34
2.1 АРМЯНСКАЯ ДИАСПОРА В РОССИИ: ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ПУБЛИЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	34
2.2 СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ДИАСПОРЫ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	42
2.3 АРМЯНСКАЯ ДИАСПОРА В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ.....	49
2.4 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ.....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	89

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире увеличилось значение и роль диаспоры в жизнедеятельности страны пребывания и исторической родины. Миграционные процессы берут свое начало из древнейших времен и были связаны с различными политическими, военными, религиозными, экономическими и социальными факторами, такими как холокост, геноцид, война, голод, безработица, природными катаклизмами и др. Результатом глобального роста миграционных потоков становится образование диаспор.

Положения закона, посвященные отношению государства с НКА, сформулированы двусмысленно, посредством использования глаголов настоящего времени в изъявительном наклонении: органы власти оказывают поддержку, содействуют, рассматривают предложения, учитывают, осуществляют финансирование, предоставляют и пр. На практике такие положения толкуются как дающие право органам власти оказывать содействие НКА, но не как обязывающие их это делать. Согласно Закону об НКА в редакциях до августа 2004 г., «финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия» (ст. 20 ч. 1).

Закон об НКА, однако, не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, как и критерии установления объемов выделяемых ресурсов, то есть не предусматривает конкретных обязательств государства. Следует также отметить, что предусмотренный законом механизм государственной поддержки заведомо допускает финансирование только краткосрочных проектов и едва ли может быть основой поддержания учреждений образования и культуры [3].

Закон об НКА явно устанавливает только два преимущества НКА перед прочими неправительственными организациями: государственные СМИ могут бесплатно размещать материалы НКА, и при органах исполнительной власти

могут создаваться консультативные советы по делам НКА. Эти нормы закона на деле не трактуются, как обязывающие; совещательный орган по делам НКА на федеральном уровне работал нерегулярно и с большими перерывами, а консультативные структуры по делам НКА в большинстве регионов сформированы не были.

Закон об НКА во всех редакциях не содержит никаких упоминаний о гарантиях и средствах защиты прав, предоставляемых «автономиям». Общие положения Конституции, гражданского законодательства и законодательства о некоммерческих организациях предоставляют НКА как юридическим лицам возможность защищать свои права и законные интересы всеми возможными правомерными способами, в том числе в судебном порядке. Однако в случае бездействия государственных органов (например, отказа составлять программы «национально-культурного развития» или финансировать мероприятия НКА) едва ли возможно принудить эти органы к исполнению положений закона.

Было отменено положение о том, что органы государственной власти оказывают «финансовую (за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств)» помощь НКА. В пункте, касающемся участия государства в издательской и информационной деятельности НКА понятие «содействуют» было заменено на «могут содействовать». Согласно поправке, в часть 1 ст. 14, органы государственной власти могут уже не учитывать при разработке и осуществлении федеральных программ национально-культурного развития предложения НКА. Были изъяты положения о поддержке средств массовой информации НКА в рамках федеральных и местных программ развития СМИ (ст. 15 ч. 3 и 4). Из ст. 16 были исключены положения о финансировании деятельности НКА из федерального и местных бюджетов, а также о возможности существования специальных фондов поддержки НКА. Статья 19, посвященная финансовой поддержке НКА со стороны государства, свелась к положению о том, что органы власти только субъектов федерации и только в соответствии с законами субъектов РФ (а не только целевыми программами, как раньше) «вправе предусматривать в бюджетах субъектов

Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям». Статья 20, посвященная условиям предоставления такой поддержки, была отменена [35].

В марте 2004 г., в связи с реорганизацией Правительства, деятельность Совета прекратилась. А в июне того же года его статус был понижен – Совет стал структурой не при Правительстве РФ, а при некоем федеральном органе исполнительной власти, в ведении которого должны находиться вопросы культуры. Министерство культуры этим реально не занималось, а между тем, вопросы, связанные с «национальной политикой», в сентябре 2004 г. были переданы в новое Министерство регионального развития РФ. Попутно Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. федеральный Консультативный совет по делам НКА также был лишен права участвовать в подготовке федеральных программ в области национальной политики. Новый Консультативный совет после внесения в Закон об НКА изменений в 2005 г. был сформирован только осенью 2007 г. при Министерстве регионального развития РФ, и никакой информации о его деятельности в печать не просачивается.

В дополнение ко всему этому, в марте 2004 г. Конституционный суд РФ определил, что в пределах субъекта РФ может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии одной этнической общности, и тем самым подтвердил правомерность сложившейся ограничительной практики.

Интересно то, что несмотря на практическую бесполезность идеи «автономии» в российском исполнении, на этот «бренд» сохраняется общественный спрос.

В настоящее время существуют проблемы в сфере взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации государственной национальной политики.

Первая проблема - это неэффективность реализации государственной национальной политики на местном уровне. Вот, например, данные из письма законодательного органа Астраханской области. В декабре 2018 г. там был

проведен опрос активистов национально-культурных общественных объединений, который выявил недостаточную эффективность именно местных администраций как центров, укрепляющих единство общества. Авторитетность в данном вопросе распределилась следующим образом: губернатору доверяет 50 % респондентов, полиции - 30 %, а местным администрациям – всего 10 %. И похоже, что такая картина наблюдается по всей стране.

Полномочие всегда будет осуществлено так, как оно профинансировано. Поэтому первая и главная причина выявленной проблемы – это недостаточная бюджетная обеспеченность муниципалитетов. Она и раньше была, за редким исключением, довольно слабой. Теперь же, в условиях экономики санкций, она просто не может стать лучше без активной поддержки со стороны государства. Сейчас Государственной Думой рассматривается целый ряд законопроектов, призванных решить проблему бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Но это пока дело будущего. Текущая же ситуация с местными финансами оставляет желать лучшего.

Вторая причина пробуксовки государственной национальной политики на муниципальном уровне – это отсутствие квалифицированных кадров. Многие хорошие начинания на местах страдают, в том числе, и от этой проблемы.

И третья причина – это неурегулированность вопросов разграничения полномочий между уровнями власти. В России перераспределение полномочий идет непрерывно уже много лет, начиная с момента создания государства «Российская Федерация» в 1991 году. Вопросы реализации национальной политики не стали исключением: несмотря на многолетнюю работу в этом направлении, полномочия до сих пор четко не разграничены.

В результате, реализацией национальной политики на местах занимаются органы и учреждения, не обладающие ни соответствующей квалификацией, ни финансами, с нечетко прописанными полномочиями.

И вторая проблема, во многом вытекающая из первой. Целый ряд субъектов Федерации указывают на законодательную неурегулированность

статуса и организационных форм молодежных консультативно-совещательных структур.

На современном этапе феномен «диаспора» приобретает новое содержание, что обусловлено расширением области явлений, обозначаемых как диаспора, а также увеличением частоты употребления данного понятия. Перечисленные обстоятельства повлияли на существенные изменения смысла, вкладываемого в феномен «диаспора».

Дискуссия о том, должно ли существующее в государстве правовое регулирование учитывать различия между этническими группами, носит не только академический характер. Скорее наоборот: интерес ученых к этой проблеме продиктован запросами со стороны сферы практической политики и государственного управления, для которой вопросы гармонизации межэтнических отношений всегда были актуальными.

Армянская диаспора России, бесспорно, существенно влияет на формирование и развитие армяно-российских отношений. Надо подчеркнуть тот факт, что армянские общины (армянская диаспора) существовали здесь еще со времен царской империи и, включая также советский период, находились в созданной ими этнокультурной и социально-политической среде уже на протяжении почти двух столетий. Специфические особенности исторической общности вполне применимы и для характеристики армянских общин в новых независимых государствах на постсоветском пространстве.

К первой группе значимых российских исследовательских работ по определению сущностных характеристик этнических диаспор и конкретизации смысловых границ термина «диаспора» следует отнести работы С.А. Арутюнова и С.Я. Козлова, В.Д. Попкова, В.И. Дятлова, Т.В. Полосковой, Ж.Т. Тощенко и Т.Н. Чаптыковой, В.А. Тишкова и др.

Вторая группа исследователей - А. Бра, Б. Андерсон - особое внимание уделяет проблемам национальной идентичности членов диаспоры.

Третья группа исследователей — Т.В. Полоскова, Г. Шеффер, В. Сафран, М. Эсман, Д. Ж. Армстронг — в своих работах выделяет политические аспекты реализации деятельности диаспоры.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе государственного регулирования межнационального взаимодействия.

Предметом исследования является законодательство, регулирующее межнациональные отношения и практика его применения, технологии участия национально-культурной автономии (на примере армянской диаспоры) в политической жизни Российской Федерации и зарубежных стран.

Цель исследования — выявление проблем административно-правового регулирования взаимодействия национально-культурной автономии (на примере армянской диаспоры) с государственными и негосударственными структурами Российской Федерации и зарубежных стран.

Задачи исследования:

- анализ основных теоретических и прикладных подходов к определению феномена диаспоры;
- уточнение определения понятия «диаспора»;
- определение основных методов взаимодействия национально-культурной автономии (на примере армянской диаспоры) и государства.
- исследование формирования национально-культурной автономии (на примере армянской диаспоры) и определение ее влияние на внутреннюю и внешнюю политику государства.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания; частно-научные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, статистический.

Структура диссертации включает в себя введение, две главы, объединяющих семь параграфов, заключение, библиографический список, содержание которых определяется целью, задачами и логикой исследования