

Татьяна Иларионова,
доктор философских наук, профессор,
генеральный директор Института энергии знаний

**Государство и национально-культурные автономии народов
России:
актуальные проблемы и перспективы**

**Правовые основы института национально-культурной
автономии**

Институт национально-культурной автономии возник в России с принятием Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ. Новая для нашей страны форма организации этнокультурного развития народов страны создала условия для консолидации граждан, проживающих дисперсно за пределами своих национально-государственных образований. Она содействовала активизации общественных усилий по гармонизации межэтнических отношений, удовлетворению запросов людей в сфере поддержания традиций и языков.

К 2008 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 695 НКА различных уровней¹. Цифру эту приводит Росстат, и она без всякой «расшифровки» (сколько автономий действует на федеральном, региональном, местной уровне, какова здесь была динамика по годам). Ответственное за проведение национальной политики Министерство регионального развития Российской Федерации приводит иные данные, относящиеся к 2007 г.: «В рамках реализации закона в настоящее время создано 17 федеральных национально-культурных автономий и более 350 региональных»². Вероятно, разницу в цифрах составляют местные

¹ http://www.gks.ru/free_doc/2008/b08_13/02-12.htm

² Справка «Об итогах мониторинга реализации государственной национальной политики Российской Федерации, в том числе о практике применения

НКА. Но это только предположение, обнародованной точной государственной статистики тут нет.

Все эти годы институт национально-культурной автономии развивался, его правоприменение требовало новых уточнений и дополнений, в том числе и существенных. С момента вступления Федерального закона в силу в него 21 марта 2002 г., 10 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 30 ноября 2005 г., 1 декабря 2007 г., 9 февраля 2009 г. вносились изменения. Так, в 2003 г. было уточнено само базовое понятие, которое составляло существо всей правовой конструкции акта: «Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация». Ранее провозглашалось, что НКА – это общественно-государственное образование.

Важным для развития НКА стало решение Конституционного суда Российской Федерации от 3 марта 2004 г.: в ответ на обращение группы жителей Алтайского края вынес он решение о том, что в каждой области, крае, республике национально-культурная автономия для каждой этнической общности может быть только одна³.

Это стало определяющим в формировании «вертикали власти» в системе национально-культурной автономии. Предусматривалось, что низовые организации будут участвовать в создании региональных, те, в свою очередь, станут коллективными членами федеральной НКА. Впрочем, в этой связи в Федеральном законе все же использовались мягкие модальные лексемы, а не императив

законодательства в сфере межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации во втором квартале 2007 года»//http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/monitoring_2_kvartal.doc?AttachID=1209

³ Гритчин Н., Андреев А. Автономия должна быть одна//Известия.- 2004.- 4 марта.

(«Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, **могут образовывать** региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности» - ст. 5). Но в любом случае региональная НКА должна была опираться на местные, а федеральная – на региональные НКА.

На практике получилось иначе.

История национально-культурной автономии российских немцев – лучшая иллюстрация того, что произошло. В 1996 г. спешно были проведены организационные мероприятия, регистрация ряда региональных НКА, и в декабре состоялся учредительный съезд Федеральной национально-культурной автономии «Российские немцы». Это была самая первая национально-культурная автономия, созданная на федеральном уровне. Участниками учредительного съезда стали также и организации культурной и общественно-политической направленности, не пожелавшие изменить свою организационную форму.

Но уже тогда, на съезде, было видно заложенное в самом законе противоречие. С одной стороны, в нем говорилось (в статье 1 «Понятие национально-культурной автономии»), что «национально-культурная автономия в Российской Федерации - 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, **на основе их добровольной самоорганизации** в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры», а с другой –

речь шла о коллективном участии в формировании автономии более высокого территориального уровня: «Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности. Региональные национально-культурные автономии двух и более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями. Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности» (статья 5 «Организационные основы национально-культурной автономии»).

Таким образом, вносилась определенная неразбериха: кто субъект законодательного акта – гражданин или нижестоящая организация? Если гражданин, то можно и нужно было предусматривать создание на основе индивидуального членства стройной организации, в которой могли бы действовать нормальные выборные процедуры, можно было бы вести контроль за деятельностью руководителей и т.д. Если же субъектами являются нижестоящие организации, организации – учредители, то тогда выборы руководителя региональной НКА и затем и ФНКА – это, скорее, договоренность между организациями. В Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривался подобный способ комплектования организаций: «Членами общественного объединения являются физические лица и

юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения - физические и юридические лица - имеют равные права и несут равные обязанности» (статья 6).

Но одно дело, когда речь идет о какой-то конкретной сфере общественных интересов (защите детей, помощи инвалидам и т.д.), где голос одного человека может быть более слышным, чем шепот целой организации. Другое дело - сфера этнокультурного: кто тут «более немец» - целая организация или один какой-то член? Было бы идеально в регулировании такого рода сложных отношений пойти по пути экономического законодательства, в частности, законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, в котором предусмотрено, что учредителями ООО могут выступать на равных как физические, так и юридические лица. Но там статус «учредителя» уравнивает в правах тех и этих и позволяет на основе владения долями ООО распределять полномочия и ответственность. Но как разделить полномочия и ответственность в сфере этнокультурного?

В этой части Федеральный закон «О национально-культурной автономии» содержал в себе серьезные и, как выяснилось, трудноразрешимые противоречия. Эти противоречия усугублялись тем, что в статье 2 в качестве принципа указывался такой, как «многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии». То есть все процедуры формирования

выборных, исполнительных органов всецело отдавались в руки тех, кто создавал НКА.

В результате автономии формировались ниже стоящими НКА, а власть в них без механизма ее обновления и контроля перешла в руки отдельных людей. С течением времени значительная часть НКА превратилась в организации одного человека, все стало существовать в интересах какого-то руководителя, однажды взявшего в свои руки бразды правления. За прошедшие годы многие НКА пережили серьезные трансформации и даже деградацию, местные автономии прекратили свое существование, деятельными оставались только структуры, созданные на федеральном уровне, но и они стали со временем объектом своего рода «капитализации» для тех лидеров, которые видели в национально-культурной автономии общественное приложение к собственному бизнесу. И, увы, сегодня практически нет примеров успешных федеральных национально-культурных автономий, которые бы смогли сплотить свои народы ради важных этнокультурных целей, которые бы динамично развивались, оставаясь деятельными партнерами государства.

Поскольку законодательство (и Федеральный закон «О национально-культурной автономии», и Федеральный закон «Об общественных объединениях») не регламентирует порядка организации и осуществления демократических процедур, то устранение противоречий и проблем в развитии института национально-культурной автономии оставалось невыполнимой задачей. Постепенно НКА начинают терять свое значение, вне этой формы организации этнокультурной жизни народов страны живут и развиваются другие объединения, а новые этнокультурные спикеры и вовсе ищут и находят неординарные формы взаимодействия с теми, кого интересуют проблемы развития традиций, культуры, языка. Загляните в Интернет - там множатся самые разные сайты

этнокультурной направленности. Есть и такие лидеры, которые, отказавшись от работы в официально зарегистрированных организациях, ушли в неформальную сферу, где в последние годы набирали силу экстремистские группировки и кружки, культивировались настроения национальной нетерпимости, ксенофобии.

Государство в 1990-х гг. колебалось в выборе: или укреплять институт НКА с последующим введением его в систему органов принятия решений, финансированием, проведением целенаправленной кадровой политики и, как результат, формированием наряду с административными еще и этнокультурных структур управления, или, напротив, перевести автономии полностью в разряд общественных объединений, взаимодействовать с ними на проектной основе, не педалировать темы национального состава и этнических особенностей граждан России, отказаться от создания представительств и оказания по этнокультурным признакам преференций тем или иным людям, а, следовательно, уйти от формирования какой бы то ни было параллели в системе принятия решений на основе этнокультурных институтов. Выбор был сделан в пользу второго сценария развития событий.

Современное состояние национально-культурных автономий

И институт национально-культурной автономии стал испытывать заметные трудности и стагнацию в своем развитии. Это проявлялось следующим образом.

1. НКА начали терять опору в среде представителей своей национальности. Отсутствие государственного внимания привело к тому, что деятельность организаций целиком концентрировалась

вокруг небольших и малобюджетных мероприятий. Сплачивающих людей дел и задач не было. В национально-культурных автономиях остаются энтузиасты, в первую очередь, пожилого возраста.

2. Работа с молодежью – серьезная проблема для автономий. Те активисты, которые увлеклись этнокультурными проблемами в 1990-х гг., в массе своей не смогли и не очень хотели привлекать к жизни НКА молодежь, видели в новых силах конкуренцию, отказывались принимать и использовать современные формы работы с представителями разных поколений. В частности, Интернет так и не стал для подавляющего большинства автономий «средой обитания», хотя большинство членов НКА – это как раз разрозненно живущие представители этнической общности.

3. Стали наблюдаться диспропорции в системе «центр – регионы – местные НКА». В ряде автономий прекратили активную работу федеральные структуры, в ряде НКА, напротив, перестали действовать, развалились местные организации. Например, в Краснодарском крае ранее было зарегистрировано 11 местных автономий российских немцев, сейчас нет ни одной.

4. Национально-культурные автономии стали своеобразными интровертами – все, что их интересовало, все, на что направлялась их деятельность, находилось исключительно внутри этнической общины. Никакой связи с событиями в жизни России, крупными государственными задачами автономии не чувствовали, жили изолированно и работали исключительно ради (во многом) умозрительных, мифологических целей.

5. Для многих автономий это стало причиной политизации деятельности. Руководители выдвигали требования к государству, совершенно не желая понимать и считаться с объективными обстоятельствами развития нашей страны, отстав от динамики ее правовых изменений, выключившись из общегражданского диалога.

Политическая риторика заменяла собой нормальную практическую работу, нацеленную на получение конкретного, важного для представителей того или иного народа результата. Все подменялось демагогией, которая в обществе создавала автономиям негативный имидж.

6. Если за рубежом некоммерческий сектор – один из крупнейших внутренних работодателей, в нем, благодаря реализации различных программ, занято большое количество людей, которые живут за счет этой работы, то в России общественные организации в целом и НКА в частности – наименее сильный «хозяин», в НКА подчас вообще нет штатных сотрудников – только на основе совместительства ведется бухгалтерия и осуществляется руководство.

7. НКА не служат источником новых знаний и навыков для людей. Кружки и мероприятия эпизодичны, не имеют продолжающейся во времени организационной политики, не схвачены единой мыслью целенаправленного развития этнической культуры.

8. НКА не служат, к сожалению, и сплочению этнокультурных сообществ. В подавляющем большинстве случаев они на протяжении последних лет – в центре противостояний и соперничества, скандалов и попыток дележа полученных средств.

9. НКА перестали «приниматься» во власти – председателей автономий не включают в состав общественных советов при губернаторах и законодательных собраниях, они не участвуют в региональных программах социального и культурного характера.

В результате сегодня национально-культурные автономии повсеместно

- не являются выразителями интересов своего народа;

- не стали мотором этнокультурного развития своих народов;
- оказались на обочине гражданского общества страны;
- не сумели стать ответственными и конструктивными партнерами государства.

В эти условиях, безусловно, институту национально-культурной автономии нужна своя «починка», «реконструкция», модернизация. И ее нужно проводить по нескольким направлениям:

- изменить политику государства в отношении национально-культурной автономии;
- усовершенствовать законодательство о национально-культурной автономии;
- провести смотр сил самих автономий, внедрив в них с помощью закона демократические процедуры и ротацию кадров.

Причины неэффективности национально-культурных автономий

Почему НКА не стала эффективной формой организации этнокультурного развития народов?

Тут целый комплекс причин.

Во-первых, люди, которые в 1996 г. с воодушевлением разрабатывали Федеральный закон, конечно, надеялись, что он будет в их пользу, что он даст новые возможности для реализации собственных стратегий. У этого круга этнических лидеров не было никакого властного ресурса, никаких административных подпор, они не были включены в полной мере в тогдашний политический процесс, но им казалось, что потенциал Федерального закона будет важным запускающим механизмом собственных карьер.

Даже в тех автономиях, где к руководству пришли люди с богатым политическим опытом (к таким, безусловно, нужно отнести

Владимира Бауэра, возглавившего в декабре 1996 г. Федеральную национально-культурную автономию «Российские немцы»: заместитель губернатора Томской области, он был депутатом в составе первой Государственной Думы, а потом работал в должности заместителя министра по делам национальностей Российской Федерации), с течением времени была утрачена скорость развития. Вместо того, чтобы созданные на основе разнообразных общественных объединений национально-культурные автономии на местах обрастали активом, осуществляли проекты, вставали в финансовом отношении на ноги, происходило неуклонное разрушение и загнивание этих структур.

Во-вторых, этнокультурные лидеры надеялись, что Федеральный закон создаст условия для получения помощи НКА из бюджета. Причем, эта помощь виделась как постоянное, стабильное финансирование структур НКА, а не просто отдельных мероприятий. Подобная перспектива взрастила надежды, что с помощью автономии лидеры смогут преумножить собственный финансовый капитал. Во многих НКА к рулю пришли «новые русские» - этнические бизнесмены, которые хотели, чтобы этнокультурная сфера стала продолжением бизнеса. Эта перспектива способствовала тому, что многие НКА стали своего рода кредитом, бизнесмены взяли автономии на свой кошт в расчете, что в будущем «предприятие» все равно принесет дивиденды. История ФНКА «Российские немцы» с вставшим в ее руководство В.Баумгертнером – факт, подтвердивший общее правило.

В-третьих, Федеральный закон имел в виду также и то, что с его принятием вся этнокультурная жизнь в стране будет введена в понятное русло НКА. Определенно присутствовала идея, что с образованием автономий разного уровня будут упразднены всякие союзы, советы, ассоциации, иные этнокультурные организации. На

деле же все получилось по-другому. Оставшись в статусе общественного объединения, НКА не выдерживала конкуренции с давно существовавшими общественными объединениями. Более того, создание НКА, «приватизация» этих автономий активными лидерами привели не к умиротворению страстей, а, напротив, к новому витку противостояния в среде меньшинств. Эта ситуация сохраняется и поныне: многие этнические сообщества раздраемы спорами и противоречиями, организации, адресованные одним и тем же народам, пребывают в борьбе за лидерство, общественное внимание, государственные ресурсы.

Например, прекратили свое существование ФНКА армян и корейцев. В споре с ними «победили» мощные Союз армян России и Ассоциация корейцев России – лидерам этих организаций были не интересны и не нужны национально-культурные автономии. К 16 сентября 2008 г. Федеральной регистрационной службой были направлены предупреждения о возможности приостановления деятельности Федеральной ассирийской национально-культурной автономии, Федеральной национально-культурной автономии казахов России, Федеральной польской национально-культурной автономии «Конгресс поляков в России»⁴. Непростой остается ситуация в среде еврейских организаций. Их в одной только Москве – целых 27, а автономия влачит жалкое существование. Организации же соревнуются за деньги спонсоров, за гранты.

Потенциал национально-культурной автономии

4

http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Preduprezhdeniya_napravleny_na_02-10-08.xls

Можно было бы оставить НКА в том состоянии, в каком они сегодня пребывают. Можно было бы, если бы не ряд новых обстоятельств.

Первое – интеграция России в европейское пространство. Наша страна стала в течение последнего десятилетия активным участником международных отношений, саммитов, присоединилась к разнообразным конвенциям и соглашениям гуманитарного содержания. Сегодня стоит вопрос о присоединении России к Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Уже один только этот шаг потребует серьезных изменений в законодательстве нашей страны, где будут предусмотрены, в частности, механизмы представительства народов России в органах власти – от местных до федеральных, создание системы государственной поддержки языков благодаря школьному обучению, выпуск средств массовой информации и т.д. На какой основе выполнить подобную работу? Создавать ли новые институты этнокультурного представительства или придать импульс развитию национально-культурной автономии?

Второе – внешнеполитический ресурс. Именно различные языки и культуры способствуют созданию благоприятного имиджа России на международной арене. Ни один фестиваль за рубежом не обходится без участия самодеятельных и профессиональных артистов, в Европе в последнее время растет внимание к культуре меньшинств, к иммигрантской культуре, всегда был и будет интерес к тому, как выходцы из страны обустроились в чужих краях, в частности в России, как тут чувствуют себя уроженцы Казахстана, Камеруна, Украины или Германии. И достойная жизнь в нашей стране собственных граждан и представителей далеких государств – лучшая пропаганда межэтнического мира, свободы и демократии, чем какая бы то ни было специальная реклама. Стоит ли для

мобилизации этого внешнеполитического ресурса создавать новые институты этнокультурного представительства или проще придать импульс развитию национально-культурной автономии?

Третье – активное участие народов России в делах страны, в том числе и тогда, когда возникают угрозы нашему государству. Вспомните, когда начались события в Южной Осетии, многие общественные этнокультурные организации немедленно объявили о своей готовности оказать осетинам помощь, организовали сбор средств в пользу пострадавших от грузинской агрессии⁵. Гражданскую позицию проявили и многие НКА. Эта активность была бы, конечно, выше, будь сами автономии финансово и репутационно сильнее, чем сейчас. Тем не менее, вопрос остается: в таких критических ситуациях следует ли создавать новые институты этнокультурного представительства или проще придать импульс развитию национально-культурной автономии?

Четвертое – осуществление внутривнутриполитических акций, решение общегосударственных задач. Впереди такие важные события, как празднование Великой Победы, как Олимпиада. Вроде бы к ним не имеет отношения этнокультурная политика. Но на самом деле ничто так не свидетельствует о сплочении граждан, как их общее участие, несмотря на этнокультурные различия, в обеспечении обороны, безопасности, территориальной целостности нашей страны, как единение в добром деле развития спорта, популяризации достижений России по всему миру.

Вспомним Олимпиаду в Пекине, в Ванкувере – Китай и Канада, как и все другие страны, использовали Олимпиаду в качестве повода для демонстрации уникальности своих граждан, их

⁵ Национально-культурные автономии Ухты подписали обращение к жителям Южной Осетии// <http://webukhtanew.testcube.ru/news/12428.html>

самобытной культуры, их этнического багажа, который, конечно, - достояние всего человечества. У России впереди своя Олимпиада, мы, конечно, тоже постараемся показать миру, как сплоченно, дружно живут у нас народы, что этих народов много, что они находятся в развитии. И вновь встает вопрос: для проведения подобных масштабных акций нужно ли создавать новые институты этнокультурного представительства или лучше придать импульс национально-культурной автономии, использовать ее как инструмент внутренней политики?

Ответ очевиден.

Как придать новый импульс развитию национально-культурной автономии?

Сегодня меняется законодательство о политических партиях. Теперь уже 7% - «мягкий», а не «жесткий» барьер для попадания партии в Государственную Думу или региональный парламент. И «политические меньшинства», то есть партии, не набравшие нужного количества голосов, могут быть представлены в депутатском корпусе, участвовать не только в политическом процессе, но и в законотворчестве, в публичном обсуждении общественно значимых проблем, какое им будет гарантировано благодаря парламентской трибуне.

То есть для новых меньшинств, стараниями Президента России Д.А.Медведева (а это были его предложения), открываются важные перспективы участия в осуществлении власти в стране.

Меняется порядок выборов в местные органы власти. Теперь в них могут участвовать не только политические партии, но и общественные объединения, если они идут «в связке» с зарегистрированной партией. И здесь тоже мы видим новый шанс для политических меньшинств – они становятся субъектами местной

политики, причем не как протестующие или эксперты, а как реальные участники формирования повестки дня местной жизни, как те, кто способен принимать в результате легитимации на себя ответственность за ее обсуждение и осуществление.

Возьмем законодательство о коренных малочисленных народах – там тоже, благодаря международному праву, утвердилась эта же практика законодательного, организационного оформления деятельности народов, их доступ не только к ресурсам, но и к политике своих регионов.

Чрезвычайно важен в этой связи и опыт Общественной палаты Российской Федерации. Сегодня этот орган гражданского представительства - постоянный и полноправный участник законодательного процесса: на основании Федерального закона⁶ Государственная Дума отправляет ему на экспертизу все проекты готовящихся к принятию актов. То есть общественность теперь – совокупный участник правотворчества в стране, а не отстраненный его наблюдатель.

Фактически эти разрозненные законодательные новации открывают возможность НКА действовать по аналогии. И «боковой» вход для этнокультурной (национальной) политики открыт.

Этнокультурные сообщества могут быть представлены на основе новых решений подобного свойства. Нужно вернуться к здоровой идее равенства в представительстве территорий России и национально-культурных автономий для участия в государственном управлении. Территории, имеющие различный национальный облик, в том числе и республики в составе России, а также иные

⁶ Ст. 2, п.3 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ.

национально-территориальные единицы, субъекты Федерации, можно дополнить, усилить теми образованиями, которые не связаны с территорией – национально-культурными автономиями.

Единственным представительным органом, который мог бы «вобрать» в себя ФНКА, является, конечно, Совет Федерации. В субъектах Федерации, где региональные парламенты – однопалатные, с национально-культурными автономиями могли бы взаимодействовать законодательные собрания, на местном уровне площадкой взаимодействия, естественно, стало бы местное самоуправление.

Такую работу не так уж сложно организовать: количество автономий на региональном и, особенно, на местном уровне – достаточно невелико. Например, в Калужской области действуют 4 региональных национально-культурных автономии⁷. В Башкортостане всех автономий, включая местные, - 9⁸. В Карелии всех автономий (включая местные) – 18⁹ - столько же, сколько и в Москве¹⁰. В Ставропольском крае зарегистрировано 20 НКА¹¹.

Если взять НКА «в разрезе» отдельных народов, то, например, мордовских национально-культурных автономий в России (за пределами Мордовии) всего 11¹². Объединительной формой работы у них остается проведение съездов мордовского (мокшанского и эрзянского) народа. В Саранске 28 - 31 октября 2009 г. прошел пятый такой съезд.

Конечно, как только речь заходит о контактах национально-культурных автономий с выборными органами государственной

⁷ <http://www.ufrs-kaluga.ru/index.php?idpage=192>

⁸ <http://www.bashminjust.ru/info/5326.html>

⁹ http://minjust.karelia.ru/4214/4215/public_organizations/nat-kult_avonom/

¹⁰ <http://www.koms.mos.ru/nac/avtonom.php>

¹¹ <http://minorities.ceprs.indem.ru/Sta/Sta09.htm>

¹² <http://www.mordvarf.ru/4s>

власти, сразу встает вопрос о процедурах выборов в самих национально-культурных автономиях.

И это значит, что совершенствование законодательства о национально-культурной автономии должно вестись, прежде всего, именно по этой линии – внедрению, правовому обеспечению процедур избрания руководящего состава, поддержания активной жизнедеятельности местных, региональных и федеральных автономий как участников общего демократического процесса в стране. Кстати, Президент России Д.А.Медведев неоднократно высказывался в пользу того, что и в действующих политических партиях нужно предусмотреть процедуры ротации руководящих кадров, обеспечения демократических процедур¹³. Может быть, отработку новых социальных технологий имеет смысл начать с такого партнера государства и политических партий, как НКА?

Этнокультурная политика в пользу меньшинств

Но как установить демократические процедуры в среде этнокультурных организаций, если в нашей стране было достигнуто такое важное завоевание, как отказ от записи в паспорте, ином документе, удостоверяющем личность, о национальности (этнической принадлежности)? Федеральный закон предусматривает самоорганизацию граждан в национально-культурные автономии. Это значит, что воля и желание каждого из нас идентифицировать себя с конкретным российским народом – тоже часть демократического процесса в России.

Это в советское время мы были государством приписаны к той или иной национальности. Теперь наше государство не занимается

¹³ Перечень поручений Президента по реализации Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года//<http://www.kremlin.ru/news/2292>

нашей идентификацией. Мы пошли тут по пути большинства стран мира, в которых нет и никогда не было подобной практики. Но этот путь мы, что называется, не прошли до конца.

Многие полиэтнические государства современного мира вовсе не хотят отказываться от своей полиэтничности. Гражданин волен сам определять свою национальность. Но государство должно доподлинно знать, сколько и каких у него национальностей.

Например, в Чехии действует закон о национальных меньшинствах. В его развитие в 2005 г. было принято постановление правительства Чешской Республики, где названы официально признаваемые государством меньшинства, имеющие особый правовой статус в стране. Среди них, наряду с болгарским, хорватским, венгерским, немецким, польским, цыганским, русинским, греческим, словацким, сербским меньшинствами, присутствуют и русские, и украинцы. Их представители входят в совещательный орган при правительстве, а общественные организации получают помощь от государства для удовлетворения этнокультурных нужд граждан.

Большой положительный опыт накоплен в Венгрии. В 1993 г. там был принят Закон № LXXVII «О правах национальных и этнических меньшинств», в котором провозглашалось, что «гармоничное сосуществование национальных и этнических меньшинств с национальным большинством является составным элементом международной безопасности». В акте подчеркивалось, что «учитывая, что органы самоуправления создают основу демократической системы, Национальное Собрание рассматривает создание органов самоуправления меньшинств, их деятельность, а тем самым и достижение культурной автономии, как одну из основных предпосылок к укреплению специфических прав меньшинств».

В соответствии с актом, в Венгрии создана стройная система самоуправления меньшинств – от местного и территориального до всевенгерского.

У нас же не только высокого ранга уполномоченных за проведение национальной политики нет – нет исходной информации о состоянии всей этой сферы. Так, на сайте ответственного за проблемы российских народов Министерства регионального развития можно найти самые «свежие» данные – за 2007 г. с упоминанием национально-культурных автономий на крошечном «пространстве» текста в шесть абзацев, восемь фраз¹⁴.

¹⁴ IV. Национально-культурные автономии

Реализация государственной национальной политики и защита прав национальных меньшинств осуществляется посредством Федерального закона «О национально-культурной автономии» №74-ФЗ от 17 июня 1996 г. (в редакции Федеральных законов от 21.03.2002 г. №31-ФЗ, от 10.11.2003 г. №136-ФЗ, от 29.06.2004 г. №58-ФЗ, от 22.08.2004 г. №122-ФЗ, от 30.11.2005 г. №146-ФЗ).

В рамках реализации закона в настоящее время создано 17 федеральных национально-культурных автономий (далее – ФНКА) и более 350 региональных.

Процесс создания национально-культурных автономий продолжается. В частности, 25 июня 2007 г. в г. Самаре была создана еще одна такая ФНКА – Федеральная национально-культурная автономия российских казахов.

Продолжает работу созданный приказом Министра №72 от 13.06.06 г. Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального развития Российской Федерации. 28 – 29 июня 2007 года в г. Калининграде состоялось совместное выездное заседание Консультативного совета и Межведомственной комиссии по взаимодействию с национальными общественными объединениями, организованное Минрегионом России при поддержке органов государственной власти Калининградской области.

На заседании рассматривались вопросы взаимодействия национальных общественных объединений и органов государственной власти в сфере межнациональных отношений, формирования общероссийской гражданской идентичности и интеграции мигрантов.

Участниками заседания было принято решение внести изменения в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» в части придания национально-культурным автономиям дополнительных полномочий по вопросам адаптации мигрантов// Справка «Об итогах мониторинга реализации государственной национальной политики Российской Федерации, в том числе о практике применения законодательства в сфере межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации во втором квартале 2007 года»//http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/monitoring_2_kvartal.doc?AttachID=1209

Между тем опыт зарубежных полиэтнических стран однозначно указывает: работа с проживающими народами должна вводиться в систематическое русло. И строить ее следует на таком простом объективном фундаменте, как составление списка народов, которые официально признавались бы государством как меньшинства. На этом стоит внутренняя политика Чехии, Венгрии, Румынии. В Румынии все национальные меньшинства (всего их 19) имеют своего представителя в Палате депутатов парламента Румынии¹⁵. В современной Эстонии воспроизвели формулу закона о меньшинствах 1925 г. и установили, что культурные самоуправления могут создавать лица, относящиеся к немецкому, русскому, шведскому и еврейскому национальному меньшинству, а также лица тех национальных меньшинств, численность которых превышает 3000 человек¹⁶. Этот опыт взят еще из XIX века, когда формировались первые европейские идеи о национально-культурной автономии.

Подобный подход закреплен в Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, которая была принята 5 ноября 1992 г., и в принятой Советом Европы 1 февраля 1995 г. Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Причем, Хартия однозначно заявляет, что «термин «региональные языки или языки меньшинств» означает языки, которые:

- i) традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; и
- ii) отличаются от официального языка (языков) этого государства.

¹⁵ Трифонов А. Русские-липоване Румынии: путь в Единую Европу. Интервью с главным редактором двуязычной газеты "ЗОРИ" Светланой Молдован. 30 октября 2006 г.// <http://www.starover.religare.ru/article6723.html>

¹⁶ <http://npest.wordpress.com/2008/11/24/avtonom/>

Они не включают в себя ни диалекты государственного языка (языков) этого государства, ни языки мигрантов»¹⁷.

В Европе не желают никаких территориальных оформлений меньшинств, закрепления за этническими общинами, даже компактно проживающими, «своих» территорий. Никаких автономий с начала 1990-х гг. нигде не было создано. И в этом смысле независимость Косово – югославской автономии, вырванной у Сербии, - феномен. Правда, отсутствие намерений решать этнокультурные проблемы в формате территорий не снимает напряжений в ряде стран. Мы видим эти противоречия в Бельгии и Испании.

Но, в общем, ныне в основе международного права сохраняется принцип единства и территориальной целостности государства, а не народа или этнической группы. Однако защита меньшинств – это защита демократического устройства государства, она имманентно связана с такими институтами современного общества, как плюрализм мнений, как многопартийность, как свобода печати. Наконец, она воспринимается как парная категория федерализма: нет и не может быть субсидиарности в отношении с Центром отдельных частей государства, если в этом государстве подавляются права меньшинств.

Конечно, нужно и в России определить список национальных меньшинств. Сегодня подход ученых, например в США, базируется на таком принципе: к меньшинствам следует отнести те общности, которые составляют более 1% населения, то есть для США это – 3 млн человек¹⁸.

¹⁷ www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=373

¹⁸ Пенн М.Дж., Залесн К.Э. Микротенденции. Маленькие изменения, приводящие к большим переменам. - М.: АСТ; АСМ МОСКВА, 2009.

В России все этнические группы более 1% населения имеют свои территориальные образования. Значит, нам нужно идти своим путем: может быть, использовать такой принцип – отнести к национальным меньшинствам общности, которые по своей численности превосходят коренные малочисленные народы (это определение признано на международном уровне).

Кстати, это позволит избежать такой непростой, способной вызвать раздор темы, как установление коренных и некоренных народов. Для российских немцев, например, это важный вопрос: прожив в России более двух столетий, российские немцы не хотят числиться пришлыми, мы ощущаем себя коренными – и в поведении среди других народов, и в образе жизни, и в идентификации с нашей страной, с родиной Россией.

Отпадет и такой вопрос, как наличие или отсутствие у какого-то из народов этнически родственного государства за пределами России. Мы видим, что проблемы межгосударственных отношений с Грузией неожиданным образом отражаются на российских грузинах. Даже уважаемые люди, в их числе ведущие кардиологи, хирурги, прославленные деятели культуры и искусства, вдруг стали чувствовать себя в России неуютно после возникших трений с президентом соседней страны. Грузины в России – часть России. И все в нашей стране это прекрасно понимают, и государство должно было бы сделать так, чтобы, выучив уроки истории, не смешивать конкретного человека и власть в соседней стране, от которой в свое время именно этот человек и уехал.

Так, как же определять «список»? Федеральный – на основе федеральных национально-культурных автономий. Региональный – на основе региональных НКА. Местные – на основе местных НКА.

Конечно, такой список будет, возможно, большим. Но и Россия – велика, и проблем у нее много.

Финансирование НКА

Ключ к развитию института национально-культурной автономии, конечно, - в совершенствовании законодательства для укрепления демократических процедур в национально-культурной автономии. Это – важная предпосылка для формирования на основе существующих НКА списка национальных меньшинств, а также этнокультурного представительства в Совете Федерации. Но вся конструкция будет не жизнеспособной, если не будут решаться финансовые вопросы. Разве нормально, что на практике дело обстоит так, как это описывают общественники:

«Мы за семь лет своего существования не смогли получить ни копейки бюджетной на свое становление, - говорил в 2004 г. руководитель Ессентукской городской греческой НКА Яков Полиев. - Тем не менее, рук не опускаем. Существоем исключительно на пожертвования спонсоров»¹⁹. Это публичное высказывание сегодня в частных беседах повторяют многие руководители НКА и в регионах, и в Москве.

Эксперты справедливо указывают, что отсутствие государственной поддержки этнокультурных проектов – это фактически двойное налогообложение граждан – представителей меньшинств. Они исправно перечисляют положенное в казну, но, ничего от нее не получая, вновь, уже из собственных средств, оплачивают курсы родного языка для своих детей, кружки национального танца для себя.

¹⁹ Гритчин Н., Андреев А. Автономия должна быть одна//Известия.- 2004.- 4 марта.

В 2009 г. Федеральным законом «О внесении изменений в статью 16 федерального закона «О национально-культурной автономии» было установлено, что национально-культурные автономии смогут получать средства из бюджетов всех уровней, включая региональный и местный бюджеты²⁰.

Финансирование - один из фундаментальных вопросов деятельности НКА. Но он сопряжен с рисками, поскольку, с одной стороны, без финансирования никакой деятельности вести не удастся, а с другой стороны, напротив, как только начинается постоянное финансирование, сразу обнаруживаются «профессиональные» корейцы, грузины, армяне, азербайджанцы, российские немцы, которые готовы оседлать денежные потоки и к кормушке не подпустить больше никого, кроме своих родственников.

Наверное, в этой части просто вредно отступать от Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Он, как известно, предусматривает единственный способ получать бюджетные деньги – участвовать в тендере. Проектная работа, когда нужно всякий раз бороться за финансирование,- полезный стимул для этнокультурной жизни. Здесь уже накоплен большой опыт деятельности организаций российских немцев, которые провели тысячи мероприятий благодаря разработке проектов, получению на их проведение бюджетных средств. Конечно, огромную роль сыграло то, что в пользу российских немцев действовала и действует Федеральная целевая программа, в рамках которой, правда, нет никакой раздачи денег, а оценивается качество заявок и искусство оформления конкурсных документов. Можно использовать этот опыт для поддержки других

²⁰ <http://www.regnum.ru/news/1052901.html>

народов России, оставляя при этом возможности привлечения средств этнического бизнеса, благотворительности.

В то же время успешным автономиям можно и нужно оказывать содействие в финансировании и организационных расходов. Необходимо расширить возможность бюджета – в пользу того, чтобы на деньги проектов можно было бы закупать оргтехнику, оплачивать бухгалтерию, аренду помещений и транспорт и т.д. Сейчас, как известно, эти возможности более чем скромны – они фактически рассчитаны только на зарплату работников, занятых в реализации проектов.

Значительной государственной помощью национально-культурным автономиям, как и другим некоммерческим организациям, стало бы льготное налогообложение при реализации социально значимых проектов, о чем говорил в апреле 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А.Медведев на встрече с представителями гражданского общества²¹.

Обязательно нужна поддержка и в таком деле, как предоставление национально-культурным автономиям помещений. Вот такой вклад государства был бы очень значимым. Сейчас же даже в Москве Дом национальностей – это, на самом деле, не дом национальностей, потому что никаких офисов для работы зарегистрированных НКА он не предоставляет. Помещения – только для мероприятий и только московских.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» следует дополнить и такими положениями, которые бы открывали НКА возможности для ведения собственно коммерческой деятельности, чтобы всякого рода курсы, школы выходного дня,

²¹ Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. 15 апреля 2009 года, 14:45 Москва, Кремль//<http://www.kremlin.ru/transcripts/3767>

мастерские, бюро услуг и т.д., организованные при НКА, могли бы приносить прибыль и использоваться в последующем для этнокультурной работы, для акций гуманитарного свойства.

Выводы и рекомендации

Состояние национально-культурных автономий народов России, потенциал этих автономий можно и нужно использовать на благо нашей страны. Но для этого следует провести модернизацию Федерального закона, принять другие меры.

1. Совершенствование Федерального закона «О национально-культурной автономии» следует вести, в первую очередь, для установления понятного алгоритма создания НКА, определения статуса ее членов, порядка выборов.
2. На местном уровне членами НКА должны быть только физические лица – граждане Российской Федерации, относящие себя к определенной этнической общности, движимые стремлением объединиться для развития своих традиций и культуры. На уровне субъектов Федерации НКА должны формироваться из коллективных членов – местных автономий. На федеральном уровне – из региональных НКА. Это позволит создать простую и четкую структуру всей конструкции института национально-культурной автономии.
3. Федеральные НКА подлежат расформированию, если нет региональных НКА, региональные упраздняются, если нет местных автономий.

4. Следует определить порядок оказания государственной помощи институту национально-культурной автономии. В пользу этнокультурных проектов должны приниматься местные, региональные и федеральные программы. Участие в них как национально-культурных автономий, так и иных организаций – исключительно на конкурсной основе. Можно определить защищенный объем средств для НКА по подобию того, как это делается сейчас в поддержку малого бизнеса: например, 20% тендеров в Москве проводится только среди организаций малого предпринимательства. Так же стоит поступить и в отношении национально-культурных автономий, выделив им долю в госзакупках.
5. Большой государственной преференцией для национально-культурных автономий различного уровня может стать только бесплатное или льготное выделение помещений для ведения профильной деятельности.
6. Следует установить льготный режим налогообложения тем автономиям, которые реализуют социально значимые проекты.
7. Назрела необходимость расширить перечень статей расходов НКА в рамках реализации проектов на средства государственного или муниципального бюджетов. Разрешить обновлять основные фонды за счет проектов, оплачивать организационные расходы, что обеспечивало бы стабильность существования НКА, преемственность их деятельности, возможность

- накоплений средств благодаря своей деятельности для последующего расширения гражданской активности.
8. Необходимо внести изменения в Федеральный закон, которые бы разрешали НКА заниматься коммерческой деятельностью с обязательным последующим использованием выручки для целей этнокультурной деятельности.
 9. На основе национально-культурных автономий следует сформировать список национальностей, который будет лежать в основе создания новых представительных органов. Список можно раз в 5 – 10 лет пересматривать.
 10. Представительные этнокультурные органы формируются на каждом из уровней государственного и муниципального управления: на местном уровне – при органе местного самоуправления, на региональном – при законодательном собрании субъекта Федерации, на федеральном – при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.