

Александр Осипов

Центр независимых социологических исследований, Правозащитный Центр
"Мемориал". Россия, Санкт-Петербург - Москва

Национально-культурная автономия в России: идея и реализация.

Доклад, представленный на моделирующем семинаре "Этнокультурное
многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии:
практика, концепции, модели, перспективы".
Бишкек – Иссык-Куль, 17-22 августа 2003 г.

Опубликован в: Осипов А.Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация // Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии (практика, концепции, модели, перспективы): Материалы международного семинара / под ред. Н. Багдасаровой, М. Глушковой, Н. Асылбековой. Бишкек: 2004, С. 151-184

Обновленная версия. Февраль 2004 г.

Национально-культурная автономия в России: идея и реализация*.

Выражение "национально-культурная автономия" стало в России одним из ключевых понятий, используемых в дебатах по этнической тематике. В 1996 г. принят федеральный закон о национально-культурной автономии, этот термин присутствует в ряде других законов и прочих нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней. Развитие национально-культурных автономий (далее – НКА) называется в качестве одного из основных направлений деятельности государства в "Концепции национальной политики Российской Федерации" 1996 года. В разных, в основном научных и публицистических текстах, можно встретить понятия, используемые в аналогичных значениях: "культурно-национальная автономия", просто "культурная автономия", "национально-персональная автономия", "экстерриториальная автономия".

Однако, почти всегда очень сложно определить, какой смысл вкладывается в понятие "национально-культурная автономия" и в сходные выражения. Что такое НКА? Это принцип внутренней политики государства? Это принцип организации каких-либо структур? Это чье-либо субъективное право? Это организационно-правовая форма юридических лиц? В общем, не вдаваясь в подробности, отмечу, что НКА понимается во всех трех значениях (принципа, права и структуры), причем далеко не всегда между ними проводится четкое различие.

Не очень проясняет дело российское законодательство. Федеральный закон об НКА приводит такое определение (Ст.1): "национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее – национально-культурная автономия) – это форма национально-культурного **самоопределения**, представляющая собой общественное объединение **граждан** Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры"¹. Принятая в то же время "Концепция государственной национальной политики Российской Федерации"² описывает НКА уже как одну из форм "национально-культурного самоопределения **народов** в Российской Федерации" и как "экстерриториальное общественное формирование". Эффектно и совершенно невразумительно; что означает – а пес его знает. При этом в разделе V "Концепции", специально посвященном НКА, говорится, что **граждане** "реализуют свое право ... формировать в рамках действующего законодательства ассоциации и другие общественные объединения, способствующие сохранению и развитию культуры, более полному участию национальных **групп** в общественно-политической жизни страны". А более ранние "Основы законодательства Российской Федерации о культуре"³ 1992 г. (часть 1 ст. 21 "Основ...") утверждают, что Российская Федерация гарантирует "**право** всем этническим **общностям**, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, на культурно-национальную автономию". Ст.16 "Основ..." в этой же связи предусматривает, что **граждане** "имеют право создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии или иные культурные объединения в порядке, определяемом законодательством об общественных объединениях".

Следует отметить одно немаловажное обстоятельство. Над общими смутными представлениями об НКА нависает тень от концепции нетерриториальной автономии для этнических групп, придуманной К.Реннером и О.Бауэром в конце 19 – начале 20 века⁴. Австрийские марксисты предлагали, по сути, превратить этнические группы в сословия ("национальные союзы"), членство в которых не зависело бы от места жительства и было добровольным. Гражданин той или иной национальности мог бы решать – записываться или нет в "свой" союз. Отсюда выражение

* Проект реализуется при поддержке Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров

¹ Федеральный закон "О национально-культурной автономии" № 74-ФЗ от 17 июня 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996, № 25. Ст.2965.

² Утверждена Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909.

³ Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992, № 46. Ст.2615.

⁴ См. Бауэр Отто. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб.: "Серп", 1909; [Реннер К.] Шпрингер Р. Национальная проблема. (Борьба национальностей в Австрии). СПб.: Изд-во "Общественная польза", 1909.

"персональная автономия" – связь лица с органов самоуправления носит персональный, а не территориальный характер. Члены национальных союзов посредством выборов должны были формировать органы управления, которые представляли соответствующую этническую группу на общегосударственном уровне, распоряжались частью налоговых поступлений, пропорциональной доле этнической группы в составе населения, и ведали учреждениями культуры и образования, обслуживающими соответствующую группу. По мнению авторов плана, такая конструкция могла положить конец политическому соперничеству между партиями, выступавшими от имени разных этнических групп, поскольку "национальности" могли удовлетворять свои "объективные" потребности и без установления контроля над органами власти и территориальным управлением.

Построения австро-марксистов были жестко раскритикованы В.И.Лениным как теория, отвлекающая трудящихся от реальной борьбы за свои классовые интересы⁵, а потому отрицались и осуждались официальной советской идеологией. Основных следствий этого было два: выражение "национально-культурная автономия" в представлении советского читателя стала ассоциироваться с проектами О.Бауэра и К.Реннера, а сама идея приобрела немалую популярность на волне критики марксизма-ленинизма во время перестройки. Таким образом, для очень многих "классическая" НКА смутно воспринимается как образованная по этическому признаку вертикально интегрированная корпорация, встроена в систему государственного управления и в идеале объединяющая всех лиц, относящихся к определенной этнической группе. Вместе с тем, нередко к НКА относят и просто неправительственные (негосударственные и немунципальные) организации, созданные по этническому признаку – их обозначают как "самоуправление" определенной этнической группы.

Есть еще одно обстоятельство, которое необходимо принимать в расчет. На мышление властей и экспертного сообщества в России оказали большое влияние устойчивые навыки восприятия и описания этничности, обозначаемые в современных социологии и социальной философии как "эссенциализм". Общество воспринимается как политическое, социальное и культурное пространство, разделенное по этническим линиям; этнические группы по умолчанию рассматриваются как социальные организмы и субъекты общественных отношений. Традиционно (в рамках официальной советской теории "национального вопроса" или различных "теорий этноса") общество рассматривается как сумма "наций", "этносов", "национальных общин", которые представляют собой своего рода корпоративные личности со своей внутренней структурой, интересами, способностью предпринимать осознанные действия и т.п. Такие представления чаще не артикулируются открыто, а, присутствуя в официальном и быденном языке, воспринимаются как данность неререфлективно. Соответственно, едва ли ни любая общественная деятельность может интерпретироваться как активность "этнической общины". Отсюда закономерно вытекают и представления о том, что этнические общественные объединения являются формой самоуправления "общины", и что централизованная структура, основанная на индивидуальном членстве, является наиболее адекватной формой существования "общины".

Терминология

Уже сама многозначность слов "национальная", "культурная", "экстерриториальная", "автономия", "самоуправление" обуславливает неопределенность всех словесных построений с их участием.

Под "национальным" в пределах по крайней мере бывшего СССР явно понимается исключительно этническое, слово "культурная" обозначает, что функции и полномочия автономных учреждений ограничиваются областью культуры (а также, надо думать, образования и использования языка, то есть, не политики). Стоит, однако, отметить, что в принципе автономные учреждения могут выполнять и другие функции, например, представительские. Слово "экстерриториальная" выглядит здесь как *overstatement*, излишне сильный термин. Традиционно "экстерриториальность" обозначает **отсутствие** связи кого-либо или чего-либо с определенной территорией или территориальной юрисдикцией. Например: "экстерриториальность ... – юридический статус физических или юридических лиц, учреждений или объектов, изъятых из-под действия местного законодательства..."⁶. В данном же случае цель использования этого понятия заключается только в том, чтобы показать, что такие-то и такие-то институты не являются

⁵ См. Ленин В.И. Из тезисов по национальному вопросу // Полн. собр. соч., Т.23, С.315-322; он же Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч., Т.24, С.115-149; он же О культурно-национальной автономии // Полн. собр. соч., Т.24, С.224-229.

⁶ Юридический энциклопедический словарь. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2003, С.442

административно-территориальными единицами, созданными по этническому признаку. С другой стороны, любого типа организации в большинстве своем действуют в каких-то пространственных рамках: они могут быть местными, региональными, национальными, международными. Если организация пользуется публичным, в первую очередь государственным финансированием, она имеет отношения с каким-то бюджетом или внебюджетным фондом, который может находиться в ведении властей какой-либо территориальной единицы. Таким образом, риторический отрыв НКА (как бы таковую ни определять) от территории представляется несколько поспешным. Разумнее было бы говорить мягче - о "нетерриториальной автономии".

Сложнее обстоят дела с понятиями "автономия" и "самоуправление". В широком значении "автономия" есть самостоятельность любого учреждения или части общества в решении каких-либо вопросов. В более узком и традиционном понимании термин "автономия" относится к области публичного права и означает самостоятельность каких-либо институтов публичного (государственного и муниципального) сектора и территориальных единиц в реализации каких-либо властных и управленческих функций. "Автономия (гр. *autonomia* – самоуправление, букв. самозаконие; от *autos* – сам и *nomos* – закон) – в широком смысле определенная степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности. ... По субъекту делится на два типа: **А. учреждений** и **А. общностей**. ... **А. общностей** может быть территориальной и экстерриториальной."⁷ Поэтому слово "автономная" в широком значении можно приклеить практически к любой структуре (полностью несамостоятельных организаций и учреждений не бывает), а какой смысл изначально вкладывается в понятие – широкий или узкий – не всегда возможно определить. Аналогичные трудности возникают и использованием понятия "самоуправление".

Если спокойно оценить бытующие толкования понятия "национально-культурной автономии", то сложно не заметить их бессмысленности. Эти интерпретации бессмысленны в том значении, что они за редким исключением излишни и не обозначают никаких новых сущностей. Допустим, НКА определяется (а она обычно так и определяется) как принцип, сводимый к тому, что возможно существование автономных, то есть не зависящих от государства организаций и учреждений, обслуживающих интересы и потребности какой-либо этнической группы. Между тем, есть фундаментальное право на ассоциацию, есть право получать и распространять информацию, есть признаваемое универсальными и региональными инструментами по правам человека право лиц, относящихся к меньшинствам, сохранять, развивать и выражать свою культуру (в том числе и создавать частные школы). Что нового привносит сюда "принцип НКА"? – разумеется, ничего.

Так же обстоят дела, если под НКА понимаются общественные (негосударственные) объединения, созданные по этническому принципу или/и защищающие этнические интересы. В подавляющем большинстве стран мире признается право на ассоциацию, ни в законодательстве, ни на практике государства обычно не налагают произвольных ограничений на создание этнических общественных объединений. Можно называть их автономиями – сущность и статус их от этого нисколько не изменятся. С таким же успехом можно назвать феминистские организации формой самоуправления общины женщин, профсоюзы – автономией общины наемных работников и т.п. Не больше смысла и в том, чтобы именовать "автономиями" любые имеющие этническую окраску учреждения (например, государственные школы на языках меньшинств) - совсем не обязательно эти институты будут самоуправляемыми.

Провозглашение "автономии" в качестве "права" группы в принципе возможно. Возможно в том смысле, что подобного рода операция – приписывание условному множеству свойств субъекта права – вещь достаточно распространенная, хотя весьма сомнительная и с правовой, и с социологической точек зрения. Главное здесь в другом, что опять-таки "право на автономию" содержательно будет тождественно сумме ряда фундаментальных **индивидуальных** прав человека, пусть даже и реализуемых совместно с другими людьми. Использование понятия "право группы или народа" не создает и не обозначает никакого нового качества. Но если люди считают, что этническая группа является относительно изолированной "естественной" структурной единицей общества, то у них просто не возникнут вопросы о том, насколько резонно склоняться на все лады слова "право", "самоуправление" и "автономия". Это обычно и наблюдается.

История принятия российского закона об НКА

⁷ Там же, С.3

В СССР первые предложения как-то реализовать и законодательно закрепить лозунг НКА относятся к концу 80-х гг. При этом с тех пор и до настоящего времени, НКА понимается разными авторами по-разному: для одних это просто этнические общественные объединения, для других – некие централизованные структуры по типу реннеровских "национально-персональных союзов". Как говорилось выше, в России понятие НКА (а точнее, "культурно-национальной автономии") было впервые юридически закреплено в "Основах законодательства о культуре" 1992 г.

Российский законодатель всерьез занялся НКА после избрания первой Государственной Думы первого созыва в декабре 1993 г. Законодательная мысль двигалась в двух направлениях. Один подход сводится к тому, чтобы наделить общественные объединения, созданные по этническому признаку, особым статусом. В принципе, такая операция отнюдь не редкость; в России, например, общественные объединения в зависимости от характера деятельности могут приобретать статус "благотворительных", "молодежных" или "организаций инвалидов", что не зависит от их организационно-правой формы и наделяет их дополнительными полномочиями. Другой подход заключается в выстраивании централизованных структур с признаками институтов публичной власти (бюджетное финансирование, властно-распорядительные полномочия). Два подхода друг другу не противоречат, и в конкретных проектах нередко сочетаются в разных пропорциях.

Итак, краткая хронология событий⁸. Во второй половине 1994 г. проект закона об НКА сочиняется в федеральном Министерстве по делам национальностей и региональной политике. Сотрудники министерства предложили проект "о национально-культурной автономии", но, по сути, замахнулись на написание всеобъемлющего закона о "национальной политике" вообще. В проекте были целые разделы, посвященные образованию, языковой политике и пр. "Автономии" должны были создаваться по инициативе общественных объединений и представлять собой централизованные структуры, руководимые "съездами народов" и их исполнительными органами. В конце года проект был передан для согласования в профильный Комитет Думы по делам национальностей. Комитет формирует собственную рабочую группу, которая основательно переписывает миннацевский законопроект. Проект комитетской рабочей группы назывался проектом закона "о национально-культурных объединениях граждан". Он предусматривал возможность приобретения общественными объединениями статуса "национальных", что влекло за собой некоторые полномочия, связанные с деятельностью, направленной на развития "национального" языка, культуры и образования. Проект ни словом не говорил об "автономии", но в нем предусматривалась возможность создания централизованных структур, возглавляемых "съездами представителей народов". В принципе, проект не добавлял ничего нового к тем правам, которыми пользовались общественные объединения по действовавшему в то время законодательству СССР и которые они получали в соответствии с находившимся в процессе принятия новым законом об общественных объединениях.

13 февраля 1995 г. Комитет предварительно одобрил проект своей рабочей группы о национально-культурных объединениях в качестве основы для дальнейшей работы. В апреле он был официально внесен в Думу от имени группы депутатов – членов Комитета по делам национальностей. В мае Комитет предложил формирование объединенной рабочей группы с включением в нее академических экспертов и представителей Министерства по делам национальностей. Эта группа в полном составе, впрочем, так и не приступила к работе. Слегка доработанный проект два раза – 21 июня и 5 июля 1995 г. вносился на рассмотрение Думы в первом чтении, но оба раза был отклонен без обсуждения. Комитет намеревался вновь внести проект на первое чтение в сентябре или начале октября 1995 г., но 9 октября Правительство РФ официально внесло в Думу проект закона "О национально-культурной автономии". Комитет по делам национальностей принял решение отозвать свой проект и поддержать правительственный. Новый вариант представлял собой слегка сокращенный и доработанный текст, предложенный Министерством по делам национальностей в 1994 г. Проект был быстро принят в первом чтении 22 ноября, во втором (уже Думой Второго созыва) – 24 апреля 1996 г. и в третьем – 22 мая 1996 г., а в июне вступил в силу после одобрения 5 июня Советом Федерации и подписания Президентом. В процессе доработки из проекта исчезли положения о том, что НКА создаются только национальными меньшинствами, о запрете параллельного существования "автономий" одной и той же этнической группы и о возможности создания межрегиональных НКА.

Впрочем, принятие закона – это еще не конец истории.

⁸ Здесь и далее излагается по материалам Государственного Архива Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ф.10100, оп.2, д.1339, оп.24, д.9; оп.24п-II, д.7, т.1, д.8, т.2, оп.7п-II, д.596, 628.

В марте 1997 г. депутат Государственной Думы Галина Старовойтова внесла проект закона "О правовом статусе национально-культурных объединений национальных, культурных, языковых и этнорелигиозных меньшинств Российской Федерации". Проект продвигался Комитетом по делам общественных и религиозных объединений, но на пленарные заседания не выносился, а в 1999 г. был снят Советом Думы с рассмотрения. Проект предусматривал новый вид (в проекте, впрочем, говорилось о «форме») общественных объединений - национально-культурные объединения (НКО). Хотя преамбула утверждала, что проект был направлен на развитие положений Федерального закона "О национально-культурной автономии", по сути, была предложена иная, более широкая и менее обремененная процедурными ограничениями схема общественной самоорганизации. Кроме того, проект содержал интересное предложение о создании института представителей национально-культурных меньшинств: в случае, если меньшинство в силу каких-либо причин не могло воспользоваться возможностью создать НКО, оно могло доверить выражение своих интересов представителю (представителям), избранному на собрании (съезде). Представители подлежали официальной регистрации. В то же время законопроект представлял собой лишь некую общую концепцию и изобилдовал юридическими несоответствиями, такими, например, как положение о создании Межведомственного совета НКО, наделенного почему-то полномочиями "наблюдать за нормальным функционированием" общественных объединений, или исключение иностранных граждан и лиц без гражданства из числа субъектов образования НКО, а также допущение указания принадлежности к меньшинству в официальных документах⁹.

Два раза вносились поправки в сам закон об НКА. В марте 2002 г. он был приведен в соответствие с новым законом о порядке регистрации юридических лиц. Ранее, в июне 2001 г. Правительство РФ внесло проект, первоначально называвшийся «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона "О национально-культурной автономии"». Он был принят в первом чтении 27 июня 2001 года.

Текст изменений разрабатывался в упраздненном впоследствии Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политике. Министерство разработало проект, направленный, по сути, на огосударствление и централизацию НКА. По первой редакции закона об НКА, в принципе было возможно параллельное существование нескольких НКА, представляющих одну этническую общность. Проект же не допускал существования более одной федеральной НКА каждой этнической общности и более одной региональной - в субъекте Федерации. Для признания НКА федеральной и, соответственно, ее регистрации в Минюсте, требовалось объединение в одну структуру не менее чем трех четвертей региональных автономий соответствующей национальной направленности. Проектом вводились нормы, обязывающие региональные НКА автоматически принимать в себя все местные автономии данной этнической общности, а федеральную НКА – так же автоматически включать в себя все региональные организации. Параллельные НКА одной национальности, в случае принятия таких изменений, попадали бы под ликвидацию. Кроме того, проектом предусматривалось, что НКА может образовываться только в случае, когда граждане некой национальности находятся в "ситуации национального меньшинства на соответствующей территории", что, по мысли инициаторов, исключало образование русских НКА в Калужской области и татарских – в Татарстане.

27 сентября 2002 года проект был принят во втором чтении. К тому времени Миннац подвергся ликвидации, а на его месте в должности министра без портфеля, оказался Владимир Зорин, бывший в Думе Второго созыва председателем Комитета по делам национальностей, один из авторов действующей редакции закона. Правительственный интерес к проекту на тот момент представлялся исчерпанным, и дальнейшая судьба законопроекта оказалась под вопросом. Ко второму чтению Комитет по делам национальностей исключил новеллы о создании федеральной НКА не менее чем тремя четвертями региональных, об обязанности региональных НКА автоматически включать в свой состав все местные автономии данной этнической общности и федеральной НКА – так же автоматически принимать региональные организации. Однако, Комитет продолжал настаивать на ликвидации параллельных автономий "граждан, относящих себя к определенной этнической общности", соглашаясь на сохранение только по одной местной, региональной, федеральной НКА, представляющей одну национальность. Между тем, такое принудительное упорядочивание общественной деятельности, грубо нарушающее статью 30 Конституции, не было поддержано правительством.

⁹ Подробнее см. "Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ". Электронный бюллетень. – Вып. 60. Июнь 2003 г. //www.hrights.ru

Вопреки точке зрения профильного Комитета, рекомендовавшего исключить из текста положения о том, что НКА определенной национальной ориентации может образовываться лишь "общностями", находящимися в "ситуации национального меньшинства", Дума сохранила это ограничение во втором чтении. В результате Комитет заблокировал проект¹⁰ и почти год отказывался выносить его на третье чтение (обычно между содержательным вторым и редакционным третьим чтениями проходит не более недели).

В конце концов, Правительство добилось его принятия; третье чтение прошло 17 октября 2003 г, и после одобрения Советом Федерации и подписи Президента поправки вступили в силу в ноябре. Закон в новой редакции допускает существование только однонациональных НКА и только НКА «этнических общностей, находящихся в состоянии национального меньшинства на соответствующей территории». Несколько упрощен порядок создания местных НКА (теперь их могут образовывать сходы и собрания граждан, а не только общественные объединения), но затруднено образование федеральных НКА: федеральные НКА могут учреждаться не менее чем половиной зарегистрированных региональных НКА соответствующей национальности. Ограничены возможности получения финансовой поддержки со стороны государства и местного самоуправления: поддержка ныне возможна только в рамках «целевых программ национально-культурного развития народов Российской Федерации».

Содержание закона об НКА

Согласно Федеральному закону "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ первых двух редакций, НКА – это разновидность общественных объединений. Закон сформулирован настолько неопределенным образом, что, например, до по последнего времени даже специалисты придерживаются разных взглядов относительно того, является ли НКА отдельной организационно-правовой формой или же связанным с характером деятельности статусом общественных объединений «традиционных» форм (общественная организация, общественное движение, союз или ассоциация юридических лиц и пр.)¹¹. Впрочем, поправки 2003 г. внесли в этот вопрос ясность: теперь это вид общественного объединения, существующего в форме общественной организации.

Закон до 2003 г. не содержал никаких ограничений относительно того, от имени каких этнических групп могут создаваться НКА¹². Ныне НКА могут образовывать только группы «в состоянии национального меньшинства», причем законодательство никак не определяет ни что такое «меньшинство», ни каковы признаки этой «ситуации». Считается ли «меньшинством» «титовая национальность» в какой-нибудь российской республике, например, марийцы в Республике Марий Эл? Наоборот, можно ли относить к меньшинству этническую группу, составляющую численное большинство в населении региона, но не являющуюся «титовою» (например, русских в той же Марий Эл)? На начало 2004 г. федеральное Министерство юстиции в этом вопросе еще не определилось.

По территориальной сфере деятельности различаются местные, региональные и федеральные НКА. До ноября 2003 г. порядок создания "автономий" был таков. "Национальные общественные объединения" (по смыслу статьи закона – два и более) имеют право на учреждение НКА местного уровня, местные НКА "граждан, относящих себя к определенной этнической общности" могут учреждать региональные НКА, а региональные - федеральную НКА. В настоящее время, как упоминалось выше, местную НКА может учредить и сход граждан; наряду с гражданами НКА могут создавать и общественные объединения, то теперь только зарегистрированные. При этом местная НКА при отсутствии региональных НКА соответствующей этнической группы может приобретать статус региональной, соответственно региональная - федеральной. С другой стороны, ничто не мешает федеральной НКА создавать свои структурные подразделения в регионах, а региональной – в муниципальных образованиях.

¹⁰ Вероятно, дело в том, что председатель Комитета В.И.Никитин отстаивал вполне конституционную возможность создания русских НКА.

¹¹ См. напр. Комментарий к Федеральному закону "О национально-культурной автономии" (с приложениями). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1997, С.33-34; Абросимова Е. Юридические аспекты деятельности некоммерческих организаций. М.: МОКБ "Марс", 2000, С.46, 50.

¹² В результате в РФ есть три региональных русских и одна региональная казачья НКА.

Закон предусматривает две основные функции НКА: консультирование органов власти и государственных учреждений по вопросам, связанным с развитием языков, образования и культур, и самостоятельная деятельность в этих областях. Нормы закона, касающиеся участия НКА в образовательной деятельности, создания СМИ, развития языков, являются декларативными и в основном дублируют положения других федеральных законов.

Положения закона, посвященные роли государства, сформулированы двусмысленно, посредством использования глаголов настоящего времени в изъявительном наклонении: государство предоставляет, государство проводит консультации. Непонятно, закон обязывает государство что-то делать или позволяет ему это.

Согласно Закону об НКА, "финансовые средства предоставляются национально-культурным автономиям для финансирования общественно значимых программ национально-культурного развития, для осуществления мероприятий в области культуры, образования и благотворительных мероприятий" (ч.3 ст.16); федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают национально-культурным автономиям финансовую поддержку ... при условии, что эти средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные **мероприятия**" (ч.1 ст.20). Кроме того, НКА могут пользоваться льготами по аренде помещений, им может предоставляться государственное и муниципальное имущество, а также возможность публикации своих материалов в государственных и муниципальных СМИ.

Закон об НКА, однако, не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, так же 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.

Что нового дает закон об НКА по сравнению с прочим законодательством? В общем и целом – ничего.

Для сравнения - Федеральный закон "Об общественных объединениях"¹³ предусматривает следующие виды поддержки общественных объединений со стороны государства (ч.2 ст.17): целевое финансирование отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социальный заказ на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе. Ч.3 ст.17 Федерального закона "Об общественных объединениях" также предусматривает возможность предоставления общественным объединениям налоговых льгот и консультаций органов власти с общественными объединениями.

Федеральный закон "О некоммерческих организациях"¹⁴ предусматривает следующие виды государственной поддержки некоммерческих организаций (Ч.1 ст.31): предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций; предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом; размещение среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов; предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Закон об НКА как частный закон имеет большую силу по сравнению с общим, и возможности НКА по части получения государственной поддержки оказываются отчасти ограниченными по сравнению с другими некоммерческими организациями. Можно говорить о том, что НКА

¹³ Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 21. Ст.1930; 1997, № 20. Ст.2231; 1998, № 30, Ст.3608.

¹⁴ Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 3. Ст.145; 1998, № 48, Ст.5849.

предъявляется больший объем процедурных требований, чем "просто" неправительственным некоммерческим организациям. Прежде всего, до последнего времени НКА могли создаваться только общественными объединениями. Естественно, возникает вопрос, почему такое право не было дано физическим лицам. Непонятно, почему учредителями НКА не могут быть неправительственные некоммерческие организации, не являющиеся общественными объединениями; между тем, в России в настоящее время общественной активностью постепенно перетекает в автономные некоммерческие организации и некоммерческие партнерства.

Для создания федеральной НКА требуется пройти через четыре очень и очень трудоемкие организационные стадии ("национальные" общественные объединения – местные НКА – региональные НКА – федеральная НКА). В особо глупом положении оказываются этнические общественные объединения регионального и более высокого уровня, если им вдруг захочется сформировать НКА: придется сначала бессмысленно тратить время и силы на учреждение местных автономий. Наконец, для создания НКА требуется предварительно, не менее чем за три месяца до учредительной конференции опубликовать сообщение о предстоящем мероприятии в средствах массовой информации или иным способом. Ко всем другим некоммерческим организациям такое требование не предъявляется.

При этом из Закона об НКА не следует, что НКА пользуются большим объемом прав по сравнению с другими некоммерческими организациями. Закон об НКА также не конкретизирует и не дополняет общие возможности, предусматриваемые законодательством для "простых" неправительственных некоммерческих организаций. Для удобства сравнения возможности, предоставляемые законодательством "просто" неправительственным некоммерческим организациям и НКА, сведены в таблицу.

Таблица 1. Сравнение прав и возможностей, предоставляемых неправительственным (негосударственным и немуниципальным) некоммерческим организациям в соответствии с Федеральными законами "Об общественных объединениях" и "О некоммерческих организациях" и национально-культурным автономиям в соответствии с Федеральным законом "О национально-культурной автономии".

Права и возможности	Неправительственные некоммерческие организации	Национально-культурные автономии
Учреждение физическими лицами	+	-
Учреждение юридическими лицами	+	+ (учредителями могут быть только "национальные" общественные объединения и НКА)
Возможность создания межрегиональных организаций	+	- (возможны органы межрегиональной координации)
Возможность создания международных организаций	+	-
Возможность индивидуального членства	+ (для общественных организаций)	? (в законе этот вопрос обойден, на практике НКА не имеют индивидуального членства)
Участие иностранных граждан и лиц без гражданства	+	? (в законе НКА определяются как общественные объединения граждан, но законодательство не вводит ограничений по признаку гражданства на членство в организациях-учредителях НКА)
Возможность получения государственных и муниципальных грантов	+	+

Возможность получения социального заказа	+	-
Возможность заключения с государственными органами и учреждениями договоров на выполнение работ и предоставление услуг	+	? (да, по общему смыслу гражданского законодательства)
Возможность получения налоговых льгот	+	+
Возможность получения таможенных льгот	+	-
Возможность получения льгот по аренде помещений	+	+
Возможность получения государственного и муниципального имущества	+	+
Возможность стать бюджетной организацией	+	(это не исключено законодательством, и есть такие прецеденты)
Участие в консультативных структурах при государственных и муниципальных органах	+	+
Обязанность государственных СМИ бесплатно предоставлять возможности для публикации материалов организаций	-	(но это не запрещено и иногда практикуется)
Право создавать образовательные учреждения	+	+

Таким образом, по закону, у НКА есть два явных преимущества перед прочими неправительственными организациями: государственные СМИ могут бесплатно размещать их материалы, и при органах исполнительной власти могут создаваться консультативные советы по делам НКА. Забегая вперед, можно сказать, что эти нормы законы на деле не трактуются как обязывающие и практически не реализуются. В остальном же НКА проигрывают "просто" некоммерческим организациям или находятся с ними формально в равных условиях.

Возможно, законодатели исходили из того, что НКА должны пользоваться преимуществами в получении государственной поддержки при реализации конкретных проектов в области языка, культуры и образования. Однако, общественная значимость конкретного проекта не зависит от организационно-правовой формы некоммерческой организации, следовательно, предпочтения, оказываемые НКА (если таковые будут иметь место), можно оценивать как необоснованные, то есть дискриминационные.

Вообще, те, кто принимал закон, явно не потрудились хотя бы текстуально согласовать проект с уже принятыми к тому времени частью 1 Гражданского кодекса РФ (1994), Федеральными законами "Об общественных объединениях" (1995) и "О некоммерческих организациях" (1996). В законе об НКА немало просто несуразностей. Например, Закон определяет НКА как общественное объединение "**граждан** Российской Федерации" (ст.1). Между тем, НКА до последнего времени учреждались общественными объединениями, кроме того, по сложившейся практике, многие НКА не имеют индивидуального членства. Интересно, что законодательство РФ не устанавливает ограничений на членство и участие в общественных объединениях (за исключением политических партий) по признаку гражданства.

Закон в редакциях 1996 – 2002 гг. содержал понятие "национального общественного объединения" (ч.2 ст.6), которое никак не определяется ни в самом законе, ни в ином действующем законодательстве. В сочетании с понятием "общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности" это может интерпретироваться как общественное объединение, представляющее интересы граждан одной и

только одной этнической общности. Между тем, в большинстве регионов РФ около 1/5 общественных объединений, декларирующих защиту этнических интересов, выступают от имени нескольких, как правило, родственных по языку и культуре этнических групп. Подобная неопределенность могла приводить (и на деле приводила) к необоснованному ущемлению прав и интересов подобных общественных объединений при создании ими НКА. Регистрирующие органы в целом толковали закон благоприятным для "многонациональных" общественных объединений образом, так, в стране был создан и зарегистрирован ряд дагестанских, татаро-башкирских, «тюркских», «славянских» и даже югославских НКА. Теперь все они подпадают под ликвидацию или переучреждение в мононациональные.

Итоги реализации закона об НКА

Что произошло за семь с половиной лет с момента вступления закона в силу? Прежде всего, на основе и во исполнение федерального закона об НКА почти не принято иных, уточняющих и конкретизирующих положения закона, федеральных и региональных нормативно-правовых актов. На федеральном уровне три сменяющих друг друга постановлений Правительства РФ о Консультативном Совете по делам НКА. На уровне субъектов федерации НКА непосредственно посвящен только Закон Республики Коми "О национально-культурной автономии" № 41-РЗ от 9 декабря 1996 г., который в целом дублирует федеральный закон. Особняком стоит Закон Республики Башкортостан "О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан" № 145-з от 17 марта 1998 г. Закон (в редакции 2001 г.) определяет "национально-культурные объединения" как " национально - культурное самоопределение в форме национально-культурной автономии, представляющее собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и культуры". Первая редакция вообще не содержала упоминания об "автономиях". Содержательно закон представляет собой усеченный гибрид федеральных законов об НКА и об общественных объединениях и не содержит по сравнению с ними ничего нового. Создается впечатление, что цель принятия закона было исключение таким своеобразным способом слова "автономия" из республиканского политического обихода. Еще в 1995 г. власти Башкортостана высказывали резкое недовольство тем, что разрабатывается федеральный закон именно об "автономиях", а не национально-культурных объединениях.

К концу 2003 г. в стране было зарегистрировано 15 федеральных НКА. НКА созданы в большинстве регионов страны; общее число региональных НКА к концу 2001 г. достигло сотни, а местных – превысило 200. Среди них есть НКА одной и той же этнической группы, существующие параллельно, а именно, иногда местные НКА не входят в состав региональных, а региональные - в состав федеральной НКА соответствующей национальности. В принципе, закон не запрещает одновременное существование НКА одной национальности и с одинаковой территориальной сферой деятельности на одной территории (например, двух региональных немецких НКА в одном крае или области), если только они носят разные названия. Однако, органы юстиции по негласному указанию отказывают таким организациям в регистрации. Назвать общее точное число НКА пока не представляется возможным, поскольку Федеральный реестр НКА находился в ведении Министерства по делам национальностей, а после ликвидации министерства в октябре 2001 г. и до передачи Реестра в Министерство юстиции в августе 2003 г. не пополнялся.

Один из основных принципов НКА, как говорит сам закон об НКА (ст.2) – это соединение общественной инициативы с государственной поддержкой. Положения Закона об НКА, касающиеся предоставления НКА государственной поддержки и создания консультативных структур с участием НКА, как говорилось выше, допускают двойное толкование. На практике они интерпретируются органами государственной власти как управомочивающие, а не обязывающие нормы. Иными словами, НКА получают якобы причитающиеся им блага нерегулярно и в очень ограниченном объеме. При этом органы власти совершенно справедливо почти не проводят различия между НКА и всеми другими общественными объединениями, созданными по этническому признаку. НКА и прочие этнические общественные объединения получают на отдельные программы и мероприятия финансирование в рамках некоторых федеральных и региональных целевых программ. Например, Федеральная НКА российских немцев (наряду с обществом Wiedergeburt, не являющимся автономией), получает средства в рамках Федеральной целевой программы поддержки российских немцев на 1997-2006 гг. Из реализуемых с 1997 г. семи федеральных целевых программ, касающихся этнических групп, именно эта, "немецкая" программа получает финансирование в наибольшем

объеме: с 2000 г. годовой объем средств, выделяемых из федерального бюджета **в целом** на программу, достигает 3 млн. долларов США. На мероприятия с участием общественных объединений уходит примерно 1/3 этого количества.

А вот каков масштаб поддержки на региональном уровне¹⁵. Например, в Иркутской области в 2002 г. из областного бюджета по статье "национальная политика" было израсходовано 1777,415 тыс. рублей (примерно 57 тыс. долл.) на 63 мероприятия, из них 8 были мероприятиями четырех местных НКА. В Калининградской области в 2002 г. все национально-культурные общества, включая НКА, получили 387835 руб., или примерно 12,5 тыс. долл. Больше всего на "национальную политику" (включая поддержку НКО) выделяется средств в Тюменской области – 22770 тыс. руб. (73,5 тыс. долл.) в 2002 г. В Ульяновской области поступили проше – предусмотрели в бюджете расходы на НКА в размере 210 тыс. руб. (6,8 тыс. долл.) и поделили их поровну между тремя региональными автономиями. В большинстве же регионов этнические организации, в том числе НКА, никакого государственного финансирования не получают вообще. Иными словами, действующие НКА финансовой поддержки государства практически не имеют, не говоря уже о том, чтобы эта поддержка носила систематический характер.

Консультативные структуры по делам НКА в большинстве регионов так и не были сформированы. Советы по делам только НКА (как предусмотрено законом) созданы только в Республике Коми и Ульяновской области; в Тверской и Тюменской областях консультативные советы при главах администраций регионов именуются "по делам НКА и национально-культурных объединений". В прочих регионах есть либо консультативные органы по "национальным вопросам", либо консультативных структуры общего характера при органах государственной власти и местного самоуправления. НКА, как правило, представлены там вместе и наравне с прочими общественными объединениями.

Государственные СМИ не публикуют материалы НКА; исключением можно считать только 30-минутную еженедельную передачу на региональном телевизионном канале Свердловской области, которую готовит татарская НКА. В отдельных регионах или государственные СМИ готовят свои материалы о национальных меньшинствах или государство субсидирует выпуск малотиражных газет национально-культурных обществ (как, например, в Удмуртской Республике, Оренбургской, Самарской и Челябинской областях). Также неизвестно, чтобы НКА выступали учредителями или соучредителями образовательных учреждений. Правда, органы управления образованием и администрации школ, как правило, охотно сотрудничают с национально-культурными обществами, в том числе и с НКА.

Наблюдая все это, можно лишь удивленно спросить: зачем нужна была вся эта затея с законом об НКА? Все те задачи, ради которых создаются НКА, с успехом можно решать посредством "обычных" общественных объединений, даже не наделяя их каким-либо "этническим" статусом. Имеющиеся протоколы и стенограммы думских заседаний, а также последующие публикации ясного ответа на этот вопрос не дают. Можно лишь строить более или менее достоверные предположения.

Первое из них заключается в том, что государству очень хотелось использовать такой яркий слоган, как автономия, в рекламных целях – чтобы всегда можно было встать в позу и заявить об уникальном опыте и небывалых достижениях российской "национальной политики". Судя по поведению официальных российских делегаций на разных международных встречах, такой расчет имел место. И он, безусловно, оправдался – и российская, и зарубежная публика легко покупается на яркую этикетку.

Другой побудительный мотив можно описать следующим образом. Почти во всех официальных и неофициальных выступлениях и публикациях, затрагивающих тему НКА, звучит такой рефрен – надо в той или иной степени переходить от территориальных автономий, образованных по этническому признаку, к нетерриториальным. Люди, воспитанные на марксистско-ленинской теории "национального вопроса", вдруг с некоторых пор с удивлением открыли для себя, что этническая государственность и территориальная автономия – не единственный способ решения одного "вопроса" и что существование учреждений, занимающихся культурой и образованием, не зависит от того, поделена ли территория между этническими группами. Так что общее увлечение

¹⁵ Здесь и ниже данные о ситуации в регионах РФ приведены по сборнику: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации: опыт, реализация. 2002 год. К Всероссийскому совещанию в Доме Правительства Российской Федерации 18 апреля 2003 года "О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации". – Тт. I-II – М: Правительство РФ, 2003

НКА отчасти можно списать на повышенную возбудимость неофитов. Более того, сыграл роль и обычный испуг. Власти и публика в целом, внезапно прозрев, обнаружили еще в начале 90-х годов, что лозунги этнической государственности способны вызвать общественное недовольство и конфликты и вообще угрожать правопорядку. Возникла острая потребность в какой-то идеологической или хотя бы риторической альтернативе традиционной идее отписывания территорий этническим группам. Даже в самом законе об НКА для непонятливых записано следующее (ст.4): "Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение".

И, наконец, объяснение, которое, наверное, можно считать основным. Похоже, те, кто разрабатывал закон, действительно верили, что российское общество сегментировано по этническому признаку, то есть является суммой относительно изолированных "общин". А может быть, и не верили, а просто некритически мыслили в привычных клише и оборотах речи. Кроме того, и до принятия закона, и после ведомства и должностные лица по разным поводам говорили о том, что для проведения "национальной политики" им удобнее иметь дело с одной и только одной организацией, представляющей определенную этническую группу. Например, когда началось активное сотрудничество с Германией в области поддержки российских немцев, правительство выражало желание создать Совет немцев России в качестве зонтичной организации, которая получила бы полномочия в области культуры, образования и распределения финансовых средств, отпускаемых на эти цели¹⁶. Вместе с тем, вводить в стране сословное деление и создавать по этническому признаку централизованные структуры с немалым политическим ресурсом было, наверное, боязно. Схема, предложенная в законе об НКА, выглядит как компромисс. Кто-то полагал, что реально существующие "общины" в лице общественных объединений с подсказки государства быстро консолидируются, создадут "естественные" структуры пирамидальной формы. Те в свою очередь найдут спонсоров для своего "развития", государство сможет вести с ними диалог и влиять на их деятельность, а по мере возможности и подбрасывать бюджетные средства. Жизнь показала, что все расчеты строились на совершенно ложной основе – мифические "общины" не захотели самоорганизовываться. Урок, похоже, не пошел впрок – отсюда правительственные законодательные инициативы, направленные на то, чтобы заставить НКА стать централизованными и исключить параллельные автономии.

Аналоги НКА

Для полноты картины можно еще вкратце рассказать про некоторые инициативы, которые не имеют никакого отношения к описанному выше закону, но оказываются по многим признакам гораздо ближе к тем схемам, которые предлагали К.Реннер и О.Бауэр, нежели созданные в соответствии с законом НКА.

Здесь следует в первую очередь назвать казачество. Оно имеет отношение к этнической проблематике постольку, поскольку Закон РФ "О реабилитации репрессированных народов" 1991 г. и принятые на его основе нормативные акты определяют казачество как "культурно-этническую общность", а сами казахи активисты тоже любят называть себя особой этнической группой. Казачье движение борется за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивается предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Статус значительной части казачьих объединений, как и государственная политика по отношению к ним, определяются указами Президента, постановлениями Правительства и нормативно-правовыми актами субъектов федерации. Создан специальный реестр казачьих обществ, принятые в него организации, оставаясь самоуправляемыми, получают особый, не предусмотренный законом полуофициальный статус. В результате казачьи организации получают бюджетное финансирование, права бессрочного владения землей и пользуются специальным механизмом доступа к разным видам службы (государственной, в том числе военизированной, и муниципальной).

В конце 80-х – начале 90-х годов стала популярной идея "съездов", "конгрессов" и прочих представительных органов, созываемых от отдельных "народов" в этническом смысле. Предполагалось, что эти структуры будут формулировать и представлять этнические "интересы" в политике и перед государством, а заодно служить органами нетерриториального самоуправления. Обычно инициаторы не скрывали, что рассчитывают на последующее приобретение этими структурами некоего официального статуса так или иначе с включением их в систему органов власти. Наиболее известное начинание из этого ряда – создание в 1991 г. Курултая и Меджлиса

¹⁶ Сегодня. 1994. 12 марта.

крымских татар. Полностью эти проекты не реализовались нигде, но иногда сотрудничество этнических съездов и региональных властей становилось весьма тесным.

В 1995 г. в Республике Башкортостан в соответствии с Указом Президента РБ № УП-254 от 27 мая 1994 г. был создан Первый всемирный курултай башкир. Делегаты на этот съезд выбирались на курултаях более низкого – районного, городского и регионального уровней. Мероприятие в значительной степени финансировалось из республиканского бюджета и за счет взносов крупных предприятий, контролируемых правительством. Был создан исполнительный орган Всемирного курултая и постоянно действующие органы местных курултаев. Второй всемирный курултай был создан в 2002 г. Курултай и его органы выполняют скорее декоративно-представительские и консультативные функции, но в принципе могут решать и более широкие задачи. По аналогии, правительство Башкортостана на бюджетные и отчасти спонсорские деньги собирает съезды живущих в республике русских, татар и чувашей.

В Республике Коми в 1992 г. был принят Закон "О статусе съезда коми народа". Съезд коми формировался посредством не прямых выборов избирателями – коми по этнической принадлежности. Съезд считался "высшим представительным собранием коми этноса" и собирался на бюджетные деньги. Правительство республики было обязано регулярно рассматривать предложения очередного съезда и отчитываться об их выполнении. 17 июля 2002 г. Верховный Суд республики по заявлению прокурора республики признал закон о съезде народа Коми не соответствующим действующему законодательству и не подлежащим применению. После этого закон о статусе съезда был отменен, и съезд стал просто органом общественной самодеятельности.

В Бурятии проводятся Всебурятские съезды граждан бурятской национальности. Делегаты действительно избирались просто гражданами – бурятами по этнической принадлежности. Съезды проводились при финансовой поддержке правительства республики; формально они созывались Всебурятской ассоциацией развития культуры (с 2001 г. – Всебурятским центром развития культуры), которая является общественной организацией, но получает регулярное финансирование из регионального бюджета. Сами съезды выполняют представительскую функцию, но Всебурятский центр реализует разные проекты, связанные с поддержанием языка и культуры.

Перспективы нетерриториального самоуправления

Не будет преувеличением назвать российский закон об НКА большим надувательством. Если смотреть шире - нет резона называть автономиями ни общественные объединения, ни частные школы для меньшинств, ни государственные учреждения, сословное же деление по образцу, предложенному австро-марксистами, и в истории, и в современности представляет собой редкую экзотику¹⁷. Выражение «национально-культурная автономия» есть категория практики, иными словами, политический лозунг, наполняемый разным смыслом в зависимости от потребностей тех, кто его использует.

Значит ли все это, что понятие НКА не имеет перспектив в качестве описательной или аналитической категории? Вытекает ли из всего изложенного, что использование понятия нетерриториальной автономии и аналогичных терминов не имеет смысла – что оно может означать только переливание из пустого в порожнее, сотрясение воздуха, порчу бумаги и пр., кому что больше нравится? Думается, что все-таки понятие нетерриториальной автономии можно подобрать некоторое самостоятельное значение.

Приходится принимать в расчет то, что и в социологическом, и правовом смысле не всегда возможно четко отделить корпоративные нормы от правовых. В принципе, нет также жесткой и четкой границы между публичной и корпоративной властью. Даже в недавней истории и современности можно найти не так уж мало смешанных, промежуточных и переходных форм. Просто наугад можно назвать сословное деление, идею корпоративного государства, разделение по

¹⁷ С очень большой натяжкой "персональной", или этнической нетерриториальной автономией в понимании австро-марксистов можно считать, например, современные лингвистические общины в Бельгии, парламенты народа саами в скандинавских странах, а также греческую и турецкую "общины" на Кипре в 1960-63 гг. Кстати, после получения Кипром независимости в 1960 г. молодому государству пришлось очень и очень туго, не в последнюю очередь потому, что модель, основанная на сословном делении, оказалась нежизнеспособной. Но это уже тема отдельного разговора.

¹⁸ Цилевич Борис. Культурная автономия или карманные нацменьшинства ? // СМ-сегодня (Рига), 2-4.09.1992.

религиозному и этническому принципам органов колониального управления, роль партий, профсоюзов и прочих общественных организаций в странах "реального социализма" и многое другое.

Где-то здесь, на стыке публичного и корпоративного, и можно искать интерпретации, которые имеют хоть какой-то практически значимый смысл. Предположим, что слово "автономия" при рассмотрении интересующего нас вопроса относится к области публичного, а не частного интереса. Очень перспективным выглядит подход, предложенный Борисом Цилевичем. По его мнению, об автономии каких-либо структур имеет смысл говорить только при наличии двух признаков – 1) самоуправления и 2) особого механизма распределения ресурсов¹⁸. Предположим, что некоторые задачи – например, поддержание культурных и образовательных институтов меньшинств, выражение и представительство этнических групповых потребностей – являются предметом публичного интереса и решаются силами и на средства всего общества. Самоуправляемые части общественной системы, решающей эти задачи, можно выделить в отдельный класс и для обозначения ввести отдельную категорию, например, «нетерриториальная автономия».

Исходя из этого, нетерриториальные этнические автономии можно определять следующим образом. Это общественные институты, которые 1) являются самоуправляемыми, 2) не являются органами территориального государственного управления или местного самоуправления, 3) созданы по этническому или сходному с ним признаку в любом значении этого понятия (членства, участия, уставных целей, функций), 4) на регулярной основе получают ресурсы или/и властно-распорядительные полномочия публичной власти. Разумеется, под это определение могут подпадать самые разные организационно-правовые формы: от неправительственных организаций, получающих бюджетное финансирование до сословных корпораций по типу предложенных К.Реннером и О.Бауэром.

Стоит принять в расчет некоторые простые соображения. В полиэтничном обществе разные языки имеют разный объем социальных функций, следовательно, представляют разную ценность как социальный ресурс. Спрос на относительно "слабые" языки и на услуги культурных и образовательных институтов, использующих эти языки, оказывается потенциально нестабильным и плохо предсказуемым, поскольку попадает в зависимость от множества переменных и не всегда "рыночных" факторов: числа носителей языка, характера расселения, их идеологической мотивации. Необходима гибкая система реагирования на этот спрос. Для этой цели лучше подходят самоуправляемые структуры неправительственного сектора. Вместе с тем, по крайней мере в бывших социалистических странах гражданское общество не располагает ресурсами достаточными для поддержания культурных и образовательных институтов меньшинств¹⁹. Важнее даже другое – ставка в поддержании культуры и образования меньшинств исключительно на частные школы и прочие учреждения означало нарушение принципа социальной справедливости. Все платят в одинаковом размере налоги, а выбор языка общения, творчества и образования является (во всяком случае в России) конституционным правом. Действительно, оптимальным представляется соединение общественной инициативы с публичной поддержкой. На границе публичного и неправительственного некоммерческого сектора можно найти разные формы этого взаимодействия, что есть предмет отдельного разговора. Это могут быть учреждения, созданные совместно государством и неправительственными организациями²⁰, это могут быть самоуправляемые государственные учреждения, могут быть бюджетные неправительственные организации и пр. Эти структуры могут быть основаны или не основаны на индивидуальном членстве или участии, они могут обслуживать своих благополучателей по клубному принципу или на основе, аналогичной публичной оферте. Взаимодействием публичного и некоммерческого сектора в принципе решается еще одна задача – создается дополнительная гарантия для этнического меньшинства от попыток сократить поддержку его культурных и образовательных институтов. Разумеется, все это имеет смысл при нескольких условиях: твердой законодательной основе, регулярном характере бюджетной поддержки и наличии прозрачного механизма выделения и распределения ресурсов.

Стоит ли ожидать, что эти структуры обязательно должны охватывать всю соответствующую этническую группу, быть централизованными и быть основанными на индивидуальном членстве или

¹⁹ Все излагаемое здесь имеет отношение к обществам, где "основной" доминирующий язык сосуществует с рядом маргинальных по социальным функциям и распространенности языкам. Рассуждения относительно обществ, где два языка или более претендуют на роль основного средства коммуникации, требуют некоторых корректив.

²⁰ Например, Закон РФ "Об образовании" предусматривает такой институт, как соучредительство образовательных учреждений.

участии (по типу реннеровских "национально-персональных союзов")? Опыт России, да и мировой опыт показывает, что не обязательно. В теории, создать такие корпорации можно. Если государство выберет какую-либо общественную структуру в качестве единственного "представителя" этнической группы и будет только ей выделять ресурсы, то эта структура с большой долей вероятности получит монопольное положение. Гарантий, что централизованная организация-монополист будет эффективной, даже более эффективной, чем государство, разумеется, никто не даст. А потенциальные риски можно перечислить достаточно уверенно: укрепление межэтнических границ, предоставление властных ресурсов этническим активистам, укрепление в общественном сознании этноцентристских представлений. Впрочем, абстрактный разговор о таких перспективах едва ли имеет большой смысл.