



Александр Геннадьевич Осипов, кандидат исторических наук, научный сотрудник Санкт-Петербургского Центра независимых социологических исследований, член Совета, руководитель программы правозащитного центра «Мемориал», Former Kennan Institute Galina Starovoitova Fellow

Является ли национально-культурная автономия в России инструментом защиты меньшинств?

Строго говоря, в России термин «национально-культурная автономия» (далее – НКА) применим исключительно к меньшинствам лишь с ноября 2003 года, когда вступили в силу поправки к Федеральному закону об НКА, которые ограничили круг лиц, имеющих право на создание «автономий», «этническими общностями, находящимися в положении национального меньшинства на соответствующей территории»¹. Ранее такого ограничения не было и НКА создавались от имени разных групп, включая русских в областях с преимущественно русским же населением. Но на деле НКА в большинстве случаев традиционно упоминалась в связи с дисперсно расселенными этническими группами, составляющими численное меньшинство и не являющимися «титულными национальностями» в соответствующих регионах.

Здесь важно то, что выражение «национально-культурная автономия» стало в России одним из ключевых понятий, интенсивно используемых в дебатах по этнической тематике. Термин «НКА» присутствует в федеральном и региональном законодательстве, и в стране созданы сотни общественных объединений с таким статусом. Однако с «автономиями» связано несколько фундаментальных противоречий,

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона "О национально-культурной автономии"» № 136-ФЗ от 10 ноября 2003 года.

которые вызывают вопросы. Они могут быть интересны как иллюстрация особенностей деятельности государства в России по поводам, связанным с этничностью, и публичного говорения о роли этничности в обществе.

На восприятие понятия НКА в России сильно повлияла концепция нетерриториальной автономии для этнических групп, придуманная К. Реннером и О. Бауэром в конце XIX – начале XX века². Австрийские марксисты предлагали, по сути, превратить этнические группы в сословия («национальные союзы»), членство в которых не зависело бы от места жительства. 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.

Теория австромарксистов была жестко раскритикована В.И. Лениным как

отвлекающая трудящихся от борьбы за свои классовые интересы³, а потому отрицалась и осуждалась официальной советской идеологией⁴. Одним из следствий такого отношения стало то, что идея приобрела немалую популярность на волне критики марксизма-ленинизма во время перестройки.

С конца 1980-х годов понятие НКА и сходные термины⁵ были введены в общественную дискуссию. НКА получала и получает три разные, не всегда четко артикулируемые, но нередко пересекающиеся интерпретации. В единичных случаях под НКА понимают право лица на выбор индивидуальной языково культурной стратегии⁶; чаще под НКА подразумевается общий принцип, согласно которому граждане посредством разных организационных форм коллективно реализуют права и интересы, связанные с их этнической принадлежностью, языком и культурой; так же часто НКА обозначает особую форму организации на этнической основе⁷. Строго говоря, российская ситуация не уникальна. Отдельные европейские страны (Венгрия, Словения, Эстония) законодательно устанавливают особые формы «самоуправления» меньшинств на нетерриториальной основе; иные институциональные решения, по тем или иным показателям сопоставимые с предложениями австромарксистов, можно найти в разных государствах⁸. Идеи нетерриториальной автономии для этнических групп выдвигаются и комментируются также

² См.: Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб: Серп, 1909; Шпрингер Р. [Реннер К.] Национальная проблема (Борьба национальностей в Австрии). СПб: Общественная польза, 1909.

³ 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.

⁴ См., напр.: Железнов Б.Л. АССР – высшая форма советской автономии. Казань: Издательство Казанского государственного университета, 1984.

⁵ В качестве близких, но не идентичных понятий используются также «культурно-национальная», «персональная», «экстерриториальная», «культурная» и т.п. «автономии».

⁶ См., напр.: Кожокин Е.М. Права меньшинств в постсоветском пространстве // Будет ли Европа существовать без России? М., 1995. С. 50; Schopflin G. Nations, Identity, Power. N.Y.: New York University Press, 2000. P. 283–284.

⁷ Обо всех сюжетах, связанных с НКА, подробнее см.: Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб: ЦНСИ, 2005.

⁸ Там же. С. 303–388.

в академической литературе, правда, относительно реже, чем в России⁹.

«Самоопределение [народов] в национально-культурных формах» было упомянуто в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года; в 1992 году понятие «культурно-национальная автономия» вошло в Основы законодательства Российской Федерации о культуре. В 1996 году принят Федеральный закон об НКА; этот термин присутствует в ряде других законов и прочих нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней¹⁰. Развитие национально-культурных автономий называется в качестве одного из основных направлений деятельности государства в «Концепции национальной политики Российской Федерации» 1996 года.

Первое, связанное с НКА противоречие, это существовавший разрыв между декларируемой, в том числе законодательно, значимостью НКА и сомнительной утилитарной ценностью самой идеи, воплощенной в законодательстве об «автономии».

По общему смыслу Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ, НКА есть разновидность общественных объединений, т.е. неправительственных организаций, созданных по этническому признаку «в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры». Принятые в ноябре 2003 года поправки в Закон об НКА

определили, что «автономии» безусловно являются видом общественного объединения (т.е. отдельной категорией общественных объединений, регулируемой специальным законом; ранее это не было указано прямо) и существуют в форме общественной организации (т.е. должны быть основаны на фиксированном членстве физических лиц). По статусу различаются местные, региональные и федеральные НКА.

Из сопоставления Закона об НКА, с одной стороны, и прочего законодательства о некоммерческих организациях и общественных объединениях, с другой, следует, что «национально-культурные автономии» обладают меньшим объемом прав, чем «простые» общественные объединения, а их учреждение и функционирование связано с большим числом процедурных ограничений. И НКА, и «просто» некоммерческие организации имеют права юридического лица, могут иметь в собственности обособленное имущество, заключать сделки и пр. «Просто» некоммерческие организации, обладая по смыслу законодательства такими же, как и НКА правами, могут осуществлять деятельность в области культуры, информации и образования, в частности создавать СМИ и учреждения образования.

Закон об НКА приводит закрытые списки сфер деятельности (ст. 1) и соответственно прав НКА (ст. 4). НКА предоставляются права, связанные исключительно с «сохранением самобытности,

⁹ См.: *Autonomy: Applications and Implications* / Ed. by Markku Suksi. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1998; *Eide A. A Review and Analysis of Constructive Approaches to Group Accommodation and Minority Protection in Divided or Multicultural Societies*. Dublin: Stationery Office, 1996; *Frowein J.A., Bank R. The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Expert study submitted on request of the Committee of experts on issues relating to the protection of national minorities (DH-MIN) of the Council of Europe. November 2000. DH-MIN(2000)1 [[http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/1_GENERAL_PRESENTATION/PDF_DH_MIN\(2000\)1.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/1_GENERAL_PRESENTATION/PDF_DH_MIN(2000)1.pdf)]; *Balogh S. Autonomy and the New World Order: A Solution to the Nationality Problem*. Toronto, Buffalo: Matthias Corvinus, 1999; *Lapidot R. Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997; *McGarry J. Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities* // *Handbook of Federal Countries, 2002* / Ed. by Ann L. Griffiths, coordinated by Karl Nerenberg. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 416–447; *Minority Governance in Europe* / Ed. by Kinga Gal. Budapest: LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues, 2002; *Models of Autonomy* / Ed. by Y. Dinstein. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1981; *Coakley J. Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy* // *International Political Science Review*, 1994. Vol. 15. № 3. P. 297–314.

¹⁰ См.: *Осипов А.Г.* Указ. соч. С. 112–150; *Степанов В.В.* Национально-культурная автономия в России как идея и правовая норма // *Правовые аспекты этнических отношений в России*. М.: Деловая столица, 2004. С. 91–117.

развитием языка, образования, национальной культуры». Таким образом, стремление НКА заниматься смежными формами деятельности – правозащитной работой, исследованиями, развитием толерантности – в принципе дает властям возможность либо отказать в государственной регистрации организации за несоответствие устава закону, либо ликвидировать НКА за деятельность, не соответствующую ее уставным целям¹¹. Законы об общественных объединениях и некоммерческих организациях предоставляют «просто» некоммерческим организациям больше форм и оснований получения государственной поддержки, чем НКА.

До ноября 2003 года порядок создания «автономий» был таков. «Национальные общественные объединения» (по смыслу статьи закона – два и более) имели право на учреждение НКА местного уровня, местные НКА «граждан, относящих себя к определенной этнической общности», могли учреждать региональные НКА, а региональные – федеральную НКА. Местная НКА при отсутствии региональных НКА данной этнической группы может приобретать статус региональной, соответственно региональная – федеральной. Для создания НКА требуется предварительно, не менее чем за три месяца (с ноября 2003 года для местных НКА – за один месяц) до учредительной конференции, опубликовать сообщение о предстоящем мероприятии в средствах массовой информации или иным способом. Ко всем другим некоммерческим организациям такое требование не предъявляется. После ноября 2003 года местные НКА могут создаваться собраниями или сходами граждан соответствующей этнической принадлежности.

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. Конституция РФ, однако, рассматривает право на объединение как право «каждого», а законодательство не устанавливает ограничений на членство и участие в общественных объединениях (за исключением политических партий) по признаку гражданства.

Закон до ноября 2003 года не содержал никаких ограничений относительно того, от имени каких этнических групп могут создаваться НКА. Предусматриваются 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. Кроме того, закон содержит общие нормы, касающиеся образовательной деятельности, создания СМИ, развития языков. Эти положения являются декларативными и в основном дублируют нормы других федеральных законов.

Положения закона, посвященные отношению государства с НКА, сформулированы двусмысленно, посредством использования глаголов настоящего времени в изъявительном наклонении: органы власти «оказывают поддержку», «содействуют», «рассматривают предложения», «учитывают», «осуществляют финансирование», «предоставляют» и пр. На практике такие положения толкуются как дающие право органам власти оказывать содействие НКА, но не как обязывающие их это делать.

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

¹¹ К счастью, на практике такая возможность не использовалась.

быть основой поддержания учреждений образования и культуры.

Закон об НКА явно устанавливает только два преимущества НКА перед прочими неправительственными организациями: государственные СМИ могут бесплатно размещать материалы НКА, и при органах исполнительной власти могут создаваться консультативные советы по делам НКА. Эти нормы закона на деле не трактуются как обязывающие, НКА наравне с другими этническими организациями получают незначительную государственную поддержку, а консультативные структуры по делам «автономий» были сформированы только в единичных регионах¹².

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

В 2003 и 2004 годах в Закон об НКА были внесены изменения и дополнения, по своей направленности в целом неблагоприятные для «автономий». Поправки ноября 2003 года несколько упростили процедуру создания местных автономий, но при этом ограничили круг этнических общностей, от имени которых НКА могут создаваться, закрыли возможность существования только одной организационно-правовой формы НКА и исключили возможность

создания многоэтнических организаций. Поправки 2004 года понизили статус федерального консультативного совета по делам НКА и ограничили возможности государственной поддержки автономий. Наконец, в марте 2004 года Конституционный суд РФ определил, что в пределах субъекта федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии одной этнической общности¹³, и тем самым подтвердил правомерность сложившейся практики работы органов юстиции, как правило, отказывающихся регистрировать «параллельные» НКА одной этнической группы.

Следует отметить, что с практической точки зрения поправки 2003–2004 годов не нанесли НКА большого вреда. Фактический запрет поправками 2003 года многоэтнических НКА и НКА, представляющих этническое большинство на определенной территории, в целом не коснулся действующих организаций. Федеральный Совет по делам НКА во все периоды своего существования собирался нерегулярно и не отличался эффективностью. Финансирование НКА со стороны федеральных властей и местного самоуправления всегда было незначительным. Таким образом, можно заключить, что поправки 2003–2004 годов, по своему содержанию направленные против «автономий», на деле привели Закон об НКА в соответствие со сложившейся практикой. Существенно то, что НКА имеют право получать финансовую поддержку от региональных властей исключительно на основании специальных региональных законов, которые в большинстве субъектов РФ отсутствуют.

Практически НКА занимаются той же деятельностью, что и прочие этнические общественные объединения. Общее количество последних остается в несколько раз большим, чем НКА. Органы влас-

¹² Подробнее см.: Осипов А.Г. Указ. соч. С. 161–224.

¹³ Постановление Конституционного суда РФ от 03.03.2004 № 5-п «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Литина и О.А. Шумахера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. 15 марта. № 11. Ст. 1033.

ти на региональном и местном уровнях взаимодействуют с НКА точно так же, как с другими организациями. Если у инициаторов принятия Федерального закона об НКА и были надежды, что «автономии» станут «зонтичными» организациями, основой для консолидации этнических «общин», то эти надежды не оправдались: НКА сосуществуют с другими организациями «своих» этнических групп в самых разных комбинациях.

Второе связанное с НКА противоречие – несмотря на практическую бесполезность идеи «автономии» в российском исполнении, на этот бренд сохраняется общественный спрос. Число НКА продолжает расти – в стране на начало 2005 года было зарегистрировано 16 федеральных, 173 региональных и 315 местных НКА¹⁴. Важно и то, что этнические активисты не высказывают принципиального недовольства сложившимся положением дел. Особенно наглядно это показало обсуждение поправок 2003 года к Федеральному закону об НКА. Хотя эти изменения в целом сузили пространство свободы для «автономий», лидеры многих этнических организаций, включая общероссийские НКА, их приветствовали; критические высказывания касались только второстепенных аспектов.

Третье противоречие состоит в том, что понятие, занимающее одно из центральных мест в публичных дебатах о т.н. «национальной политике», относительно часто упоминается в академических публикациях, но крайне редко становится предметом анализа и в основном служит поводом для умозрительных спекуляций и общих политических заявлений. Абстрактным идеологическим вопросам отдается явное предпочтение перед теми, которые имеют утилитарное значение для повседневной деятельнос-

ти реальных организаций. В частности, с начала 1990-х годов до настоящего времени многие авторы сочли нужным одобрительно отозваться об НКА как возможной альтернативе «этническим» основам российского федерализма, то есть тому, что часть регионов признается или «принадлежностью», или формой организации «титовых» этнических групп. Активно обсуждалось, например, то, от имени каких этнических групп могут и от каких не могут создаваться НКА, но крайне редко кто-либо проявлял интерес к процедурам учреждения, функционирования и финансирования НКА, а также их взаимодействия с властями.

Все подобные противоречия можно объяснить, если рассматривать «национальную политику» государства и в целом публичное говорение об этничности не как регулирование неких «реальных» этнических отношений, а как часть символического производства мультиэтничности (то есть производства ценностей и значений в терминологии П. Бурдьё). Соответственно, разные социальные агенты используют разные риторические стратегии для репрезентации себя и легитимации своих ценностей в рамках устоявшегося дискурса.

Следует признать ложным то допущение, согласно которому публичная власть действительно стремится проводить в жизнь инструментальные решения, соответствующие своим декларациям, т.е. во взаимодействии с институтами гражданского общества делать то, что отвечает формулировке «развитие культуры, языка и образования». Наоборот, если предположить, что имеет место так называемое системное «лицемерие» организации, в данном случае государства, в терминологии Нильса Брунссона¹⁵, то все встает на свои места. «Разговоры»

¹⁴ Second Report Submitted by the Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (received on 26 April 2005) [http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2_framework_convention_%28monitoring%29/2_monitoring_mechanism/3_state_reports_and_unmik_kosovo_report/2_Second_cycle/2nd_SR_Russian_Federation.asp#P295_49726].

¹⁵ *Brunsson N. The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations.* Chichester, N.Y.: John Wiley & Sons, 1989.

(talk) преследуют принципиально иные цели, чем «решения» (decisions), и предназначаются для поддержания определенного публичного имиджа, т.е. легитимности организации. Саморепрезентация организации определяется, таким образом, не задачами выработки решения, а предполагаемым внешним спросом на определенного рода говорение – организация (в данном случае государство) говорит то, что от нее (предположительно) ожидают услышать.

Российские публичные дискурсы традиционно определяются фигурами речи, представляющими страну как поле взаимодействия относительно монолитных и внутренне структурированных этнических общин. В развитие такого рода представлений были сделаны колоссальные инвестиции, в результате этническая принадлежность индивида считается не частным делом, а предметом публичного интереса, а самым разным процессам и явлениям (территориальному развитию, миграции, образованию) приписывался и приписывается «этнический» смысл. При этом этническим группам символически предоставляются разные позиции. Еще до 1917 года в общеевропейском русле развития националистических идей начали складываться представления о связи этнических групп с определенными территориями, о «коренных» и «некоренных» группах, находящихся на разных уровнях символической иерархии и заслуживающих различного отношения. Процедуры власти на протяжении 70 с лишним лет правления коммунистов, а также после распада СССР упорядочивали политическое пространство в соответствии с представлениями о «весе» различных этнических групп. Говорение о правовых и политических институтах служит средством описания и воспроизводства этой символической организации.

Такие представления требуют соответствующих им легитимных, в том чис-

ле официальных, нарративов. Спрос проявляется по меньшей мере с двух сторон: государственного руководства, нуждающегося в легитимном описании действительности, и этнических элит, требующих символического признания. Структуры власти, отвечающие за «национальную политику», занимаются (вос)производством этой легитимной картины мира. Отсутствие иных четко артикулируемых требований демонстрирует, что потребность в институциональных решениях и ресурсах реально отсутствует.

Говорение о «национально-культурных автономиях» в разных значениях этого термина является частью доминирующего этноцентричного дискурса. При этом НКА как компонент этого говорения может использоваться в разных тематических полях и включаться в разные, иногда противоположные риторические стратегии. Для одних (государственных чиновников, большей части публичных политиков) НКА есть способ выразить негативное отношение к «национальной государственности» как источнику нестабильности и угрозе равноправию граждан. Для других в связи с НКА появляется возможность заявить о недопустимости ревизовать сложившееся «национально-государственное устройство» страны и о том, что НКА предназначены для меньшинств (живущих вне «своей» «этнической территории») и «малочисленных народов». В отдельных случаях НКА служит поводом заявить о принципиальном равенстве всех этнических групп, поскольку Закон об НКА не предусматривает никакого ранжирования. Но чаще с помощью идеи НКА можно нарисовать упорядоченную и основанную на иерархии картину этнического пространства. Русские являются основой страны и делят ее со всеми другими национальностями, многие национальностей имеют «свои» государственные образования, и эти образования обеспе-

чивают возможности для их, национальностей, «развития», остальные могут организоваться в НКА и решать свои проблемы посредством НКА. Это объясняет весьма распространенную резко негативную реакцию на создание русских НКА – такая идея означает или нарушение, или дискредитацию желаемого символического порядка. Отсюда же вытекает странное, на первый взгляд, неприятие многоэтнических НКА на фоне поддержки многоэтнических организаций вообще.

НКА для многих этнических активистов – это признание государством своей ответственности за положение национальных меньшинств. Для государства НКА, напротив, предоставляет возможность гибко толковать свои обязательства и риторически перемещать ответственность на «гражданское общество». В одних ситуациях государство говорит в связи с НКА о «представительстве» этнических групп и, следовательно, о необходимости их включения в процесс принятия решений. В других ситуациях акцент делается на «культурных» функциях НКА и необходимости избежать «политизации этничности».

Те, кто инициировал, составлял и принимал Закон об НКА, оставались в рамках доминирующих представлений и мыслили в соответствующих клише и оборотах речи. Привычные для них способы описания действительности не предлагали никакой иной перспективы, кроме видения России как общества,

склеенного из этнических групп, нуждающихся в условиях для своего «развития», организации и представительства. По названным выше причинам практические вопросы разработчиков закона не интересовали.

Ответ на поставленный в заголовке статьи вопрос может звучать следующим образом. НКА в России не имеет практического значения для защиты меньшинств в любом смысле, который может быть вложен в понятия «меньшинство» и «защита меньшинств». НКА является компонентом публичного говорения об этничности, то есть символического воспроизводства многоэтничности. Это говорение – неотъемлемая часть той картины мира, которую признает власть и большая часть общества. Спрос на идею НКА объясняется ее многозначностью и вытекающей отсюда возможностью применять ее в разных риторических стратегиях. Утилитарную же ценность в реальных российских условиях имеют гарантированное законодательством право лиц, принадлежащих к любым этническим общностям, создавать неправительственные организации на этнической или языковой основе и права, связанные с использованием языка и культурной деятельностью, которые предусматривают самостоятельные действия индивида при невмешательстве государства. Однако подобные права не имеют отношения к идее НКА и соответствующему федеральному закону.