## ЭТНОС, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО

© 2000 г., ЭО, № 3

В.Р. Филиппов, Е.И. Филиппова

## НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА\*

Новейшее российское законотворчество, призванное оптимизировать межэтнические отношения в стране, вряд ли можно признать удачным. Концептуальные принципы «национальной политики»<sup>1</sup>, так же как и конституированные основы отечественного федерализма<sup>2</sup>, несут на себе печать теоретической эклектичности и являют собой яркий пример шаткого политического компромисса между слабым беспринципным центром и региональными этнократическими элитами. В силу этого прискорбного факта и по причине малой осведомленности отечественных законодателей в специфических особенностях этнического нормотворчества принятые парламентом законодательные акты, как правило, далеки от совершенства и скорее осложняют этнополитическую ситуацию в стране, нежели создают правовую базу стабилизации межэтнического взаимодействия.

Все это в полной мере может быть отнесено и к Закону Российской Федерации «О национально-культурной автономии»<sup>3</sup>. Наша оценка немногих достоинств и многочисленных недостатков этого федерального закона уже была опубликована<sup>4</sup>, и в этой статье мы не станем возвращаться к его содержательному анализу. Отметим только, что изначальная методологическая эклектичность закона, наличие внутренних противоречий, обилие неточных формулировок и содержательных лакун обусловили серьезные трудности в процессе институализации национально-культурных автономий (далее – НКА), породили множество разночтений и правовых интерпретаций, осложнивших управленческую практику. В итоге закон не удовлетворил ни представителей этнокультурных объединений, ни директивные органы, что поставило Комитет по делам национальностей Государственной Думы перед необходимостью внесения изменений и дополнений в принятый в 1996 г. нормативный акт. Можно предположить, что в ближайшее время среди экспертов этого комитета возобновятся дебаты по поводу концептуальных основ законодательного воздействия на этнокультурные процессы.

В этом контексте нам представляется своевременной публикация фрагмента аналитического отчета о результатах экспертного исследования, проведенного по заказу Комитета общественных и межрегиональных связей правительства Москвы весной 1998 г.\*\* Исследование было предпринято в связи с потребностью придать административному влиянию на этнические процессы в столичном мегаполисе системный характер и имело целью разработку концепции соответствующего законопроекта<sup>5</sup>.

В качестве экспертов были привлечены авторитетные ученые (юристы, этнологи, социологи, политологи) и специалисты сферы управления: А.Х. Абашидзе — первый проректор Института международного права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., проф.; В.Ю. Зорин — председатель Комитета по делам национальностей Государственной Думы РФ; В.Н. Иванов — первый заместитель директора Института

<sup>\*</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 99-01-162640.

<sup>\*\*</sup> Авторы признательны за помощь в проведении опроса экспертов студентам кафедры этнологии исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова А.А. Кормильцу, П.Н. Крикунову, И.В. Филиппову.

социально-политических исследований РАН, чл.-кор. РАН, д.ф.н., проф.; В.В. Игрунов – заместитель председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы РФ, директор Международного института гуманитарно-политических исследований; А.Я. Капустин – декан факультета права Российского университета дружбы народов, к.ю.н., доц.; В.В. Пименов – заведующий кафедрой этнологии исторического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, д.и.н., проф.; С.А. Писгрякова – заместитель начальника отдела межнациональных отношений Комитета общественных и межрегиональных связей правительства Москвы; И.В. Следзевский – директор Центра цивилизационных и региональных исследований РАН, д.и.н.; В.А. Тишков – директор Института этнологии и антропологии РАН им. Н.Н. Миклухо-Маклая, чл.-кор. РАЕН, д.и.н., проф.; З.Ю. Цыренова – заместитель руководителя департамента по делам национальностей Министерства по региональной и национальной политике РФ, к.п.н., старший научный сотрудник.

Экспертиза (проведенная по классической «дельфийской методике»)<sup>6</sup> была посвящена главным образом актуальным проблемам становления института НКА, и высказанные экспертами суждения представляют интерес не только в контексте столичного нормотворчества. Эта статья знакомит читателей с результатами исследования в той его части, которая имеет непосредственное отношение к проблеме усовершенст-

вования Закона РФ «О национально-культурной автономии».

\* \* \*

Наиболее интересным результатом данного исследования, на наш взгляд, стала полемика вокруг этнополитических проблем, имеющих принципиальное значение. Столкновение точек зрения экспертов позволяет вычленить наиболее сложные и требующие теоретического осмысления аспекты нормотворчества в сфере регулирования этнических процессов и межэтнического взаимодействия.

## Субъект законодательного воздействия

Методологически важнейшей нам представляется проблема правосубъектности этнического законодательства. От ответа на вопрос о том, кого следует понимать под субъектом права — индивида (гражданина) и (или) этническую общность (группу), зависит выбор той или иной теоретической парадигмы в процессе нормотворчества.

В связи с этим на первом этапе опроса экспертам было предложено высказаться по поводу того, должны ли быть положены в основу законопроекта права личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения или же групповое (корпоративное) право этнических групп.

Следует подчеркнуть, что подавляющее большинство опрошенных специалистов во главу угла, безусловно, ставят право индивида на реализацию своей этнической идентичности. Что же касается коллективных (групповых) прав этнической группы, то

они трактуются экспертами неоднозначно.

Некоторые участники опроса отрицают коллективное право этнической общности как таковое. Наиболее определенно эта позиция сформулирована В.Н. Ивановым: «В основу всей деятельности субъектов регулирования межнациональных отношений должны быть положены права личности, независимо от национальной и религиозной принадлежности. Приоритет конституционных прав и свобод личности безусловен. Их гарантия должна быть подтверждена. Каждая отдельная личность должна быть интегрирована в правовую среду общества. Последняя должна стать в результате реформирования и демократической, и справедливой. Только при этом условии возможно сбережение и преемственное развитие каждого народа, его культуры, языка, национального самосознания, преодоление сепаратизма и национализма». По мнению

В.Ю. Зорина, следует признать «приоритет права гражданина, человека на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения».

В.В. Игрунов и В.А. Тишков признают правомерность употребления термина «коллективные права этнической группы», однако трактуют их не более как сумму индивидуальных прав носителей этнических свойств.

С.А. Пистрякова также полагает, что субъектом обсуждаемого законопроекта выступает «индивид (гражданин), реализующий право личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения». Ее аргумент против признания группы субъектом этнического права — это «малая репрезентативность тех структур, которые в конечном итоге желают выступить от лица этнической группы».

Среди экспертов есть и сторонники иной теоретической парадигмы, в пределах которой индивидуальное и коллективное права сосуществуют. В частности, А.Я. Капустин, признавая, что «права личности – первичны» и что «в основе закона должно быть право личности на свободу этнической самоидентификации», считает при этом, что оно «должно дополняться соответствующими правами коллектива». З.Ю. Цыренова высказывается в пользу того, что «в законе должны найти отражение индивидуальные права на этническую самоидентификацию», но при этом считает, что «реализация индивидуальных прав на сохранение этнической самобытности (родной язык, культура и др.) возможна прежде всего в условиях национального "коллектива"».

Наконец, со всей определенностью выражена позиция, согласно которой индивидуальная и групповая правосубъектность в этническом законодательстве представляют собой равноправные и взаимодополняющие части единого целого. По мнению В.В. Пименова, «говорить в законе нужно об обоих элементах социального бытия; как личности, так и этнической группе». И.В. Следзевский полагает, что «оптимальным было бы сочетание индивидуального права гражданина на свободу этнической самоидентификации и выбор формы национально-культурного самоопределения (индивидуальной или коллективной) и группового права этнической общности на сохранение (защиту) своей культурной и конфессиональной идентичности в условиях равноправия граждан различных национальностей и развития взаимопонимания между ними». Такой подход, по мнению ученого, будет способствовать «установлению необходимого соответствия между индивидом как субъектом гражданского общества и народом как субъектом многонациональной культуры этого общества». В рамках этой парадигмы наиболее отчетливо высказался А.Х. Абашидзе: «Субъектами должны быть как инидвиды, так и сами группы. В основу закона должно быть положено право личности в сочетании с коллективными правами меньшинств».

Таким образом, на первом этапе опроса были сформулированы три концептуальных подхода к решению вопроса о том, кого следует считать субъектом обсуждаемого законопроекта. Эти подходы экспертам и было предложено ранжировать на втором этапе исследования. Затем рангам присвоили баллы (первому месту в ранговой шкале соответствует высшая балльная оценка) и для каждого варианта ответа подсчитали сумму баллов. Предпочтения экспертов распределились следующим образом.

- 1. В основу закона должно быть положено право личности в сочетании с коллективными правами меньшинств (вариант: групповым правом этнической общности на сохранение защиту своей культурной и конфессиональной идентичности) 25 баллов.
- 2. Возможна смешанная правосубъектность: субъект закона гражданин, но поскольку граждане создают объединения, то сумма их индивидуальных прав составляет их коллективное право 22 балла.
- 3. В основу регулирования межнациональных отношений должны быть положены права личности независимо от национальной и религиозной принадлежности. Группа не имеет никаких дополнительных прав по отношению к правам отдельной личности 16 баллов.

Полученные результаты сделали нецелесообразным обсуждение данной проблемы

на заключительном этапе работы. Суммирование «рейтингов» второго и третьего концептуальных подходов позволило выявить доминирующую точку зрения экспертов. Очевидно, что возобладал подход, согласно которому субъектом этнического права выступает либо индивид, либо совокупность индивидов, объединившихся в ассоциацию по этническому принципу; при этом групповые права ассоциации представляют сумму индивидуальных прав ее учредителей и никаких дополнительных прав по отношению к правам личности ассоциированная группа не имеет.

#### Проблема «этнического представительства»

С проблемой правосубъектности тесно связана проблема этнического представительства: кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица соответствующей этнической общности (группы)? Этот вопрос был задан экспертам на первом этапе опроса. Разброс их мнений оказался очень значительным, высказанные точки зрения и соответствующая аргументация — зачастую диаметрально противоположными.

Наиболее определенно и лаконично высказался А.Я. Капустин: «Никто». С ним солидарен В.В. Игрунов, который прямо связывает негативный ответ на данный вопрос с отрицанием корпоративного права: «Отсюда же ясно, почему я исключаю возможность исключительного представительства от имени какой-либо этнической общности». Аналогично и В.Ю. Зорин полагает, что «приоритет права гражданина, человека на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения освобождает кого-либо от необходимости выступать от лица соответствующей этнической общности».

Иной подход к решению данной проблемы заключается в признании правомерности этнического представительства различными общественными объединениями членов той или иной этнической общности. По мнению В.А. Тишкова, «этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Право представительства имеет тот, кто через оговоренную законом или установленную традицией процедуру делегирован данной общиной». И.В. Следзевский также считает, что «от лица соответствующей общности могут выступать представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений». Но в отличие от В.А. Тишкова он уверен, что делегирование полномочий должно происходить «в порядке, определенном законом». В этом же контексте высказался и В.В. Пименов: «От имени этнической общности (с определенной долей условности) может выступать тот, кто избран (делегирован) организованной частью этой общности. Одна из задач законодателя — обосновать, сформулировать правовую защиту принципа постоянного расширения этой организованной части этноса».

По мнению С.А. Пистряковой, правом представлять интересы этнической общности обладают «региональные национально-культурные автономии, но при этом следует учитывать и мнения, сформированные в местных НКА и общественных объединениях той же этнической группы, не вошедших (по тем или иным причинам) в региональную НКА». Эта точка зрения может расцениваться как переходная к позиции, согласно которой выразителем интересов общности выступает «общественная организация данной этнической группы» (З.Ю. Цыренова). А.Х. Абашидзе предлагает рассматривать общественное объединение, ассоциированное по этническому принципу, «как юридическое лицо».

Наконец, В.Н. Иванов сформулировал ситуационный подход к решению данной проблемы, согласно которому «вопрос о национальном представительстве может иметь решение только с учетом конкретно-исторической ситуации (традиций и т.п.). А priori он не имеет ответа». Позже, на третьем этапе исследования аналогичную точку зрения выскажет С.А. Пистрякова, которая полагает, что в условиях становления гражданского общества в России «нельзя опираться на унифицированную

процедуру, следует учитывать каждый раз комплекс обстоятельств, сопутствующий

формированию той или иной этнической общности».

На втором этапе опроса данные точки зрения были сформулированы в виде тезисов, и экспертам предложили солидаризироваться с одним из них, ознакомившись предварительно с аргументацией своих коллег. На сей раз предпочтения, как это ни странно, в значительной степени перераспределились. В упорядоченном (ранжированном) виде мнения выглядят следующим образом.

- 1. Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представительствует тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия (Иванов, Капустин, Пистрякова). Или: представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом (Игрунов, Пименов, Следзевский).
- 2. Общественная организация данной этнической группы (Абашидзе, Зорин). Или: региональные национально-культурные автономии (Цыренова.)
  - 3. Никто (Тишков).

На заключительном этапе опроса на обсуждение были вынесены только два варианта ответа, получившие наибольшее число сторонников. Мнения экспертов распределились следующим образом:

1. Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представительствует тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия (Абашидзе, Зорин, Иванов, Игрунов, Пистрякова, Тишков).

2. Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в

порядке, определенном законом (Капустин, Пименов, Следзевский, Цыренова).

Таким образом, поэтапное сближение позиций экспертов позволило сформулировать методологически важные принципы решения вопроса о представительстве интересов этнических групп. Прежде всего следует признать, что ни одна общественная организация, ассоциированная по этническому принципу, не может узурпировать исключительное право выступать от имени соответствующей этнической общности. Кроме того, лидеры этнических ассоциаций представительствуют только в той области, которая отнесена к компетенции данного объединения.

#### О праве этнического большинства на создание национально-культурной автономин

Данный вопрос рассматривался в контексте возможного создания русской национально-культурной автономии в столице. Поскольку эта проблема вызывает споры, мы решили сделать ее предметом специального обсуждения.

На первом этапе исследования экспертам было предложено ответить на вопрос: «Все ли этнические общности (группы), проживающие на территории Москвы, должны иметь возможность (право) объединяться в национально-культурные автономии? А русские? Почему?»

Мнения экспертов разделились следующим образом. Безоговорочно признали за русскими право на создание НКА в Москве В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, В.В. Пи-

менов, И.В. Следзевский.

Эксперты В.Н. Иванов и С.А. Пистрякова высказались неопределенно. В.Н. Иванов считает, что «право объединяться должны иметь все этнические группы». Однако вопрос о правомерности создания русской НКА в Москве вызывает у него сомнения. «Вопрос о целесообразности их объединения (например, когда речь идет о русских) требует специального рассмотрения, — полагает он. — Москва — столица многонационального государства, где исторически русский народ был государствообразующим,

объединившим многие другие. В этом смысле любое его обособление по меньшей мере нелогично. Вместе с тем вполне допустимо образование общественных организаций, занимающихся пропагандой русской культуры, языка, обычаев и т.д.»

С точки зрения С.А. Пистряковой, «все этнические группы должны иметь такое право (реально этого не случится, многие группы никак не структурированы). По поводу русских есть опасность, что создаваемые (гипотетически) автономии будут непредставительны. Необходимо искать социальные институты, позволяющие рационально переосмыслить проблемы национальной самоидентификации, русского само-определения. Развитие национальной ситуации в Москве во многом определяется отношением к национальным проблемам русского большинства, перспективами сотрудничества русских организаций с другими национальными объединениями».

Наконец, А.Х. Абашидзе, В.В. Игрунов, В.А. Тишков и З.Ю. Цыренова высказались против создания в Москве русской НКА. Свою точку зрения они аргументировали тем, что русские, будучи численно и культурно доминирующей нацией, не нуждаются в НКА для реализации своих этнокультурных потребностей, а также прав в сфере образования или информации. При этом В.А. Тишков не отрицает целесообразности и правомерности организации русских НКА в тех субъектах федерации, где русские составляют меньшинство или ощущают давление со стороны «титульных» наций.

Поскольку «сторонников» и «противников» создания русской НКА в столице среди экспертов оказалось поровну, то на втором этапе опроса мы попросили его участников оценить вероятное влияние принятия каждого из двух вариантов решения этой проблемы на межнациональный климат в столице по семибалльной шкале (в диапазоне от –3 до +3). Полученные результаты не внесли ясности в обсуждаемый вопрос: эксперты сочли, что как образование в Москве русской национально-культурной автономии, так и запрет на ее создание почти одинаково способны негативно повлиять на состояние межэтнических отношений (число баллов составило соответственно –16 и –14).

На третьем этапе мы сознательно сформулировали вопрос более остро, предложив экспертам выбрать тот вариант, который представляется им менее конфликтогенным. Однако и при такой постановке вопроса добиться сближения позиций участников исследования не удалось. «Предоставление русским права на создание в Москве русской национально-культурной автономии» сочли менее конфликтогенным пять экспертов (Зорин, Иванов, Игрунов, Капустин, Пименов), а «ограничение для русских на создание в Москве национально-культурной автономии» — четыре эксперта (Абашидзе, Пистрякова, Следзевский, Тишков). З.Ю. Цыренова считает, что «постановка самого вопроса о НКА для русских в Москве некорректна».

Обращает на себя внимание тот факт, что далеко не все эксперты были последовательны при ответе на данный вопрос. Из четырех человек, высказавшихся безусловно «за» русскую НКА на первом этапе, на последнем оценили такое решение как менее конфликтогенное лишь трое: В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин и В.В. Пименов (при этом на втором этапе двое последних придерживались противоположной точки зрения). Что касается И.В. Следзевского, то, отдав предпочтение демократическому принципу равенства всех этнических групп на первом и втором этапах, на третьем он все же счел возможным ввести ограничения для представителей этнического большиства, полагая, что такое решение менее взрывоопасно. Напротив, В.В. Игрунов, на первом этапе бывший в рядах противников русской НКА, уже на втором опасался в большей мере ее запрета, нежели разрешения, и на третьем окончательно высказался в пользу этой точки зрения.

Сомневавшиеся с самого начала В.Н. Иванов и С.А. Пистрякова в итоге разрешили свои сомнения так: первый – в пользу создания русской НКА, вторая – против такого шага.

К числу последовательных противников русской НКА в Москве можно отнести, таким образом, только А.Х. Абашидзе, В.А. Тишкова и З.Ю. Цыренову.

### Проблема «параллельного» функционирования НКА, представляющих одну этническую группу

Вопрос о том, сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на определенной территории, представляется нам далеко не праздным. Дело в том, что этнокультурные объединения, учреждающие НКА, не утрачивают после этого своей самостоятельности и продолжают функционировать в соответствии с Законом РФ «Об общественных объединениях граждан». Лидеры этих объединений, принадлежа к одной этнической группе, часто находятся в весьма сложных отношениях друг с другом. Этнополитическая практика показала, что возможны ситуации, при которых руководители «конкурирующих» этнических ассоциаций оспаривают друг у друга право представлять «свой народ» на том или ином уровне и стремятся к учреждению независимых «параллельных» НКА на одной и той же территории. С одной стороны, очевидно, что подобные ситуации чреваты возникновением внутриэтнических напряженностей, с другой — вряд ли правомерно авторитетом власти санкционировать узурпацию права части выступать от имени всей этнической общности, проживающей на данной территории.

На первом этапе опроса сторонниками «демократического» принципа решения данной проблемы выступили В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин, И.В. Следзевский, В.А. Тишков. Их позиция может быть сформулирована в сжатом виде следующим образом. Ограничение числа местных национально-культурных автономий, представляющих одну этническую общность в пределах той или иной территории, может вызвать недовольство. Вопрос о количестве местных НКА не может решаться в принудительном порядке и должен быть отнесен к сфере компетенции самих национально-культурных организаций. Множественность здесь более полезна и для

государства, и для других этнических общин.

Близка данной позиции точка зрения В.Ю. Зорина, который предлагает подходить к решению этой проблемы ситуативно: не запрещая и не ограничивая регистрацию тех или иных НКА, руководствоваться исключительно степенью организованности данной этнической группы и ее стремлением к единству.

Сторонниками принципа «один этнос – одна НКА» с разной степенью категоричности выступили А.Х. Абашидзе, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова. Их точка зрения сводится к тому, что целесообразно разрешить в округе одну автономию того или иного этноса, так как множественность НКА внесет дополнительные сложности в работу местных органов власти и поощрит раздор внутри этнической группы.

В соответствии с обозначившимися на первом этапе исследования позициями в следующем туре опроса экспертам предложили солидаризироваться с одной из трех

точек зрения. Их сторонники разделились поровну.

Три эксперта (Зорин, Иванов, Игрунов) поддержали мнение: «столько, сколько будет подано заявлений», три (Абашидзе, Пименов, Следзевский) — «не более одной» и еще три (Капустин, Пистрякова, Тишков) — «в зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности». З.Ю. Цыренова вновь подтвердила свое особое мнение, высказанное на первом этапе: «При внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о НКА применительно к Москве целесообразно вести речь не о местных НКА, а о региональной или городской».

Поскольку ограничение числа местных НКА одной для каждой этнической общности противоречит федеральному законодательству, на заключительном этапе мы предложили экспертам только два варианта решения данного вопроса. Выбор между ними был сделан следующим образом: большинство экспертов (7 из 10) поддержали предложение принимать во внимание численность, организованность и другие специфические особенности каждой этнической общности. Только трое из принявших участие в опросе (Иванов, Игрунов и Капустин) не сочли необходимым ограничивать число создаваемых местных НКА по каким-либо основаниям.

#### Вопрос о членстве в НКА

Включить вопрос о предпочтительной форме членства в НКА в программу исследования нас побудило такое соображение. Нефиксированное членство в структурах НКА или организациях, ее учреждающих, может привести к тому, что крайне незначительный по численности и влиянию в соответствующей этнической группе круг лиц узурпирует право выступать от имени «своего народа». Более того, стремясь к получению государственной финансовой поддержки, а также различных льгот, гарантируемых федеральным законом о НКА, воспользоваться этим институтом могут люди, весьма далекие от этнокультурных устремлений.

В связи с этим мы предложили экспертам высказать свое отношение к двум принципиально различным подходам в решении данной проблемы: фиксированному персональному членству или коллективному членству общественных организаций, учреждающих НКА. Однако «разброс» мнений экспертов оказался значительно шире.

В.В. Игрунов и А.Х. Абашидзе решительно высказались в пользу персонального членства в НКА, апеллируя к свободе этнической самоидентификации личности. В.Ю. Зорин, В.В. Пименов и С.А. Пистрякова сочли, что НКА как особый вил общественного объединения граждан РФ может быть представлена и коллективным, и персональным членством. З.Ю. Цыренова считает, что в основе должно быть коллективное членство, а право каждой НКА - определить в уставе возможность индивидуального членства. И.В. Следзевский полагает, что основой НКА как института должно быть коллективное членство общественных организаций, ее учреждающих, и что фиксированное персональное членство в НКА может принизить значение многообразия ее внутренней организации и роль НКА как коллективной формы сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. По мнению В.Н. Иванова, речь нужно вести не о членстве как таковом, а об участии в деятельности национально-культурной автономии. Он допускает фиксированное участие (членство) в органах самоуправления или иных функциональных структурах НКА. А.Я. Капустин отрицает оба подхода, обозначенных нами в инструментарии, и считает, что должен быть обозначен минимальный «порог» (число учредителей) НКА. Наконец, В.А. Тишков высказался в пользу возможного членства одного человека в нескольких НКА.

Формализовав эти точки зрения в инструментарии второго этапа исследования, мы получили следующую картину динамики мнений экспертов.

- 1. Как коллективное, так и персональное членство (Абашидзе, Зорин, Пистрякова, Цыренова).
- 2. Только персональное членство, исходя из свободы индивида на самоидентификацию (Иванов, Пименов).
- 3. Множественное персональное членство: один человек может быть членом нескольких НКА (Игрунов, Тишков).
- 4. Ни то, ни другое (ни коллективное, ни персональное): нужен минимальный «порог» (число учредителей) (Капустин).
- Возможно только коллективное членство общественных организаций, учреждающих НКА (Следзевский).

Поскольку эксперты не обнаружили готовности найти модальную точку зрения и в большинстве своем продолжали на втором этапе отстаивать первоначальные суждения, мы не стали выносить данный вопрос на третий этап экспертизы. Видимо, эта проблема еще далека от оптимального решения и требует специального исследования.

## Проблема финансирования деятельности НКА

Несовершенство федерального законодательства, регламентирующего процесс институализации НКА в России, способствует возникновению ряда конфликтогенных факторов, сопряженных со становлением этого нового для нашей страны социального института. Один из таких факторов, чреватых возникновением достаточно острых

противостояний между различными этнокультурными ассоциациями и способных серьезно осложнить взаимодействие «национальных лидеров» с органами государственного управления, – предусмотренное законодателем бюджетное финансирование отдельных аспектов деятельности НКА.

В связи с этим нас интересовало мнение экспертов по поводу финансовых основ деятельности НКА и оптимального, с точки зрения сглаживания конкуренции между ними, соотношения потенциальных источников финансирования.

Мнения специалистов, принявших участие в опросе, в значительной мере совпали. Среди возможных источников финансовой поддержки НКА ими были названы следующие.

- 1. Собственные средства НКА (Абашидзе, Зорин, Капустин, Следзевский). Некоторые эксперты конкретизировали понятие «собственные средства», разделив источники самофинансирования на: а) добровольные взносы членов НКА (Пименов, Тишков); б) доход от деятельности НКА продажа сувениров, музейная деятельность, бизнес и т.п. (Тишков, Цыренова).
- 2. Средства, передаваемые коммерческими структурами и общественными организациями, частными лицами на благотворительной основе (Зорин, Иванов, Капустин, Пименов, Пистрякова, Следзевский, Цыренова).
  - 3. Международная помощь (Цыренова).

Вопрос о необходимости и возможности привлечения средств из федерального бюджета, а также из бюджетов субъектов федерации и местных оказался более спорным. Безусловно «за» такой способ финансирования НКА высказались А.Х. Абашидзе и В.А. Тишков. В.Ю. Зорин и И.В. Следзевский признали необходимость государственной поддержки лишь наиболее значимых проектов НКА на конкурсной основе. Еще более осторожны В.Н. Иванов («бюджетное финансирование возможно в порядке исключения в каких-то особых случаях») и А.Я. Капустин («частично могут привлекаться средства муниципального бюджета, но это весьма сложный вопрос»). По мнению В.В. Пименова, только тогда и в том случае, если будут установлены целесообразность государственной поддержки и серьезность намерений НКА, местная власть может оказать ей материальную помощь.

В.В. Игрунов считает, что финансироваться из государственного бюджета должны общеобразовательные и культурные учреждения этнокультурных групп. При этом чем меньше этническая группа, тем дороже стоит финансирование ее деятельности. По мнению В.В. Игрунова, здесь допустима «положительная дискриминация»: государству придется тратить больше денег на маленькие «национальные» классы, обучение в которых будет обходиться дороже, чем обучение русских ребят. Однако «цена сохранения этого национально-культурного своеобразия ниже, чем цена напряженности и конфликтов, которые возникают при нереализованности национально-культурной самоидентификации».

На втором этапе мы предложили экспертам ранжировать названные ими ранее источники финансирования деятельности НКА в соответствии с оптимальным «долевым участием» каждого из них. На основе осуществленного ранжирования нами были выставлены балльные оценки, позволяющие оценить «весомость» каждого из возможных финансовых источников. Их рейтинг (в баллах) выглядит следующим образом: 1) добровольные взносы членов НКА (57); 2) доход от деятельности НКА (54); 3) средства, передаваемые коммерческими структурами, общественными организациями, частными лицами на благотворительной основе (48); 4) средства из бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов (42); 5) меценатство (35); 6) международная помощь (29); 7) средства из федерального бюджета (22).

Таким образом, очевидно, что эксперты отводят ведущую роль самофинансированию НКА, хотя и не исключают необходимости государственной поддержки их деятельности. В последнем случае закономерно возникает вопрос о механизме организации такой поддержки: каким должен быть принцип финансирования НКА, кто и на каком основании должен принимать решения о выделении средств из бюджета

субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий? На этот счет были высказаны различные мнения, которые мы сгруппировали следующим образом.

Принципы финансирования: 1) выделение средств целевым назначением на конкретные мероприятия на основе договора с соответствующей НКА (Следзевский); 2) конкурсно-проектная система (система грантов) (Игрунов, Тишков, Цыренова); 3) содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития (Пистрякова); 4) предоставление льгот по налогам, сборам и кредитам (она же).

Субъект, принимающий решения о выделении средств: 1) общественные институты совместно с органами государственного управления (Зорин, Абашидзе); 2) органы исполнительной власти с участием представителей автономий (Следзевский, Цыренова);

3) органы исполнительной власти (Иванов, Капустин, Пименов, Пистрякова).

Наиболее подробно изложили свои позиции С.А. Пистрякова и В.А. Тишков. Приведем их аргументы. С.А. Пистрякова: «Единый механизм выработать сложно. Возможны варианты: 1. Средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия НКА (НКО). Такая поддержка оказывается на основе договора с соответствующей НКА. 2. Осуществляется выбор долгосрочных программ и проектов с участием представителей НКА. 3. Оказывается содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития. 4. Согласно законодательству предоставляются льготы по налогам, сборам и кредитам, т.е. формируется механизм существования НКА в более независимом режиме. Обязательно должна существовать отдельная строка в бюджете».

В.А. Тишков: «Это должен быть очень широкий подход, конкурсно-проектная система. Программы делятся на четыре категории: хозяйственно-деловые проекты, образовательно-информационные, культурно-просветительские и научные. Могут существовать специальные выставочные гранты. Должны быть установлены сроки подачи заявок, скажем, два раза в год, которые рассматривает экспертный совет. Раз в год или в полгода будет объявляться: кто, сколько и на что получил. Небольшой грант может дать больший эффект, и его использование легче проконтролировать. Хотя возможны разовые выплаты, возможна чрезвычайная помощь, наконец, какая-то минимальная ежегодная поддержка некоторых общин, но это как раз самое неэффективное».

На втором этапе экспертам было предложено ранжировать сформулированные принципы финансирования. В результате получилось следующее упорядочение (в баллах): 1) целевым назначением на конкретные мероприятия (29); 2) конкурсно-проектная система (система грантов) (27); 3) содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития (26); 4) предоставление льгот по налогам, сборам и кредитам (12).

Как можно видеть, первые три варианта набрали почти равное количество очков, тогда как последний заметно от них отстает. Вероятно, эксперты опасаются повторения распространенной схемы, когда полученные целевым назначением льготы способствовали обогащению криминальных структур, маскировавшихся под организации инвалидов, «афганцев», спортсменов и т.п.

Мнения экспертов по поводу того, кто должен принимать решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий, на втором этапе исследования распределились следующим образом: 1) органы исполнительной власти с участием представителей автономий (Зорин, Пистрякова, Следзевский, Капустин); 2) общественные институты совместно с органами государственного управления (Иванов, Цыренова); 3) органы исполнительной власти (Тишков, Пименов).

Кроме того, было высказано новое мнение: принимать решение должны независимые эксперты – ученые, деятели культуры и образования (Игрунов, Тишков.)

На третьем, заключительном этапе исследования экспертам было предложено сделать выбор из двух вариантов, полученных путем обобщения высказанных позиций.

Из предложенных вариантов эксперты выбрали: 1) органы исполнительной власти с учетом мнения представителей НКА (Абашидзе, Зорин, Иванов, Капустин, Пистрякова, Следзевский, Цыренфва); 2) независимые эксперты – ученые, деятели культуры и образования – совместно с органами исполнительной власти (Игрунов, Пименов, Тишков).

#### Проблема представительного органа НКА

Безусловно, процесс институализации НКА рано или поздно поставит в повестку дня вопрос о формах диалога их лидеров с органами власти. Чем менее политизировано будет это взаимодействие, тем меньше опасность возникновения этнополитических кризисов и межэтнических противостояний. Это обстоятельство делает весьма актуальным вопрос о представительстве городских НКА и характере полномочий этих гипотетических структур.

Подавляющее большинство экспертов в ходе первого этапа исследования высказались за создание некоего представительного органа НКА при правительстве Москвы. По мнению опрошенных, это может быть совещательный орган (Абашидзе, Цыренова); общественная Палата национальностей (Иванов); консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений (Игрунов); Ассамблея народов Москвы или консультативный совет по делам национально-культурных автономий (Пистрякова). В.В. Пименов предлагает учредить Совет НКА с правом законодательной инициативы в Московской Думе. И.В. Следзевский считает, что консультативный совет по делам НКА должен иметь полномочия совещательного органа и действовать на общественных началах.

В.Ю. Зорин, напротив, полагает наличие такого органа вовсе не обязательным, предоставляя право решать, быть или не быть подобной структуре, самим НКА. Он допускает, что соответствующие функции будут исполнять постпредства субъектов РФ или Ассамблея народов России.

Наконец, А.Я. Капустин и В.А. Тишков не считают создание такого представительного органа обязательным и даже желательным.

На втором этапе исследования эксперты высказались в поддержку тех или иных версий решения вопроса о представительном органе НКА таким образом: 1) Ассамблея народов Москвы — консультативно-совещательный орган при правительстве города и городской Думе с правом законодательной инициативы (Иванов, Пистрякова, Тишков, Цыренова); 2) консультативный орган при правительстве Москвы (Зорин, Пименов, Следзевский); 3) консультативный совет по делам НКА — совещательный орган, действующий на общественных началах (Абашидзе); 4) консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений — совещательный и представительный орган (Капустин).

На третьем этапе опроса экспертам было предложено солидаризироваться с одной из версий, получивших большинство голосов на втором этапе. Итоговый рейтинг возможных решений этой проблемы выглядит так: 1) консультативный орган при правительстве Москвы (Иванов, Пименов, Следзевский, Тишков, Цыренова); 2) Ассамблея народов Москвы – консультативно-совещательный орган при правительстве Москвы и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы (Абашидзе, Капустин, Пистрякова). В.В. Игрунов присоединился в конечном счете к данному варианту ответа, но предложил исключить слова «с правом законодательной инициативы».

В.Ю. Зорин считает целесообразным реформировать действующее Межнациональное совещание при Комитете общественных и межрегиональных связей в Консультативно-совещательный орган НКА при правительстве Москвы (согласно закону «О национально-культурной автономии»).

#### НКА и политизация этничности

Естественные (и небезосновательные) опасения вызывает возможная политизация деятельности этнокультурных организаций. Ограничатся ли они решением культурнопросветительских задач, или их лидеры попытаются использовать создаваемые структуры в качестве политической силы? Учитывая непростую историю взаимоотношений между этносами, представители которых сегодня организуются в национальнокультурные автономии, такое развитие событий более чем нежелательно. В связи с этим мы поставили перед экспертами вопрос: возможно ли с учетом действующего федерального законодательства участие НКА в политической деятельности?

Большинство экспертов заявили, что такое участие нежелательно, хотя половина из них (В.Ю. Зорин, В.В. Игрунов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова)

признали, что прямо или косвенно оно возможно.

«Согласно ст. 1 федерального закона, – отмечает С.А. Пистрякова, – НКА – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая общественное объединение граждан. А по Закону «Об общественных объединениях», последним не возбраняется политическая деятельность. В соответствии с практикой многие общественные объединения (при наличии соответствующих уставных положений) предусматривают возможность участия в избирательных кампаниях и т.п. Получается, что НКА, как правило, не может, согласно своему уставу, участвовать в политической деятельности, а ее составные части – общественные объединения – могут. Налицо юридический казус».

В.А. Тишков видит такие возможности участия НКА в политической деятельности, как коалиции с легитимными политическими партиями, участие в избирательных кампаниях, поддержка тех или иных кандидатов, которые представляют их интересы; это публичные кампании – демонстрации, митинги; наконец, индивидуальная политическая деятельность лидеров и активистов НКА.

Исходя из высказанных соображений, мы предложили экспертам на втором этапе исследования выбрать одну из двух возможных форм предотвращения политизации деятельности НКА с помощью готовящегося законопроекта: декларировать внеполитический и внепартийный характер НКА или ввести в текст закона запрет на политизацию деятельности НКА и других этнокультурных организаций, объединений.

Большая часть экспертов (Иванов, Капустин, Пименов, Пистрякова, Следзевский, Тишков, Цыренова) согласилась с первым, более мягким вариантом. В пользу второго высказались Абашидзе, Зорин и Игрунов.

Поскольку преобладание первой точки зрения очевидно, на заключительном этапе исследования мы сняли этот вопрос с дальнейшего обсуждения.

#### Вместо послесловия: наше мнение

Безусловно положительным результатом проведенного исследования следует считать решение вопроса о субъекте этнического права. Очевидно, что в этом качестве может выступать как индивид, реализующий свое право на свободу этнической самоидентификации, так и группа лиц, ассоциированная по этническому принципу; при этом права ассоциации исчерпываются индивидуальными правами ее учредителей. Никаких дополнительных прав по отношению к правам личности (этнофора – носителя этнических свойств) группа, ассоциированная по этническому принципу, не имеет. Миф об особых правах «этноса» как некоего онтологизированного социального сообщества лежит за пределами науки.

В этом контексте должен решаться и вопрос о праве «этнического представительства», т.е. о праве выступать от имени этноса или этнической группы. Нам очевидно, что таким правом не могут обладать ни отдельный индивид («этнический ли-

дер»), ни какая бы то ни было общественная организация, объединяющая представителей той или иной этнической группы. Руководители таких организаций вправе выступать от имени их членов в пределах компетенции данного объединения только в том случае, если членство в ней фиксированное и есть решение большинства ассоциации по конкретному поводу. К сожалению, эксперты (во всяком случае, большинство из них) в этом вопросе были куда менее категоричны, допуская представительство интересов этнической группы посредством «делегатов» от «национальных общественных объединений».

Весьма прискорбны, на наш взгляд, концептуальные флуктуации во взглядах экспертов по поводу универсальности права граждан, идентифицирующих себя как членов той или иной этнической группы, на создание национально-культурных автономий, в частности, права русских на создание своей НКА (или своих НКА) в Москве. Мы считаем, что ограничения на создание НКА для каких бы то ни было этнических групп (включая, разумеется, русских) станут серьезным конфликтогенным фактором, постоянным источником межэтнической напряженности. В равной степени недопустимы ограничения для представителей той или иной этнической группы на создание параллельных структур НКА, так как представления о целях и путях реализации этнокультурной идентичности могут быть различными у тех или иных членов данной этнической общности. Запреты и ограничения неизбежно спровоцируют напряженность и ненужную конкуренцию внутри этнической группы.

Мы склонны считать национально-культурную автономию политическим концептом, согласно которому индивид реализует свое право на этнокультурную самоидентификацию посредством участия в различных общественных организациях и объединениях. К сожалению, вследствие принятия федерального Закона «О национально-культурной автономии» произошла институализация идеи, и НКА стали социальным институтом. На наш взгляд, выстраивание иерархии НКА разных таксономических уровней приведет к огосударствлению этничности и бюрократизации этнокультурного движения. Весьма возможна также постепенная политизация деятельности НКА (особенно – федерального уровня). Впрочем, есть надежда, что этнокультурные общественные организации, учреждающие НКА, сохранят (с соответствии с Законом РФ «Об общественных организациях») самоуправление и независимость в структурах НКА, что позволит их членам избежать унификации в понимании целей и способов выражения своей этнической идентичности.

Мы согласны с мнением тех экспертов, которые полагают, что один и тот же индивид должен иметь возможность быть членом нескольких НКА в соответствии со своим этническим самоопределением. Однако для того чтобы власть в своих взаимоотношениях с НКА могла судить об их внутриэтнической репрезентативности, членство в НКА, так же как и в организациях, их учреждающих, должно быть фиксированным. Отсутствие фиксированного членства в НКА может привести к тому, что право выступать от имени «своего народа» будет узурпировано незначительной по численности и влиянию в соответствующей этнической общности группой лиц. Только фиксированное членство в НКА, на наш взгляд, позволит избежать злоупотреблений в распределении финансовой помощи из государственного или местного бюджетов между различными НКА.

Бюджетное финансирование НКА предусмотрено федеральным законодательством. Есть все основания думать, что оно станет «камнем преткновения» в отношениях между НКА, общественными организациями, учредившими НКА, НКА с местными органами власти, наконец, между гражданами РФ, ассоциированными в НКА, и гражданами РФ, по тем или иным причинам в НКА не объединившимися. Нетрудно предвидеть, что бюджетное финансирование деятельности общественных организаций, объединяющих абсолютное меньшинство лиц, озабоченных этнокультурными проблемами, за счет подавляющего большинства налогоплательщиков, далеких от этих проблем, не вызовет у последних никакого энтузиазма.

Достаточно бурный процесс становления НКА делает актуальным вопрос об

организации диалога этих новых социальных структур со структурами власти. Кто должен выступать от имени НКА? В данном случае можно согласиться с мнением большинства экспертов, что НКА вправе сформировать свои представительные консультативно-совещательные органы при структурах исполнительной власти, лишенные, однако, законодательной инициативы. В компетенции этих органов, как нам кажется, должна находиться исключительно сфера этнокультурной деятельности. Их участие (так же, как участие отдельных НКА) в политической жизни должно быть ограничено законодательно. Во всяком случае бюджетная поддержка НКА должна быть обусловлена внеполитическим характером их деятельности.

В заключение подчеркнем, что мы не склонны абсолютизировать результаты проведенного экспертного исследования. Однако проделанная совместно с экспертами работа, с одной стороны, позволила выяснить континуум взглядов по важнейшим концептуальным вопросам этнического нормотворчества, что должно побудить законодателей к рефлексии по этому поводу, с другой – продемонстрировала эффективность метода экспертных оценок при обсуждении методологических проблем юридической антропологии.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ 15 июня 1996 г. № 909.
- <sup>2</sup> Федеративный договор. Подписан 31 марта 1992 г., утвержден Съездом народных депутатов 10 апреля 1992 г.; Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г.
- <sup>3</sup> Закон Российской Федерации «О национально-культурной автономии». Принят Государственной Думой 22 мая 1996 г., одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г.
- <sup>4</sup> Филиппов В.Р. Национально-культурная автономия: классическая концепция и ее современная интерпретация // Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998; его же. Национально-культурная автономия: перспективы институализации в России // Представительная власть. Специальный выпуск по материалам научной конференции «Многонациональная Россия; история и современность». М., 1998.
- <sup>5</sup> Полный текст аналитического отчета опубликован отдельным изданием: *Филиппов В.Р., Филиппова Е.И.* Закон и этничность. М., 1998.
- <sup>6</sup> Gordon D., Helmer O. The RAND-corporation report of long range forecasting study. Santa Monica, 1964; Dalkey N.C. The Delphi method: An experimental study of group opinion. Memorandum. Santa Monica, 1969; The Delphi method. Techniques and applications. L., 1975.

# V.R. Filippov, E.I. Filippova. National-culture autonomies in the context of legislation perfection

The article is based on the results of a study of experts devoted to the urgent questions of development of the institution of national culture autonomies and its influence to the ethnic processes in Moscow. The article discusses also such questions as the subjects of ethnic legislation (i.e., the problem of priorities of individual versus group rights), the rights of public organizations formed on ethnic principles, the rights of ethnic majorities (in the present case – of the Russians) to have their respective national culture autonomies, as well as the mechanisms of functioning of national culture autonomies in Moscow.