

Евгений ТРОФИМОВ

ЭВОЛЮЦИЯ ИДЕИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

С распадом СССР и образованием РФ начался активный поиск новых форм самоидентификации, федерализма, сосуществования и взаимодействия этносов.

В связи с этим стали востребованными идеи национально-культурной автономии (НКА). Это позволило российским законодателям констатировать: «В течение длительного времени национально-культурная автономия представлялась в советской литературе всего лишь как теория, отвлекающая трудящихся от реальной классовой борьбы за свои классовые интересы. Однако постепенно сложилось понимание, что национально-культурная автономия направлена на защиту, сохранение и развитие культуры народов и является одной из форм их самоопределения»¹.

Отдельные представители демократического крыла российской власти настаивали на немедленном включении положения о НКА в Конституцию России. Так, в 1992 г. появился проект Конституции РФ, подготовленный под руководством С. Алексеева и А. Собчака, в котором предполагалась такое федеративное устройство, где наряду с республиками существовали и губернии. Авторы предлагали образовывать этнические (национально-культурные) автономии для сохранения и развития этнической самобытности и культуры малочисленных народов на основе выраженной ими воли организовывать автономное сообщество с фиксированным персональным составом на традиционно занимаемой ими территории².

Хотя понятие НКА так и не было включено в Конституцию РФ 1993 г., тем не менее о реализации идей НКА заговорило высшее руководство страны. На тот момент идеи НКА при всей своей привлекательности и явной востребованности обществом еще не обрели конкретики. В 1994 г. в своем послании Федеральному собранию РФ президент России Б. Н. Ельцин, в частности, сказал: «Самоорганизация этнических общностей, не имеющих своих национально-территориальных образований на территории Российской Федерации или проживающих за пределами таких образований, возможна в различных формах национально-культурной автономии»³. Тем самым Б. Н. Ельцин подчеркивал два важных момента: во-первых, НКА может реализовываться асимметрично, во-вторых, концепция НКА требует наполнения ее конкретным содержанием.

В этот период в Министерстве РФ по делам национальностей и религиозной политике началась работа над законом «О национально-культурной автономии». Затем в начале 1995 г. законопроект был передан в Комитет ГД по делам национальностей, в котором группа экспертов предложила иной концептуальный

ТРОФИМОВ
Евгений
Николаевич —
кандидат
политических наук

¹ Комментарий к федеральному закону «О национально-культурной автономии» (с приложениями). М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации, 1997, стр. 6

² Федерация, 1992, № 14–15, стр. 19.

³ Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию. М., 1994

подход, выразившийся не только в смене его названия («Национально-культурное объединение граждан»), но и содержательной части. Предлагался отказ от попыток выделения группового субъекта национального права, что в условиях отсутствия четких дефиниций таких ключевых понятий, как «народ», «национальная группа», «этническая группа», «национальное меньшинство», выглядело вполне логичным.

В 1995 г. президент в своем ежегодном Послании опять затронул проблему НКА и высказался по ней более содержательно: «Культурные, религиозные, деловые и другие интересы вызывают естественное стремление людей одной национальности, живущих в разных частях государства, к совместной деятельности. Государству необходимо обеспечить благоприятные условия для такого рода связей (прежде всего в форме национально-культурных объединений), в том числе в сфере использования родного языка, отправления обрядов, в области информации. Создание национально-культурных объединений обеспечит разнообразие форм самоуправления народов»¹. Здесь уже отмечались принципиально новые моменты. Президент больше склонялся (или его склоняли) к поддержке термина «национально-культурное объединение» (НКО). Тем не менее вне зависимости от терминологической сути создание НКО или НКА фактически провозглашалось одной из форм нового российского федерализма, определялась сфера его деятельности.

В конечном итоге выбор был все-таки остановлен на НКА. В мае 1996 г. федеральный закон «О национально-культурной автономии» был принят Государственной думой, а месяцем спустя подписан президентом России Б. Н. Ельциным. Закон прежде всего давал четкое определение понятия НКА. «Национально-культурная автономия в Российской Федерации, — говорилось в нем, — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на

основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры»². НКА признавалась видом общественного объединения. Закон определял основные принципы НКА — свободное волеизъявление граждан, самоорганизация и самоуправление, многообразие форм внутренней организации, сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой, уважение языка, культуры, традиций, обычаев граждан различных этнических общностей, законность.

Среди прав, которыми наделялись НКА, необходимо упомянуть самые важные. Прежде всего автономии наделялись правом свободного общения со своими зарубежными соотечественниками. НКА наделялись правом устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств. Вместе с тем в законе подчеркивалось, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

Закон предусматривал три типа НКА — местные, региональные (для двух и более субъектов РФ) и федеральные (не менее чем на половине территории страны), определял порядок образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации НКА, содержал статью о государственной защите национальных (родных) языков, а также предоставлял право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения. Он также обеспечивал НКА правом на сохранение и развитие национальной культуры. Отдельной статьей в нем прописывались вопросы финансирования НКА, которое осуществлялось за счет средств самих НКА, их учреждений и организаций, частных лиц, а также бюджетов субъектов Российской Федерации³.

¹ Послание президента Российской Федерации Федеральному собранию. М., 1995, стр. 82

² СЗРФ, 1996, № 25, ст. 2965

³ Там же

С принятием закона идеи НКА получили в России «зеленый свет» для своего практического воплощения. Но на пути у них продолжало оставаться немало преград в силу ряда причин. Первая из них, упоминавшаяся выше, — неоднозначность толкования и понимания самого термина. Вторая — юридическая недоработанность ряда положений закона. Третья — сопротивление реализации закона об НКА, которое возникло в ряде республик и территориально-национальных образований в России. «Те изменения, которые вносились в конституции республик Российской Федерации, — писал по этому поводу М. Губогло, — по ходу их доработки и совершенствования свидетельствуют не о нарастающей симпатии республиканских руководителей и законодателей к идее национально-культурной автономии, а напротив — об угасании ненадолго вспыхнувшего интереса к ней»¹. Эксперт при этом утверждал, что конституция такой республики, как Саха (Якутия), вообще направлена на препятствование волеизъявлению нетитульных своих народов путем введения затуманивающего смысл термина «волеизъявление населения».

Причины подобной дихотомии, когда на федеральном уровне были готовы реализовывать идеи НКА, а на регионально-республиканском — не очень, в принципе лежали на поверхности. Они состояли в своеобразии исторического момента, когда республики и иные национально-территориальные образования обрели реальную свободу выбора по сравнению с советским периодом, в силу чего региональный национализм оставался еще сильным. Они готовы были на эксперименты в национально-этнической сфере, но на федеральном уровне и среди соседей, только не у себя. А кроме того, национальные элиты этих республик и национально-территориальных образований старались стремительно укрепить свои позиции в экономической, общественной и политической жизни, что зачастую делалось с упором на национализм титульной нации в противовес интернационализму самого федерального центра.

¹ М. Н. Губогло. Национальное право и вопросы национально-культурных объединений в новейших конституциях республик Российской Федерации. В сборнике «Национально-культурные автономии и объединения», Т. 2. М., 1995, стр. 55–56

Ситуация здесь стала меняться к концу 90-х годов и в начале 2000-х, когда своей политикой новый президент страны В. В. Путин содействовал укреплению основ российского федерализма в противовес региональному национализму. Закон стал работать на федеральном, региональном и местном уровнях.

Так, если брать федеральный уровень, то в 1998 г. были созданы Федеральная НКА российских корейцев, ФНКА украинцев России, ФНКА татар, ФНКА российских сербов. В 1999 г. появились две новые ФНКА — «Белорусы России» и ФНКА лезгин. В 2000 г. были сформированы ФНКА курдов России и ФНКА российских цыган. В 2001 г. Минюстом РФ была зарегистрирована ФНКА армян России, в 2002 г. ФНКА азербайджанцев России (АЗЕРРОС), ФНКА карачаевцев России и ФНКА чувашей России. В следующем году появилась ФНКА «Конгресс поляков России», а в 2004 г. еще три структуры — ФНКА литовцев России, российский немцев и еврейская ФНКА. В 2005 г. была создана Федеральная ассирийская НКА. В настоящее время в России зарегистрировано 17 федеральных национально-культурных автономий, которые различаются по своему статусу и имеют свои особенности.

Так, представители 10 национальностей, объединенных в ФНКА, имеют государственно-территориальные образования за рубежом (Корея, Украина, Сербия, Белоруссия, Армения, Азербайджан, Польша, Германия, Литва и Израиль). Два этноса имеют крупные компактно проживающие диаспоры в ряде зарубежных стран — курды (Ирак, Иран, Сирия, Турция), лезгины (Азербайджан). Один этнос — дисперсно проживающие диаспоры за рубежом — ассирийцы (Ирак, Иран, Сирия, Турция). Три этноса расселены по территории России, но при этом имеют в ней свои территориально-национальные образования — татары, удмурты, карачаевцы. И один этнос дисперсно расселен по всему миру, при этом не имея нигде никаких территориально-национальных образований, — это цыгане.

В этот же период стали создаваться НКА на региональном и местном уровнях — всего 574 НКА. В отдельных субъектах Федерации насчитывалось от одной автономии (в Кабардино-Балкарии) до 35 (в Татарстане).

Отдельные этносы не сформировали или не готовы к формированию своих НКА. Это не означает, что они неорганизованны или недостаточно эффективны. Возможно, они могут довольствоваться федеральным уровнем автономии, возможно, региональным, а возможно, и ограничиться местным. Не исключено, что на эти этнические группы оказывают влияние иные факторы, в частности, процессы ассимиляции, утраты связей со страной или территорией прежнего обитания. Тем более что в современной России остается довольно высоким процент смешанных браков, что оставляет перед супругами и их детьми определенную свободу выбора.

То есть с самого начала было ясно, что директивного введения закона об НКА быть не должно. Создание НКА — дело сугубо добровольное, и искусственно призывать к их созданию неправомерно. Это может безмерно расплодить НКА и одновременно выхолостить их содержательную часть. Согласно переписи населения РФ 2002 г. практически все регионы России являются многонациональными. Однако там, где такая потребность возникает достаточно остро, они должны создаваться и создаются.

При этом важное значение имеет соблюдение прав личности, ее самовыражение. Российские эксперты допускают, что один человек может даже принадлежать не к одной НКА, если он имеет разные этнические корни и является носителем нескольких национальных культур. Существует и такая точка зрения, что в деятельности НКА могут принимать участие и лица, не отождествляющие себя с этносом автономии, но разделяющие его ценности в соответствующих сферах. То есть все большее хождение приобретает многоуровневая форма идентификации.

В июне 2004 г. к федеральному закону было сделано несколько поправок относительно формирования реестров НКА и роли правительства РФ в вопросах создания национально-культурных автономий, а также порядке формирования межведомственных координа-

онных и совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти и консультативного совета по делам НКА. В ноябре 2005 г. была принята Госдумой, одобрена СФ и подписана президентом РФ еще одна поправка, которая отнесла к ведению правительства РФ определять тот федеральный орган исполнительной власти, при котором создается консультативный совет по делам НКА, действующих на общественных началах.

В связи с тем, что стараниями депутатов Государственной думы IV созыва в государственном бюджете страны на 2008—2010 гг. отдельной строкой предусматривалось выделение средств на осуществление национальной политики, возникла необходимость более четко прописать вопросы финансирования деятельности НКА. Исходя из этого депутатами был разработан законопроект «О внесении изменений в ст. 16 федерального закона «О национально-культурной автономии». До настоящего времени финансирование деятельности, связанной с реализацией прав НКА, их учреждений и организаций, осуществлялось только за счет средств самих НКА, частных лиц и бюджетов субъектов РФ. В соответствии с новым законопроектом предлагалось финансировать деятельность, связанную с реализацией прав федеральных НКА, за счет средств федеральных НКА, в то время как поддержка федеральных НКА станет осуществляться за счет средств федерального бюджета. Региональные НКА будут поддерживаться за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, институт национально-культурных автономий не только стал реальностью современной российской жизни, но и наполнился новым содержанием. В результате его реализации многие малые народы и нацменьшинства на территории РФ обрели дополнительные возможности по сохранению своего языка, культуры, искусства и традиций. С другой стороны — практика показала новые направления законодательной работы по его доработке и совершенствованию.