

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Федеральный закон
"О национально-культурной автономии":
новые правовые аспекты

Материалы "круглого стола"
22 апреля 2010 года

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

Составители: В. А. Купцов, председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей;
Б. Г. Бигуаа, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по делам национальностей;
З. И. Елкибаева, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по делам национальностей

Федеральный закон "О национально-культурной автономии": новые правовые аспекты: Материалы "круглого стола". 22 апреля 2010 года. — М.: Издание Государственной Думы, 2011. — 96 с.

22 апреля 2010 года в Государственной Думе по инициативе Комитета Государственной Думы по делам национальностей был проведён "круглый стол" на тему "Федеральный закон "О национально-культурной автономии": новые правовые аспекты". В работе "круглого стола" приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководители федеральных органов исполнительной власти, представители этнокультурных общественных объединений, средств массовой информации, учёные. Состоялся конструктивный обмен мнениями.

В настоящем сборнике публикуются стенограмма и рекомендации "круглого стола", тексты непроизнесённых выступлений.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, работников федеральных органов государственной власти, законодательных (представительных) органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций, научных и учебных учреждений.

СТЕНОГРАММА "круглого стола"

Здание Государственной Думы. Зал 830.

22 апреля 2010 года. 10 часов.

*Председательствует председатель Комитета Государственной Думы
по делам национальностей*

В. А. Куцков

Председательствующий. Уважаемые участники, сегодня мы собрались за "круглым столом", чтобы обменяться мнениями о состоянии и перспективах развития национально-культурных автономий, об их месте и роли в современных условиях.

Слово предоставляется заместителю Председателя Государственной Думы Слиска Любови Константиновне.

Слиска Л. К. Уважаемые участники "круглого стола", добрый день! Вступая в Совет Европы, Российская Федерация обязалась ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств. И в развитие положений этой конвенции Правительством Российской Федерации с учётом всех особенностей нашей многонациональной страны был разработан и принят Государственной Думой Федеральный закон "О национально-культурной автономии". Отличительной особенностью национально-культурной автономии является её цель — самостоятельное решение вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. В отличие от норм закона "Об общественных объединениях" в данном законе установлены конкретные цели, для достижения которых может создаваться национально-культурная автономия. Именно для этого государство оказывает национально-культурной автономии финансовую поддержку, что тоже является важной особенностью национально-культурной автономии, отличающей её от других видов общественных объединений.

Кроме того, было бы нелишним пояснить, что национально-культурная автономия задумывалась не только как инструмент государственной политики, предполагалось, что это будет некий институт гражданского общества, объединяющий усилия всех общественных объединений, созданных гражданами определённой этнической общности. Именно с этим "объединением объединений" и должно работать государство в сфере решения проблем этнокультурного развития этноса. Внутри этого объединённого сообщества и должны формироваться основные цели и задачи национально-культурной автономии — решение вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и нацио-

нальной культуры. И только после этого происходит предметный диалог с государством на предмет оказания содействия.

Практика показывает, что национально-культурные автономии настойчиво работают по реализации норм Федерального закона "О национально-культурной автономии". Свидетельство тому — внесение в него уточнений и изменений. Однако это не значит, что в их деятельности нет никаких проблем. Есть некоторые противоречия между федеральными и региональными автономиями. Хотелось бы услышать от вас, уважаемые представители национально-культурных автономий: это проблемы, вызванные правовой неурегулированностью, законодательными пробелами, или это проблемы иной плоскости?

Для нашей многонациональной страны утверждение принципов толерантности, национального взаимоуважения и согласия имеет принципиальное значение. Именно духовность, культура во всём её многообразии могут и должны охранять нас от агрессивной идеологии экстремизма и терроризма. Как в годы Великой Отечественной войны все народы как один поднялись на борьбу с фашизмом, так и сегодня мы все должны бороться с экстремизмом, ксенофобией и национализмом. Мы должны прививать веротерпимость, интерес и уважение к различным культурам, в том числе и к молодёжной культуре, причём с самого раннего детства. Вы лучше знаете, какие проблемы есть в молодёжной среде, и этому нужно уделять самое пристальное внимание. Это будет самое эффективное системное средство противодействия набирающим силу агрессивным националистическим тенденциям, и мы абсолютно уверены, что, если эти уроки будут проходить системно во всех регионах России, это, безусловно, снизит социальную напряжённость. Всё, что будем делать в этом направлении, будет исключительно важно для нашей страны, для её сохранения как единого сильного государства.

Национальные вопросы нельзя считать решёнными раз и навсегда. Это гибкая, динамичная и деликатная сфера жизни, где требуется особое внимание со стороны государства. Национальная политика состоит в укреплении единства российской нации при сохранении её этнокультурного многообразия как потенциала социально-экономического развития, геокультурной и геополитической конкурентоспособности страны.

Современная этнополитическая ситуация в Российской Федерации представляет собой систему проблем и противоречий разного уровня, остроты и сложности, разрешить которые призвана государственная национальная политика. Национальная политика не сводится только к политике в области межэтнических отношений. Она носит системный характер, сопрягаясь с демографической, миграционной политикой. Сюда же относится весь комплекс мер, ориентированных на развитие человеческого потенциала.

Сегодня прочность общегражданской идентичности при этнокультурном многообразии становится крайне важным конкурентным преимуществом, определяющим будущее положение и статус государств и наций в мире. Культурное и этническое многообразие, традиции и обычаи народов России дают до-

полнительный импульс для развития. Мы все понимаем, что это богатство, которое надо оберегать и сохранять.

Много сейчас размышлений о том, какой будет Россия в XXI веке, но ясно одно: она будет многонациональным, многокультурным, многоконфессиональным государством, отечеством почти двухсот народов и этнических групп, которые по своей государственной, экономической и духовно-нравственной основе являются и призваны быть единым народом единой России. К этому наши народы продвигались веками. Во многом именно это будет определять лицо России в XXI веке.

Национальная политика в наше время может и должна стать стратегической линией деятельности государства и общества на долгосрочный период. У нас необычное государство, являющееся одновременно и одним из самых многонациональных государств мира, и национальная политика является важнейшим, постоянно действующим государственным инструментом становления, поддержания и развития нашего Российского государства как единого, целостного государства.

В настоящее время национально-культурная автономия — это важный элемент гражданского общества. В определённой мере многие федеральные национально-культурные автономии в рамках своих возможностей за эти годы уже выступили в таком качестве. Это особенно актуально сейчас, когда мысль о необходимости создания гражданского общества в России звучит из уст Президента Российской Федерации и важность этнонациональной проблематики в целом и укрепление стабильности в межнациональных отношениях становятся всё более очевидными.

Этнокультурные возможности и ценности укрепляют в человеке нравственные, духовные начала, учат истокам, прививают уважение к семье, к опыту старшего поколения, к труду и к патриотическим ценностям, учат тому, без чего сегодня невозможно формирование цивилизованной, толерантной среды и гражданской зрелости. И отрадно, что тема сегодняшнего "круглого стола" затрагивает эти чувствительные на сегодняшний день проблемы.

Я думаю, что именно в таком ключе сегодня будет построен наш разговор и мы услышим искренние и откровенные заявления, высказывания, рекомендации по поводу того, как мы будем совершенствоваться в дальнейшем наше законодательство в развитие темы нашего сегодняшнего "круглого стола". Я желаю всем нам удачного заседания!

Председательствующий. Спасибо, Любовь Константиновна.

Уважаемые участники "круглого стола"! Немногим более двух недель отделяет нас от знаменательной даты: 9 мая 2010 года народы России и многих других государств будут отмечать великий праздник — 65-летие Победы советского народа в Великой Отечественной войне. Он стал для нас днём торжества и скорби, символом национальной гордости, данью глубокого уважения к солдатскому подвигу. Мужество и стойкость, патриотизм советского народа преградили путь фашистским агрессорам. Мы будем вечно помнить, какой ценой была

завоёвана победа в Великой Отечественной войне, никогда не забудем тех, кто отдал свои жизни за нашу Родину.

Вызывает сожаление, что в некоторых государствах звучат призывы к пересмотру итогов Второй мировой войны. До сих пор в этих государствах сносятся памятники советским воинам-освободителям, а бывшие палачи и преступники провозглашаются героями нации. И сегодня наша совместная задача — сделать всё, чтобы уроки войны служили предотвращению новых глобальных вызовов, а обращение к истории тех лет не разъединяло, а объединяло народы и страны. После терактов в московском метро и на Северном Кавказе мы должны объединиться в совместной борьбе с терроризмом, как наш многонациональный народ объединился в жестокой войне с фашизмом. В этой борьбе нам нужна солидарность и сплочённость.

С сожалением приходится констатировать, что в последнее десятилетие, особенно после распада СССР, стали заметны проявления неофашизма, ксенофобии и радикального экстремизма в некоторых регионах России. Для многонациональной России это недопустимо, ведь само историческое развитие российской нации в немалой степени основывалось на богатстве и сохранении этнокультурной среды, на многовековом мирном опыте проживания в одном государстве более ста восьмидесяти народов. Благодаря этому единство российской нации выдержало многие испытания и в наши дни является важным фактором преодоления экстремистских настроений, национализма и религиозной нетерпимости. В настоящее время стержнем национальной политики является её направленность на национально-культурное развитие народов Российской Федерации.

Актуальность и практическая значимость исследования проблем национально-культурного развития народов России определяются необходимостью более глубокого осмысления происходящих перемен в современном социально-политическом развитии России, поиска новых подходов к их решению, политики согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих её народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур.

Принятый в 1996 году Федеральный закон "О национально-культурной автономии" был направлен именно на это и определил законодательные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создав правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Будучи новым институтом для Российского государства, институт национально-культурной автономии сыграл большую роль в поддержании межнационального мира и согласия в обществе, в улучшении взаимодействия и взаимопонимания проживающих в России народов. Правом создания национально-культурной автономии (НКА) воспользовались 59 национальностей из 182. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, всего в стране зарегистрировано 829 национально-культурных автономий,

в том числе 16 – федеральных, 221 – региональных, 592 – местных. С сожалением приходится констатировать факт приостановления деятельности некоторых федеральных национально-культурных автономий (ФНКА). Минюст России объясняет это нарушениями вышеуказанными автономиями законодательства Российской Федерации, выявленными в ходе плановой проверки их деятельности.

За тринадцать лет существования национально-культурных автономий органами государственной власти субъектов Российской Федерации накоплен определённый опыт реализации государственной национальной политики. Федеральным национально-культурным автономиям необходимо обращать больше внимания на работу своих региональных отделений, где, по сути, и ведётся основная работа по реализации уставных целей.

Отличительная черта двух последних десятилетий – политизация многих аспектов национальной жизни: сохраняются попытки вовлечь национально-культурные автономии в той или иной степени в орбиту политических процессов.

Важное значение имеют организационные основы национально-культурной автономии. Иногда создаётся по несколько конкурирующих национально-культурных автономий из представителей одного этноса, борющихся за лидерство в данной организации и финансовую поддержку со стороны государства.

Национально-культурным автономиям необходимо создавать условия для объединения интеллектуальных, творческих, деловых ресурсов организаций и граждан, нужно решать существующие проблемы этнокультурного развития и межкультурного взаимодействия, что должно стать доминантой в стратегии развития автономий.

Национально-культурные объединения граждан могут сыграть важную роль в формировании единого правового пространства и дальнейшем сближении народов, проживающих в государствах СНГ. В этой связи по инициативе нашего комитета был разработан и в мае 2009 года на очередной сессии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят Модельный закон об этнокультурных общественных объединениях граждан, который предусматривает законодательное закрепление права граждан на создание национально-культурных объединений.

Институт национально-культурной автономии, будучи экстерриториальным общественным формированием, не только создаёт условия для сохранения национальной самоидентификации, но и способствует интеграции различных национальных культур, делая многонациональность необходимым элементом сохранения целостности России.

Есть федеральные национально-культурные автономии, которые успешно работают и с которыми мы проводили совместные мероприятия у себя в комитете. Примером может служить деятельность ФНКА немцев. В целях содействия развитию этнокультурного потенциала российских немцев они организуют гастрольно-концертную деятельность творческих коллективов и про-

водят дни немецкой культуры на региональном уровне. Для сохранения своей культуры ФНКА немцев активно работает с молодёжью, которой передаёт опыт, обычаи и традиции немецкого народа. Важно отметить, что свой этнокультурный потенциал они реализовывают через молодёжные, общественные и образовательные проекты.

Уважаемые коллеги, вы работаете на местах. Национально-культурные автономии развиваются. Учитывая это, я хотел бы обратиться к вам с просьбой обозначить узловые моменты, проблемы, которые мы смогли бы устранить с депутатами — членами комитета.

Как вы знаете, в целях реализации положений Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2009 года был принят закон, направленный на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность. Что вы думаете о выделении в законе "О национально-культурной автономии" социально ориентированной деятельности? Хотелось бы услышать от всех вас, что изменилось после принятия изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии", в частности в статью 16, которая изменила принципы финансирования национально-культурных автономий и предоставила возможность финансирования деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий, за счёт бюджетов всех уровней, включая федеральный бюджет. Какие проблемы у вас на местном уровне? Вот на все эти и другие вопросы хотелось бы услышать ответы. Хотелось бы, чтобы состоялся живой обмен мнениями.

Желаю всем присутствующим в этом зале успехов, хорошей работы, интересных дискуссий, а самое главное — выхода на новые законопроекты.

А сейчас я хочу предоставить слово Валерию Тотразовичу Кадохову, первому заместителю председателя Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

Кадохов В. Т. Прежде всего я хочу поблагодарить комитет за приглашение на сегодняшнюю дискуссию.

Мы в Совете Федерации в своей законодательной деятельности стремимся учитывать не только текущую ситуацию в сфере национальных отношений, но и долгосрочные тенденции, тенденции устойчивого развития.

Геополитические реалии диктуют нашей стране необходимость проведения активной национальной политики. Тут уже докладчики говорили о том, что не всегда она так активна, как хотелось бы, как это диктует сегодняшняя жизнь в России.

Такие ключевые задачи, как сохранение национальных культур и языков, использование приемлемых правовых методов обеспечения безопасности в сфере национальных отношений, не могут быть решены в условиях отсутствия поддержки деятельности национально-культурных автономий. Как убеждает опыт, решить проблему необходимо путём политической, финансовой и правовой поддержки деятельности данных автономий. Если же мы будем заикливаться только на финансовой стороне, что, кстати, чаще всего и происхо-

дит, то, видимо, не будет решён ни один из вопросов. Мы порой отходим от политической составляющей, от правовой.

Сегодня, как мы знаем, в нашей стране оживились проявления ксенофобии, низок уровень межнациональной и межконфессиональной толерантности. И не всегда проявление ксенофобии, где бы это ни происходило, связано с наличием или отсутствием финансовых средств. Я могу один пример привести — прошлогодний вооружённый мятеж в городе Нальчике Кабардино-Балкарской Республики. Связано ли это с отсутствием финансовых источников, отсутствием рабочих мест, с социальными факторами? Как показывает следствие, это далеко не так. Следовательно, на поверхности лежат другие факторы, которые мы часто упускаем.

В 2000 году была принята ФЦП "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)", которая была, к сожалению, досрочно завершена, в 2004 году. А в 2002 году был принят Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности", направленный наряду с прочим против разжигания розни на национальной и религиозной почве. Так вот, я считаю, что мы, законодатели, не в полной мере учли вот в этом законе оценку этих проявлений. Полагаю, что есть смысл нам подумать, обоим комитетам, обеим палатам, над ужесточением отдельных норм именно в этой области.

Напряжённость в этой сфере не ослабевает. Это источник серьёзной угрозы общественно-политической стабильности, о чём свидетельствуют непрекращающиеся террористические акты в Москве и на Северном Кавказе. Мы все здесь прекрасно понимаем, что не от хорошей жизни создан специальный округ в границах Горской республики. Значит, нужны новые шаги. Так вот это один из новых шагов, а обеспечит ли он решение всех вопросов, время покажет. Мы — и правительство, и члены обеих палат — обязаны встать рядом с полпредом, серьёзно ему помочь, поддержать. В конце концов, это наш край, и мы обязаны ему помогать в наведении порядка. У нас при Совете Федерации есть так называемая Объединённая комиссия по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений. В работе комиссии участвуют, как правило, представители органов законодательной, исполнительной власти субъектов Российской Федерации, национально-культурных автономий (многие из присутствующих здесь уважаемых коллег), Ассамблеи народов России, учёные. Мы едины в понимании того, что стране нужна долгосрочная концепция по поддержанию мира и согласия между народами — обновлённая концепция государственной национальной политики. Поручение о её подготовке, как вам известно, было дано Президентом Российской Федерации ещё в 2003 году правительству страны, но до сих пор разработка концепции по разным причинам откладывается.

Нормативные акты предусматривают усиление роли государственных и общественных организаций. И здесь очень важная роль принадлежит оценке парламентом и правительством. В национально-культурных автоно-

миях, как правильно Валентин Александрович говорил, идёт непонятная борьба за лидерство, хотя лидировать там не так уж легко, и мне кажется, что есть необходимость в совершенствовании некоторых положений статей Федерального закона "О национально-культурной автономии", причём касающихся не только финансирования деятельности, этого явно, по моему мнению, не хватает.

Я хотел бы сказать, к чему приводит, допустим, роль регионов. Есть федеральные и региональные национально-культурные автономии. Мне кажется, в региональных автономиях республик Северного Кавказа научная, или околонучная, общественность совершенно не тем занимается: по непонятным мне и многим здесь присутствующим причинам развернулась некая борьба по доисторическому происхождению каждого из северокавказских этносов. Только никто ничего не сможет доказать, и непонятно, что это даёт, тем более если исходить из того, что Греция — основа цивилизации, а сегодня она у обрыва, да ещё и Совет Европы вниз тянет. Вот такая ошибочная позиция научной общественности. Кстати, устраиваются научно-практические конференции, вместо того чтобы развернуть объединительный фронт на фоне вымывания русского этноса на Северном Кавказе. Кстати, к сожалению, отсюда это никто не видит, и мне обидно, как представителю этого региона, за этот край. И в связи с этим я хочу всем напомнить: когда не хватает денег на поощрение межнационального диалога (можно и так сказать) из-за отсутствия в бюджете строки на реализацию государственной национальной политики, то потом они всегда находятся в двойном, тройном размере на преодоление последствий различных конфликтов.

И последнее, что я хотел бы сказать. Я думаю, что много факторов мешает этническому объединению, улучшению национального климата. Вот я себе и вам задаю вопрос: что сегодня мешает северокавказским властям в каждой из республик возобновить дни или декады искусства, культуры, допустим дни Дагестана в Карачаево-Черкесии или в Северной Осетии дни Татарстана? Хорошо, что мы, люди старшего поколения, я в том числе, выросли на этих традициях, мы даже в рамках учебных программ получали знания о деятелях культуры и образования. А сегодня спроси о них любого на Урале или в центре, в Москве, кто такой, — ну не назовут ни одного кавказского деятеля, тюркского, татарского, может быть, вспомнят только Расула Гамзатова. Всё время идёт такое вещание: стреляют, убивают, в Дагестане убили, в Чечне стрельнули... Конечно, всё это правда, но, на мой взгляд, надо очистить экран от бесконечных сюжетов о боевиках, сектах и от всяких телешоу и рассказать хотя бы об одной национальной республике, показать, допустим, как живёт в Москве корейская диаспора. Вот сейчас, к сожалению, в Киргизии возникла ситуация — выдавливают русское население. Надо это жёстко пресекать, чтобы другие не пытались такое впредь повторить!

Что касается СМИ, Валентин Александрович, мне думается, нам надо какую-то общегосударственную информационную линию проводить, направленную на пропаганду дружбы народов, культуры народов. Я понимаю, что

необходимы деньги, каналы, лицензии и так далее, но сегодняшний эфир совершенно не способствует решению поставленных задач — наоборот, мешает. Вот теперь ещё к этому добавились дискуссии о прошлом нашей страны, о роли её лидеров, призывы к пересмотру итогов Великой Отечественной войны — всё это ведёт к ослаблению государственности. Ну а теперь ещё пошли и дискуссии о роли религии. Так первая заповедь любой религии — "возлюби ближнего", и с этого надо начинать. А ближний всегда рядом — в образе человека другой национальности.

Мне кажется, что нам здесь ещё предстоит большой фронт работы. Присутствующие здесь представители науки, к сожалению, не влияют на это, но мы, как законодатели, должны и можем. И мы не должны видеть упущение в этой области только в отсутствии денег.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Выступает Сергей Александрович Попов, председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций.

Попов С. А. Добрый день, уважаемые коллеги! Рад очередной встрече. Со многими мы знакомы уже много лет. Я хотел было немного расширить тематику нашего разговора, вначале хотел послушать, а потом осветить некоторые моменты, но, поскольку повестка объявлена, постараюсь сейчас некоторые моменты пошире раскрыть.

Обсуждая сегодня деятельность и перспективы развития национально-культурных автономий, мы должны говорить не только о базовом законе, но, наверное, обо всём комплексе изменений в законодательстве, которые приняты за последнее время, поскольку деятельность национально-культурных автономий у нас подпадает под значительное количество законов, и, говоря о перспективах, говоря о направлениях деятельности НКА, надо видеть всю эту совокупность. Сужение, педалирование только на отдельные статьи, позиции одного, хоть и базового, закона, с моей точки зрения, не очень правильно и не очень корректно.

В связи с этим я хочу напомнить, что в прошлом году мы приняли целую серию поправок к закону "О некоммерческих организациях". НКА — общественное объединение, но всё равно является частью НКО. НКА — часть НКО. Почему это важно подчеркнуть? Потому что в этом законе мы значительно упростили порядок отчётности, контроля со стороны регистрирующих органов, изменили ситуацию, связанную с подачей информации. Если помните, для некоммерческих организаций, в случае если поступления имущества и денежных средств в течение года составили менее 3 миллионов рублей, устанавливается упрощённый порядок представления отчётности — в форме заявления. Другое дело, я понимаю, что у нас есть некий долг — вместе с Минюстом мы сейчас над этим работаем — всё же снять определённое напряжение с регистрирующего органа: мы хотим синхронизировать эти изменения, то есть аналогичные изменения внести в закон "Об общественных

объединениях", законы о религиозных организациях, о профсоюзах и другие — в шесть законов. Хотя на самом деле, поскольку закон об НКО более широкий, он перекрывает все эти вопросы. Таким образом, проблемы, которые всё время поднимали представители гражданского общества, мы, по большому счёту, сняли, сегодня так остро эти вопросы уже не стоят. Но любое общественное объединение должно понимать, что если оно хочет зарегистрироваться, например, как федеральное, то оно должно иметь свои региональные отделения как минимум в половине субъектов. Если их нет, то, естественно, регистрирующий орган будет ставить вопрос о несоответствии. По большому счёту, по имеющейся у меня информации, реально сегодня только три федеральных НКА имеют такую сеть, то есть восемнадцать зарегистрировано, а вопрос-то касается всех, коллеги, мы должны думать, как в целом эту задачу решить. То же самое касается региональной структуры.

Второй момент, на который я хотел бы ваше внимание обратить, сосредоточить, и который, с моей точки зрения, на самом деле революционный, прорывной, — это изменения, которые мы приняли в этом году в Федеральный закон от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций". Что даёт этот закон вам? С моей точки зрения, это революция, потому что я очень хорошо помню, как тяжело шли поправки в закон "О национально-культурной автономии" и как мы в прошлом созыве пытались разрешить главную проблему: поддержка федеральных НКА — за счёт средств федерального бюджета, региональных — за счёт регионального бюджета, местных — за счёт местного бюджета. Мы бились с вами пять лет за то, чтобы эти поправки принять, — и мы их приняли! Таким образом, юридически мы разрешили проблему, которая жёстко стояла перед регионами, а на уровне местного самоуправления эти вопросы вообще не решались. Так вот сегодня с принятием закона о социально ориентированных некоммерческих организациях мы пять шагов сделали вперёд.

Конструкция в целом для страны, для всего гражданского общества такова: у нас отдельно выделены общественные объединения и некоммерческие организации, они имеют свои индивидуальные законы (организации инвалидов имеют, профсоюзы и так далее), и это очень хорошо. Государство, рассматривая эту конструкцию, в целом очень хорошо понимает, что есть два пути решения задачи — это создание системы льгот, как вы любите выражаться, для отдельного вида общественных объединений или некоммерческих организаций или создание единой системы для всего гражданского общества. Мы, обсуждая эти вопросы и обмениваясь позициями, впечатлениями, поддержали президента именно в части второго пути. Он наиболее правильный, наиболее честный и наиболее открытый для страны. Национально-культурные автономии — это те же самые социально ориентированные некоммерческие организации: по уставу, по роду деятельности они полностью подпадают под действие этого закона. Соответственно, весь позитив этого

закона напрямую работает и на вас. Наша с вами сейчас задача — объединить усилия, чтобы были приняты подзаконные акты, предусмотренные постановлением правительства в связи с принятием этого закона, а также соответствующие законы на региональном уровне. Мы должны вместе обеспечить их скорое принятие, тогда вся эта система заработает и многие проблемы устранились в силу просто объективных моментов.

Таким образом, закон о социально ориентированных некоммерческих организациях позволяет оказывать НКА не только финансовую, но и консультативную, имущественную, информационную, я подчёркиваю, поддержку. Что такое имущественная поддержка? Это решение вопросов помещения, причём путём льготной аренды — то, за что мы бьёмся десять лет, — это решение вопросов выделения любого другого имущества. Правда, перед тем, как это имущество получать на конкурсной основе, нужно чтобы реестр в субъектах был создан. На уровне местного самоуправления надо добиться, чтобы наши власти занялись предметно этой работой.

Я думаю, для нас принципиально важно, что это президентский закон, что именно президент дал импульс властям на местах. Мы поднимаем эти проблемы, показываем механизмы решения, а дальше власти вместе с гражданским обществом должны уже эти проблемы обозначить, отразить в своих региональных законах.

Хочу ещё раз подчеркнуть, что за нас этим вопросом никто заниматься не будет. У нас иногда существует несколько, мягко говоря, наивное представление, что всё должно решаться только в Москве, на уровне федерального центра. Сегодня подход несколько изменился: это наша общая проблема, общая задача.

Второй принципиальный вопрос. Я согласен с вами: для того чтобы оказывать финансовую помощь, надо чтобы в региональном бюджете эти деньги были заложены. Но если вчера, до принятия этого закона, это было на усмотрение, на свой страх и риск, губернатора, потому что это могло быть оспорено, допустим, со стороны прокуратуры или ещё каких-то силовых органов, то сегодня этот закон позволяет уже официально закладывать в бюджетах эти средства, в том числе и на уровне местного самоуправления.

Огромная дискуссия развернулась относительно национально-культурных автономий на местном уровне. И нас очень сильно критиковали, причём и Совет Федерации критиковал: как мы посмели сверху продавить для регионов и для местного самоуправления полномочия заниматься вопросами гражданского общества. Нам говорили, что нельзя такое писать, надо писать по-другому: что региональные и местные власти не должны, а имеют право этим заниматься, — разницу улавливаете? Так вот, мы отстаивали президентскую формулировку — очень жёсткий был разговор и на заседании комитета, и на пленарном заседании. Конечно, если мы бы записали: "имеют право", то мы бы остались, прошу прощения, на том же самом юридическом уровне, что и вчера. Я не знаю, сейчас разделяют ли нашу позицию наши коллеги в Совете Федерации до конца или нет, но, во всяком случае, мы убеждены в своей

праве, мы отстаивали президентскую позицию, хотя и у нас были поправки, чтобы смягчить подход.

То же самое касается и информационной поддержки. Многие забывают, что такое информационная поддержка, а это возможность выхода на телевидение, на радио, в средства массовой информации. В законе прописано всё, вплоть до механизма оказания вам помощи в подготовке кадров, которую можно осуществлять за счёт регионального и местного бюджетов.

И в завершение. Для меня принципиально важно то, что сделан главный шаг — создание единой федеральной программы и соответственно региональных программ по развитию гражданского общества. Кто нам с вами мешает в федеральной программе выделить раздел по НКА? Никто не мешает. Значит, надо уже сегодня начинать этим заниматься. Точно так же этим надо заниматься и на региональном уровне. То есть вы должны вместе с властью, вместе с депутатским корпусом сами определять перспективы развития НКА, над этими вопросами работать. Предстоит огромная совместная работа, очень большая, серьёзная — и на федеральном уровне, и на региональном, но я оптимистично смотрю в будущее, потому что многие проблемы, которые ранее были, с принятием данного президентского закона сняты.

Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Сергей Александрович.

Выступает Владимир Юрьевич Зорин, заместитель директора Института этнологии и антропологии имени Н. Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук.

Зорин В. Ю. Уважаемый Валентин Александрович, уважаемые участники "круглого стола"! Я хотел бы напомнить, что в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года записано о национально-культурной автономии как о важнейшем средстве выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения стабильности в этнической сфере и предупреждения на этой почве конфликтов. Также указывается возможность и приоритетность создания самоуправляемых общественных организаций в зонах компактного проживания этнических групп, предусматривается формирование в соответствии с действующим законодательством общественных объединений, способствующих сохранению и развитию национальной культуры. Сам закон докладывал на заседании Государственной Думы Валентин Иванович Никитин, он здесь присутствует и может подтвердить — да и многие помнят, — что закон проходил сложно, трудно, и, конечно, поддержкой ему были концепция и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. У этого закона и сегодня сложная судьба. В законе НКА определена как экстерриториальная общественная организация, деятельность которой направлена на реализацию этнокультурных потребностей граждан. Была острая дискуссия, и мы, разработчики закона, видели в этом не новую какую-то дополнительную госструктуру по делам конкретного народа или этноса, а институт гражданского общества прежде всего.

Я хотел бы с удовлетворением отметить, что закон востребован. В розданных материалах указывается — и председательствующий Валентин Александрович говорил сегодня, — что зарегистрировано 743 национально-культурных автономии, 59 народов Российской Федерации воспользовались этим законом. Это говорит о его востребованности, говорит о том, что такой закон нужен и нашим народам, и в целом нашему обществу. В будущем году будет 15 лет с дня принятия закона. Я хотел бы внести предложение: к этой дате подготовиться, а именно провести серьёзные социологические исследования, как реализуется этот закон, есть ли там реально на местах сложности, потому что местных автономий более пятисот, региональных — более двухсот. Конечно, не все имеют вертикальную структуру, и, конечно, надо разобраться с фактами ликвидации некоторых ФНКА, хотя, насколько я знаю, там как раз личностный фактор сыграл большую роль. Надо разбираться, конечно, во всём этом. И нам надо серьёзно проанализировать этот закон. Закон нужен, и он является не только хорошим инструментом удовлетворения этнокультурных потребностей наших народов, но и инструментом диалога гражданского общества с властью, этнических групп друг с другом и с властью.

Конечно, отдавая должное значимости закона "О национально-культурной автономии" и отмечая важную роль этого института в деле осуществления действенной этнокультурной политики, нельзя не отметить, что четырнадцатилетняя практика его реализации выявила в нём и определённые изъяны. Это объясняет факт разработки и внесения Правительством Российской Федерации и депутатами на рассмотрение Госдумой семи поправок к закону, то есть закон живёт, развивается, и это естественно. Но направленность этих поправок наметила такую тенденцию: федеральный центр, предложивший гражданскому обществу институт национально-культурной автономии, постепенно как-то уходит от своего влияния на него, в том числе и материального, и перекладывает все вопросы на плечи субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Я не хочу давать оценку этой тенденции, но это тоже надо проанализировать. Конечно, этнокультурная и национальная политика реально реализуется на уровне местного самоуправления, ведь место на кладбище, место для храма, место на рынке для торговли там выдаёт не Москва, а конкретный орган местного самоуправления. Но проанализировать ситуацию — насколько федеральный центр устраняется — надо. Вот смотрите, в первом законе было записано, что консультативный совет создаётся при правительстве, а сегодня консультативный совет возглавляет заместитель министра — даже не министр! — регионального развития Российской Федерации. Я тут не хочу давать каких-то оценок, но это вызывает определённое беспокойство у лидеров НКА.

Я думаю, что особый интерес в научном и практическом плане представляет и проблема взаимозависимости НКА и других организаций в ходе реализации двух законов — "О национально-культурной автономии" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Я думаю, здесь есть перспектива для законотворчества. К большому сожалению

лидеров НКА, закон не определил доминирующее положение НКА среди общественных организаций. Это тоже предмет дискуссии и определённого беспокорства. Я помню, в 2003 году, когда я министром работал, я вносил предложение изучить этот вопрос и возможно трансформировать закон. Давайте изучим вопрос взаимосвязи национально-культурных автономий и общественных организаций, которые занимаются этнокультурными вопросами. Жизнь меняется, и нельзя устраниваться от сегодняшних реальных проблем, среди которых, конечно, и миграция. Не может уйти национально-культурная автономия от участия в решении этих вопросов, и она, безусловно, участвует, втягивается в решение этих вопросов.

Я уже высказал главное из того, что хотелось сказать. Но раз уж зашёл разговор об активах, хотелось бы также внести предложение об обучении лидеров национальных организаций в РАГС. "Закон — это низшая нравственная норма", — любил повторять русский философ Соловьёв. Национальные вопросы нельзя считать решёнными раз и навсегда. Это гибкая и деликатная сфера жизни, где требуется особое внимание со стороны государства. Главным мегатрендом российской национальной политики сегодня является формирование единства российской нации — об этом тоже нельзя забывать — при сохранении её этнокультурного многообразия как главного богатства, гаранта геокультурной и геополитической конкурентоспособности страны (я процитировал здесь Любовь Константиновну Слиски, это её слова). И я уверен, что достойный вклад в обеспечение этого процесса и дальше будет вносить обсуждаемый сегодня Федеральный закон "О национально-культурной автономии".

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Слово предоставляется Абдулатипову Рамазану Гаджимурадовичу, председателю Совета общероссийской общественной организации "Ассамблея народов России".

Рамазан Гаджимурадович, скажите, а где будет проходить конгресс, чтобы люди представляли, потому что это знаковое событие?

Абдулатипов Р. Г. Конгресс народов России посвящён дружбе советских народов в годы Великой Отечественной войны, Великой Победе 1945 года. Сегодня уже дали подтверждение представители около семидесяти субъектов Российской Федерации, многие национально-культурные автономии — и федеральные, и региональные. Открытие состоится в 10 часов на ВВЦ. У кого будет возможность, приходите. Здесь сидят люди, которые входят в совет Ассамблеи народов России, а также те, кто помогает Ассамблее народов России все эти годы. Мы от души всех приглашаем на наше общее мероприятие.

Председательствующий. Выступает Мартенс Генрих Генрихович, председатель Федеральной национально-культурной автономии российских немцев.

Мартенс Г. Г. Уважаемый Валентин Александрович, уважаемые дамы и господа, коллеги! Я очень благодарен вам, Валентин Александрович, и вашему комитету за то, что вы проявили инициативу по проведению такого "круглого стола". В следующем году пятнадцать лет закону, в этом году тринадцать лет с момента создания — 17 декабря 1997 года — первой федеральной национально-культурной автономии, назрело время подвести итоги, выявить узкие места и внести актуальные коррективы в совместную работу.

Позвольте мне сконцентрироваться на проблемах, которые я лично и моя команда в прошлом году выявили. В прошлом году мы совершили тридцать поездок в разные регионы страны, имели беседы с активом НКА российских немцев, а также с активом НКА других народов. Я думаю, что те проблемы, которые есть у российских немцев, в той или иной степени присущи и всей системе НКА в Российской Федерации.

Первое. Снижается активная работа ряда НКА со своим этносом. В крупных городах работа проводится, однако выезжаешь за пределы крупного города, в глубинку, — работы нет. Соответственно, НКА начинает терять поддержку представителей своей национальности. Особое беспокойство у меня вызвало то, что за прошедшие годы с карты НКА исчез целый ряд местных НКА. По нашим оценкам, до 25 процентов НКА российских немцев местного уровня прекратили своё существование. Например, в Кемеровской области на момент учреждения региональной НКА в 2001 году было зарегистрировано пять местных автономий российских немцев — сейчас ни одной! В Краснодарском крае было одиннадцать местных автономий — сейчас ни одной! Руководство этих автономий составляет один-два человека. Иногда это семья, иногда это дружные коллеги, которые выступают от имени, скажем, сорока тысяч немцев Кемеровской области. В национально-культурных автономиях остаются энтузиасты, в первую очередь это, что тревожно, люди пожилого возраста. Серьёзной проблемой в деятельности НКА стало привлечение молодёжи. Беспокоит то, что деятельность многих национально-культурных автономий направлена исключительно внутрь этнической общины.

Практическая деятельность НКА. Слабо представлена работа по воспитанию общегражданской идентичности. Недостаточно внимания уделяется участию в общественной жизни своего региона, своей страны. Я хотел бы обратить внимание на то, что наши НКА не участвуют в решении крупных государственных задач. Многие автономии, по крайней мере автономии российских немцев, на протяжении длительного времени были политизированы. Пять съездов НКА состоялось до того момента, как мы пришли к руководству ФНКА. На этих съездах в повестке дня были исключительно политические вопросы, хотя мы все отлично знаем, что закон об НКА не оставляет за НКА права на политическую деятельность. Лозунг руководителей обычно, если утрировать: "Дайте нам то, что нам надо, а до остальных народов, до будущего страны нам фактически нет дела. Сегодня и сейчас давайте то, что

необходимо!" Политическая риторика заменяет собой нормальную практическую работу.

За рубежом некоммерческий сектор — а я имею некоторую информацию о деятельности НКА, скажем, в Венгрии, в Румынии, в Эстонии — один из крупнейших внутренних работодателей. В нём благодаря реализации различных государственных программ федерального, местного, регионального уровня занято большое количество людей. В России у общественных организаций в целом, и НКА в частности, очень слабый хозяин. В НКА подчас вообще нет штатных сотрудников, только на основе совместительства ведётся бухгалтерия и осуществляется руководство. Я думаю, что достигать хороших результатов в таких условиях практически невозможно.

Практическая деятельность многих НКА носит эпизодический характер и слабо влияет даже на сохранение и развитие этнической культуры. Особо я хотел бы обратить внимание собравшихся на кризис в руководстве ряда НКА различного уровня. Не соблюдаются демократические нормы в деятельности организаций. Мы запрашиваем список членов организации — списка не существует. Тогда просим список членов совета организации — его тоже нет. Задаём вопрос: "От чьего лица вы выступаете?" "Мы выступаем от имени российских немцев Кемеровской или другой области". На каком основании? Где право для такого выступления? У меня сложилось твёрдое убеждение, что в ряде НКА фактически произошёл процесс приватизации НКА отдельными руководителями. Когда мы попытались навести порядок в нескольких региональных НКА, нам было сказано: "Устав и печать не отдам. Уеду в Германию, сожгу, но никому ничего не отдам". Я думаю, это абсолютно ненормальная ситуация, когда требуется вмешательство Министерства юстиции Российской Федерации. В целом мы видим и снижение внимания госорганов к деятельности национально-культурных автономий.

Общий вывод, который я хотел бы сделать: на сегодняшний день институт НКА ещё не состоялся в том виде, в котором он должен быть в интересах граждан и Российского государства.

Следствием кризисной ситуации в системе НКА стала временная приостановка деятельности некоторых НКА, например НКА украинцев и армян, и возможность приостановки деятельности ряда других НКА, наблюдаемое сокращение числа местных НКА и кризис в руководстве целого ряда НКА.

Основные причины этого мы видим в следующем. Прежде всего, это нефинансовые причины — отсутствие устойчивых демократических традиций в обществе, в результате чего к руководству НКА пришли люди необученные, не знающие, что такое деятельность общественной организации, и многие из них пытались за счёт деятельности общественной организации решить стратегию своего личного развития или какие-то экономические вопросы.

Второе — несовершенство действующего законодательства, в котором не прописаны обязательные демократические процедуры деятельности НКА. Я утверждаю, что сменить руководителя, если даже девяносто процентов чле-

нов НКА против него, практически невозможно. В этом отношении закон об НКА требует серьезнейшей доработки.

В-третьих, это отсутствие помощи НКА из федерального, регионального и местного бюджетов. Согласитесь, что революцию можно делать месяц, год, но делать революцию всю жизнь в ущерб семье, в ущерб личной жизни — на это вряд ли многие согласятся.

Четвёртое. Мы знаем, что в развитых европейских демократиях социально значимые организации получают льготы по налогообложению. Слава богу, у нас этот процесс пошёл, и я приветствую президентский закон.

В-пятых, исходя из федерального закона ФНКА трактовалась вначале как наивысшая форма общественных организаций. На деле вышло так, что параллельно работают и ФНКА, и другие национальные общественные организации, и поскольку эти национальные общественные организации имеют больший опыт, то в ряде случаев они более мощные, более деятельные и, будем говорить, затмили деятельность национально-культурных автономий.

Я не буду говорить, что институт НКА важен для России. Реализация внутренней политики, национальной политики, политики построения гражданского общества, внешнеполитических интересов России, рамочной конвенции Совета Европы, европейской хартии защиты региональных языков — всё это требует дальнейшего развития института национально-культурных автономий. На сегодняшний день, ещё раз подчеркну, с моей точки зрения, данный институт недостаточно сильный. Может быть, этим и объясняется снижение внимания государства к этому институту.

Что необходимо сделать? Во-первых, невозможно сделать что-то одно, проблема требует комплексного подхода. Прежде всего требуется изменить политику государства в отношении национально-культурных автономий, усовершенствовать законодательство, провести смотр сил самих автономий, внедрив в них с помощью закона демократические процедуры и ротацию кадров, решить ряд организационных вопросов.

Президент Российской Федерации не раз говорил о том, что стране нужна модернизация экономики, политической системы и так далее. Убеждён, что институт НКА также нуждается сегодня в модернизации. Её целесообразно проводить поэтапно, но обязательно комплексно. На первом этапе необходимо внести изменения в законодательство об НКА, ввести демократические процедуры, возможность ротации кадров, чтобы никто не сжигал уставы, а вынужден был их передавать дальше. Немаловажно — возможно, это звучит немножко странно от представителя общественной организации, но я хочу это сказать — и наличие эффективного контроля за исполнением НКА законодательства, а не только за их внутренней деятельностью. Я утверждаю, что законодательство во многих случаях нарушается.

Необходимо решить вопрос с коллективным и индивидуальным членством. Сейчас в законе прописано, что в ФНКА входят и коллективные, и индивидуальные члены. Как можно уравнивать их в правах — на основании процентов, как в бизнесе? Нет, это невозможно. Но тогда этот вопрос требует дальнейшего

обдумывания. Совершенно очевидно, что почти несопоставимые вещи кладутся на чаши весов.

Как быть с теми региональными НКА, в рамках которых утеряны все местные НКА? Я был на нескольких таких собраниях: собрались бабушки, дедушки из одного города, а весь регион не представлен, нет ни одной местной НКА. Можно предположить, насколько это представительный орган. Я очень хотел бы, чтобы были обучающие мероприятия и постоянная дискуссионная площадка. Я за то, чтобы были проведены социологические исследования, как это предлагает Владимир Юрьевич. И я за то, чтобы было проведено также знакомство с опытом решения национальных проблем в Венгрии, Румынии, Канаде и в других странах.

Ну и, естественно, требуют решения вопросы финансирования деятельности ФНКА и НКА, льготного выделения помещений, льготного налогообложения, вопросы наличия программ федерального, регионального и местного уровней.

Я ознакомился с предложениями, рекомендациями — полностью это поддерживаю, я готов войти в состав рабочей группы.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Слово предоставляется Ильдару Ирековичу Гильмутдинову, заместителю председателя Комитета Государственной Думы по физической культуре и спорту, президенту Федеральной национально-культурной автономии татар России.

Гильмутдинов И. И. Уважаемые коллеги, хочу сказать, что я буду выступать не как заместитель председателя Комитета по физической культуре и спорту в данном случае, хотя считаю, что спорт — это один из эффективных методов объединения всех наших народов, а как председатель Федеральной национально-культурной автономии татар России. У нас двадцать пять региональных юридически зарегистрированных организаций, более сотни местных организаций. Честно говоря, каких-либо больших разногласий в нашей организации нет. Никто в лидерство в федеральной национально-культурной автономии не рвётся, то есть всё у нас чётко выстроено в этом плане. Буквально завтра мы проведём свою очередную конференцию — мы постоянно вместе собираемся, советуемся. У нас есть автономии, которые на самом деле работают в тесном взаимодействии с государственными органами. Например, в Ивановской области, центре России, выстроена очень хорошая система работы, поддерживаются отношения и с государственными органами, и с молодёжью работают, и все всё успевают. Есть, конечно, автономии, где нет понимания со стороны местных органов власти, где нет реальной работы наших руководителей. Но мы ищем выход и находим взаимопонимание с местными властями либо руководителей меняем.

Конечно, огромную поддержку нам оказывает Кабинет Министров Республики Татарстан. Федеральная национально-культурная автономия татар России подписала соглашение с правительством Республики Татарстан

о взаимодействии и поддержке, подписали его я и премьер-министр, теперешний Президент Республики Татарстан. В регионах, например в Республике Татарстан или в Республике Коми, имеются торговые дома, посредством которых наши региональные автономии получают поддержку. Ряд руководителей национально-культурных автономий являются руководителями этих торговых домов, что позволяет им иметь определённую финансовую базу для реализации своих планов и проведения мероприятий. Такая выстроена система. На подходе ещё в четырёх регионах юридическая регистрация автономий.

В ряде регионов Российской Федерации в начале 90-х годов были созданы крупные общественные организации. Они там авторитетны, и я лично не вижу никакой необходимости что-то тут ломать и вынуждать их создавать региональные автономии. Они работают, мы с ними взаимодействуем, и считаю, что этого вполне достаточно. Кроме того, проводятся всемирные конгрессы татар. В общем, с колена не ломаем: давайте, мол, создавайте автономии. Работаем с уже созданными автономиями и стараемся, где нет, их совместно создавать.

Ещё раз говорю, проблемы появляются тогда, когда начинается делёж: кто главный, кто неглавный... Там, где два татарина, всегда эта проблема возникает, так как портфель один. Но я думаю, что это всё решаемо. В основном во многих регионах очень хорошее взаимодействие автономий с государственными органами, то есть мы с ними находим взаимопонимание.

Я хотел бы, Валентин Александрович, пользуясь случаем, внести конкретное предложение, буквально тезисно, в рекомендации.

Во-первых, поддержка в создании рабочей группы. Буквально в ближайшее время в Государственную Думу, осенью, я думаю, будет внесён новый закон об образовании. Это нас всех касается, необходимо будет совместно поработать. Кроме того, будет внесён новый закон о культуре (концепция закона о культуре уже разработана). Сергей Александрович говорил о законе о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций. С учётом этих трёх законов нам необходимо синхронизировать закон "О национально-культурной автономии".

Второе. В целом тоже поддерживаю пункт рекомендаций, где написано: создание Фонда национально-культурного возрождения народов России. То есть необходимо вернуться к этому очень важному вопросу — он же ведь когда-то был, такой фонд, — и посмотреть, какую поддержку мы сможем получить со стороны государства в формировании этого фонда.

Третье. Хотелось бы — я всегда не боясь говорю об этом в адрес президента нашей страны — в рекомендациях записать пункт о возможности воссоздания министерства национальной политики Российской Федерации. Мы считаем, что это необходимо — воссоздать такое министерство и записать такой пункт в рекомендациях.

Четвёртое. В рекомендациях есть пункт, Валентин Александрович, о том, чтобы при формировании бюджета на 2011 год предусмотреть расходы на реа-

лизацию национальной политики. Этот год ещё только начался, я знаю, что уже в мае правительство собирается внести поправки в бюджет этого года. Давайте запишем: и на 2010 год, и на 2011 год. В этом году есть возможность подправить бюджет, ведь речь идёт не о сотнях миллионов рублей, а о десятках миллионов рублей, которые бы в виде грантов через Министерство регионального развития Российской Федерации шли на поддержку мероприятий в сфере госнацполитики.

Я хотел бы сказать, что в этом году благодаря поддержке Министерства регионального развития мы ряд своих проектов реализовали, в том числе проект "Корни", который направлен на поддержку родного языка, изданы на татарском языке не только произведения татарского устного творчества, но и сказки народов Кавказа, русские сказки, сказки других народов. Мы вложили в этот проект средства и дарим книги своим детям, молодёжи.

И ещё я хотел бы сказать, Валентин Александрович, — и обратился с письмом в ваш адрес, — что у нас впереди перепись населения. В связи с этим есть много вопросов. Нам бы хотелось ещё раз, может быть, совместно с представителями национально-культурных автономий и общественных организаций, с руководителями тех органов, которые будут проводить эту перепись, собраться и обсудить эти вопросы — как это будет происходить, какие в связи с этим есть проблемы.

И последнее. Мы вчера с вами приняли в первом чтении поправки в Федеральный закон "О днях воинской славы и памятных датах России", которыми определили 28 июля как День Крещения Руси, это правительство внесло. Когда какие-то даты определяются, мы всегда делаем это коллективно, с учётом мнения представителей основных конфессий страны. Возможно, ко второму чтению надо учесть памятные даты, связанные и с другими религиями.

Председательствующий. Выступает Рауф Тельманович Вердиев, вице-президент Федеральной национально-культурной автономии азербайджанцев России.

Вердиев Р. Т. Спасибо большое, Валентин Александрович, за предоставленное слово.

На самом деле очень грамотно построена наша дискуссия, и многие заметили, наверное, что вы предоставляете слово и представителям власти, и представителям общественных организаций. Такой дифференцированный подход, наверное, эффективный метод взаимодействия.

Я представляю Федеральную национально-культурную автономию азербайджанцев России. Мы работаем с 1999 года в этом направлении, у нас около 60 региональных представительств в 81 субъекте Федерации. Достаточно динамично и активно развивается общество, и те направления, которые постоянно органами власти развиваются в области национальной политики, конечно, поддерживаются азербайджанским обществом. Может быть, это связано со спецификой характера, может быть, это связано с тем, что финансирования на государственном уровне мы так и не дождались за 15 лет и азербайджанцы решили

не ждать никаких государственных преференций, а рассчитывать только на свои силы. К сожалению, это так.

Сегодня 22 апреля 2010 года. Может быть, помимо дня рождения Владимира Ильича Ленина, этот день станет ещё и революционной вехой: обсуждаемый закон начнёт постепенно входить в социально-экономическое русло. Ведь не секрет, что без решения политических проблем никакие экономические проблемы не решаются. Очень многие выступающие здесь коснулись правовых аспектов. Я думаю, что сами механизмы нам не нужны сейчас, нам необходима чёткая национальная политика с хорошим финансированием, может быть, даже различные национальные проекты, и возвести это нужно в ранг приоритетов, потому что в отдельных регионах сегодня состояние социально-экономической нестабильности. Издание любых народных сказок, о чём здесь говорили, бессмысленно, пока не будет достигнута инвестиционная привлекательность региона. Русский народ — отвечаю оппоненту, который только что говорил по этому поводу, — убегает не только с Северного Кавказа, но и из других регионов, и не только русский народ: и все остальные народы убегают, потому что там безработица. Первое, куда они стараются попасть, — это Москва, второе — за граница. И здесь никакой национальной подоплёки нет.

Я бы хотел отметить, что недооценка скорости развития процессов в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и отсутствие должной системы мониторинга и прогнозирования этнополитических, религиозно-политических, этносоциальных конфликтов приводят к усилению социальной, политической и социокультурной напряжённости в обществе. Меня сегодня порадовал откровенный разговор, ещё раз повторюсь, потому что на самом деле Комитет Государственной Думы по делам национальностей для нас и для меня, как представителя национально-культурной автономии, — это своего рода политическое спасение. Я, будучи в ранге заместителя министра по делам национальностей в одном из субъектов Федерации, работал непосредственно с национально-культурными организациями и прекрасно знаю, что они финансируются на уровне региона, так как по закону № 184-ФЗ это полномочие субъекта. Финансирование необходимо, чтобы, во-первых, сохранить национальную культуру, обычаи, во-вторых, чтобы реализовать политический сегмент, то есть государственные программы, и, в-третьих, поддержать электорат в этом процессе. Сегодня мы можем страну развалить не только по национальному и идеологическому признаку, но и по социокультурному. Мы уже не знаем, что такое модель "дружба народов", которая в своё время унифицировала, не делила нас на национальные кварталы, поэтому национальный вопрос сегодня требует тщательной проработки, финансирования, и преференции в решении этого вопроса должны быть прежде всего у регионов.

Возвращаясь к теме национально-культурной автономии азербайджанцев, я бы хотел сказать, что исполнительная власть впадает в соблазн унификации в работе с автономиями и национальными организациями. Это особенно важно

по отношению к Москве с её разнообразием этнокультурных реалий (вот сидит главный редактор журнала "Этносфера" Кавелина Елена Михайловна), и эти вопросы должны рассматриваться в первую очередь на уровне Москвы, потому что мы являемся в этом городе представителями своих этносов. Лежащая в основе создания национально-культурных автономий идея объединения граждан, консолидации людей для сохранения своей национальной культуры и решения проблем этнокультурного развития, межкультурного взаимодействия сама по себе, особенно в наших условиях, и позитивна, и перспективна. Конечно, в жизни всё сложнее, чем в идеале, теоретически гораздо проще решать какие-то вопросы. В данном случае мы с вами рассматриваем не только теоретические вопросы, но и то, как это выглядит на практике. Взаимодействие органов государственной власти с общественно-политическими организациями, с национально-культурными автономиями в решении этнополитических проблем — а эта проблематика сегодня первична — это очень важный аспект, особенно с учётом перспективы.

В рекомендациях необходимо указать — мы сегодня с вами говорили о подзаконных актах, — что именно этнополитические проблемы решаются государством не очень эффективно, несмотря на то что 15 лет существует закон, поэтому его нужно модернизировать, причём на 50 процентов, с учётом специфики и реалий сегодняшнего дня.

Национально-культурные автономии за эти годы уже стали элементом гражданского общества, я даже больше скажу — они и являлись таким элементом, потому что никогда не надо забывать органам государственной власти, представителям бизнеса, что гражданское общество — это фундамент: власть приходит на десять лет в среднем, бизнес тоже модернизируется, общество — остаётся, и эта базисная составляющая должна быть приоритетной. Национально-культурные автономии как сегмент появились не по чьей-то инициативе, о чём сегодня говорили, они появились потому, что само время это диктовало, необходимо было создавать этот элемент гражданского общества. Благодаря этому единство российской нации выдержало многие испытания, и в наши дни это является важным фактором преодоления экстремистских настроений, национализма и религиозной нетерпимости. Поэтому мне представляется важной постановка идеи общегражданской идентичности россиян при этнокультурном многообразии всех населяющих страну народов. В любом случае это должна быть модель, основанная на взаимном уважении, заинтересованности и процветании всех национальных культур и языков, обычаев и духовных традиций.

Прошу отразить в рекомендациях "круглого стола" идею общегражданской идентичности россиян при этнокультурном многообразии всех населяющих страну народов.

Я ещё раз выражаю глубокую благодарность Комитету Государственной Думы по делам национальностей за то, что мы здесь собрались. И я думаю, что это начало в день рождения Владимира Ильича Ленина, переломный момент. Почему я подчёркиваю это? Потому что в то время национальная политика

была приоритетным направлением. Надеюсь, мы опять возведём это направление в ранг приоритетов во взаимодействии с органами государственной власти и общественно-политическими организациями.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Выступает Ольга Ивановна Артёменко, руководитель Центра национальных проблем образования Федерального института развития Министерства образования и науки Российской Федерации.

Артёменко О. И. Спасибо большое за предоставленную возможность выступить. Я понимаю, что очень многие хотят выступить, поэтому буквально две минуты, начну сразу с проблемы.

У нас есть законодательная норма — и не только в этом законе, я не буду сейчас перечислять, — которая позволяет усилить роль общественных организаций в управлении образовательным процессом школы. Эту возможность, к сожалению, никто не использует. А мне кажется, что она сейчас очень важна и актуальна, особенно в связи с тем, что 309-й закон снял компонентный принцип структурирования и содержания образования. И масса вопросов возникает в связи с изучением родного языка и национальной культуры. Безусловно, необходимо разрабатывать нормативные правовые акты, которые позволили бы общественным организациям принимать участие в этом образовательном процессе и защищать интересы родителей и учеников.

Я не буду сейчас приводить массу примеров, касающихся изучения родного языка и национальной культуры в школе, а также изучения русского языка как государственного и государственных языков республик. Мы готовы войти в состав рабочей группы и работать над этими вопросами. Они очень актуальны сейчас, особенно в республиках.

Полный текст выступления я передам в Комитет Государственной Думы по делам национальностей.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Александр Геннадьевич Каминский, член правления Ассоциации угро-финских народов России, председатель Общества российско-эстонской дружбы.

Каминский А. Г. Добрый день, уважаемые участники "круглого стола"! Большое спасибо организаторам за возможность выступить сегодня и поделиться той проблемой в сфере национально-культурных и межнациональных отношений, которая, как мне кажется, является достаточно актуальной.

В действующей редакции закона достаточно подробно прописан правовой и имущественный статус национально-культурных автономий. Но перед автономиями стоит целый ряд других проблем, и одной из важнейших проблем, на мой взгляд, является проблема равного доступа к средствам массовой информации и её законодательного обеспечения. Поясню, что я имею в виду.

Я взял с собой финно-угорскую газету — издание, которое реализует проекты расширения информационного пространства финно-угорских народов. Нетрудно догадаться, что в этой газете публикуются новости, аналитические и культурологические материалы, связанные с угро-финским миром. И в этой связи у меня есть вопрос к присутствующим, прежде всего к журналистам: если кто-то подобный материал принесёт в столичную прессу, возьмутся ли журналисты этот материал опубликовать? Думаю, что ответ на этот вопрос ясен заранее. Публикации просветительского характера, в которых нет скандала, нет элемента сенсации, нет криминала, разоблачений, как здесь уже говорили, секса, насилия и так далее, с огромным трудом пробивают себе дорогу в средства массовой информации, и прежде всего федерального уровня. Я могу привести пример из нашей деятельности. Из всех публикаций, которые мы за последние годы подготовили, наибольшей популярностью пользовался материал под названием "Водились ли крокодилы в Чудском озере?" Я думаю, что если бы мы публиковали материалы на тему секса среди угро-финских народов, это было бы ещё более популярным. При этом федеральные средства массовой информации практически игнорировали такие события, как 450-летие вхождения Удмуртии в состав России, 85-летие Коми-Пермяцкого автономного округа, не были отражены в СМИ проблемы и дискуссии, связанные с разработкой единого мордовского языка.

Кроме того, мы проводили анкетирование в школах Москвы, в ходе которого стало ясно, что большинство учащихся столичных школ имеет вообще самое туманное представление о национальном составе России в целом и тем более о культуре народов Российской Федерации.

В прошлом году в конкурсе на получение гранта префекта Центрального административного округа Москвы было выдвинуто больше полутора тысяч работ старшеклассников, студентов и молодых учёных. Среди этих работ была всего-навсего одна работа, посвящённая межнациональным отношениям.

Осенью 2009 года при большой поддержке Комитета по делам национальностей мы провели дни угро-финского единства в Москве. Тогда мы сумели с очень большим трудом организовать несколько программ, несколько выступлений на московских радиостанциях. В ходе этих передач в прямом эфире нам был задан вопрос: какое отношение вообще угро-финны имеют к Москве? То есть даже сотрудники таких крупных радиостанций, как "Говорит Москва" или "Радио России", имеют самое смутное представление о том, что Москва — это столица многонационального государства. Что говорить о журналистах, если даже сотрудники Института проблем диаспоры и интеграции, которые, как известно, являются профессиональными защитниками русских за границей, обогатили наш словарный запас в ходе одного из своих заседаний таким словом, как "удмуртцы".

Пора на законодательном уровне, как нам кажется, сформировать концепцию таких межнациональных отношений, в которых не будет места рецидивам имперского и тоталитарного сознания. Не должно быть таких слов, как "младшие братья" (которых можно высылать, чью письменность переводить с кирил-

лицы на латиницу и обратно бесконечное количество раз), искусственного создания из двух народов одного, не должно быть инородцев, нацменов, а должны быть равноправные граждане России с различной национально-культурной идентификацией.

Средствам массовой информации зачастую не хватает умения вести равноправный диалог со всеми этносами и религиями. Особенно болезненно воспринимаются обстоятельства, когда на основе нескольких негативных примеров делаются обобщения, распространяемые на всю этническую группу.

В настоящее время национально-культурные автономии имеют возможность проводить большую работу среди своих членов, и это, конечно, очень здорово, это большое достижение. Но дело в том, что национальная культура жива только в диалоге и ей необходима не только консервация, но и репрезентация. Эта репрезентация возможна только при включении национальных культур в единое информационное пространство. Мы готовы многое сделать в этой сфере: распространять просветительские материалы, готовить радиопрограммы, телевизионные программы на самых различных каналах, организовывать просветительские мероприятия и так далее. У меня есть большой опыт деятельности на федеральных каналах телевидения, поэтому я с большим удовольствием лично взялся бы за эту работу, причём — здесь поднимался финансовый вопрос — сделал бы это совершенно бесплатно с большим удовольствием.

В настоящее время широко дискутируется вопрос о равном доступе к средствам массовой информации политических партий в России. Ещё раз хочу сказать, что мы политикой не занимаемся, мы реализуем культурные проекты. Хотелось бы, чтобы законодатели создали юридическую основу и для возможности равноправной реализации этих культурных проектов.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

Слово предоставляется Маргарите Арвитовне Лянге, председателю Гильдии межэтнической журналистики.

Лянге М. А. Мне очень жаль, господин Каминский, что мы сейчас услышали от вас некие моменты передёргивания фактов. Наша гильдия осуществляет ежемесячный мониторинг всей доступной, открытой прессы, которая выходит на территории Российской Федерации, и я могу сказать, что количество статей профессиональных, очень интересных, продуманных по национальной тематике увеличивается. И речь идёт о том, чтобы не проходили материалы низкого профессионального уровня. Требовать, чтобы федеральные издания только потому, что речь идёт об этнических проектах, выпускали на своих страницах или в своём эфире соответствующие продукты, согласитесь, странно, тем более что сейчас каждое из СМИ, государственное или негосударственное, всё-таки имеет свою редакционную политику, свою определённую планку. Поэтому, мне кажется, здесь вопрос стоит только о профессионализме. Давайте быть более профессиональными, тогда и будет больше статей на эту тему.

Мы в рамках проекта "СМИротворец", который поддерживает Минрегион России, за последние два года наградили больше ста журналистов, в том числе региональных, которые прекрасно работают по этой теме, высокопрофессионально освещают эту тематику.

Но в то же время, могу сказать, есть очень много людей, которые спекулируют на этой теме. Они говорят: "Дайте нам денег, и мы издадим газету". Другой вопрос, что её никто читать не будет, её выкинут на второй день. Нет, дайте, говорят, нам денег, нам нужно издавать, вы зажимаете национальный вопрос, раз не даёте нам денег. Но это люди непрофессиональные, они вообще писать не умеют! Иногда мне приносят сметы по командировкам, говорят: "Вот нам местная власть не даёт опять денег, зажимает нашу газету". Я говорю: "Ребята, да вашу газету вообще закрыть надо. Это разжигание межнациональной розни". Так что давайте как-то отделять профессионализм, реальную поддержку этнической тематики, в чём действительно нуждаются наши федеральные национально-культурные автономии, от многочисленных спекуляций.

Спасибо.

Председательствующий. Я хочу поддержать и всех просто проинформировать, что уже два года проводится конкурс "СМИротворец", специально организованный Минрегионом в рамках реализации мероприятий государственной национальной политики. Конкурс проводится в пяти номинациях — на телевидении, радио, в прессе, Интернете, детских и молодёжных СМИ. В 2009 году количество участников удвоилось, это говорит о том, что проявляется большой интерес к национальной политике. Причём позитивность подаваемых материалов выросла. В этом можно видеть динамику прежде всего осознания журналистами своей, будем так говорить, гражданской позиции, то есть это не только поиск, но и обобщение опыта. И мы предложили бы вам через СМИ национально-культурных автономий участвовать в этих мероприятиях. Особенно необходимо показывать опыт местных организаций. Я прочитал рассказ о том, как в Архангельской области француз женился на русской девушке. Эта русско-французская свадьба шла три дня, и был подписан договор лучше, так скажем, чем после битвы при Ватерлоо. Там в материалах много интересного и полезного.

Я предоставляю слово Алексею Петровичу Зенько, заместителю директора Департамента межнациональных отношений Министерства регионального развития Российской Федерации.

Пожалуйста.

Зенько А. П. Спасибо большое, Валентин Александрович, за предоставленное слово и вообще за приглашение на столь интересное мероприятие.

Начать хотелось бы, пожалуй, с традиционной констатации: национально-культурная автономия — это важный элемент гражданского общества. При всей уникальности, при всех особенностях, которые присущи этому сегменту гражданского общества, именно так мы готовы его рассматривать. В то же вре-

мя это институт гражданского общества, и именно так он должен рассматриваться в целом.

Естественно, для деятельности национально-культурных автономий большое значение имеют не только профильный закон, но и закон о языках народов, и закон о некоммерческих объединениях, и Основы законодательства о культуре и так далее. Что касается профильного закона "О национально-культурной автономии", здесь уже обсуждался вопрос о внесении изменений в статью 16 о возможности финансирования разных уровней автономий разными уровнями государственной власти и местного самоуправления. В этом вопросе мы очень активно сотрудничали с Комитетом по делам национальностей. Действительно, очень долго этот вопрос обсуждался, но он решён в конце концов общими усилиями. Что же касается самой сути профильного закона "О национально-культурной автономии", то, как мне кажется, основная его цель — это создание представительства, создание институтов, которые могли бы выполнять представительские функции в отношении интересов определённых этнических общностей, представлять эти интересы на федеральном, на региональном, на местном уровнях и содействовать реализации этнокультурных интересов этнических сообществ, которые проживают на территории Российской Федерации.

В качестве одного из механизмов реализации этого закона, в качестве механизма выстраивания вообще взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, с национально-культурными автономиями мы рассматриваем Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, который создан при Министерстве регионального развития. По-разному можно оценивать то, что он сейчас действует не при Правительстве Российской Федерации, но таково было решение, соответствующие поправки в закон были внесены. Мы исполняем закон и во исполнение этого закона создали консультативный совет при Министерстве регионального развития. Действует он достаточно эффективно в отличие от многих консультативных структур, получилась достаточно боевая структура, здесь рассматриваются и различные конфликтные ситуации, и те же поправки в 16-ю статью закона "О национально-культурной автономии", тоже формулировки предлагались, здесь рассматриваются в том числе и вопросы финансирования (на этом чуть позже ещё, наверное, остановлюсь, пару слов скажу). Понимаю, что могут быть разные оценки, например, представители некоторых национально-культурных автономий говорят о снижении статуса консультативного совета, но тем не менее это структура действующая, и действующая достаточно эффективно.

Кроме того, в дополнение к консультативному совету совместным приказом четырнадцати министерств была создана Межведомственная комиссия по взаимодействию с национальными общественными объединениями. В последнее время мы очень часто проводим расширенные заседания консультативного совета, для того чтобы члены консультативного совета — представители ФНКА могли разным органам государственной власти, не

только Минрегиону как посреднику в этом процессе, но и напрямую Министерству образования, Министерству внутренних дел и так далее задать те вопросы, которые их интересуют.

Естественно, самый большой вопрос для представителей национально-культурных автономий — это вопрос финансирования. После многолетних стараний и многолетних усилий, направленных на появление в бюджете Российской Федерации специальной бюджетной строки (кстати говоря, это тоже делалось при поддержке и очень большой помощи со стороны профильного Комитета Государственной Думы по делам национальностей), начиная с 2008 года такая строка появилась. С этого времени мы начали финансировать ряд мероприятий ФНКА. Кстати говоря, здесь постоянно звучат слова: финансирование федеральных или региональных национально-культурных автономий. Хотелось бы обратить внимание, что в соответствии с законом мы не можем финансировать сами автономии, к сожалению, хотя, может быть, и хотелось в каких-то случаях, мы можем финансировать их общественно значимую деятельность, и поэтому здесь нужно это постоянно учитывать: мы финансируем именно общественно значимые мероприятия. Так вот, например, в прошлом году опять же по решению консультативного совета, заседание которого состоялось в апреле, каждая федеральная национально-культурная автономия должна была подать заявку на определённые мероприятия. На тот момент было восемнадцать национально-культурных автономий, подали такие заявки не все, только пятнадцать из них это сделали. И из финансов, выделенных на эти пятнадцать проектов, воспользовались правом на эти проекты только восемь национально-культурных автономий, только восемь воспользовались этим правом! Я понимаю, в чём проблема: эти расходы доведены до Минрегиона по статье о прочих расходах, это закупочные процедуры, торги, предусмотренные законом № 94-ФЗ, — безусловно, для общественной организации процедура сложная. Но тем не менее те восемь национально-культурных автономий, которые эту процедуру прошли, сделали это достойно. Я думаю, что тот опыт участия в освоении федерального финансирования, который ими накоплен, они уже могут передать и другим национально-культурным автономиям, которые не воспользовались этим правом, именно опасаясь в первую очередь процедурных сложностей в получении этого финансирования.

Наиболее активно в этих процедурах по своей программе у нас участвует, естественно, немецкая национально-культурная автономия. В прошлом году очень активно поработали татарская национально-культурная автономия и федеральная еврейская национально-культурная автономия. И кстати говоря, мы всем национально-культурным автономиям, которые провели великолепные мероприятия, благодарны, но особенно хотелось бы отметить еврейскую национально-культурную автономию, которая провела не просто своё собственное мероприятие, посвящённое еврейскому народу, а объединительное мероприятие — форум национально-культурных автономий в Казани. Великолепное мероприятие! Многие из вас были там, и мы очень наде-

емя, что нам удастся продолжить эту традицию и проводить подобные мероприятия постоянно.

Что касается этого года, то здесь ситуация достаточно сложная, и, я думаю, уважаемые депутаты прекрасно знают, что у нас получилось с бюджетом: в текущем году мы имеем расходы только в объёме 80 миллионов по строке "Мероприятия по реализации государственной национальной политики", и эти 80 миллионов предусмотрены на реализацию мероприятий в рамках Второго Международного десятилетия коренных народов мира, объявленного ООН. Средств на реализацию каких-то других мероприятий, в том числе национально-культурных автономий либо каких-то общих мероприятий, посвящённых межнациональной проблематике, к сожалению, нет. Поэтому, может быть, действительно надо в качестве одного из предложений включить в резолюцию рассмотрение вопроса о том, чтобы вернуться к поправкам в бюджет на этот год, чтобы действительно какие-то суммы были предусмотрены, иначе мы, к сожалению, этот вопрос так и не сдвинем с мёртвой точки.

Со своей стороны мы предпринимаем некоторые усилия по привлечению дополнительного финансирования. В текущем году мы реализуем совместный проект Совета Европы, Еврокомиссии и Министерства регионального развития по рассмотрению вопросов ратификации европейской хартии региональных языков. Кстати говоря, там в руководящем комитете есть представитель от консультативного совета, и Валентин Александрович входит в руководящий комитет этого совместного мощного проекта. В рамках этого проекта сейчас завершается конкурс на получение грантов, в целом там будет распределено около 900 тысяч евро для общественных организаций, и ряд национально-культурных автономий в этом конкурсе участвует. Это, конечно же, скажем так, не заменяет необходимости поддержки государственной, но тем не менее это один из способов компенсировать выпадающие средства на проведение мероприятий.

И завершая, поскольку времени, к сожалению, уже совсем нет, хотелось бы остановиться на некоторых итоговых, скажем так, выводах, может быть, предложениях даже. Во-первых, мы с очень большим энтузиазмом воспринимаем работу над законом о социально ориентированных общественных организациях. Безусловно, мы полагаем, что национально-культурные автономии являются такими организациями. И принятие этого закона должно в первую очередь оказать оптимизирующее воздействие на род деятельности всех общественных организаций, и национально-культурных автономий в том числе.

Кроме того, хотелось бы поднять вот какой вопрос. Действительно, сейчас продолжается проверка Министерством юстиции уставной деятельности НКА. На данный момент две НКА ликвидированы, деятельность одной приостановлена, то есть из восемнадцати остаётся пятнадцать, но проверка не завершена, возможно продолжение этого процесса. Мы регулярно общаемся с Министерством юстиции на эту тему, и здесь, к сожалению, приходится констатировать, что подавляющее большинство этих проблем связано

с неаккуратностью в деятельности самих национально-культурных автономий, а иногда и с прямым нарушением закона, то есть это в первую очередь касается несвоевременного предоставления отчётности, предусмотренной законом. Кроме этого, подавляющее большинство НКА не информируют своевременно о произошедших изменениях в структуре, в составе, в руководстве и так далее. Безусловно, с формальной точки зрения, с точки зрения буквы закона эти нарушения, которые общественным организациям кажутся несерьёзными, являются действительно нарушениями, которые дают основания для приостановления деятельности либо для закрытия национально-культурных автономий. Здесь самим НКА нужно, безусловно, предпринять усилия, чтобы навести порядок внутри своих организаций и обеспечить исполнение закона в своей деятельности.

Безусловно, хотелось бы также поддержать высказанную сегодня многими выступавшими идею о том, что национально-культурные автономии являются носителями и представителями этнических интересов, внутриэтнических интересов, но в многонациональном государстве замыкаться внутри собственной этнической группы и вести деятельность, направленную внутрь, так сказать, этнической группы, нельзя, просто не получится. Поэтому рекомендация или просто пожелание, скажем, такое: очень хотелось бы зафиксировать, что национально-культурные автономии должны, безусловно, развивать межэтническое взаимодействие, межэтнические контакты, но также и уделять больше внимания проведению совместных межэтнических мероприятий. Это, мне кажется, очень важный момент. Межэтническая деятельность будет способствовать укреплению единой российской гражданской нации. Это одна из важнейших, как мы думаем, задач в реализации государственной национальной политики.

Единство общегражданской идентичности при сохранении этнокультурного многообразия — это то, ради чего стоит работать, поскольку в одном государстве мы должны иметь единую идентичность, не на уровне этническом, естественно, но на уровне гражданском, безусловно. И вот этому вопросу, кстати говоря, была посвящена начавшаяся в прошлом году информационная кампания, которую проводило министерство, она проходила под лозунгом "Народов много — страна одна". Многие из присутствующих здесь тоже участвовали в этой кампании. Были и телевизионные ролики, позитив тот самый в СМИ, о котором вы сейчас говорили. Эти ролики шли в региональных СМИ, сейчас они выходят на федеральные каналы, в том числе в составе ВГТРК, и "Первый канал" рассматривает возможность их размещения, и НТВ, то есть скоро они будут достаточно широко известны. Была размещена наружная реклама, были созданы системы мониторинга межнациональных отношений, база для этого и так далее, то есть достаточно много было сделано. Но безусловно, для того чтобы мы внедрили формирование единой гражданской нации и осознание единства российского в умы людей, требуется постоянная работа, постоянно продолжающаяся системная работа. Чтобы это получилось, нам необходимо определённое финансирование. И если бы в итоговую резолюцию вошёл пункт о под-

держке информационной кампании, я думаю, это было бы очень полезно и мы были бы за это благодарны.

Валентин Александрович, с вашего позволения на этом я завершу.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, товарищи, друзья! Слово для заключительного выступления предоставляется Баскаеву Аркадию Георгиевичу, первому заместителю председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей, он подведёт итоги и завершит работу "круглого стола".

Баскаев А. Г. Уважаемые участники и гости! Подводя итог нашей дискуссии, мне хотелось бы поддержать многое из того, что здесь прозвучало. Рассчитываю, что сегодняшний обмен мнениями создаст хорошую основу для новых решений по данной проблематике.

Конституция относит к федеральному ведению регулирование и защиту прав национальных меньшинств. Российская Федерация гарантирует им права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами.

Серьёзный импульс работе национально-культурных автономий придаёт выделение из федерального бюджета средств на реализацию мероприятий государственной национальной политики. Комитет Государственной Думы по делам национальностей прорабатывал этот вопрос начиная с подготовки и принятия Концепции государственной национальной политики в 1996 году, и благодаря нашим общим усилиям и усилиям нашей партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" стало возможно решение этого вопроса: впервые в 2007 году в проекте федерального трёхлетнего бюджета появилась строка о реализации госнацполитики и были аккумулированы средства в размере 240 миллионов рублей.

Национальная политика функционально означает, что нация, этничность, цивилизационные и социальные факторы могут стать конструктивным элементом национальной консолидации и интеграции, мощным инструментом легитимации власти, политики, средством формирования и усиления идентичности и солидарности граждан, формой общенациональной мобилизации, направленной на созидательные цели. Но все эти задачи не решаются стихийно, сами по себе, они должны воплотиться в конкретных проектах, мерах, решениях.

И ещё об одной примете времени. Анализ опыта разрешения межэтнических конфликтов накапливают не только органы власти местного самоуправления, но и институты гражданского общества. Мы всё чаще сталкиваемся с попытками отдельных предпринимателей, криминальных элементов выдать обычные социальные конфликты и противоречия за этноконфликты, таким образом пытаются скрыть подлинную природу противостояния, действительных виновников. И всё чаще мы видим, что общественные этнические организации дают отпор этим манипуляциям, чётко отделяя этнические конфликты от социальных, порождённых нарушением правопорядка и законодательства в сфере производства, экологии. Здесь тоже нужна значительная работа всех ветвей

власти, необходимы современные методические рекомендации, обмен положительным опытом работы.

Спасибо всем участникам "круглого стола", всем высказавшим свою позицию. Работа была действительно конструктивной, и мы в дальнейшем готовы принять ваши пожелания. Посылайте ваши предложения, ваши пожелания о том, что нужно менять в законодательстве, готовьтесь участвовать в разработке законопроектов. Мы ждём ваших инициатив и поддержим всё, что будет иметь реальный, здравый смысл, для того чтобы наши национальные традиции сохранить на века и чтобы была возможность передать их нашим будущим поколениям.

Если кто-то не успел выступить, то просьба передать тезисы выступлений в комитет.

Спасибо всем участникам!

ТЕКСТЫ

непроизнесённых выступлений

О. И. АРТЁМЕНКО,
*директор Института
национальных проблем образования*

Процесс общественных трансформаций, начавшийся в нашей стране два десятилетия назад и сопровождающийся наряду с социально-экономическими, социокультурными изменениями перестройкой общественного организма, направлен на реализацию центральной стратегической цели — формирование в России гражданского общества. Федеральными законами от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ "О национально-культурной автономии" определены условия взаимодействия государства и общества, защиты интересов граждан России в процессе выбора ими путей и форм своего культурного развития, самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. В этих общественных преобразованиях школа, как главный институт целенаправленной социализации индивида и поколения, должна соответствовать новым условиям, выстраивая образовательные программы, направленные на формирование личности, гражданского общества в условиях многочисленного и быстрого перемещения различных расовых, культурных, этнических, религиозных и языковых групп внутри страны и вне её. В соответствии с федеральным законодательством общественные организации вправе создавать школы и обеспечивать их функционирование, которое направлено на удовлетворение этнокультурных потребностей.

Закон Российской Федерации "Об образовании" предусматривает усиление роли общественных организаций в управлении образовательным процессом через часть основной образовательной программы, формируемой участниками образовательного процесса.

Этнический состав современного общества динамично меняется, число людей, живущих за пределами страны, где они родились или гражданами которой являются, возросло со 120 миллионов в 1990 году до 160 миллионов в 2000 году. В 2008 году население земного шара составило примерно 7 миллиардов человек, из которых 200 миллионов мигрантов жили вне государства, внутри которого они родились, а это 3 процента населения мира. В этих условиях любое демократическое государство обязано решать сложные образовательные проблемы, связанные с огромным разрывом между идеалами гражданского общества и интересами национальных меньшинств, направленные на сохранение и развитие родных языков и культур. Как показывает практика, когда кого-то маргинализируют в школе и обращаются с ним как с представителем иной культуры, это стимулирует в поведенческих реакциях преимущественно прояв-

ление этнической идентичности и ослабление проявления общегосударственного осознания себя. Такие процессы приводят к слабой структурной интеграции национального меньшинства в общегосударственную культуру. В условиях, когда население государств становится всё более разнообразным в культурном, расовом, этническом и языковом отношении, актуальными проблемами, которые стоят перед школой, являются, с одной стороны, степень формирования этнической идентичности национального меньшинства, позволяющая сохранить важные для них аспекты своего языка и культуры, а с другой — разрыв в уровне успеваемости между представителями основного населения и меньшинств, от чего в определённой степени зависит включённость последних в социальную, экономическую и гражданскую жизнь общества. Опыт ряда стран свидетельствует о наличии различных моделей решения данной проблемы. Соединённые Штаты, Канада и Австралия рассматривали свои государства как поликультурные демократические общества. В этих странах идеалом является сохранение меньшинствами важных элементов культуры своего сообщества при полном их участии в жизни гражданского общества. Однако между этим идеалом и реальным опытом представителей этнических меньшинств существует огромный разрыв. Группы этнических меньшинств в США, Канаде, Австралии подвергаются дискриминации как в школе, так и в обществе в целом. В Германии по отношению к национальным меньшинствам (мигрантам) реализуется политика частичной или временной интеграции работников-мигрантов в жизнь общества, то есть их включают только в те подсистемы общества, которые необходимы для выполнения их экономической роли: в рынок труда, распределение базового жилья и социальных пособий, защиту здоровья на производстве. Иммигранты в Германии не могут полноценно участвовать в социальной, экономической и гражданской жизни общества. Во Франции декларируемой целью являются ассимиляция (её называют интеграцией) и инклюзия. Группы иммигрантов могут стать полноценными гражданами Франции, но должны заплатить за это культурной ассимиляцией, иными словами, чтобы стать полноценными гражданами, иммигранты должны отказаться от своего языка и культуры.

Очевидно, что в поликультурном обществе для сохранения его целостности необходим набор разделяемых всеми ценностей, идеалов и целей, реализации которых привержены все граждане, что и формирует общую нацию государства (гражданскую нацию). Только когда этнические группы в государстве осознанно объединены демократическими ценностями, такими, как справедливость и равенство, государство может защищать права культурных, языковых, этнических, религиозных групп своих граждан и предоставлять им культурную демократию и свободу. Любое современное государство, стремящееся к демократическим преобразованиям, в своей политике должно предусматривать возможность этническим группам сохранять их культуры и в то же время создавать механизмы формирования единой государственной нации, в которую эти группы должны быть структурно включены, где должны ощущать себя её частью.

Поддержание сложного баланса разнообразия и единства является важнейшей задачей демократического государства и образовательных систем гражданского общества.

В России исторически развивалась своя модель удовлетворения интересов большинства и меньшинства, направленная на укрепление государства и его демократических преобразований. Полиэтничность России изначально формировалась своим путём, в процессе становления Московского государства, затем Российской империи — отчасти путём завоевания земель, отчасти на договорной основе, отчасти путём крестьянской колонизации. Особенностью России является тот факт, что более ста её этносов наряду с русским прошли процесс этногенеза на её территории. В итоге в состав Российской Федерации в настоящее время входят более ста восьмидесяти этносов различных языковых групп, культур, конфессий, уровней современного индустриально-экономического и социально-культурного развития, исторически принадлежащих к разным цивилизационным зонам и традициям. На современном этапе демократического федеративно-правового устройства государства, основанного на равноправии и самоопределении народов России, они не могут определяться, да и не определяются как национальное меньшинство.

При этом необходимо отметить, что разгерметизация и модернизация этносов, демократизация российского общества фактически до 90-х годов XX века в значительной степени зависели от интенсивности миграционных потоков русского населения и расширения сферы функционирования русского языка на территории России.

Такой этнически сложный состав государства, безусловно, предопределял необходимость выработки политики, способствующей обеспечению стабильности и устойчивости государства и общества. Роль системы образования в этих процессах немаловажна. Не нужно забывать, что в России школа выступает не только как институт обучения, но исторически выполняет функцию формирования единой нации государства, осознания гражданственности. Консолидационная роль школы была понята властью уже в конце 60-х годов XVIII века (Уложенная комиссия Екатерины II), и в этой связи организация школьной системы (реформа 1786 года и последующие) в условиях полиэтничности приобрела характер проблемы, требующей особого внимания.

Государственный деятель России премьер правительства С. Ю. Витте в 1905 году писал: "Вся ошибка нашей многодесятилетней политики — это то, что мы до сих пор еще не сознали, что со времени Петра Великого и Екатерины Великой нет России, а есть Российская империя. Когда около 35 процентов населения — инородцы, а русские разделяются на великороссов, малороссов и белороссов, то невозможно в XIX и XX веках вести политику, игнорируя этот исторический капитальной важности факт, игнорируя национальные свойства других национальностей, вошедших в Российскую империю, — их религию, их язык и прочее. Девиз такой империи не может быть: "Обращу всех в истинно русских". Этот идеал не может создать общего идеала всех подданных русского

императора, не может сплотить всё население, создать одну политическую душу" (гражданскую нацию).

Сложный характер российского общества означает, что школа в русле своих основных образовательных функций в местах компактного проживания этнических групп решает задачи и организации образовательного процесса на родном, нерусском языке, и разработки содержания гуманитарных дисциплин с опорой на знания конкретной этнической культуры. Особую актуальность в этом аспекте в последнее время приобретает необходимость включения религиозных знаний в контекст исторического развития культуры. Одновременно школа должна обеспечить организационно и содержательно сохранение единства федерального культурного и образовательного пространства.

В демократическом поликультурном государстве разнообразие и единство должны сосуществовать в сложном равновесии, школа не должна маргинализировать культуру отдельных этнических групп и при этом ожидать, что их представители будут чувствовать себя включёнными в состав единой гражданской нации и ощущать себя её частью. На каждом этапе общественного развития государство ищет свою модель разрешения этой сложной проблемы, формулируя ту или иную интеграционную цель и определяя место общеобразовательного учреждения в её достижении.

Исторически система образования в России складывалась из разных типов учебных заведений для инородческого, инославного и иноверного населения как относительно целостная и единая общенациональная государственная система. Важнейший этап в становлении и развитии общенационального государственного образования в целом и в его структуре образования для нерусского населения связан с реформами 60-х годов XIX века, повернувшими российское общество на путь модернизации. В ряд актуальных проблем государственной образовательной политики ставилась и проблема просвещения нерусского населения, определения целей выработки концептуальной модели соответствующего образовательного учреждения. В 1870 году утверждаются правила "О мерах к образованию населяющих Россию инородцев", разработанные известным специалистом в данной области профессором Н. И. Ильминским.

Ильминский считал, что для разнородных по языку, культуре, религии, уровню общественного развития нерусских народов Поволжья и Сибири наилучшим путём в будущее, безусловным благом будет их сближение с коренным русским народом, слияние с ним по вере и языку. Инструментом реализации этих национально-политических целей Ильминский считал просвещение. Отсюда приоритетной, доминирующей функцией школы, создаваемой для нерусского (инородческого) населения империи, была интеграционная функция. Главными инструментами интеграции полагались русский язык как фактор государственного единства и как проводник русской культуры и православие как государственная религия, как мировоззренческая, ценностно-нравственная система восточнославянского ядра империи. В этой связи основой сети школ, создаваемых для нерусского населения восточных регионов России, должен был стать тип русско-инородческой школы. Обучение детей в этой школе сле-

довало начинать на родном языке (1–2-е классы) с последующим переходом на русский язык. Учителями должны были стать представители коренного населения, знающие русский язык. Учебные книги предполагалось печатать на родном разговорном языке, но используя русскую графику.

Рассматриваемая система Ильминского в более широком контексте отечественной педагогики представляла собой концептуальный вариант педагогики национальной школы как специфического звена единой российской системы образования, решающего в условиях полиэтничности социума особую задачу — осуществления всеобщего начального обучения, когда дети школьного возраста повсеместно будут иметь возможность обучаться в государственной правильно организованной школе. Тогда, как предполагалось, конфессионально-инородческая школа или прекратит своё существование, или потеряет своё значение.

В ходе пореформенного развития к концу XIX — началу XX века школьная система в целом была представлена следующими основными типами школ: школы православного духовного ведомства — церковноприходские и миссионерские; государственные школы общего типа (в ведении Министерства народного просвещения), земские и русско-инородческие.

Новые серьёзные сдвиги в организации образования нерусского населения России произошли в середине первого десятилетия XX века. Они были вызваны глубоким и острым общественным кризисом, потребовавшим новых преобразований в направлении гражданского общества (трансформация самодержавного строя в конституционную монархию, буржуазные столыпинские реформы). В марте 1906 года были утверждены достаточно либеральные Правила о начальных училищах для инородцев восточной и юго-восточной России. Правила о создании инородческих училищ вызвали отрицательное отношение к себе со стороны мусульманского населения тем, что, не учитывая существование мусульманских духовных школ — мектебе и медресе, они стремились приобщить мусульман к общерусской культуре, перевести конфессиональные школы в ведение Министерства народного просвещения. Некоторые пункты этих правил были откорректированы с позиции ослабления правительственного контроля над мектебе и медресе и утверждены в феврале 1907 года. В июне 1913 года выходит циркуляр Министерства народного просвещения о препровождении попечителям округов Правил о начальных училищах для инородцев.

Процесс расширения сети различных образовательных учреждений для инородцев, активно развернувшийся с середины первого десятилетия XX века в русле общих процессов либерализации российского общества, обнаружил вместе с тем и дивергентные тенденции. Отмечалось развитие инородческого сепаратизма, особенно среди мусульман-татар. Это вызвало соответствующую реакцию правительства, которое по инициативе П. А. Столыпина созвало с целью выработки консолидирующих мер специальное междуведомственное совещание по вопросу о постановке школьного образования для инородческого, инославного и иноверного населения. Задачей совещания был поиск эффективных политических решений, способных повернуть образование инородцев

в русло целей интеграции российского общества. Отмечалось, что школьное образование важно и ценно не с точки зрения приобретения только научных знаний, а главным образом с точки зрения того или иного направления воспитания в школе. Если в инородцах-православных необходимо поддерживать религию, то в инородцах не православных необходимо поддерживать любовь к Отечеству, к нашей Родине.

После октября 1917 года в структуре созданной системы единой школы был предусмотрен самостоятельный тип учебных заведений, функционирующих на родном (нерусском) языке в качестве языка обучения или учебного предмета и включающих определённые предметы национальной культуры. Этот тип образовательного учреждения получил позже наименование "национальная школа". Национальная школа сыграла значительную роль в реализации задач консолидации советского общества.

За семидесятилетие своего существования (1917—1988 годы) национальная школа прошла ряд этапов, характеризовавшихся усилением её роли в решении задачи расширения значения языковых, культурных, духовных факторов консолидации взамен силовых методов в целом. Отчётливыми вехами данного процесса были, в частности, организация содержания образования в национальной школе на унитарной основе официальной идеологии (1918 год), утверждение русского языка в качестве обязательного учебного предмета в этих школах (1938 год), расширение функций русского языка в качестве языка обучения, активное включение в этот процесс русской культуры (1958 год) и усиление роли воспитательного процесса, направленного на формирование интернациональной дружбы народов.

Со второй половины 60-х годов по 90-е годы советского периода консолидационные функции национальной школы с русским языком как языком межнационального общения и языком русской культуры осуществлялись в рамках реализации общеполитической программы формирования новой исторической общности "советский народ". В этот период для так называемых национальных школ союзных республик и национальных школ автономных республик и областей РСФСР отработывались различные модели организации содержания образования.

В большинстве национальных школ союзных республик преподавание велось на родном языке, обслуживающем учебно-воспитательный процесс в полном объёме. В этих школах использовались учебники, подготовленные и изданные республиканскими издательствами, за исключением учебников по русскому языку. Для таких школ Министерством просвещения СССР была предложена модель двухкомпонентного структурирования содержания образования: единого для всех государственного компонента и республиканского. Такая модель при безусловном идеологическом единстве содержания позволяла реализовывать идею унификации содержания школьного образования в школах союзных республик через государственный компонент, внедрение учебников, изданных для русскоязычных школ РСФСР и выстроенных на основе русской и мировой культур. Модель, расширявшая общегосударственный компонент

и сокращавшая республиканский, оставляя за последним родной язык и литературу с элементами "своей" истории и географии, оказалась неспособной удовлетворить национальные интересы развивающихся этнических субъектов и привела в 90-е годы XX века к накоплению противоречий по оси "этнос — государство". Серьёзными недостатками данной модели содержания образования для союзных республиканских школ являлись: автономизация компонентов, отсутствие элементов дополнения и сопоставительного анализа учебного материала, гуманитарных дисциплин, вошедших в разные компоненты.

Вторая модель разрабатывалась Министерством просвещения РСФСР с конца 40-х годов для национальных школ автономных республик и областей РСФСР — школ с нерусским контингентом учащихся и с обучением на родном (нерусском) и русском (неродном) языках. Для таких школ выстраивалось своё целостное, некомпонентное содержание образования, исходно опиравшееся на родной язык и культуру. Начальная школа была полностью на родном языке, среднее звено выстраивалось на двуязычной и бикультурной основе, а старшая школа — полностью на русском языке и культуре. Для научно-методического обслуживания такой модели в 1948 году был создан НИИ национальных школ АПН РСФСР (с 1968 года в системе Минпроса РСФСР) с региональными структурами в большинстве автономных республик. Для развития национально-русского двуязычия сотрудниками института — носителями родных языков разрабатывались методики преподавания гуманитарных дисциплин на базе сопоставительного анализа. В разработке и применении тех или иных методов и приёмов обучения особое место отводилось учёту специфики родного языка. Реализация такой модели содержания образования способствовала интеллектуальному развитию и социализации детей, сформировавшихся в родной культуре, обеспечивала им необходимую конкурентоспособность. При активном развитии национально-русского двуязычия в 1980 году родной (нерусский) язык использовался в качестве языка обучения в одиннадцати автономных республиках и областях РСФСР. В десяти автономных республиках и областях родной язык изучался как самостоятельный учебный предмет, а также использовался в качестве опоры в процессе практического овладения русским языком на занятиях по другим предметам, во внеклассной и внешкольной работе. Степень использования родного языка в качестве языка обучения была неодинакова и свидетельствовала о реальной возможности языка обслуживать учебно-воспитательный процесс в школе. В 1988 году в башкирских и татарских школах обучение на родном языке осуществлялось с 1-го по 10-й класс, в якутских и тувинских школах — с 1-го по 7–8-й класс, в чувашских, мордовских, марийских, удмуртских, алтайских, хакасских, коми, коми-пермяцких, дагестанских школах — с 1-го по 3–4-й класс. Родные языки — адыгейский, бурятский, кабардинский, балкарский, осетинский, черкесский, ингушский, калмыцкий и языки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — преподавались в школе в качестве предмета с 1-го класса.

В конце XX века ситуация резко изменилась. Школа стала обслуживать совершенно иной, достаточно индустриализированный и урбанизированный соци-

ум, хотя отдельные этносы были втянуты в этот процесс с разной степенью интенсивности, что определяет их специфику (особенно коренных малочисленных народов Севера).

В 80—90-е годы XX века с ростом национального самосознания, выразившегося в требовании возврата к принципу 20-х годов "школа — на родном языке", повышения статуса родных языков, возвращения их из бытовой сферы в публичную жизнь, в том числе и в школу, восстановления их в качестве языков обучения, создания условий сохранения и развития национальных культур, возникла необходимость принципиального изменения федерального законодательства и разработки регионального.

С 1992 года начинается качественно новый этап в развитии образовательной политики, направленной на удовлетворение этнокультурных образовательных потребностей. С 1992 по 2007 год решение этих проблем строилось на базе новых принципов, заложенных Законом Российской Федерации "Об образовании", который в части регулирования языковых проблем опирается на Закон "О языках народов Российской Федерации" (1991 год). Закон "Об образовании" принципиально изменил существовавшую ранее модель удовлетворения образовательных потребностей этносов Российской Федерации. Реорганизуя сферу образования на принципах полисубъектного гражданского общества, закон ликвидировал прежнюю моносубъектную монополию государства на "социальный заказ" школе и существенно расширил число общественных субъектов, получивших право и возможность удовлетворять свои интересы и цели в образовании.

Для реализации прав этносов Закон Российской Федерации "Об образовании" гарантировал получение общего образования на родном языке в объёме основного (ст. 6, п. 2). Далее он постулировал защиту и развитие школой национальных культур и региональных культурных традиций (ст. 1, п. 2), с одной стороны, и обеспечение единства культурного и образовательного пространства страны, с другой. Закон ставил задачу интеграции личности как в национальную, так и в мировую культуру (ст. 14, п. 2). Впрочем, при этом закон нигде не зафиксировал то реальное обстоятельство, что в условиях России роль основного ретранслятора мировой культуры, равно как и роль культурного интегратора в целом выполняет русская культура.

Для решения названных разноректорных культурно-образовательных задач закон радикально изменил действовавшие ранее принципы организации школьной системы и организации содержания образования: вместо выделения национальных школ в особый тип учебных заведений, имевших свою специфику учебного плана, но действовавших в рамках единых государственных целей в образовании и единого воспитательного идеала, Закон Российской Федерации "Об образовании" де-факто упразднил категорию национальных школ, превратив их в ординарные школы, отличающиеся от других лишь наличием в учебном плане дополнительно родного (нерусского) языка — либо в качестве языка обучения, либо в качестве учебного предмета. В подзаконных актах Министерства образования такие школы стали обозначаться как

школы с родным (нерусским) и русским (неродным) языками обучения. В этой части идеология закона парадигмально соответствовала активно распространявшейся в начале 90-х годов XX века концепции, трактовавшей этничность (по аналогии с конфессиональностью) как атрибут индивидуальной, а не коллективной субъектности.

Стремясь найти универсальный принцип организации содержания образования, который дал бы возможность отдельно удовлетворять образовательные интересы государства (общества), этноса и личности, следуя в русле наработок, сделанных для союзных республик еще в 80-е годы, авторы Закона Российской Федерации "Об образовании" использовали для структурирования единой культурной материи содержания образования линейный принцип взаимоотношения общего, особенного и единичного. Закон ввёл государственные образовательные стандарты общего образования (ст. 7), разделив их на отдельные компоненты, обеспечивающие интересы соответствующих субъектов образовательного пространства — инвариантный федеральный (как общее), вариативный национально-региональный (особенное) и школьный (единичное). При этом предполагалось, что инвариантный федеральный компонент в условиях деунитаризации и децентрализации школьной системы сможет обеспечить духовное единство на базе так называемых общечеловеческих ценностей. Это было внешне прозрачное и как будто ясное, однако с точки зрения культурологии совсем не бесспорное и не продуманное до конца решение. Механический характер компонентного принципа практически вёл к расщеплению ранее однородной (в том числе и по целям) материи содержания образования на разнородные составляющие. При отсутствии же в законе внятно сформулированного общего воспитательного идеала (что играло бы объединяющую роль) данная новация открывала возможность для дезинтегративных тенденций.

В соответствии с активно утверждавшимся в начале 90-х годов в качестве нормы нового федерализма принципом исключительного, полного разграничения предметов ведения между Федерацией и её республиканскими субъектами закон развел названные компоненты по зонам независимого ведения и ответственности центра и регионов. При этом механизм совместной компетенции, равно как и механизм согласования интересов сторон в случае их несовпадения законом предусмотрен не был. В итоге национальные (этнические) проблемы образования оказались согласно закону полностью переданы на уровень субъектов Федерации, федеральное государство перестало выступать в качестве политического субъекта, облечённого правом и обязанностью регулировать эти отношения в сфере образования.

Сегодня можно констатировать, что законы "Об образовании" и "О языках народов Российской Федерации" открыли достаточно широкие возможности для реализации этносами через образование своих языковых и культурных потребностей.

Возвращение в школу родного языка в качестве языка обучения приобрело в ряде субъектов Федерации довольно значительные масштабы. За последние пятнадцать лет количество языков, функционирующих в общеобразователь-

ных учреждениях в качестве языков изучения, в том числе и обучения, увеличилось с пятидесяти пяти до семидесяти восьми. В ряде субъектов Российской Федерации (Башкортостан, Коми, Татарстан, Тува, Саха (Якутия) наблюдается тенденция увеличения количества детей в общеобразовательных учреждениях с родным (нерусским) языком обучения и с содержанием гуманитарных дисциплин, выстроенным на базе своей национальной (этнической) культуры. В Республике Татарстан, например, число детей, обучающихся на родном языке, увеличилось с 12 процентов в 1991 году до 50 процентов в 2006 году, в Республике Башкортостан этот процент в 2001 году достиг величины, равной 40 процентам. Показательна и динамика роста построения собственной системы национального (этнического) образования, свидетельствующая о настойчивости и последовательности республик. В общей сети образовательных учреждений Республики Саха (Якутия) школы с родным языком обучения составляют более 40 процентов, Республики Башкортостан — 45 процентов, Республики Татарстан — 60 процентов, а Республики Тыва — 80 процентов. Для данных школ в субъектах Российской Федерации разрабатываются и издаются учебно-методические комплекты.

Анализ учебных изданий по истории, литературе, русскому и родному языкам, имеющих гриф органа управления образованием субъекта Российской Федерации и используемых в данной категории общеобразовательных учреждений, свидетельствует о серьёзном противоречии их содержания содержанию предметов федерального компонента, отсутствию типологической общности, фактов взаимосвязи русской литературы с родной, сопоставления реалий русской и национальной культур. Через содержание данных учебных изданий субъективно освещаются достижения былой национальной государственности, чрезмерно героизируются отдельные исторические личности, преувеличиваются в негативном плане результаты политики русификации и христианизации присоединённых территорий, чем объективно вырабатывается отрицательное отношение к русским и к России в целом. Замалчиваются или односторонне интерпретируются проблемы в межнациональных отношениях, возникавшие на протяжении длительной совместной жизни народов в едином государстве.

Можно констатировать, что развивающиеся процессы в региональных образовательных системах отдельных субъектов Российской Федерации способствуют формированию исключительно национального духа, этнической мобилизации.

В условиях поликультурности России, многообразия её культурно-ценностных систем, как показывает десятилетняя практика последних лет, автономный компонентный принцип структурирования содержания образования оказался не в состоянии полноценно обеспечить решение задачи сохранения единства образовательного пространства страны. Разделение содержания образования по зонам независимых правомочий федерального центра и субъектов (республик) Российской Федерации при реальном отсутствии механизмов согласования и контроля содержит опасность разделения целей образования на федеральном и региональном уровнях, опасность "отстыковки" регионального (на-

ционально-регионального) содержания образования от федерального, опасность разновекторности и даже альтернативности процессов формирования идентичности школьника, его этнического и общероссийского гражданского самосознания, а это грозит прямым разрушением единства не только образовательного, но и духовного и политического пространства Российской Федерации в целом.

Несмотря на фиксацию в Законе Российской Федерации "Об образовании" принципа непротиворечия законодательных и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам (ст. 3, п. 3) и непротиворечия региональной образовательной политики федеральной (ст. 29, п. 1, пп. 4 и 17), компонентный принцип использовался рядом субъектов Федерации для достижения самостоятельных политических целей. Он давал возможность субъекту Российской Федерации сделать региональный (национально-региональный) компонент инвариантным, приоритетным по отношению к федеральному, понизить уровень его связи с русским языком и русской культурой, сделать школу фактором культурной автономизации этноса, взять курс на регионализацию образовательной системы, использовать школу как инструмент этнической мобилизации молодёжи, в политических целях дал возможность перевода в одностороннем порядке федеративных отношений в конфедеративные.

Таким образом, имеющийся опыт организации содержания образования по компонентной схеме свидетельствует о её недоработанности применительно к реальному характеру поликультурности России и о серьёзных издержках, которые с ней связаны. Закон не нашёл адекватной формулы сопряжения и, главное, субординации разновекторных потребностей, интересов и целей разновекторных субъектов образовательного пространства.

Необходимо специально подчеркнуть, что, несмотря на все трансформации последних пятнадцати лет, школа с родным (нерусским) и русским (неродным) языками обучения не укладывается в рамки общего ординара: по базовым своим характеристикам — начиная от контингента учащихся, через двуязычие и бикультурность к типу формируемой личности — она продолжает оставаться в структуре российской образовательной системы особой моделью образовательного учреждения, требующего отдельного подхода и самостоятельных решений. Эта школа требует отдельных разработок и по функционалу родного и русского языков, и по сопряжению культурных составляющих содержания гуманитарного образования.

Повышение удельного веса родного языка, повышение статуса языков республик, этноним которых вошёл в название республик, изменили прежний баланс в распределении часов в структуре филологического блока учебного плана общеобразовательных учреждений. В целом эти процессы привели к нарушению баланса языковых интересов субъектов образовательного процесса, деформации структуры языковой подготовки русскоязычных учащихся, и в том числе этнических русских. Наблюдается ослабление знания русского языка в первую очередь как государственного языка Российской Федерации, и отсюда уси-

ление несбалансированного двуязычия. Современная языковая ситуация в России как результат развития определённых социальных и культурно-языковых процессов требует особого внимания.

По данным последней переписи, на территории Российской Федерации используется двести тридцать девять языков. Языки народов России находятся объективно в неодинаковом состоянии и поэтому в неравном положении. Во многом это зависит от социально-демографических характеристик этноса (общая численность, компактность или дисперсность расселения, уровень индустриально-экономического и социокультурного развития, статус в политико-административной системе государства и другие). В определённой степени от этих показателей зависит сохранность и развитие конкретного языка, объём выполняемых им общественных функций.

Г. В. БОГОЛЮБОВА,
*президент Славянского фонда России,
заслуженный работник культуры Российской
Федерации, культуролог, писатель, председатель
комиссии по гуманитарным вопросам Совета
по делам национальностей при правительстве Москвы*

В современной России на фоне экономического кризиса всё более отчётливо вырисовывается слабая позиция государства в области этнокультурной политики. Отсутствует системный подход к столь деликатной теме, как межнациональные отношения, имеющие вековые этнокультурные корни. Это связано с тем, что нет единого государственного органа, занимающегося данной проблемой, вся научная, методическая и координационная работа размыта между ведомствами и министерствами.

То, что сегодня данной темой занимаются всего несколько человек в Минрегионе, говорит о том, что государство, декларируя свою заинтересованность в этнокультурном развитии, на деле пустило это направление на самотёк. Более того, закон № 94-ФЗ, скопированный с американской модели без учёта российской специфики, поставил учреждения культуры и общественные организации в странное положение в связи с проведением тендеров на государственное финансирование. В американской модели культура — это товар, в нашей стране культура, имеющая тысячелетние традиции, всегда была духовным стержнем нации и являлась высшим достоянием человеческой цивилизации. Пушкин и Лермонтов, Чайковский и Рахманинов, Суриков и Верещагин, Репин и Полenov — разве они создавали товар? Разве можно причислить к товару и услуге выдающиеся по своему стилистическому богатству русского языка и глубине философской мысли произведения Л. Толстого и Ф. Достоевского, И. Шмелёва и А. Платонова? В нашей стране культура всегда являлась духовной составляющей государства и играла огромную роль в нравственном воспитании и гуманитарном просвещении народа, но 94-й закон, превративший культуру в товар и услугу, изменил парадигму этого понятия, превратив её в формулу трёх "С": страх, секс, сила. Поэтому культура, являющаяся отражением духовного состояния общества, проецирует это состояние на телеэкраны, и мы видим

сплошную бондиану. Именно поэтому мы не можем допустить, чтобы наши дети и внуки росли Иванами, не помнящими родства, и постепенно превращались в биологическую массу, живущую инстинктами и рефлексам.

В этнокультурной политике этот закон может спровоцировать и межнациональную рознь. Например, национальные праздники, такие как Сабантуй, Навруз, Ханука, праздничные мероприятия Дней славянской письменности и культуры выставляются на тендер, и этот тендер выигрывает одна из организаций, которая никакого отношения не имеет к данной культуре, более того, его выигрывает подставная фирма, созданная только для того, чтобы распилить бюджет, выделяемый на празднование данного мероприятия.

Задаём себе вопросы: кто способствует разжиганию межнациональной розни и кто будет нести ответственность за непродуманные законы, принимаемые без широкой экспертной оценки? Бессистемность работы в этнокультурной политике сказывается и на деятельности таких новых государственных формирований, как дома национальностей в регионах. Эти дома не выполняют возложенную на них просветительскую функцию гармонизации общества на основе научной этнокультурной политики, в лучшем случае они работают как дома культуры, в худшем — просто идёт сдача помещений в аренду.

Следующий аспект — поддержка национальных культур. Здесь дело обстоит ещё хуже. Под программу "Культура России..." выделяется менее 1 процента в год, а в связи с кризисом и эта сумма уменьшается. Не хватит средств даже на то, чтобы залатать дыры в разваливающихся зданиях учреждений культуры федерального подчинения, о региональных и местных бюджетах даже говорить не приходится, в кризисный период муниципальным библиотекам в регионах для приобретения литературы не было выделено ни одного рубля, книги зачитаны до дыр, пополнять книжные фонды не на что.

Что же касается развития и поддержки национальных культур, то это также брошено на откуп региональным и муниципальным властям, у которых нет средств на поддержку своих национальных театров и народных коллективов, музеев и библиотек, писателей и переводчиков.

Согласно закону № 94-ФЗ общественные организации должны проходить тендер на право аренды помещения. Могут ли они соревноваться с бизнесменами, претендующими на это же помещение? Конечно нет. Поэтому наши общественные организации и творческие коллективы становятся неконкурентоспособными, а предприниматели, как коршуны, скупают и отбирают общественную недвижимость, выбрасывая общественные объединения художников и писателей на улицу. Это говорит о том, что дикий прагматизм ведёт к полной бездуховности и уничтожению нравственных ориентиров.

Мы можем много говорить о толерантности, но если человек и даже целые народы видят полное безразличие к проблеме их выживания и дискриминации по национальному признаку, то у них развивается не просто бытовая ксенофобия, но и ксенофобия геополитическая. Яркое подтверждение этому — Южная Осетия и Абхазия, которые отделились от Грузии. Поэтому этнокультурная политика должна стать одним из важнейших направлений национальной полити-

ки государства. В связи с этим необходимо создать государственный федеральный орган (агентство, комитет), который будет целенаправленно работать как координационный центр, опираясь на уже созданные региональные структуры. Далее, необходимо внести коррективы в закон № 94-ФЗ, где сформулировать, что данный закон распространяется только на техническую сторону хозяйственной деятельности бюджетных организаций, и отменить тендеры в вопросах национальной политики и культуры, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации рекомендовать региональным и муниципальным властям использовать такие формы господдержки, как целевое финансирование, субсидии и гранты для общественных организаций.

Необходимо также внести изменения в закон "О национально-культурной автономии", принятый в 1996 году. Созданный по французскому образцу, он вносит сумятицу в национально-территориальное устройство Российской Федерации. Согласно этому закону национальные меньшинства, несмотря на свои территориальные автономии, имеют право создавать дополнительно свои национально-культурные автономии в других регионах, где уже действуют национальные общины, землячества, конгрессы и национально-культурные общественные объединения.

Подводя итог сказанному, хочу ещё раз подчеркнуть: Россия — крупнейшая этнокультурная держава, имеющая свой неповторимый духовный менталитет, который складывается из многообразия культур, поэтому нам необходимо привести в порядок нормативно-правовую базу с учётом ряда современных законов о поддержке некоммерческого сектора гражданского общества, а в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" внести всего одну поправку — заменить слово "автономия" на слово "объединение", и всё встанет на свои места, придёт в соответствие с современной нормативно-правовой базой. Более того, прекратятся постоянные конфликты внутри диаспор, споры, кто из них главнее — союз, конгресс, автономия, община, землячество и так далее.

Т. С. ИЛЛАРИОНОВА,
*доктор философских наук, профессор
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
генеральный директор Института энергии знаний*

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

Правовые основы института национально-культурной автономии. Институт национально-культурной автономии возник в России с принятием Федерального закона "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ. Новая для нашей страны форма организации этнокультурного развития народов страны создала условия для консолидации граждан, проживающих дисперсно за пределами своих национально-государственных образований. Она содействовала активизации общественных усилий по гармонизации

межэтнических отношений, удовлетворению запросов людей в сфере поддержания традиций и языков.

К 2008 году в Российской Федерации было зарегистрировано шестьсот девяносто пять НКА различных уровней. Цифру эту приводит Росстат, и она без всякой расшифровки, сколько автономий действует на федеральном, региональном, местном уровне, какова здесь была динамика по годам. Ответственное за проведение национальной политики Министерство регионального развития Российской Федерации приводит иные данные, относящиеся к 2007 году: в рамках реализации закона в настоящее время создано семнадцать федеральных национально-культурных автономий и более трёхсот пятидесяти региональных. Вероятно, разницу в цифрах составляют местные НКА, но это только предположение, обнаруженной точной государственной статистики тут нет.

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

Важным для развития НКА стало решение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 года: в ответ на обращение группы жителей Алтайского края он вынес решение о том, что в каждой области, крае, республике национально-культурная автономия для каждой этнической общности может быть только одна. Это стало определяющим в формировании вертикали власти в системе национально-культурной автономии. Предусматривалось, что низовые организации будут участвовать в создании региональных, те в свою очередь станут коллективными членами федеральной НКА. Впрочем, в этой связи в федеральном законе всё же использовались мягкие модальные лексемы, а не императив ("Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности", статья 5). Но в любом случае региональная НКА должна была опираться на местные, а федеральная — на региональные НКА. На практике получилось иначе. История национально-культурной автономии российских немцев — лучшая иллюстрация того, что произошло. В 1996 году спешно были проведены организационные мероприятия, регистрация ряда региональных НКА, и в декабре состоялся учредительный съезд Федеральной национально-культурной автономии российских немцев. Это была самая первая национально-культурная

автономия, созданная на федеральном уровне. Участниками учредительного съезда стали также и организации культурной и общественно-политической направленности, не пожелавшие изменить свою организационную форму. Но уже тогда, на съезде, было видно заложенное в самом законе противоречие. С одной стороны, в нём в статье 1 "Понятие национально-культурной автономии" говорилось: "Национально-культурная автономия в Российской Федерации... — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры", а с другой — речь шла о коллективном участии в формировании автономии более высокого территориального уровня: "Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности. Региональные национально-культурные автономии двух и более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями. Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности" (статья 5 "Организационные основы национально-культурной автономии"). Таким образом, вносилась определённая неразбериха: кто субъект законодательного акта — гражданин или нижестоящая организация? Если гражданин, то можно и нужно было предусматривать создание на основе индивидуального членства стройной организации, в которой могли бы действовать нормальные выборные процедуры, можно было бы вести контроль за деятельностью руководителей и так далее. Если же субъектами являются нижестоящие организации, организации-учредители, то тогда выборы руководителя региональной НКА и затем и ФНКА — это, скорее, договорённость между организациями.

В Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" предусматривался подобный способ комплектования организаций: "Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного

объединения. Члены общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности" (статья 6). Но одно дело, когда речь идёт о какой-то конкретной сфере общественных интересов, защите детей, помощи инвалидам и так далее, где голос одного человека может быть более слышимым, чем шёпот целой организации, другое дело — этнокультурная сфера: кто тут "более немец" — целая организация или один какой-то член? Было бы идеально в регулировании такого рода сложных отношений пойти по пути развития экономического законодательства, в частности законодательства об обществах с ограниченной ответственностью, в котором предусмотрено, что учредителями ООО могут выступать на равных как физические, так и юридические лица. Там статус учредителя уравнивает в правах тех и этих и позволяет на основе владения долями ООО распределять полномочия и ответственность, но как разделить полномочия и ответственность в сфере этнокультурного? В этой части Федеральный закон "О национально-культурной автономии" содержал в себе серьёзные и, как выяснилось, трудноразрешимые противоречия. Эти противоречия усугублялись тем, что в статье 2 в качестве принципа указывался такой, как "многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии", то есть все процедуры формирования выборных исполнительных органов всецело отдавались в руки тех, кто создавал НКА. В результате автономии формировались нижестоящими НКА, а власть в них без механизма её обновления и контроля перешла в руки отдельных людей. С течением времени значительная часть НКА превратилась в организации одного человека, всё стало существовать в интересах какого-то руководителя, однажды взявшего в свои руки бразды правления. За прошедшие годы многие НКА пережили серьёзные трансформации и даже деградацию, местные автономии прекратили свое существование, деятельными оставались только структуры, созданные на федеральном уровне, но и они стали со временем объектом своего рода капитализации для тех лидеров, которые видели в национально-культурной автономии общественное приложение к собственному бизнесу. И, увы, сегодня практически нет примеров успешных федеральных национально-культурных автономий, которые бы смогли сплотить свои народы ради важных этнокультурных целей, которые бы динамично развивались, оставаясь деятельными партнёрами государства.

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

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

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

Современное состояние национально-культурных автономий. Институт национально-культурной автономии стал испытывать заметные трудности и стагнацию в своём развитии. Это проявлялось следующим образом.

1. НКА начали терять опору в среде представителей своей национальности. Отсутствие государственного внимания привело к тому, что деятельность организаций целиком концентрировалась вокруг небольших и малобюджетных мероприятий, сплывающих людей дел и задач не было. В национально-культурных автономиях остаются энтузиасты, в основном люди пожилого возраста.

2. Работа с молодёжью — серьёзная проблема для автономий. Те активисты, которые увлеклись этнокультурными проблемами в 90-х годах, в массе своей не смогли и не очень хотели привлекать к жизни НКА молодёжь, видели в новых силах конкуренцию, отказывались принимать и использовать современные формы работы с представителями разных поколений. В частности, Интернет так и не стал для подавляющего большинства автономий средой обитания, хотя большинство членов НКА — это как раз разрозненно живущие представители этнической общности.

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

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

5. Для многих автономий это стало причиной политизации деятельности. Руководители выдвигали требования к государству, совершенно не желая понимать и считаться с объективными обстоятельствами развития нашей страны, отстав от динамики её правовых изменений, выключившись из общегражданского диалога. Политическая риторика заменяла собой нормальную практическую работу, нацеленную на получение конкретного, важного для представителей того или иного народа результата. Всё подменялось демагогией, которая в обществе создавала автономиям негативный имидж.

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

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

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

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

В результате сегодня национально-культурные автономии повсеместно не являются выразителями интересов своего народа, не стали мотором этнокультурного развития своих народов, оказались на обочине гражданского общества страны, не сумели стать ответственными и конструктивными партнёрами государства. В этих условиях, безусловно, институту национально-культурной автономии нужны починка, реконструкция, модернизация, и их нужно проводить по нескольким направлениям: изменить политику государства в отношении национально-культурной автономии, усовершенствовать законодательство о национально-культурной автономии, провести смотр сил самих автономий, внедрив в них с помощью закона демократические процедуры и ротацию кадров.

Причины неэффективности национально-культурных автономий. Почему НКА не стала эффективной формой организации этнокультурного развития народов? Тут целый комплекс причин.

Во-первых, люди, которые в 1996 году с воодушевлением разрабатывали федеральный закон, конечно, надеялись, что он будет в их пользу, что он даст новые возможности для реализации собственных стратегий. У этого круга этнических лидеров не было никакого властного ресурса, никаких административных подпор, они не были включены в полной мере в тогдашний политиче-

ский процесс, но им казалось, что потенциал федерального закона будет важным запускающим механизмом собственных карьер.

Даже в тех автономиях, где к руководству пришли люди с богатым политическим опытом (к таким, безусловно, нужно отнести Владимира Бауэра, возглавившего в декабре 1996 года Федеральную национально-культурную автономию российских немцев: заместитель губернатора Томской области, он был депутатом в составе первой Государственной Думы, а потом работал в должности заместителя министра по делам национальностей Российской Федерации), с течением времени была утрачена скорость развития. Вместо того чтобы созданные на основе разнообразных общественных объединений национально-культурные автономии на местах обрастали активом, осуществляли проекты, в финансовом отношении вставали на ноги, происходило неуклонное разрушение и загнивание этих структур.

Во-вторых, этнокультурные лидеры надеялись, что федеральный закон создаст условия для получения помощи НКА из бюджета. Причём эта помощь виделась как постоянное, стабильное финансирование структур НКА, а не просто отдельных мероприятий. Подобная перспектива взрастила надежды, что с помощью автономии лидеры смогут приумножить собственный финансовый капитал. Во многих НКА к рулю пришли новые русские — этнические бизнесмены, которые хотели, чтобы этнокультурная сфера стала продолжением бизнеса. Эта перспектива способствовала тому, что многие НКА стали своего рода кредитом, бизнесмены взяли автономии на свой кошт в расчёте, что в будущем "предприятие" все равно принесет дивиденды. История ФНКА российских немцев с вставшим во главе её В. Баумгертнером — факт, подтвердивший общее правило.

В-третьих, имелось в виду также и то, что с принятием федерального закона вся этнокультурная жизнь в стране будет введена в понятное русло НКА. Определённо присутствовала идея, что с образованием автономий разного уровня будут упразднены всякие союзы, советы, ассоциации, иные этнокультурные организации. На деле же всё получилось по-другому, оставшись в статусе общественного объединения, НКА не выдерживала конкуренции с давно существовавшими общественными объединениями. Более того, создание НКА, "приватизация" этих автономий активными лидерами привели не к умиротворению страстей, а, напротив, к новому витку противостояния в среде меньшинств. Эта ситуация сохраняется и поныне: многие этнические сообщества раздираемы спорами и противоречиями; организации, созданные в интересах одних и тех же народов, пребывают в борьбе за лидерство, общественное внимание, государственные ресурсы. Например, прекратили своё существование ФНКА армян и корейцев. В споре с ними победили мощные Союз армян России и Ассоциация корейцев России — лидерам этих организаций были не интересны и не нужны национально-культурные автономии. К 16 сентября 2008 года Федеральной регистрационной службой были направлены предупреждения о возможности приостановления деятельности Федеральной ассирийской национально-культурной автономии, Федеральной национально-культурной автоно-

мии казахов России, Федеральной польской национально-культурной автономии "Конгресс поляков в России". Непростой остаётся ситуация в среде еврейских организаций, их в одной только Москве — целых двадцать семь, а автономия влачит жалкое существование. Организации же соревнуются за деньги спонсоров, за гранты.

Потенциал национально-культурной автономии. Можно было бы оставить НКА в том состоянии, в каком они сегодня пребывают, можно было бы, если бы не ряд новых обстоятельств.

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

Второе — внешнеполитический ресурс. Именно различные языки и культуры способствуют созданию благоприятного имиджа России на международной арене. Ни один фестиваль за рубежом не обходится без участия самодельных и профессиональных артистов, в Европе в последнее время растёт внимание к культуре меньшинств, к иммигрантской культуре, всегда был и будет интерес к тому, как выходцы из страны обустроились в чужих краях, в частности в России, как тут чувствуют себя уроженцы Казахстана, Камеруна, Украины или Германии. И достойная жизнь в нашей стране собственных граждан и представителей далёких государств — лучшая пропаганда межэтнического мира, свободы и демократии, чем какая бы то ни было специальная реклама. Стоит ли для мобилизации этого внешнеполитического ресурса создавать новые институты этнокультурного представительства или проще придать импульс развитию национально-культурной автономии?

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

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

Вспомним Олимпиады в Пекине, в Ванкувере. Китай и Канада, как и другие страны, использовали Олимпиаду как повод для демонстрации уникальности своих граждан, их самобытной культуры, этнического багажа, что является достоянием всего человечества. У России впереди своя Олимпиада, и мы, конечно, тоже постараемся показать миру, как сплочённо, дружно живут у нас народы, что этих народов много, что они находятся в развитии. И вновь встает вопрос: для проведения подобных масштабных акций нужно ли создавать новые институты этнокультурного представительства или лучше придать импульс национально-культурной автономии, использовать её как инструмент внутренней политики? Ответ очевиден.

Сегодня меняется законодательство о политических партиях: теперь уже 7 процентов — мягкий, а не жёсткий барьер для того, чтобы партия попала в Государственную Думу или региональный парламент, и политические меньшинства, то есть партии, не набравшие нужного количества голосов, могут быть представлены в депутатском корпусе, участвовать не только в политическом процессе, но и в законотворческом, в публичном обсуждении общественно значимых проблем, что будет им гарантировано благодаря парламентской трибуне. То есть для них стараниями Президента России Д. А. Медведева (а это были его предложения) открываются важные перспективы участия в осуществлении власти в стране.

Меняется порядок выборов в местные органы власти: теперь в них могут участвовать не только политические партии, но и общественные объединения, если они идут в связке с зарегистрированной партией. И здесь мы тоже видим новый шанс для политических меньшинств — они становятся субъектами местной политики, причем не как протестующие или эксперты, а как реальные участники формирования повестки дня местной жизни, как те, кто в результате легитимации способен принимать на себя ответственность за её осуществление.

Возьмём законодательство о коренных малочисленных народах. Благодаря международному праву в нём утвердилась практика законодательного, организационного оформления деятельности народов, их доступа не только к ресурсам, но и к политике своих регионов.

Чрезвычайно важен в этой связи опыт Общественной палаты Российской Федерации. Сегодня этот орган гражданского представительства — постоянный и полноправный участник законодательного процесса: на основании федерального закона Государственная Дума отправляет ему на экспертизу все проекты готовящихся к принятию законодательных актов. То есть обществен-

ность теперь — совокупный участник правотворчества в стране, а не отстранённый наблюдатель. Фактически эти законодательные новации открывают новые возможности НКА: "боковой" вход для этнокультурной (национальной) политики открыт.

Нужно вернуться к здоровой идее равенства в представительстве территорий России и национально-культурных автономий для участия в государственном управлении. Территории, имеющие различный национальный облик, в том числе республики в составе России, а также иные национально-территориальные единицы, можно дополнить, усилить образованиями, которые не связаны с территорией, — национально-культурными автономиями.

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

Такую работу не так уж сложно организовать: количество автономий на региональном и особенно на местном уровне достаточно невелико. Например, в Калужской области действуют четыре региональные национально-культурные автономии, в Башкортостане — девять автономий, включая местные, в Карелии — восемнадцать, столько же в Москве, в Ставропольском крае зарегистрировано двадцать НКА.

Если взять НКА относительно отдельных народов, то, например, мордовских национально-культурных автономий в России (за пределами Мордовии) всего одиннадцать. Объединительной формой работы у них остаётся проведение съездов мордовского (мокшанского и эрзянского) народа. В Саранске 28—31 октября 2009 года прошёл пятый съезд.

Конечно, как только речь заходит о контактах национально-культурных автономий с выборными органами государственной власти, сразу встаёт вопрос о процедуре выборов в самих национально-культурных автономиях. Это значит, что совершенствование законодательства о национально-культурной автономии должно вестись прежде всего именно по линии введения и правового обеспечения процедур избрания руководящего состава, поддержания активной жизнедеятельности местных, региональных и федеральных автономий как участников общего демократического процесса в стране. Кстати, Президент России Д. А. Медведев неоднократно высказывался в пользу того, что и в действующих политических партиях нужно предусмотреть такие демократические процедуры, как ротация руководящих кадров. Может быть, отработку новых социальных технологий имеет смысл начать с такого партнёра государства и политических партий, как НКА?

Как установить демократические процедуры в среде этнокультурных организаций, если в нашей стране было достигнуто такое важное завоевание, как отказ от записи в паспорте, ином документе, удостоверяющем личность, о национальности (этнической принадлежности)? Федеральный закон предусматри-

вает самоорганизацию граждан в национально-культурные автономии. Это значит, что воля и желание каждого из нас идентифицировать себя с конкретным российским народом — тоже часть демократического процесса в России. Это в советское время мы были государством приписаны к той или иной национальности. Теперь наше государство не занимается нашей идентификацией, мы пошли по пути большинства стран мира, в которых нет и никогда не было подобной практики, но этот путь мы, что называется, не прошли до конца.

Многие полиэтнические государства современного мира вовсе не хотят отказываться от своей полиэтничности. Гражданин волен сам определять свою национальность, но государство должно доподлинно знать, сколько и какие у него национальности. Например, в Чехии действует закон о национальных меньшинствах. В его развитие в 2005 году было принято постановление Правительства Чешской Республики, где названы официально признаваемые государством меньшинства, имеющие особый правовой статус в стране. Наряду с болгарским, хорватским, венгерским, немецким, польским, цыганским, русинским, греческим, словацким, сербским меньшинствами там присутствуют русские и украинцы. Их представители входят в совещательный орган при правительстве, а общественные организации получают помощь от государства для удовлетворения этнокультурных нужд граждан.

Большой положительный опыт накоплен в Венгрии. В 1993 году там был принят закон о правах национальных и этнических меньшинств, в котором провозглашается, что гармоничное сосуществование национальных (этнических) меньшинств с национальным большинством является составным элементом международной безопасности. В акте подчёркивается, что учитывая, что органы самоуправления создают основу демократической системы, Национальное Собрание рассматривает создание органов самоуправления меньшинств, их деятельность и достижения культурной автономии как одну из основных предпосылок к укреплению специфических прав меньшинств. В соответствии с законом в Венгрии создана стройная система самоуправления меньшинств — от местного территориального до всевенгерского.

У нас же нет не только высокого ранга уполномоченных по проведению национальной политики, у нас даже нет исходной информации о состоянии всей этой сферы. Так, на сайте ответственного за проблемы российских народов Министерства регионального развития самые "свежие" данные о национально-культурных автономиях — это данные за 2007 год. Между тем опыт зарубежных полиэтнических стран однозначно указывает: работа с проживающими народами должна вестись в систематическом русле и начинать строить её следует с такого простого фундамента, как составление списка народов, которые официально признаются государством как меньшинства. На этом строится внутренняя политика Чехии, Венгрии, Румынии. В Румынии все национальные меньшинства, а их девятнадцать, имеют своего представителя в Собрании депутатов Парламента Румынии. В современной Эстонии воспроизвели закон о меньшинствах 1925 года, установив, что культурные самоуправления могут создавать лица, относящиеся к немецкому, русскому, шведскому и еврейскому

национальным меньшинствам, а также к национальным меньшинствам, численность которых превышает три тысячи человек. Этот опыт взят ещё из XIX века, когда формировались первые европейские идеи национально-культурной автономии.

Подобный подход закреплён в Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, которая была принята 5 ноября 1992 года, и в принятой Советом Европы 1 февраля 1995 года Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Причём хартия однозначно заявляет, что термин "региональные языки или языки меньшинств" означает языки, которые традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства, и отличаются от официального языка (языков) этого государства. Они не включают в себя ни диалекты государственного языка (языков) этого государства, ни языки мигрантов.

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

Сейчас в международном праве сохраняется принцип единства и территориальной целостности государства, а не народа или этнической группы. Однако защита меньшинств — это защита демократического устройства государства, она имманентно связана с такими институтами современного общества, как плюрализм мнений, многопартийность, свобода печати. Наконец, она воспринимается как категория, парная федерализму: нет и не может быть субсидиарности в отношениях центра и отдельных частей государства, если в этом государстве подавляются права меньшинств.

Конечно, нужно и в России определить список национальных меньшинств. Сегодня подход ученых, например, в США базируется на следующем принципе: к меньшинствам следует отнести те общности, которые составляют более одного процента населения, то есть для США это три миллиона человек. В России все этнические группы, составляющие более одного процента населения, имеют свои территориальные образования. Значит, нам нужно идти своим путём и, может быть, использовать такой принцип: отнести к национальным меньшинствам общности, которые по своей численности превосходят коренные малочисленные народы (это определение признано на международном уровне). Кстати, это позволит избежать такой непростой, способной вызвать раздор темы, как определение коренных и некоренных народов. Для российских немцев, например, это важный вопрос: прожив в России более двух столетий, российские немцы не хотят числиться пришлыми, они ощущают себя и в поведении, и в образе жизни, и в идентификации коренным народом нашей страны, считая родиной — Россию.

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

Так как же определять список? Федеральный — на основе федеральных национально-культурных автономий, региональный — на основе региональных НКА, местные — на основе местных НКА. Такой список будет, возможно, большим, но и Россия велика, и проблем у неё много.

Ключ к развитию института национально-культурной автономии — это, конечно, совершенствование законодательства с целью укрепления демократических процедур в национально-культурной автономии. Это важная предпосылка для формирования на основе существующих НКА списка национальных меньшинств, а также этнокультурного представительства в Совете Федерации. Но вся конструкция будет нежизнеспособной, если не будут решаться финансовые вопросы.

Разве нормально, что на практике дело обстоит так, как это описывают общественники? "Мы за семь лет своего существования не смогли получить ни копейки бюджетной на своё становление, — говорил в 2004 году руководитель Эссентукской городской греческой НКА Яков Полиев. — Тем не менее рук не опускаем. Существует исключительно на пожертвования спонсоров". Это публичное высказывание сегодня в частных беседах повторяют многие руководители НКА и в регионах, и в Москве.

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

В 2009 году Федеральным законом "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О национально-культурной автономии" было установлено, что национально-культурные автономии смогут получать средства из бюджетов всех уровней, включая региональный и местный бюджеты.

Финансирование — один из фундаментальных вопросов деятельности НКА, но он сопряжён с рисками, поскольку, с одной стороны, без финансирования никакую деятельность вести не удаётся, а с другой стороны, как только начинается постоянное финансирование, сразу обнаруживаются "профессиональные" корейцы, грузины, армяне, азербайджанцы, российские немцы, которые готовы оседлать денежные потоки и к кормушке не подпускать никого,

кроме своих родственников. В связи с этим просто вредно отступать от Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Он, как известно, предусматривает единственный способ получить бюджетные деньги — участвовать в тендере. Проектная работа, когда нужно всякий раз бороться за финансирование, — полезный стимул для этнокультурной жизни. Здесь уже накоплен большой опыт организациями российских немцев, которые провели тысячи мероприятий благодаря разработке проектов и выделению на их проведение бюджетных средств. Конечно, огромную роль сыграло то, что в отношении российских немцев действует федеральная целевая программа, в рамках которой, правда, нет никакой раздачи денег, а оценивается качество заявок и искусство оформления конкурсных документов. Можно использовать этот опыт и для поддержки других народов России, оставляя при этом возможность привлечения средств этнического бизнеса и благотворительность.

В то же время успешным автономиям можно и нужно оказывать содействие в финансировании организационных расходов. Необходимо расширить возможности бюджета, чтобы на деньги, выделяемые на проект, можно было бы закупать оргтехнику, оплачивать бухгалтерские счета, аренду помещений, транспорт и так далее. Сейчас, как известно, эти возможности более чем скромные — их фактически хватает только на зарплату работников, занятых в реализации проектов.

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

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

Федеральный закон "О национально-культурной автономии" следует дополнить такими положениями, которые открывали бы НКА возможности для ведения собственной коммерческой деятельности, чтобы всякого рода курсы, школы выходного дня, мастерские, бюро услуг и так далее, организованные при НКА, могли бы приносить прибыль и использоваться в последующем для этнокультурной работы, для акций гуманитарного свойства.

Состояние национально-культурных автономий народов России, их потенциал можно и нужно использовать на благо нашей страны. Для этого следует предпринять следующие меры.

Следует усовершенствовать Федеральный закон "О национально-культурной автономии", и в первую очередь в части установления понятного алгоритма

создания НКА, определения статуса её членов, порядка выборов. На местном уровне членами НКА должны быть только физические лица — граждане Российской Федерации, относящие себя к определённой этнической общности, движимые стремлением объединиться для развития своих традиций и культуры. На уровне субъектов Федерации НКА должны формироваться из коллективных членов — местных автономий, на федеральном уровне — из региональных НКА. Это позволит создать простую и чёткую структуру всей конструкции института национально-культурной автономии. Федеральные НКА подлежат расформированию, если нет региональных НКА, региональные упраздняются, если нет местных автономий.

Следует определить порядок оказания государственной помощи институту национально-культурной автономии. Для реализации этнокультурных проектов должны приниматься местные, региональные и федеральные программы. Участие в них как национально-культурных автономий, так и иных организаций — исключительно на конкурсной основе. Можно определить защищённый объём средств для НКА по подобию того, как это делается сейчас для поддержки малого бизнеса. Например, 20 процентов тендеров в Москве проводится только среди организаций малого предпринимательства. Так же стоит поступить и в отношении национально-культурных автономий, выделив им долю в госзакупках. Существенной государственной преференцией для национально-культурных автономий различного уровня может стать бесплатное или льготное выделение помещений для ведения профильной деятельности.

Следует установить льготный режим налогообложения тем автономиям, которые реализуют социально значимые проекты. Назрела необходимость расширить перечень статей расходов НКА в рамках реализации проектов на средства государственного или муниципального бюджета. Для этого следует разрешить обновлять основные фонды за счёт проектов, оплачивать организационные расходы, что обеспечит стабильность существования НКА, преемственность их деятельности, возможность накопления средств благодаря своей деятельности для последующего расширения их гражданской активности.

Необходимо внести изменения в федеральный закон, которые разрешили бы НКА заниматься коммерческой деятельностью с обязательным последующим использованием прибыли для целей этнокультурной деятельности.

На основе существующих национально-культурных автономий следует сформировать список национальностей, который будет являться основой для создания новых представительных органов и будет пересматриваться раз в пять — десять лет. Представительные этнокультурные органы должны формироваться на каждом из уровней государственного и муниципального управления: на местном уровне — при органе местного самоуправления, на региональном — при законодательном собрании субъекта Федерации, на федеральном — при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Л. М. МЕЛЬНИК,
*заместитель руководителя Центра
национальных проблем образования
Федерального института развития образования
Министерства образования и науки
Российской Федерации*

По данным переписи населения 2002 года, в России проживает 145 миллионов 200 тысяч человек, из них 2 миллиона 900 тысяч — украинцы, это 2 процента. Украинцы интегрированы в общественно-политическую жизнь России, они широко представлены во всех сферах социальной деятельности, в сфере обслуживания, в науке, образовании, государственных органах управления. Их уровень образовательной и профессиональной подготовки, который выше среднего по стране, обеспечивает им довольно высокую социальную мобильность и социальный статус в российском обществе. Граждане Российской Федерации украинского происхождения составляют значительный процент в культурно-художественной, политической и управленческой элите России.

В России сегодня растёт интерес общественности к истории, жизни, экономике, науке, культуре, образованию Украины. Появляются публикации о забытых на Украине учёных украинского происхождения, о современных деятелях общественного национально-культурного движения, также неизвестных на Украине.

Украинцы составляют большую долю в численности населения, проживающего в республиках Башкортостан, Карелия, Коми, Татарстан, в Западной Сибири, на Дальнем Востоке, в Воронежской, Курской, Ростовской, Оренбургской областях, в Краснодарском, Ставропольском краях и так далее. Об этом свидетельствует деятельность украинских общественных объединений, которых, по статистическим данным на 2010 год, на территории Российской Федерации действует около ста.

Почти в каждой организации украинцев России есть художественные коллективы, детские вокальные ансамбли, музыкально-литературные салоны, кружки вышивания, росписи по дереву, фольклорно-этнографические, народные хореографические ансамбли и так далее. В субъектах Российской Федерации и ряде городов при общественных организациях украинцев работают воскресные школы без юридического статуса, в которых изучаются украинский язык и предметы украиноведческого цикла.

Общественные организации украинцев в России свою деятельность осуществляют в рамках российского законодательства и уставов своих организаций. Многие из них имеют официальную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, некоторые не прошли перерегистрацию, но продолжают свою деятельность. Образование, возобновление и организационное оформление общественных организаций украинцев в России активно проводится в настоящее время. Все реально существующие общественные организации украинцев Российской Федерации входят в две федеральные структу-

ры: Объединение украинцев России и Федеральную национально-культурную автономию украинцев России. Федеральная национально-культурная автономия украинцев России была создана на учредительном съезде 27 марта 1998 года на основании решения четырёх региональных национально-культурных автономий: украинской национально-культурной автономии Пензенской области, национально-культурной автономии украинцев Камчатки, украинской национально-культурной автономии Ханты-Мансийского автономного округа и национально-культурной автономии украинцев Республики Карелия.

Федеральная национально-культурная автономия украинцев России была зарегистрирована Министерством юстиции Российской Федерации 15 мая 1998 года, регистрационный № 3517. Сведения о данной организации были внесены в Единый государственный реестр юридических лиц 18 февраля 2003 года. Согласно Уставу ФНКА украинцев России её основными целями являлись содействие решению вопросов сохранения национальной самобытности украинцев России, родного языка, национальной культуры украинцев и организация школьного образования украинцев. Федеральную организацию возглавили сопредседатели Василий Бабенко (Уфа) и Валерий Семененко (Москва), избранные соответственно на IV конгрессе ОУР и III съезде ФНКА 10 апреля 2005 года.

Москва, как мегаполис России, является одним из центров сохранения и развития украинской культуры. Сегодня в Москве есть несколько реально действующих общественных объединений: общество украинской культуры "Славутич", председатель Василий Антонив, академик РАМН; Организация украинского национального движения, председатель Виктор Гуменюк; региональная общественная организация "Украинский исторический клуб", председатель Оксентий Онопенко; региональная общественная организация "Украинцы Москвы", сопредседатели Виктория Скопенко и Виктор Гиржов. В деятельности общественных организаций украинцев используются различные формы работы. Это и международные научно-практические конференции, и международные конгрессы, и фестивали, и презентации, и "круглые столы", и так далее.

Наиболее активными общественными организациями украинцев в России являются некоммерческое партнёрство "Деловой клуб "Украина — Санкт-Петербург", председатель Валерий Крапивка; украинская община Башкортостана "Кобзарь", председатель Владимир Дорошенко; карельское общество украинской культуры "Калина", председатель Лариса Скрипникова; национально-культурная автономия украинцев Мурманской области, председатель Наталья Литвиненко-Орлова; украинская национально-культурная автономия города Казани, председатель Владимир Любченко; украинская национально-культурная автономия города Набережные Челны, председатель Михаил Кулиш; Нижнекамская городская НКА "Украинское общество "Вербиченька", председатель Евгений Савенко; общественная организация "Криница" Хабаровского края, председатель Наталья Романенко.

Практика показывает, что, оформляясь организационно, украинцы в России стремятся достичь реальной возможности отстаивать свои конституционные права по удовлетворению этнокультурных и образовательных потребностей. Деятельность обществ направлена прежде всего на поддержание и развитие украинской культуры, образования, языка, на наиболее полное удовлетворение национально-культурных потребностей местного украинского населения. Эта работа фактически осуществляется силами и на средства общественных национально-культурных организаций украинцев.

Нужно отметить, что не все организации эффективно работали. 24 ноября 2010 года Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил иск Министерства юстиции Российской Федерации о роспуске Федеральной национально-культурной автономии украинцев России в связи с выявлением в результате плановой проверки нарушений в хозяйственной деятельности. Кроме того, иск Минюста базировался на жалобе активиста фонда "Родина" Николая Журавлёва, который заявлял, что ФНКА украинцев России ведёт политическую деятельность, прославляет бандеровцев и выливает негатив на Россию. Со слов посла Украины в Российской Федерации Владимира Ельченко, на заседании пресс-клуба Министерства иностранных дел России вопрос закрытия ФНКА украинцев России является постоянным предметом диалога украинских и российских дипломатов разного уровня. Судебное решение не может быть опротестовано, но посол не исключает, что закрытая организация может вернуться к своей деятельности путём изменения устава или её перерегистрации, что предусмотрено российским законодательством.

Образование украинцев в России. В настоящее время в Республике Башкортостан функционирует пять общеобразовательных учреждений, в которых изучаются украинский язык и литература, история Украины, и три воскресные школы. В Уфе имеется филиал Московского государственного открытого педагогического университета им. М. Шолохова, в котором регулярно проводятся курсы повышения квалификации учителей общеобразовательных школ, преподающих предметы украиноведческого цикла. На базе филиала осуществляется межгосударственная стажировка, где стажировются учителя русского языка, преподающие в школах Украины, а в Нежине и Киеве стажировются учителя украинского языка, преподающие в школах Республики Башкортостан.

В данном филиале функционирует научно-методический центр по изучению славянских культур (история, этнография, культура, украинский, белорусский и русский языки) с хорошо технически оснащённой библиотекой, с источниками на украинском языке. В Российской Федерации это единственный центр, где системно и регулярно создают условия для удовлетворения потребностей в изучении украинского языка и литературы. Необходимо обратить внимание на работу этого центра с целью сохранения накопленного опыта.

По указу Президента Республики Башкортостан М. Г. Рахимова на базе села Золотоношка Стерлитамакского района был создан историко-культур-

ный центр украинцев Башкортостана. Музею украинской воскресной школы им. Т. Шевченко (г. Уфа) присвоено звание "Школьный музей" (исторический) Министерством образования Российской Федерации. В Республике Татарстан создан хоровой коллектив "Вербиченька" и молодёжный кружок "Лелеки" для изучения украинского языка. В Воронежской области есть образовательные учреждения, в которых изучаются украинский язык и предметы украиноведческого цикла, это Воронежский государственный университет, воронежская общеобразовательная средняя школа № 91, богучарская школа-интернат им. Т. Шевченко. В городе Петропавловске-Камчатском создан украинский воскресный класс на базе общеобразовательной средней школы № 7. В Тюменской области открыта украинская воскресная школа "Веселка". В Ханты-Мансийском автономном округе открыта украинская воскресная школа, где работают кружки по изучению украинского языка. В Ямало-Ненецком автономном округе работает Сибирское представительство Межрегиональной академии управления персоналом, где изучаются украинский язык и литература, история Украины, украиноведение. При Московском государственном лингвистическом университете работает лицей № 1555, где изучаются украинский язык и литература. В Библиотеке украинской литературы в Москве работают бесплатные курсы по изучению украинского языка для взрослых.

В девяти вузах России изучаются украинский язык и литература: в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова, Московском лингвистическом университете, Московском институте международных отношений, в Дипломатической академии МИД России, в Воронежском, Красноярском, Тюменском университетах и Уфимском педагогическом университете.

В Новосибирском пединституте введена специализация "украинский язык и литература" на филологическом факультете. Тюменский университет произвёл набор на специальность "украинский язык и литература", планируется открытие украинского отделения на филфаке Томского пединститута.

В Российской Федерации, по данным Всероссийской переписи населения 2002 года, общее количество украинцев составляет 2 миллиона 942 тысячи 963 человека, при этом 76,5 процента — городское население и 23,5 процента — сельское. Наибольшее число украинцев проживает в Москве — 253 600 человек, Тюменской области — 211 400 человек, Московской области — 147 800 человек, Краснодарском крае — 131 800 человек, Ростовской области — 118 500 человек, Приморском крае — 94 100 человек, Санкт-Петербурге — 87 100 человек, Воронежской области — 73 700 человек.

Среди республик и автономных областей, где проживает наибольшее число украинцев, можно выделить следующие субъекты Российской Федерации: ХМАО — 123 238 человек, ЯНАО — 66 080 человек, Коми — 62 115 человек, Башкортостан — 55 249 человек, Якутия — 34 633 человека, Татарстан — 24 016 человек, Карелия — 19 248 человек, Удмуртия — 11 527 человек.

В Российской Федерации действует свыше девяноста украинских общественно-культурных объединений, среди которых Общество украинской культуры Карелии, Общество им. Т. Шевченко (г. Санкт-Петербург), "Перевесло" (г. Воронеж), Новороссийское культурно-просветительское общество "ГУК", Общество украинской культуры Кубани (г. Краснодар), Центр украинской культуры (г. Сочи), "Проминь" (г. Самара), "Криница", "Кобзарь" (г. Уфа), Украинское культурно-просветительское общество им. Т. Шевченко (г. Оренбург), "Серый клин", "Просвета" (г. Омск), "Едына родына" (г. Сургут), многочисленные общества украинской культуры в Тюмени, Тобольске, Ялуторовске, Ишиме, Нижневартовске, Нефтеюганске, Когалыме, Лангепасе, Радужном, Надыме, Новом Уренгое, Ноябрьске, Муравленко, Владивостоке, Спасске, Уссурийске, Воркуте, Сыктывкаре, Ухте, Печоре, Усинске и других городах.

Интересно сравнить статистические данные за 2008/09 учебный год по изучению украинского языка в России и русского языка на Украине.

Официальное количество россиян на Украине — 8 334 141 человек, официальное количество украинцев в России — 2 942 961 человек;

дошкольные учебные заведения с русским языком воспитания — 983, количество детей в них — 164 027, дошкольные учебные заведения с украинским языком воспитания — 0;

общеобразовательные учреждения с русским языком обучения — 1199, общеобразовательные учреждения с украинским языком обучения — 0;

украинские общеобразовательные учреждения с русским и украинским языками обучения — 1755, российские общеобразовательные учреждения с русским и украинским языками обучения — 0;

количество учеников, обучающихся на русском языке в общеобразовательных учреждениях, — 779 423, количество учеников, обучающихся на украинском языке в общеобразовательных учреждениях, — 0;

количество учеников, изучающих русский язык как предмет, — 1 292 518, количество учеников, изучающих украинский язык как предмет, — 205;

количество учеников, изучающих русский язык факультативно или в кружках, — 165 544, количество учеников, изучающих украинский язык факультативно или в кружках, — 100;

профессионально-технические учебные заведения на русском языке обучения — 35, профессионально-технические учебные заведения на украинском языке обучения — 0;

украинские профессионально-технические учебные заведения на русском и украинском языках обучения — 113, российские профессионально-технические учебные заведения на русском и украинском языках обучения — 0;

общее количество учеников в профессионально-технических учебных заведениях с русским языком обучения — 51 685, общее количество учеников в профессионально-технических учебных заведениях с украинским языком обучения — 0;

общее количество студентов с русским языком обучения в высших учебных заведениях I—II уровней аккредитации — 59 656, общее количество студен-

тов с украинским языком обучения в высших учебных заведениях I–II уровней аккредитации — 0;

общее количество студентов с русским языком обучения в высших учебных заведениях III–IV уровней аккредитации — 395 186, общее количество студентов с украинским языком обучения в высших учебных заведениях III–IV уровней аккредитации — 0;

издано учебников на русском языке на средства из государственного бюджета Украины — 1 555 500 экземпляров стоимостью 18 616 200 гривен, издано учебников на украинском языке на средства из государственного бюджета России — 0;

издано украинско-русских терминологических словарей на средства из государственного бюджета Украины — 125 000 экземпляров стоимостью 1 500 000 гривен, издано украинско-русских терминологических словарей на средства из государственного бюджета России — 0;

использовано средств из бюджетов всех уровней Украины на содержание учебных заведений с русским языком обучения — 3 195 634 300 гривен, использовано средств из бюджетов всех уровней Российской Федерации на содержание учебных заведений с украинским языком обучения — 0.

А. В. ПОЗДНЯКОВ,

*главный советник отдела по взаимодействию
с общественными и религиозными организациями
Департамента культуры
Правительства Российской Федерации*

В 2011 году исполняется пятнадцать лет с момента принятия и вступления в силу Федерального закона "О национально-культурной автономии". Для политики срок немалый, для истории — миг. Оправдались ли надежды его разработчиков? Этого ли добивались те, для кого он создавался? Что собой представляет национально-культурная автономия теперь — пятое колесо в телеге, причём даже не запасное, без которого можно обойтись, или надёжный инструмент государства при реализации государственной национальной политики?

Прежде чем ответить на поставленные вопросы, необходимо вспомнить, что Государственный комитет Российской Федерации по делам федерации и национальностей приступил к разработке законопроекта "О национально-культурной автономии" в очень непростое время — в ноябре 1993 года, когда страна ещё не успела отойти от шока, вызванного кризисом государственной власти, когда срочно требовалось найти универсальный инструмент реализации государственной национальной политики. Рецепт решения национального вопроса, как казалось, лежит на поверхности — это хорошо забытая новация: национально-культурная автономия (НКА). Разработчики успешно решили непростые задачи по формулированию понятия "национально-культурная автономия", определили принципы её функционирования и пришли к согласию со всеми заинтересованными участниками законотворческого процесса по, пожалуй, главному предмету споров — для кого

создаётся этот новый общественный институт. К работе помимо основных исполнителей — государственных служащих были привлечены эксперты, лидеры национальных общественных движений, использовался как современный международный опыт, так и исторические материалы. Итогом этой во всех смыслах большой работы стало появление к концу 1995 года первой редакции законопроекта "О национально-культурной автономии", который тогда же и был принят в первом чтении. К сожалению, при принятии законопроекта в последующих чтениях его концепция была разрушена, так как объектом действия НКА признавались все этнические общности, вне зависимости от формы их расселения, статуса на той или иной территории, возможностей реализации культурных и образовательных потребностей, условий сохранения и развития национальных традиций, языка и культуры.

С выходом закона в 1996 году споры вокруг понятия национально-культурной автономии и механизмов её реализации потеряли свою остроту, и начал набирать обороты процесс создания местных НКА. К сожалению, только гораздо позднее, в 2003 году, первоначальная формулировка определения НКА, закреплённая законом, была изменена. Теперь национально-культурную автономию определяют как форму национально-культурного самоопределения, представляющую общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности.

Самая главная идея закона — национально-культурная автономия необходима только для тех этнических общностей, которые оказываются в силу определённых обстоятельств в ситуации национального меньшинства.

Вторая основная идея, заложенная в законе, — это идея государственной поддержки образуемого института. В соответствии с законом "Об общественных объединениях" общественные объединения за редким исключением лишены возможности получения государственной поддержки. Следовательно, НКА — особый вид общественного объединения, в существовании которого государство заинтересовано и готово нести расходы, для того чтобы его граждане могли реализовать свои национально-культурные потребности, а это в свою очередь создаст предпосылки для формирования цивилизованных межнациональных отношений.

Здесь надо сделать небольшое, но важное пояснение. Факт появления закона уже сам по себе, безусловно, является гарантией поддержки государством НКА, но формулировка "может оказывать поддержку", прописанная в законе, — это уступка законодателя мощнейшему бюрократическому прессингу, что, собственно, позволяет органам государственной власти уклоняться от обязательств реальной государственной поддержки. На наш взгляд, это и объясняет, почему всеобщее ликование среди национальных общественных объединений сменилось впоследствии некоторым унынием и скепсисом.

Процесс формирования системы НКА снизу доверху занял около трёх лет. Первые федеральные национально-культурные автономии стали регистрироваться в 1998 году: появились ФНКА российских немцев, украинцев, корейцев, азербайджанцев, евреев и так далее. Позднее возникла пауза, и к началу

2003 года эту форму национально-культурного самоопределения выбрали порядка тридцати этнических общностей, было создано около двухсот национально-культурных автономий разного уровня, от местного до федерального. Затем триумфальное шествие стало замедляться, что связано, скорее всего, со следующим явлением.

Принятие Федерального закона "О национально-культурной автономии", безусловно, стало знаковым событием для России. Государство и российское общество в лице прежде всего нерусских народов получили универсальный инструмент, которым, однако, не сумели в должной мере воспользоваться. Государство (федеральный центр) посчитало свою задачу выполненной и не озаботилось той самой государственной поддержкой, ради которой, собственно, и создавалась сама система НКА как инструмент государственной национальной политики. Развивать свою культуру и национальное образование, создавать СМИ на национальных языках национальные общественные объединения могут и на собственные средства — богатые люди есть и среди российских азербайджанцев, и среди российских корейцев. Если на региональном уровне органы государственной власти, наверное лучше понимая суть закона, худо-бедно оказывают поддержку реализации гражданами своих национально-культурных потребностей, то на федеральном уровне всё утонуло в бюрократическом понимании основ государственной национальной политики. Реального финансирования потребностей ФНКА за весь период действия закона практически не было. Повседневное, а тем более рассчитанное на перспективу взаимодействие с федеральными органами государственной власти осложнялось бесконечными реорганизациями и Миннаца России, и соответствующих структурных подразделений других ведомств. Не приходится говорить и о последовательной кропотливой работе с каждой ФНКА, имеющей свою специфику.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Минрегионе России (ранее был при Правительстве Российской Федерации) на протяжении почти всего своего существования не имел возможности оперативно реагировать на возникающие насущные проблемы, связанные с национально-культурным развитием этносов, к которым причисляют себя граждане Российской Федерации, выбравшие форму НКА за основу объединения своих усилий в указанной сфере.

Кроме того, было бы нелишним пояснить, что НКА задумывалась не только как инструмент государственной политики, предполагалось, что это будет некий институт гражданского общества, объединяющий усилия всех общественных объединений, созданных гражданами определённой этнической общности. Именно с этим "объединением объединений" и должно работать государство в сфере решения проблем этнокультурного развития этноса, внутри этого объединённого сообщества и должны формироваться основные цели и задачи национально-культурных автономий: решение вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной

культуры. И только после этого возможен предметный диалог с государством об оказании содействия.

К сожалению, на практике идея национально-культурной автономии не только не сплотила многочисленные национальные общественные объединения ради святых целей, но в ряде случаев внесла, так сказать, раздрай и шатание в понимание идеологического и организационного места НКА в развитии этнической общности. Одни лидеры общественных объединений восприняли новый общественный институт как посягательство на свои права, другие — как некий ярлык государства на княжение с требованием признания своего верховенства в решении всех вопросов. И как правило, в обоих случаях сложный комплекс решения проблем этнокультурного развития этнической общности оказывается в заложниках личных амбиций лидеров. В конечном итоге всё это привело к формированию сложной системы взаимодействия общественных объединений между собой и с органами государственной власти. На наш взгляд, на сегодняшний день можно выделить четыре основные модели взаимодействия НКА и, так сказать, обычных национальных объединений.

Первая. Мощное общественное объединение включает в себя НКА в качестве составной части или направления своей работы, при этом все формальности при создании НКА, естественно, соблюдаются. По этому пути уверенно идут армяне России.

Вторая. НКА существует параллельно со значительным по влиянию общественным объединением, обе организации строят свою работу "не замечая" друг друга, но при этом и не конфликтуя открыто. Это условно можно назвать азербайджанским вариантом.

Третья. НКА не только не взаимодействует, но и в чём-то противостоит основной крупной национальной общественной организации, которая в свою очередь работает на "поле" НКА. Такое взаимодействие характерно для общественных объединений российских немцев.

Четвёртая. НКА точно определяет своё место в соответствии с законом и, не вступая в конфликты, взаимодействует с основными общественными объединениями исходя из своих задач, определённых законом. Это путь, которого до последнего времени придерживалась Федеральная еврейская национально-культурная автономия.

Как мы видим, ни одна из этих моделей не соответствует задумкам разработчиков закона.

Ещё одной болезнью роста НКА можно назвать их желание объять необъятное. Помимо задач национально-культурного развития автономии пытаются решать вопросы, связанные с миграцией, правозащитной деятельностью, взаимодействием с иностранными представительствами, трудоустройством земляков, борьбой с экстремизмом, взаимодействием с политическими партиями, формированием союзного государства, поддержкой этнического бизнеса, реабилитацией репрессированных народов, международными конфликтами и так далее. В этом не было бы ничего особенно предосуди-

тельного, если бы от такой деятельности не страдало основное дело — решение проблем удовлетворения национально-культурных потребностей представителей данной этнической общности, проживающих в России, для которых и задумывалась НКА.

Кстати, это, как правило, хорошо заметно во время отчётно-выборных кампаний в общественных объединениях. За праздничными рапортами, приветствиями, концертами, полемикой с оппонентами не просматривается глубокая аналитическая работа руководства общественных объединений по реализации уставных целей. Обращаясь к органам государственной власти с различными просьбами и требованиями, мало кто из общественных объединений в документах съездов и конференций предлагает приемлемые для совместной реализации подготовленные проекты — я подчёркиваю: приемлемые и подготовленные (просчитанные) проекты. Понятно, что сценарий отчётно-выборных мероприятий в принципе не должен отличаться разнообразием, это обычный рабочий, а точнее, технический момент: отчитались, переизбрали, наметили планы на следующий отчётный период. Однако, как показывает опыт, сопровождаются эти съезды либо всеобщим славословием руководства организации, либо всеобщим гвалтом междоусобной борьбы. В обоих случаях им не до конструктивного анализа проделанной работы и тем более не до планов возможного взаимодействия с государственной властью.

Если говорить о национальных общественных объединениях, не являющихся НКА, то, на наш взгляд, в их деятельности находят отражение общие плюсы и минусы общественных объединений Российской Федерации. Отчасти это можно объяснить проблемами становления гражданского общества в стране в целом, а отчасти менталитетом представителей разных этнических общностей.

Как правило, лидеры общественных движений не только не консолидируют усилия по взаимодействию с органами государственной власти Российской Федерации, причём на всех уровнях, но даже и не координируют эту работу, хотя взаимодействие может дать хорошие результаты и, безусловно, отразится на уровне и качестве государственной поддержки национально-культурного развития этнических общностей.

Учитывая, что, как правило, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации более качественно ведут работу по реализации государственной национальной политики, на наш взгляд, общественным объединениям необходимо обращать больше внимания на работу своих региональных отделений, где, по сути, и ведётся основная работа по реализации уставных целей.

До сих пор слабой является работа по поиску, укреплению и развитию внутренних, если так можно сказать, резервов и возможностей этнической общности. Именно это и может стать той базой, на которой должна строиться работа, направленная на удовлетворение этнокультурных потребностей, возрождение национальных традиций, развитие культуры и системы национального об-

разования в России. Именно опора на собственные силы, а не надежда хоть и на родственного, но всё же иностранного доброго дядю.

В целях сохранения этнокультурного многообразия и укрепления гражданской солидарности особое значение сегодня приобретает справедливость и практическая осуществимость закреплённых в действующем законодательстве соответствующих норм, а также государственная политика, направленная на поддержку этнокультурного развития народов России. Поддержка этнокультурного развития народов России наряду с укреплением гражданского единства российской нации — это сегодня две ключевые цели реализации государственной национальной политики.

Е. А. МИХАЛЁВА,
*генеральный директор Федеральной еврейской
национально-культурной автономии*

Федеральная еврейская национально-культурная автономия (ФЕНКА) создана в 1999 году. На данный момент в её состав входят сорок две региональные автономии и пять местных, образованных в регионах, не имеющих региональных еврейских национально-культурных автономий (ЕНКА).

Миссия ФЕНКА — содействие формированию толерантности в гражданском обществе России путём эффективного взаимодействия с государством, развитие межнационального диалога и укрепление еврейской общины.

В последние годы наблюдается активизация работы государственных органов — Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания — и Общественной палаты Российской Федерации, направленной на привлечение общественных организаций к участию в разнообразных проектах административной реформы в Российской Федерации (функционирование Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Минрегионе России, консультативных и общественных советов при Государственной Думе, Совете Федерации, Общественной палате и так далее), а также интерес общин к созданию местных и региональных ЕНКА.

Причинами этого являются стремление государства упорядочить свои взаимоотношения с национальными общинами (НКА — законодательно установленная форма отношений власти с национальными меньшинствами как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях); возможность представлять интересы общины перед властью; перспективы получения средств; повышение статуса общины через контакты с властями (посещение государственными чиновниками мероприятий общины, участие лидеров общины в мероприятиях, проводимых властными структурами).

Немного статистики. На начало марта 2004 года членами ФЕНКА являлись семь региональных автономий, на данный момент — сорок семь автономий. Наиболее активно создание местных и региональных ЕНКА происходило в 2005—2006 годах. Явно прослеживающееся с 2007 года снижение количества региональных автономий, вступающих в состав ФЕНКА, связано с тем, что в наиболее активных регионах автономии уже созданы и являются членами

ФЕНКА, процесс же создания новых местных и региональных автономий замедляется в связи с низкой активностью местных общин, проблемой лидерства, а также с проводимыми реорганизациями регистрирующих органов и приостановкой на этом основании регистрации новых автономий.

В деятельности Федеральной еврейской национально-культурной автономии за отчётный период можно выделить шесть основных перспективных направлений.

1. Построение эффективного диалога с органами государственной власти Российской Федерации: лоббирование интересов еврейской общины; активное участие в работе Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Министерстве регионального развития Российской Федерации, консультативных и общественных советов при Государственной Думе, Совете Федерации и Общественной палате; участие в работе Межведомственной комиссии по взаимодействию с национальными общественными объединениями; взаимодействие с Министерством регионального развития Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации.

2. Поддержка деятельности автономий — членов ФЕНКА посредством привлечения средств (фандрайзинг). Составной частью этого направления является проведение конкурсов проектов региональных и местных ЕНКА. В данный момент проходит шестой такой конкурс. Кроме того, по отдельным проектам осуществляется разовая поддержка ЕНКА.

3. Создание эффективной инфраструктуры, материальная и юридическая поддержка регистрации новых местных и региональных ЕНКА.

4. Поддержка и продвижение специальных пилотных проектов ФЕНКА, направленных на развитие еврейского образования, культуры и языка. По решению совета ФЕНКА подобными проектами на данный период являются: Межрегиональный центр преподавания иврита — разработка и экспертиза программ преподавания иврита, разработка и реализация программ повышения квалификации преподавателей; проект "Е-клуб" — вовлечение людей в возрасте 25—45 лет в жизнь еврейской общины: семейные проекты, профессиональные и психологические тренинги, дискуссионный форум по вопросам еврейской культуры и традиций, встречи с интересными людьми, спорт, проект "Искусство благотворительности" и так далее; проект развития национальных меньшинств Российской Федерации. Как часть проекта при поддержке Министерства регионального развития Российской Федерации был проведён Форум по взаимодействию национально-культурных автономий (НКА) и органов государственной власти Российской Федерации (г. Казань, 29 ноября — 1 декабря 2009 года).

5. Поддержка и укрепление национальной общины через повышение профессиональной квалификации её лидеров (профессионалов и волонтеров). В течение последних лет была проведена серия семинаров в различных регио-

нах России. Эти же вопросы затрагивались на форуме в Казани. В 2011 году начал действовать проект по обучению лидеров НКА теории и практике фандрайзинга.

6. Деятельность по развитию и укреплению межнационального диалога: участие в "круглых столах" и встречах, посвященных межнациональному диалогу, посещение мероприятий различных национальных общин и НКА, приглашение национальных общин и НКА на мероприятия ЕНКА различного уровня, поддержка и продвижение межнациональных проектов и программ.

В последние годы ФЕНКА активно осуществляет проекты с привлечением различных НКА и национальных общин, а именно: Форум по взаимодействию НКА и органов государственной власти Российской Федерации (при поддержке Министерства регионального развития Российской Федерации), 2009 год; проект "Бюро по правовой защите и противодействию ксенофобии, расовой дискриминации и антисемитизму" при региональных национально-культурных автономиях (при реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 160-рп), 2009–2010 годы; "Синергия" — обучение фандрайзингу лидеров региональных еврейских и других национальных общин (при реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 года № 300-рп), 2010–2011 годы.

Поддержка автономий — членов ФЕНКА в осуществлении общинных проектов в области образования, языка, культуры: конкурсы проектов региональных и местных ЕНКА; разовая поддержка ЕНКА в осуществлении общинных проектов не на конкурсной основе; семинары ФЕНКА для автономий Центрального, Приволжского, Уральского, Северо-Западного федеральных округов, Сибири и Дальнего Востока. Семинары были посвящены вопросам взаимодействия с государственными структурами, изучению законодательной базы по национально-культурной автономии, использованию возможностей, предоставляемых законодательством, вопросам межнационального диалога и взаимодействия, правовым аспектам функционирования общин и так далее.

В течение 2011 года планируется проведение пяти семинаров по обучению фандрайзингу лидеров региональных еврейских и других национальных общин в рамках проекта "Синергия", целью которого является подготовка профессиональных коммуникаторов-фандрайзеров из числа представителей еврейских и других национальных общин России, а также закладка основ оптимального финансового механизма, который укрепит финансовую самостоятельность этих общин.

Мероприятия в рамках специального проекта "Е-клуб". За отчетный период наиболее активно развивалось благотворительное направление проекта "Искусство благотворительности" — привлечение возрастной категории 25–45 лет в общину через возрождение традиций благотворительности.

Работа шла по двум основным направлениям: образовательное — мотивационные встречи с известными благотворителями, образовательные семинары, посещение благотворительных организаций, ознакомление с опытом их работы и практическое — благотворительные акции и целевая финансовая и волонтерская помощь. Поскольку данный проект является пилотным, полученный опыт передаётся в регионы.

Поддержка проектов в области преподавания и популяризации еврейских языков. Язык идиш: "Идиш-центр", проект "Комплексная поддержка и популяризация языка идиш в Российской Федерации" — издание идиш-русского словаря и образовательных материалов, проведение вебинаров и "круглых столов" (финансирование на средства гранта совместной программы Европейского союза и Совета Европы "Национальные меньшинства в России: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества" в партнёрстве с Министерством регионального развития Российской Федерации). Язык иврит: Межрегиональный центр преподавания иврита, программы подготовки филологов-гебраистов и так далее.

Поддерживаются проекты, направленные на развитие толерантности, защиту прав и свобод национальных меньшинств. С ноября 2009 года по октябрь 2010 года действовал проект "Бюро по правовой защите и противодействию ксенофобии, расовой дискриминации и антисемитизму" при региональных национально-культурных автономиях (Москва, Ульяновск, Екатеринбург), задачей которого было оказание бесплатных юридических консультаций гражданам, пострадавшим от этнической, религиозной или расовой дискриминации.

В 2010 году создан и оперативно функционирует сайт ФЕНКА, где каждая автономия — член ФЕНКА имеет свою страницу.

За последние четыре года ФЕНКА начала развиваться более динамично. Руководители в регионах и на местах понимают необходимость консолидации региональных структур, разработки новых программ развития, поиска средств, маркетинга для решения проблем организации.

Можно сказать, что ФЕНКА обслуживает нескольких ниш, как то: развитие эффективного межнационального диалога; взаимодействие с государственными структурами по вопросам национальной политики; информационное и организационное развитие ЕНКА и еврейского некоммерческого сектора; привлечение государственных и частных источников финансирования для других НКА; консультирование национальной общины в области взаимодействия с органами государственной власти и общественными структурами, профессионального развития и фандрайзинга.

На основании всего вышеизложенного мы можем говорить о большом интересе к деятельности национально-культурных автономий со стороны органов государственной власти; растущем понимании значимости НКА как в национальной общине, так и в обществе в целом; перспективности данного направления деятельности; важности фактора времени и оперативности принятия решений по дальнейшему развитию структуры национально-куль-

турных автономий; необходимости сохранения НКА как выразителя интересов светского большинства российских евреев и других национальных общин России.

Таким образом, Федеральная еврейская национально-культурная автономия, представляя собой важный институт гражданского общества в России, имеет достаточно интересную перспективу развития и является легитимным представителем национальных общин России перед государственными органами Российской Федерации в центре и регионах.

РЕКОМЕНДАЦИИ

"круглого стола"

Участники "круглого стола", обменявшись мнениями о состоянии и перспективах развития национально-культурных автономий как важного института формирования гражданского общества, осознавая необходимость научно обоснованной, ориентированной на перспективу национальной политики государства, обеспечивающей единство и целостность России в новых исторических условиях, согласование общегосударственных интересов и интересов всех населяющих её народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, развитие национальных языков и культур, определяющей место и роль национально-культурных автономий в современных условиях, отметили следующее.

Принятый в 1996 году Федеральный закон "О национально-культурной автономии" определил законодательные основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создал правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

В отличие от норм Федерального закона "Об общественных объединениях" в законе установлены конкретные цели, для решения которых может создаваться национально-культурная автономия.

Национально-культурным автономиям предоставлены широкие права по сохранению самобытности, языка, культуры народов России, развитию образования. Со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления они вправе получать поддержку, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать средства массовой информации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке; иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям, сохранять и обогащать историческое и культурное наследие; следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные и народные промыслы и ремесла; создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование; участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций; устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Будучи новым институтом для Российского государства, институт национально-культурных автономий сыграл большую роль в поддержании межнационального мира и согласия в обществе, в улучшении взаимодействия и взаимопонимания проживающих в России народов.

Правом создания национально-культурных автономий воспользовались 59 национальностей из 182. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, всего в стране зарегистрировано 743 национально-культурные автономии, в том числе 16 федеральных.

Отличительная черта двух последних десятилетий — это политизация многих аспектов национальной жизни, при этом сохраняются попытки вовлечь национально-культурные автономии в той или иной степени в орбиту политических процессов.

Важное значение имеют организационные основы национально-культурной автономии. Иногда создаётся несколько конкурирующих национально-культурных автономий из представителей одного этноса, борющихся за лидерство в данной организации и финансовую поддержку со стороны государства.

За время существования национально-культурных автономий органами государственной власти субъектов Российской Федерации накоплен определённый опыт по реализации государственной национальной политики. Федеральным национально-культурным автономиям необходимо обращать большее внимание на работу своих региональных отделений, где, по сути, и ведётся основная работа по реализации уставных целей.

Институт национально-культурной автономии, будучи экстерриториальным общественным формированием, не только создаёт условия для сохранения национальной самоидентификации, но и способствует интеграции различных национальных культур, делая многонациональность необходимым элементом скрепления целостности России.

Участники "круглого стола" поддерживают взвешенную политическую линию на повышение эффективности борьбы с терроризмом и, обращаясь к гражданскому обществу России, ко всем национально-культурным объединениям российских этносов, заявляют, что их гражданским долгом является решительное пресечение фактов политического радикализма и экстремизма, способствование развитию толерантности в обществе, межнациональному миру и согласию в нашей стране.

Теракты в московском метро и на Северном Кавказе показали, что многонациональный народ России должен объединиться в совместной борьбе с терроризмом, как объединился советский народ во время Великой Отечественной войны против фашизма.

Обсудив поставленные проблемы, участники "круглого стола" отмечают необходимость совершенствования законодательства в сфере государственной национальной политики, в частности института национально-культурных автономий, что вытекает из задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2009 году, и **рекомендуют**:

Федеральному Собранию Российской Федерации:

продолжить работу над совершенствованием нормативно-правовой базы по обеспечению реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

сформировать рабочую группу по разработке изменений и дополнений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии", в том числе по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;

придать новый импульс и активизировать работу Совета федеральных национально-культурных автономий при Комитете Государственной Думы по делам национальностей.

Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность увеличения расходов на реализацию государственной национальной политики в федеральном бюджете на 2010 год и при формировании проекта федерального бюджета на 2011 и последующие годы;

создать эффективную систему финансовых и организационных мер для проведения всероссийских национально-культурных мероприятий, научных и социологических исследований межнациональных проблем;

поручить Министерству регионального развития Российской Федерации проработать вопрос целесообразности возобновления работы Фонда национально-культурного возрождения народов России с привлечением федеральных национально-культурных автономий и внести соответствующие предложения;

рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации использовать опыт работы консультативных органов (советов) в субъектах Российской Федерации для использования в работе Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при министерстве;

рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации шире представлять информацию о федеральных национально-культурных автономиях на официальном сайте министерства в сети Интернет;

рассмотреть вопрос формирования расширенной электронной информационно-аналитической базы о жизни народов России на основе мониторингов, проводимых Министерством регионального развития России, для последующего предоставления пользователям сети Интернет возможности доступа к её информации;

проработать вопрос об организации краткосрочных курсов на базе кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации для представителей национально-культурных автономий.

Национально-культурным автономиям:

осуществлять свою деятельность в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

обратить особое внимание на недопустимость политизации деятельности национально-культурных автономий;

создать условия для объединения интеллектуальных, творческих, деловых ресурсов организаций и граждан, консолидации людей для сохранения своей национальной культуры, языка, традиций, обычаев;

способствовать решению проблем этнокультурного развития и межкультурного взаимодействия, что должно стать доминантой в стратегии развития национально-культурных автономий.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О национально-культурной автономии

Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

22 мая 1996 года
5 июня 1996 года

(в ред. Федерального закона от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 12, ст. 1093; Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432; Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711; Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607; Федерального закона от 30 ноября 2005 года № 146-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 49, ст. 5124; Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070; Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 11-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 779; Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 14-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 782)

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создаёт правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Г Л А В А I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ст а т ь я 1. П о н я т и е н а ц и о н а л ь н о - к у л ь т у р н о й а в т о н о м и и

Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее — национально-культурная автономия) — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой 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 *(в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432)*.

Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация *(часть вторая введена Федеральным*

законом от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432).

Статья 2. Принципы национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия основывается на принципах:
свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определённой этнической общности;

самоорганизации и самоуправления;

многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии;

сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой;

уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей;

законности.

Статья 3. Правовое регулирование национально-культурной автономии

Правовое регулирование национально-культурной автономии осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях", другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

(Статья 3 в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432.)

Статья 4. Права национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия имеет право:

получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;

обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;

следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремёсла;

создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;

устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сфере образования и культуры.

Участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

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.

Г Л А В А II. СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ. ПОРЯДОК УЧРЕЖДЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

С т а т ь я 5. Организационные основы национально-культурной автономии

Организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящихся себя к определённым этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной (*в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432*).

Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящихся себя к определённой этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящихся себя к определённой этнической общности (*в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432*).

Региональные национально-культурные автономии двух и более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными на-

ционально-культурными автономиями (в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432).

Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности (в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432).

Федеральные, региональные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям, имеющим соответствующую республику или автономный округ, автономную область, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Порядок образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии

Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и иными федеральными законами.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определённой этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования. Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами Российской Федерации могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования.

Делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации.

Делегаты региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определённой этнической общности

сти, на съезде могут учредить федеральную национально-культурную автономию.

Национально-культурные автономии образуют руководящие и контрольно-ревизионные органы. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются уставом национально-культурной автономии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок приёма в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии.

Государственная регистрация местных, региональных и федеральных национально-культурных автономий производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для государственной регистрации национально-культурной автономии в числе других документов должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительной конференции (съезда) федеральной или региональной национально-культурной автономии и не менее чем за один месяц до проведения учредительного собрания (схода) местной национально-культурной автономии были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии в средствах массовой информации, продукция которых распространяется на соответствующей территории.

Федеральный орган исполнительной власти в области государственной регистрации осуществляет ведение реестра национально-культурных автономий. Реестр национально-культурных автономий является открытым для всеобщего ознакомления *(в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711)*.

(Статья 6 в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432.)

Статья 7. Консультативные советы по делам национально-культурных автономий

(наименование статьи в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711)

Правительство Российской Федерации определяет федеральный орган исполнительной власти, при котором создаётся консультативный совет по делам национально-культурных автономий, действующий на общественных началах *(в ред. Федерального закона от 30 ноября 2005 года № 146-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 49, ст. 5124)*.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий *(в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711)*:

осуществляет согласование деятельности национально-культурных автономий, содействует установлению и укреплению связей между ними;

представляет и защищает в органах государственной власти Российской Федерации культурные и социальные интересы этнических общностей, находящихся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории *(в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432)*;

участвует в подготовке программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории *(в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432; Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607)*;

осуществляет консультирование Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти по национальным проблемам граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории *(в ред. Федерального закона от 10 ноября 2003 года № 136-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 46, ст. 4432)*.

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий состоит из делегированных на определённый срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии *(в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711)*.

(Часть четвёртая утратила силу на основании Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 27, ст. 2711.)

При органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований.

ГЛАВА III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО (РОДНОГО) ЯЗЫКА

Статья 8. Государственная защита национальных (родных) языков

Российская Федерация обеспечивает социальную, экономическую и правовую защиту национальных (родных) языков на территории Российской Федерации.

Право граждан Российской Федерации на сохранение, развитие национального (родного) языка, свободу выбора и использования языка общения, воспитания и обучения устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Обеспечение права на сохранение и развитие национального (родного) языка

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

обеспечивают проведение государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков;

оказывают организационную и иную поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607)*.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут содействовать национально-культурным автономиям в *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607)*:

издании книг, выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на национальных (родных) языках;

обмене теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных (родных) языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Статья 10. Право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

Граждане Российской Федерации, относящие себя к определённым этническим общностям, имеют право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответст-

вии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 11. Обеспечение национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

В целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии могут:

образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке;

учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;

участвовать в разработке образовательных программ, осуществляемой подведомственными образовательными учреждениями, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке (*в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070*);

вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов о создании (*в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607*):

классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углублённым изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;

участвовать в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, а также примерных основных образовательных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках (*в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070*);

организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений;

заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры

о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке;

осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации другие мероприятия по обеспечению права на обучение на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения.

Негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке обеспечивают изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и федеральными государственными образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070).

Статья 12. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, об образовании и настоящим Федеральным законом:

обеспечивают при необходимости создание групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

с учётом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона создают государственные образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке, на русском языке с углублённым изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, а также учреждения дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные учреждения) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур;

содействуют разработке, изданию и приобретению образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для обучения на национальном (родном) языке (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070);

осуществляют финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на национальном (родном) языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, за счёт соответ-

ствующих бюджетов и внебюджетных ассигнований в пределах средств, выделяемых на образование;

организуют преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке, иных языках, в том числе на основе соглашений между субъектами Российской Федерации и межгосударственных соглашений;

оказывают материальную, правовую, организационную и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на национальном (родном) языке.

Г Л А В А IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

С т а т ь я 13. Обеспечение национально-культурными автономиями права на сохранение и развитие национальной культуры

В целях обеспечения права граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры национально-культурные автономии могут:

создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;

содействовать организации национального краеведения, охране национальных памятников истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремёслами;

издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры;

разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры.

Статья 14. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на сохранение и развитие национальной культуры

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о культуре и настоящим Федеральным законом:

учитывают при разработке и осуществлении региональных программ национально-культурного развития предложения национально-культурных автономий (*в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607*);

рассматривают предложения национально-культурных автономий о включении в федеральные государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремёсел и принимают соответствующие решения (*в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6070*);

направляют деятельность государственных и муниципальных учреждений культуры на удовлетворение национально-культурных потребностей;

организуют в системе государственных и муниципальных архивов соответствующие разделы по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям;

оказывают помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных (общественных) учреждений национальной культуры, открытии негосударственных (общественных) образовательных учреждений по подготовке творческих работников и иных специалистов, проведении различных массовых мероприятий в области национальной культуры;

обеспечивают сохранность памятников истории и культуры, представляющих ценность для граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям, и являющихся частью культурного наследия Российской Федерации;

осуществляют иные мероприятия по созданию условий для сохранения, возрождения и развития национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определённым этническим общностям.

Статья 15. Обеспечение органами государственной власти права национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации предоставляют национально-культурным автономиям эфирное время. Периодичность, продолжительность передач и язык, на котором ведутся передачи, определяются договорами с учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддерживают и поощряют негосударственные средства массовой информации, безвозмездно предоставляющие национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности.

(Часть третья утратила силу на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607.)

В программах субъектов Российской Федерации финансовой и организационной поддержки средств массовой информации может быть предусмотрена помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий *(в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ – Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607).*

**ГЛАВА V. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА
НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ**

Статья 16. Финансирование и поддержка деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий

Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий, осуществляется за счёт средств национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц, а также за счёт иных не запрещённых законом источников.

Федеральные органы исполнительной власти могут оказывать поддержку федеральным национально-культурным автономиям за счёт средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации оказывают поддержку региональным и местным национально-культурным автономиям за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета).

Органы местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами вправе оказывать поддержку местным национально-культурным автономиям за счёт средств местного бюджета (за исключением субвен-

ций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

(Статья 16 в ред. Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 11-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 779.)

Статья 17. Собственность национально-культурных автономий

Национально-культурные автономии обладают правом собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 18. Имущество национально-культурных автономий

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут передавать национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей и деятельности национально-культурные автономии, их некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные им на условиях договора аренды.

Размер платы за аренду помещений национально-культурными автономиями, их некоммерческими учреждениями и организациями определяется в порядке, установленном для некоммерческих организаций культуры и образования на территории данного субъекта Российской Федерации, а также в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 19. (Утратила силу на основании Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 14-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 7, ст. 782.)

Статья 20. (Утратила силу на основании Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ — Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607.)

ГЛАВА VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 21. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Москва, Кремль

17 июня 1996 года

№ 74-ФЗ

СОДЕРЖАНИЕ

Стенограмма "круглого стола"	
Вступительное слово заместителя Председателя Государственной Думы Слиска Л. К.	3
Доклад председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей Купцова В. А.	5
Выступления участников "круглого стола"	
Кадохов В. Т.	8
Попов С. А.	11
Зорин В. Ю.	14
Абдулатипов Р. Г.	16
Мартенс Г. Г.	17
Гильмутдинов И. И.	20
Вердиев Р. Т.	22
Артёменко О. И.	25
Каминский А. Г.	25
Лянге М. А.	27
Зенько А. П.	28
Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей Баскаева А. Г. с заключительным словом	33
Тексты произнесённых выступлений	
Артёменко О. И.	35
Боголюбова Г. В.	46
Илларионова Т. С.	48
Мельник Л. М.	63
Поздняков А. В.	68
Михалёва Е. А.	73
Рекомендации "круглого стола"	78
Федеральный закон "О национально-культурной автономии"	82

**Федеральный закон
"О национально-культурной автономии":
новые правовые аспекты**

*Материалы "круглого стола"
22 апреля 2010 года*

Обработка текста и подготовка оригинал-макета выполнены
редакционным отделом
Управления документационного и информационного обеспечения
Аппарата Государственной Думы

Подписано в печать 13.05.2011
Формат 70x100/16. Печ. л. 6,0. Уч.-изд. л. 7,8. Тираж 250 экз. Зак. 170

Отпечатано с оригинал-макета в ЗАО "Гриф и К"
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а