

**ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ
КОМИТЕТ
ОБЩЕСТВЕННЫХ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ
* * *
ЦЕНТР «ЭТНОСФЕРА»
* * *
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ЦЕНТР ЦИВИЛИЗАЦИОННЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ**

В.Р.ФИЛИППОВ, Е.И.ФИЛИППОВА

ЗАКОН И ЭТНИЧНОСТЬ

**Аналитический отчет
о результатах экспертного исследования
концептуальных подходов
к законодательному регулированию
этнических процессов в столичном мегаполисе
(июнь 1998 года)**

Москва, 1998

В работе В.Р. Филиппова и Е.И. Филипповой представлен аналитический отчет о результатах экспертного исследования, проведенного по заказу Правительства Москвы с целью выработки научно обоснованной концепции законодательного регулирования этнических процессов в столичном мегаполисе.

В обсуждении концептуальных основ этнического нормотворчества принимали участие ведущие отечественные специалисты в области юридической антропологии, этнологии, социологии, политологии, а также видные политики и специалисты сферы управления.

Книга адресована специалистам сферы управления, ученым, представителям общественности, занимающимся проблемами национальных отношений и межэтнических взаимодействий в крупных городах с полиэтничным населением.

ISBN 5-201-05058-1

© Комитет общественных и межрегиональных связей
Правительства Москвы.

© Центр «Этносфера».

© Центр цивилизационных и региональных исследований РАН.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	4
Глава 1 Метод экспертных оценок. Процедура исследования.....	6
Глава 2 Законодательное регулирование этнических процессов в столичном мегаполисе: концептуальные подходы.....	13
§ 1. О названии закона.....	13
§ 2. О специфике этносоциальной ситуации в Москве.....	16
§ 3. О соотношении будущего закона с Концепцией Государственной национальной политики Российской Федерации и Федеральным законом о национально-культурной автономии...	19
§ 4. Структура закона.....	21
§ 5. Компетенция законопроекта: миграционный аспект.....	27
§ 6. Компетенция законопроекта: конфессиональный аспект.....	29
§ 7. Юрисдикция законопроекта.....	32
§ 8. Субъекты законодательного воздействия.....	34
§ 9. Проблема «этнического представительства».....	37
§ 10. О праве этнической группы на создание национально-культурной автономии в Москве.....	39
§ 11. Проблема «параллельного» функционирования НКА, представляющих одну этническую группу на данной территории...	42
§ 12. НКА: социальный институт или политический принцип?.....	43
§ 13. Вопрос о членстве в НКА.....	44
§ 14. Проблема финансирования деятельности НКА.....	45
§ 15. Проблема представительного органа НКА в Москве.....	50
§ 16. НКА и политизация этничности.....	52
§ 17. Управление этническими процессами в столичном мегаполисе.....	53
§ 18. Целесообразность разработки и принятия обсуждаемого законопроекта.....	54
§ 19. Соображения по поводу персонального состава авторского коллектива по разработке законопроекта.....	55
Резюме.....	57
Вместо послесловия: наше мнение.....	60
Приложение 1.	
Ответы экспертов на вопросы первого этапа исследования.....	67
Ответы экспертов на вопросы второго этапа исследования.....	107
Ответы экспертов на вопросы третьего этапа исследования.....	115
Приложение 2.	
Инструментарий первого этапа экспертного исследования.....	123
Инструментарий второго этапа экспертного исследования.....	128
Инструментарий третьего этапа экспертного исследования.....	123

Предисловие

Этносоциальные, этнополитические и этнокультурные процессы, процессы межэтнического взаимодействия становятся в России предметом законодательного регулирования. Одобренные Федеральным собранием и Утвержденные Президентом РФ в 1996 году «Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации» и Закон РФ «О национально-культурной автономии» положили начало институциональному оформлению принципов государственного воздействия на «бушующую этничность». Можно и нужно спорить о достоинствах и недостатках этих основополагающих нормативных актов, но именно они будут определять динамику развития этнических феноменов в обозримом будущем.

Вместе с тем, этнические реалии и межэтническое взаимодействие в разных субъектах Российской Федерации весьма своеобразны и, соответственно, методы воздействия на них должны учитывать эту очевидную региональную специфику.

В апреле 1998 года состоялось заседание Правительства Москвы, посвященное взаимодействию с этнокультурными объединениями столицы, на котором мэр города Ю.М. Лужков призвал своих коллег придать административному влиянию на этнические процессы системный характер.

В этом контексте Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы инициировал работу по разработке основ этнической политики в столице и соответствующего законопроекта.

Именно в рамках этого проекта было организовано экспертное исследование, призванное дать научно-обоснованную концепцию законодательного регулирования этнических процессов в столичном мегаполисе. Результаты исследования, проведенного по методу экспертных оценок («дельфийскому методу»), мы и предлагаем читателям.

Для участия в этой работе были привлечены наиболее авторитетные ученые (юристы, этнологи, социологи, политологи) и специалисты сферы управления. В качестве экспертов выступили:

А.Х. Абашидзе — первый проректор Института международного

права Российского университета дружбы народов, д.ю.н., профессор;

В.Ю. Зорин — председатель Комитета по делам национальностей Государственной Думы РФ;

В.Н. Иванов — первый заместитель директора Института социально-политических исследований РАН, член.-корр. РАН, д.ф.н., профессор;

В.В. Игрунов — заместитель председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы РФ, директор Международного института гуманитарно-политических исследований;

А.Я. Капустин — декан факультета права Российского университета дружбы народов, к.ю.н., доцент;

В.В. Пименов — заведующий кафедрой этнологии исторического факультета Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова, д.и.н., профессор;

С.А. Пистрякова — заместитель начальника отдела межнациональных отношений Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы;

И.В. Следзевский — директор Центра цивилизационных исследований РАН, д.и.н.;

В.А. Тишков — директор Института этнологии и антропологии РАН им. Н.Н. Миклухо-Маклая; член.-корр. РАЕН, д.и.н., профессор;

З.Ю. Цыренова — заместитель руководителя департамента по делам национальностей Министерства по региональной и национальной политике РФ, к.п.н., старший научный сотрудник.

Авторы выражают искреннюю благодарность всем экспертам, принимавшим участие в исследовании.

Мы признательны за помощь в работе студентам кафедры этнологии исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова — лаборантам А.А. Кормильцу, П.Н. Крикунову, И.В. Филиппову.

В.Р. Филиппов, Е.И. Филиппова

Глава 1

Метод экспертных оценок. Процедура исследования

Принцип экспертного оценивания заложен (в той или иной степени) в любой совместной интеллектуальной деятельности специалистов. Очевидно, что чем проще (элементарнее) интересующий экспертов объект, чем легче он поддается формализации (т.е. количественному выражению), тем быстрее решаются стоящие перед экспертами задачи. В этом случае экспертная работа не требует какой-нибудь специальной подготовки и организации; она может иметь форму простого совещания ряда профессионалов — специалистов в определенной сфере человеческой деятельности.

Однако существует целый ряд сложных, не формализуемых обычным способом социальных проблем (политических, экономических, этнических и др.), экспертный анализ которых оказывается эффективным лишь в том случае, если он производится в строгом соответствии с целым рядом специальных исследовательских приемов. Говорить об использовании метода экспертных оценок можно только тогда, когда, во-первых, наличествует научно-обоснованная организация всех этапов экспертизы; во-вторых, применялись количественные методы как при организации экспертизы и оценке суждений экспертов, так и при формальной обработке полученной оценочной или прогностической информации. Эти две особенности и отличают метод экспертных оценок от обычной экспертизы¹.

Как первые шаги в направлении разработки методов экспертной оценки можно рассматривать работы группы американских психологов, начавших в 1930 г. исследовать влияние заинтересованности эксперта на характер его суждения о будущих общественно-политических событиях².

Метод приобрел более или менее определенные очертания в сороковые годы нынешнего столетия в Соединенных Штатах Америки. Поскольку впервые он был применен в ходе так называемых «военных игр» в стенах Пентагона, судить о генезисе интересующего нас метода сложно: по понятным причинам ни методика, ни результаты исследований не стали достоянием широкого круга читателей.

Значительно позже, в 1964 году, был опубликован доклад

¹ См.: Евланов Л.Г., Кутузов В.А. Экспертные оценки в управлении. М., 1979.

² Countril H. Prediction of Social Events//Public Opinion Quarterly. 1937. № 1.

сотрудников «RAND-Corporation» Д. Гордона и О. Хелмера, в котором были проанализированы гносеологические потенции метода экспертных оценок в ходе долгосрочного планирования³. Именно в этой работе была впервые обоснована специальная методика, получившая название «Delphi-method» и в дальнейшем столь широко распространенная, что иногда ошибочно всю совокупность специальных исследовательских методик, объединенных единым понятием «метод экспертных оценок», называют «методом Дельфы».

Почти одновременно, в том же 1964 году, американской фирмой «Honiuell» была разработана еще одна прогностическая методика — «Pattern», также принадлежащая к классике метода экспертных оценок. Данная методика в дальнейшем часто использовалась для перспективного научного планирования и управления научными изысканиями в общегосударственном масштабе⁴.

Чуть позже, в 1965 году, военным ведомством США была разработана крупная исследовательская программа — «Forecast», в рамках которой был предложен целый каскад специальных статистических приемов обработки формализованной экспертной информации⁵.

В нашей стране метод экспертных оценок был впервые использован в 1970 году в ВИНТИ АН СССР. Основываясь на методике «Дельфы», группа отечественных ученых предприняла попытку прогнозирования основных направлений науки и техники на ближайшие пятьдесят лет⁶.

Высокие гносеологические потенции метода экспертных оценок привлекли к нему внимание отечественных государственных учреждений, связанных по роду своей деятельности с долгосрочным планированием и управлением социально-экономическими процессами. В частности, Государственный комитет по науке и технике предпринял попытки дальнейшего развития и унификации методических процедур

³ Gordon D., Helmer O. The RAND-corporation report of long range forecasting study. Santa Monica. California, 1964; Dalkey N.C. The Delphi method: An experimental study of group opinion. Memorandum. Santa Monica. California, 1969; The Delphi method. Techniques and applications. London. Addison-Wesley Publ.Co. 1975.

⁴ См.: Лопухин М.М. «Паттерн» — метод планирования и прогнозирования научных работ. М., 1971.

⁵ Schriver A. Forecast//Air university review. V. 16. 1 3. 1965.

⁶ Атлас Б.И., Кудиновский О.Ю. Методические вопросы использования экспертных оценок для составления долгосрочных прогнозов//Математические и информационные проблемы прогнозирования и управления наукой. Киев, 1971.

экспертного оценивания⁷.

В семидесятые-восемидесятые годы при Госплане СССР работала Государственная экспертная комиссия, призванная дать научное обоснование перспектив социально-экономического развития страны. К сожалению, работа Комиссии оказалась малоэффективной, во-первых, из-за весьма неполной и зачастую недостоверной информации, предоставлявшейся в ее распоряжение, во-вторых, из-за тенденциозности экспертов, вынужденных соотносить свои оценки с неявно присутствовавшим социальным заказом на результаты экспертизы.

Значительно более успешно интересующий нас метод использовался и используется в специализированных отраслевых комиссиях, на крупных предприятиях, в научных учреждениях при решении сложных проблем с недостаточной информационной базой, при разработке долгосрочных научных программ или решении конкретных исследовательских задач в различных отраслях знания⁸.

Универсальность метода экспертных оценок, его междисциплинарный характер способствовали интенсивной разработке методологии и логики его использования. За последние двадцать лет были написаны труды обобщающего характера, призванные сформировать методолого-теоретическую базу его применения вне зависимости от дисциплинарной направленности исследований⁹.

Несомненно, большое значение для адаптации интересующего нас метода в отечественной науке имели перевод на русский язык и

⁷ См., например: Методика программного прогнозирования развития науки и техники//ГКНТ СМ СССР. Постановление № 462 от 26.11.71.

⁸ См., например: Ершов Ю.В., Левин Е.И., Смирнов Л.П. Экспертные оценки в научно-техническом прогнозировании. Киев, 1974; Бешелев С.Д., Гурвич Ф.Г. Экспертные оценки в принятии плановых решений. М., 1976; Экспертные оценки и восприятие искусства. М., 1977. Добров Г.М., Чердиченко В.В. Применение экспертных оценок в социологических исследованиях//Социологические исследования. 1981. № 3; Экспертные оценки в задачах управления. М., 1982; Гордон Л.А., Чертихина Э.С. Экспертная оценка гипотез при изучении перспектив развития образа жизни//Социологические исследования. 1983. № 2.

⁹ См., например: Архангельский Н.Е., Валув С.А., Половников В.А., Черногорский А.М. Экспертные оценки и методология их использования. М., 1974; Атлас Б.И., Кудиновский О.Ю. Методологические вопросы использования экспертных оценок для составления долгосрочных прогнозов//Математические и информационные проблемы прогнозирования и управления наукой. Киев, 1971.

публикация классических работ О. Хелмера и Д. Гордона¹⁰.

Универсализация метода экспертных оценок, его успешное использование и в междисциплинарном научном прогнозировании, и в отдельных отраслях научного знания весьма способствовали активной разработке специальных статистических приемов обработки и анализа экспертной информации, осмыслению приемов кибернетического моделирования объектов и процессов, изучаемых посредством соответствующих методик¹¹.

Для изучения этнических феноменов метод экспертных оценок впервые был применен Л.С. Христолюбовой в ходе этносоциологического исследования, проведенного в Мордовии в 1973 году¹².

В 1991 году сотрудниками Всероссийского Центра Изучения Общественного Мнения при участии ученых из отдела народов Севера Института этнологии и социальной антропологии РАН был проведен экспертный опрос о перспективах этнокультурного возрождения и социально-экономического развития народов Севера¹³.

Авторы данного исследования использовали метод экспертных оценок для оценки этносоциальных последствий строительства Катунской ГЭС в конце 80-х годов¹⁴ и для выяснения перспективы

¹⁰ Хелмер О. Анализ будущего: метод Дельфи//Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений. М., 1972; Гордон Т.Д. Новые подходы к методу Дельфи//Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений. М., 1972.

¹¹ См.: Экспертная информация. Методы получения и анализа. М., 1971; Кемени Д., Снелл Д. Кибернетическое моделирование. М., 1972; Бешелев С.Д., Гурвич Ф.Г. Математико-статистические методы экспертных оценок. М., 1974; Статистические методы анализа экспертных оценок. М., 1977. Дэвид Г. Метод парных сравнений. М., 1978; Литвак Б.Г. Дискретные методы анализа экспертных оценок//Экспертные методы в системных исследованиях. Сб. тр. ВНИИСИ. Вып. 4. М., 1979; Выханду Л.К. Скоростные методы обработки данных//Машинные методы обнаружения закономерностей. Вычислительные системы. Вып. 88. Новосибирск, 1981; Литвак Б.Г. Нечисловая статистика, экспертные оценки и смежные вопросы. М., 1984; и др.

¹² См.: Пименов В.В., Васильева Э.К., Мартьянов В.Н., Христолюбова Л.С., Шкляев Н.С. Программа этносоциологического исследования этнических процессов в Советской Мордовии//Материальная и духовная культура мордвы в 17—20 вв. Саранск, 1978.

¹³ Опрос о представителях малочисленных народов Севера о перспективах этнокультурного возрождения и социально-экономического развития. М., 1991.

¹⁴ Филиппов В.Р., Филиппова Е.И. Горный Алтай: межнациональные отношения сегодня и завтра//Мир России. 1993. № 1. Т. 2; они же. Этнический аспект проблемы строительства

развития отечественной этнологии в начале 90-х годов¹⁵.

В предлагаемом вниманию читателей исследовании использована (с небольшими модификациями) «дельфийская методика» («Delphi-technique»). Идеология данного метода основана на использовании так называемого «информированного интуитивного суждения». Важной его особенностью является ясное понимание того, что те или иные черты предвиденного будущего, на основании которых должны приниматься решения в современном обществе, в значительной степени базируются на личных предположениях отдельных людей, а не на точной и строгой теории¹⁶.

Метод предполагает согласование индивидуальных оценок при условии последовательного (поэтапного) ознакомления каждого эксперта с оценками остальных. Весьма существенно, что опрос экспертов проводится анонимно и индивидуально (непосредственное взаимодействие экспертов исключается); принципиально важно и наличие управляемой обратной связи в виде информации о согласованной точке зрения экспертов на предыдущих этапах опроса. Наличие обратной связи позволяет на каждом этапе экспертизы выявить наиболее типичные мнения и постепенно сблизить точки зрения экспертов на рассматриваемую проблему. Отметим, что в заключительном (итоговом) документе фиксируются не только согласованные мнения специалистов, но и альтернативные суждения. И в том, и в другом случае приводится система аргументации.

Выяснение мнений экспертов при использовании дельфийской методики проводится посредством анкетирования. Письменная форма опроса позволяет нивелировать воздействие таких негативных факторов, как внушение или конформизм (т.е. приспособление к мнению большинства) отдельных экспертов. Опрос осуществляется в несколько этапов, после каждого из которых группа аналитиков обрабатывает полученную информацию. Формализация экспертной информации (т.е. условное шкалирование изучаемых свойств предмета исследования в зависимости от их выраженности, вероятности

Катунской ГЭС//Этнографическое обозрение. 1992. № 2; Philippov V., Philippova E. The Ethnic Aspect of Problems of the Katun Hydroelectric Station Construction Project//Anthropology and Archeology of Eurasia. Fall 1994/VOL.33, NO.2.

¹⁵ Филиппов В.Р., Филиппова Е.И. Crede experto. (Отечественная этнология сегодня и завтра)// Этнографическое обозрение. 1993. № 5; они же. Камо грядеши ? (Отечественная этнология сегодня и завтра)//Этнографическое обозрение. 1992. № 6.

¹⁶ Хелмер О. Анализ будущего: метод Дельфи//Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений. М., 1972. С.78.

проявления, интенсивности связи с другими свойствами и т.д.) позволяет интегрировать мнения специалистов.

При разработке концепции обсуждаемого законопроекта был использован так называемый «морфологический подход»¹⁷, в основе которого лежит идея расчленения сложного объекта (в данном случае — текста концепции законопроекта) на составляющие элементы.

Процедура нашего исследования выглядела следующим образом.

В ходе подготовки к первому этапу экспертного опроса были сформулированы проблемы, решение которых, на наш взгляд, должно было определить континуум концептуальных положений разрабатываемого законопроекта. Относительно этих проблем были сформулированы 22 «открытых» (неформализованных) вопроса, которые и были предложены экспертам в виде Инструментария первого этапа исследования (см. Приложение 1).

На втором этапе опроса экспертам был предложен Инструментарий, содержащий упорядоченные ответы на вопросы первого этапа, а также анонимную аргументацию, высказанную их коллегами на первом этапе исследования. На сей раз задачей экспертов было ранжировать (упорядочить по предпочтениям) весь континуум высказанных мнений.

При подготовке третьего этапа исследования предложенные экспертами упорядочения были переведены в шкалу балльных оценок и представлены в виде таблиц. Версии ответов, получивших высшие оценки, были представлены в виде бинарных оппозиций в Инструментарии третьего этапа исследования, также включавшем анонимную аргументацию участников опроса.

Задачей экспертов на третьем этапе опроса было сделать окончательный выбор между альтернативными (парными) вариантами ответов на вопросы, являющиеся индикаторами концептуальных подходов к разработке обсуждаемого законопроекта. Впрочем, эксперт мог настаивать на своем (отличном от мнения большинства) видении проблемы.

При подведении результатов исследования были учтены те варианты ответов на вопросы третьего этапа опроса, которые получили простое большинство «голосов» экспертов. «Крамольные» точки зрения также представлены в итоговом документе.

Результаты данного экспертного исследования не следует абсолютизировать и считать истиной в последней инстанции. На наш взгляд, важны не столько итоговые результаты опроса, сколько

¹⁷ Zwicky F. Morphology of Propulsive Power. Pasadena. Calif., 1962.

полемика вокруг этнополитических проблем, имеющих принципиальное значение. Столкновение точек зрения экспертов позволяет вычленить наиболее сложные и требующие теоретического осмысления аспекты нормотворчества в сфере регулирования этнических процессов и межэтнического взаимодействия.

Глава 2 Законодательное регулирование этнических процессов в столичном мегаполисе: концептуальные подходы.

§ 1. О названии закона

Первый вопрос, заданный экспертам, касался названия предполагаемого законодательного акта, призванного оптимизировать этнические процессы и межэтническое взаимодействие в столице. В качестве рабочего варианта названия заказчиком исследования (Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы) был предложен следующий: «Закон Москвы об основах национальных отношений». Только один эксперт—З.Ю. Цыренова—нашла этот вариант оптимальным, полагая, что такое название законопроекта позволит определить правовые основы регулирования всего комплекса проблем соблюдения и реализации прав представителей национальных меньшинств, проживающих в Москве. Приемлемым сочли данное название В.В. Пименов и С.А. Пистрякова.

Остальные участники исследования обнаружили в рабочем варианте названия целый ряд изъянов и подвергли его справедливой критике. По мнению А.Я. Капустина и И.В. Следзевского, название закона должно быть более конкретно, а сам юридический акт не должен претендовать на регулирование всей сферы национальных отношений.

В.А. Тишков и В.В. Игрунов выступили противниками использования в законе терминов «национальные отношения» и «национальная политика», предложив заменить их соответственно на «межэтнические отношения» и «политику в сфере межэтнических отношений».

Всего экспертами было предложено 10 вариантов названия закона:

* «О национальной политике и межэтнических отношениях в Москве» (В.Ю. Зорин);

* «О политике в сфере межэтнических отношений» (В.А. Тишков);

* «Об основах межэтнических и межкультурных отношений» (В.В. Игрунов);

* «Об основах политики Правительства Москвы в сфере межнациональных отношений» (В.Н. Иванов);

* «О государственной политике по межнациональным отношениям в г. Москве» (А.Х. Абашидзе);

* «Об основах межэтнических отношений и межрегиональных

связях Москвы» (В.Ю. Зорин);

* «О гарантиях национально-культурного развития в г. Москве» (А.Я. Капустин);

* «Закон о национальных меньшинствах в Москве» (В.А. Тишков);

* «Закон о НКА в Москве» (В.А. Тишков);

* «О правах национальных групп (национально-культурных автономий) в г. Москве» (И.В. Следзевский).

Среди предложенных участниками экспертизы вариантов названия, как можно заметить, выделяются две группы: предполагающие широкое (первые шесть) и более узкое (остальные) понимание цели готовящегося закона и сферы его компетенции.

На втором этапе исследования эксперты должны были ранжировать перечисленные 10 вариантов названия в соответствии со своими предпочтениями. (см. Таблицу 1).

Рейтинг наименований законопроекта по результатам второго тура опроса выглядит следующим образом.

1. «О политике в сфере межэтнических отношений» (84 балла);

2. «О национальной политике и межнациональных отношениях в Москве» (80 баллов);

3. «Об основах политики Правительства Москвы в сфере межнациональных отношений» (77 баллов);

4. «О государственной политике по межнациональным отношениям в г. Москве» (72 балла);

5. «Закон о НКА в Москве» (68 баллов);

6. «Об основах межэтнических отношений и межрегиональных связях Москвы» (67 баллов);

7. «Об основах межэтнических и межкультурных отношений» (65 баллов);

9. «Закон о национальных меньшинствах в Москве» (64 балла);

9. «О правах национальных групп (национально-культурных автономий) в г. Москве» (64 балла).

10. «О гарантиях национально-культурного развития в г. Москве» (63 балла).

Предпочтение, таким образом, было отдано широкому пониманию предназначения обсуждаемого закона, варианты же, отводящие ему роль регулирования более частных аспектов межэтнического взаимодействия (таких, как права меньшинств, положение национально-культурных автономий, этнокультурные проблемы и пр.) заняли нижнюю часть списка.

На последнем, заключительном этапе мы предложили экспертам выбрать один из двух вариантов названия закона, получивших наибольшее количество баллов:

1. «О политике в сфере межэтнических отношений»
2. «О национальной политике и межнациональных отношениях в Москве»

В пользу первого из них высказались три эксперта (В.А. Тишков, В.В. Игрунов и В.Ю. Зорин), в пользу второго — шесть (А.Х. Абашидзе, В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, З.Ю. Цыренова, С.А. Пистрякова).

По мнению В.Н. Иванова, «название «О национальной политике и межнациональных отношениях» более удачно, так как связывает политику с состоянием межнациональных отношений. К тому же сам термин «межнациональные отношения» более привычен для массового сознания, более понятен».

С.А.Пистрякова обосновала свою позицию тем, что «второй вариант корреспондирует с идеями, заложенными в разработку Концепции для Москвы, и идеями, заложенными в федеральных нормативных документах».

А.Х. Абашидзе, определив свое отношение к предложенной бинарной оппозиции версий ответов на вопрос об оптимальном наименовании обсуждаемого нормативного документа, и на этом этапе опроса продолжал настаивать на своем, отличном от мнения большинства варианте названия законопроекта: «О политике в сфере межнациональных отношений».

И.В. Следзевский не согласился ни с одним из предложенных вариантов, обосновав свою точку зрения следующим образом: «Оба названия некорректны юридически: 1) неясен предмет закона; 2) опасно расплывчатый характер приобретает сфера компетенции закона. В таком варианте закон формирует нормативное пространство, которое нельзя назвать ни правовым, ни гражданским. Во-первых, он фактически выделяет межнациональные отношения из сферы общегражданских отношений: если межнациональные отношения регулируются особым законом, то вполне допустимо включение в сферу его компетенции и отдельных сторон частной жизни граждан, постольку, поскольку они относятся к национальной сфере (например, межнациональные браки, вопросы двуязычия и т.д.). Во-вторых, выделение политики как основного предмета закона влечет за собой (хотим мы того или нет) ограничение субъектов закона правительством Москвы и его органами и низведение национальных групп и их организаций до уровня объектов политики. Таким образом,

семантически оба названия находятся вне поля гражданского общества. Юридическая практика современной Европы не знает подобных названий. Чтобы убедиться в этом, приведем официальные названия аналогичных законов и соглашений в европейских странах и постсоветских государствах. ЕС : Framework Convention for protection national minorities, 1994; Украина — Low on national minorities in Ukraine, 1991; Белоруссия — Low on national minorities, 1992; Латвия — Low on unrestricted development and right to cultural autonomy of Latvia's nationalities and ethnic groups, 1991; Литва — Low on national minorities, 1989; (дополнения 1990 и 1991); Венгрия — Low on the rights of national and ethnic minorities, 1993; Австрия — Low on the legal status of ethnic groups in Austria, 1995.» По мнению И.В. Следзевского, название закона требует особой экспертизы.

§ 2. О специфике этносоциальной ситуации в Москве

Экспертам были заданы вопросы: «Что отличает этнополитическую (этнокультурную, этносоциальную, этнодемографическую, этнокриминогенную, этноконфессиональную и т.д.) ситуацию в Москве от ситуации в других регионах (субъектах РФ)? Какие особенности этой ситуации должны быть приняты во внимание при разработке обсуждаемого законопроекта?»

Большая часть экспертов обратила внимание на следующие особенности Москвы:

- это столица государства, город со статусом субъекта федерации и соответствующими правами (В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова, В.В. Пименов, А.Я. Капустин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, В.А. Тишков);
- один из крупнейших мегаполисов мира с многоэтническим, многоконфессиональным, многорасовым составом населения, имеющим тенденцию к усложнению (В.Ю. Зорин, В.А. Тишков, С.А. Пистрякова, В.В. Пименов, В.В. Игрунов);
- крупнейший административный, деловой, культурный, финансовый, торговый центр (В.Ю. Зорин, И.В. Следзевский, С.А. Пистрякова);
- центр притяжения миграционных потоков (В.Ю. Зорин, В.А. Тишков, И.В. Следзевский, С.А. Пистрякова, В.Н. Иванов);

Наряду с этими наиболее очевидными чертами, эксперты отметили также:

- динамизм происходящих в Москве этнических процессов (В.А. Тишков, В.Н. Иванов).

- рост национального самосознания москвичей и усиление значимости для них этнической самоидентификации (В.Н. Иванов);
- влияние ситуации в столице на сохранение территориальной целостности, единства российского государства, формирование общегражданского сознания у всего населения РФ (В.Н. Иванов);
- невозможность разделения населения столицы по этническому принципу вследствие большого количества этнических групп, ни одна из которых не является доминирующей (В.В. Игрунов).

Два самых обстоятельных и подробных ответа участников экспертизы мы приводим полностью.

По мнению И.В. Следзевского, «ситуацию в столице отличает:

- превращение Москвы с её огромными экономическими, политическими, культурными и информационными ресурсами в один из главных межрегиональных центров этнических процессов в современном евразийском пространстве;
- значительная (в ряде случаев гипертрофированная) политизация сферы межнациональных отношений под влиянием более активной политической жизни, более развитой информационной среды и т.д. ;
- большая интернационализация национальных процессов и взаимодействий в связи с геополитическим и культурным положением Москвы, влиянием мировой информационной среды и глобальной культуры, тесными отношениями с центрами мировых конфессий;
- возникновение качественно новых и масштабных факторов этнических процессов, способных быстро изменить этническую ситуацию в городе и регионе (появление мощной этномиграционной среды, образование новых диаспор, прежде всего, мусульманской, превращение Москвы в один из главных исламских центров СНГ, развитие этнического предпринимательства);
- более быстрая маргинализация не только национальных меньшинств, но и отдельных групп национального (русского) большинства вследствие более высоких темпов экономических и социальных преобразований и культурной трансформации;
- напряженная этнокриминогенная ситуация, отражающая деструктивные тенденции развития не только столичного мегаполиса, но и основных кризисных регионов СНГ («глубокого Юга»).
- нарастание в последние годы этноцивилизационных различий между национальными группами, несмотря на традиции культурно-языковой аккультурации и ассимиляции нерусского населения;
- превращение Москвы в межрегиональный и межкультурный центр формирования идей национального и религиозного возрождения

в евразийском пространстве (православного, мусульманского), развития новых тоталитарных и квази-религиозных движений, что создает благоприятные условия для роста националистических и фундаменталистских течений среди молодежи и маргинализованных слоёв населения, развития локального партикуляризма среди русских;

- наличие в Москве значительных экономических, финансовых и информационных ресурсов, которые, наряду с особым положением Москвы как центра власти и культуры, могут быть использованы в прямо противоположных целях этнонационального развития».

С.А. Пистрякова полагает, что «этническая и конфессиональная структура Москвы постоянно усложняется. Москва — это город мира, столица одного из самых многонациональных государств, а также фактический центр СНГ. В Москве традиционно существовал и будет существовать собственный специфический общественно-политический и культурный микроклимат, влияющий на общее мироощущение, образ жизни, особые, отличные от других регионов стереотипы поведения населения. Москва всё ярче и определеннее проявляет себя как один из международных финансовых и торговых центров. Через неё проходит большинство российских финансовых потоков, а также немалая часть финансовых и товарных потоков государств СНГ. Это также влияет на динамику развития как её социальной, так и этнической структуры, порождает новую конфигурацию интересов, нередко приобретающих этнический характер. Специфика ситуации, складывающейся в Москве, такова, что многие москвичи видят в беженцах и переселенцах виновников ухудшающегося социально-экономического положения, конкурентов на рынке жилья и труда. Национальное самочувствие диаспор во многом определяется развитием событий на их «большой» родине, а также характером отношений последней с Москвой и Россией.

В Москве существуют политические силы, готовые использовать этнические факторы в своих интересах. При ухудшении общей ситуации в городе деятельность этих сил может значительно активизироваться. Политические процессы в Москве непосредственно влияют на общественно-политическую жизнь в России в целом, в странах СНГ, а также влияют и на международные отношения. Москва оказывает колоссальное влияние на все стороны жизни страны, в частности, на дальнейшее развитие и совершенствование федеративных отношений, на формирование этнополитического климата в стране в целом. Огромны роль и значение Москвы в развитии СНГ, в активизации консолидационных процессов, идущих на пост советском пространстве».

Поскольку никто из экспертов не отрицал наличия у Москвы

определенной специфики, а высказанные на этот счет суждения показали, что и представления участников опроса о том, в чем конкретно состоит эта специфика, непротиворечивы, мы не стали продолжать обсуждение данного вопроса на следующих этапах исследования.

**§ 3. О соотношении будущего закона с
Концепцией Государственной национальной политики
Российской Федерации
и Федеральным законом о национально-культурной автономии**

Отвечая на вопрос о том, какие положения Концепции Государственной национальной политики РФ эффективны в условиях Москвы, эксперты отметили, что этот документ не является законом прямого действия и служит лишь ориентиром, представляя собой общую методологическую основу для разработки программ и концепций более низкого уровня. Было высказано соображение о целесообразности разработки на ее основе Концепции национальной политики Москвы (С.А. Пистрякова, В.Н. Иванов). Применительно же к целям разработки обсуждаемого закона были признаны наиболее актуальными положения, содержащиеся во 2 («Принципы государственной национальной политики»), 3 («Основные цели и задачи государственной национальной политики»), 5 («Национально-культурное самоопределение»), 6 («Основные направления региональных программ государственной национальной политики») и 7 («Механизм реализации государственной национальной политики») разделах Концепции.

Было указано, что в силу отмеченной выше специфики Москвы как столицы государства здесь «не работает» та часть концепции, которая регламентирует взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации. Вместо этого применительно к Москве имеет смысл более детально прописать роль московских городских органов власти, принципы их взаимодействия с населением, с его отдельными группами (В.А. Тишков). К числу недостатков Концепции отнесено «отсутствие положения о характере и путях необходимой децентрализации государственного управления (переносе ряда направлений реформы на региональный уровень), без которого неясными становятся реальные возможности и правовые рамки региональной национальной политики (И.В. Следзевский).

По мнению В.Н. Иванова, «Национальный Закон» для Москвы должен содержать «квинтэссенцию» Концепции и дополняться со

временем совокупностью необходимых нормативно-правовых актов по его реализации.

Принимая во внимание наличие Федерального закона о национально-культурной автономии, участники исследования отметили, что при разработке закона Москвы необходимо руководствоваться его положениями во избежание возникновения противоречий между местным и федеральным законодательством (В.Ю. Зорин, В.В. Пименов, А.Я. Капустин, В.Н. Иванов). Следовательно, к компетенции обсуждаемого законопроекта может быть отнесена лишь разработка механизмов реализации Федерального закона (В.Ю. Зорин, З.Ю. Цыренова, С.А. Пистрякова).

В то же время, существует практика внесения изменений и дополнений в действующие законы, и Москва как субъект федерации имеет право выйти в Государственную Думу РФ с соответствующей законодательной инициативой. Это в полной мере относится и к Закону о национально-культурной автономии, многие положения которого нуждаются в конкретизации и уточнении. По мнению И.В. Следзевского, необходимо:

- более четкое определение правовых рамок регионального суверенитета и местных полномочий в сфере национальной политики, отношений (прав и обязанностей) региональных и местных органов власти, с одной стороны, и НКА — с другой;
- введение положений о государственной (региональной) поддержке этнических категорий беженцев, а также наименее защищенных этнических групп;
- разграничение полномочий местного самоуправления и самоуправления в рамках НКА;
- определение полномочий органов местного самоуправления в качестве органа (механизма) урегулирования межнациональных споров и конфликтов (самостоятельно и в координации с органами НКА);
- четкая регламентация нормативной базы деятельности НКА и порядка рассмотрения их рекомендаций органами местного самоуправления и региональными государственными органами;
- расширение сферы координации деятельности региональных НКА, органов государственной власти Москвы как субъекта РФ за счет возможностей заключения взаимных соглашений и договоров с правительственными и неправительственными организациями других стран в культурно-языковой области в рамках законодательства РФ и субъекта федерации;
- регламентация деятельности НКА в области конфессиональных отношений.

По всем перечисленным позициям Закон о НКА имеет недостаточную или плохо определенную компетенцию, что может создать серьезные национально-правовые проблемы в Москве», — считает И.В. Следзевский.

В.А. Тишков предостерегает от возможной ситуации конкуренции между московскими (региональными) национально-культурными автономиями и федеральными, большая часть которых также регистрируется в Москве, и подчеркивает, что внимание московского правительства должно быть направлено прежде всего на взаимодействие с организациями столичных этнических групп. В этом смысле обсуждаемый закон должен иметь в виду прежде всего интересы москвичей.

Вопросы о соотношении предполагаемого закона Москвы с Концепцией Государственной национальной политики РФ и Федеральным законом о национально-культурной автономии было признано нецелесообразным выносить на дальнейшее обсуждение в связи с отсутствием противоречий в позициях экспертов.

§ 4. Структура закона

Соображения, высказанные экспертами в ответ на просьбу предложить возможную структуру будущего закона, были использованы при составлении ее первого варианта (в основу был положен наиболее полный и развернутый вариант В.Ю. Зорина).

Первоначальный вариант структуры законопроекта выглядел следующим образом:

Преамбула. Назначение закона, ссылка на отправные документы (Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.). Москва в системе национальных и федеративных отношений России. Приверженность столицы общим основным принципам государственной национальной политики. Особенности этнополитической и этнокультурной ситуации в столице.

1. Общие положения. Цели и принципы закона: создание условий для свободного культурного развития этнических групп Москвы как части российского гражданского общества; формирование российского патриотизма; достижение межнационального согласия. Субъект права.

2. Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией: право на сохранение и развитие родного (национального) языка, культуры, создание школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования и др. Механизм обеспечения этих прав.

3. Правовой статус национально-культурных автономий Москвы. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА. Структура и иерархия НКА на территории субъекта РФ. Взаимодействие с органами власти субъекта Федерации и местного самоуправления.

4. Основные правовые гарантии национально-культурных обществ.

5. Основы межэтнических отношений. Формы межэтнической консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности. Механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов. Защита от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни.

6. Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений. Ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью; защита индивидуальных и коллективных прав граждан.

7. Правовые основы этнокультурного взаимодействия Москвы с другими субъектами РФ. Правовой статус договоров Москвы с субъектами РФ.

8. Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы.

9. Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений.

Заключительные положения.

На втором этапе исследования эксперты предложили внести в структуру законопроекта следующие коррективы:

В **Пreamбуле** исключить пункт «Москва в системе национальных и федеративных отношений России. Приверженность столицы общим основным принципам государственной национальной политики» (И.В. Следзевский). Добавить пункт «Приоритеты и перспективы развития города» (В.А. Тишков).

В разделе «**Общие положения**» после слова «развития» добавить «граждан, принадлежащих к». Слово «межнационального» заменить на «межэтнического». Добавить пункт «Индивидуальные и коллективные права» (В.А. Тишков).

Опустить слова «принципы закона». Слова «субъект права» заменить словами «субъект межнациональных отношений» (В.Н. Иванов).

Исключить слова «формирование российского патриотизма» (не компетенция закона решать культурно-идеологические задачи) (И.В. Следзевский).

Раздел **«Основные права граждан РФ, находящиеся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** включить в состав раздела **«Общие положения»** (И.В. Следзевский).

Добавить «обязательность финансового, ресурсного, трудового участия представителей этнических групп в создании школ и т.п.» (В.В. Пименов).

Исключить слова «находящихся» и слова в скобках («национального», «национальным») (В.А. Тишков).

В разделе **«Правовой статус национально-культурных автономий г. Москвы»** слова «субъекта Федерации» заменить на слова «города Москвы» (В.Ю. Зорин).

Раздел **«Основы межэтнических отношений»** поставить сразу после раздела **«Основные права граждан РФ, находящиеся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** (В.Н. Иванов).

В разделы **«Основы межэтнических отношений»** и **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений»** заложить правовые основы просветительской деятельности, воспитания большинства населения, прежде всего русского. Речь идет о преподавании предмета сравнительной этнологии в обычных школах для формирования нормальных психологических установок (С.А. Пистрякова).

Раздел **«Основы межэтнических отношений»** исключить: он выходит за рамки правового пространства Закона; защита от оскорблений входит в механизм обеспечения национальных прав и в полномочия органов власти (И.В. Следзевский).

В разделе **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений»** положение «Ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью» дополнить словами «и органов местного самоуправления» (А.Я. Капустин).

Включить положение «ответственность правоохранительных органов за нарушения в сфере национальной политики и борьбе против лиц «кавказской национальности»» (В.Ю. Зорин).

Исключить слова «национальной (этнической) политики и» (В.А. Тишков).

Исключить раздел **«Правовые основы этнокультурного взаимодействия Москвы с другими субъектами РФ»**, т.к. это предмет другого Закона (В.В. Игрунов).

Раздел **«Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы»** сделать последним (В.Н. Иванов). Слово «национальной» заменить на слово «этнокультурной» (В.А. Тишков).

В разделе **«Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений»** слово «национальной» заменить на слово «этнокультурной» (В.А. Тишков). Подчеркнуть, что финансово-экономическая основа двойственна, но она, безусловно, предполагает использование собственных материальных ресурсов заинтересованной группы (В.В. Пименов).

В ходе обсуждения было предложено, с одной стороны, сузить рамки будущего закона, который «должен быть конкретен, предметен, регулировать исключительно правовые вопросы межнациональных отношений и в своей содержательной части не дублировать общероссийское законодательство» (И.В. Следзевский), с другой — включить в его текст новые разделы, относящиеся в той или иной степени к компетенции уже существующих федеральных законов:

1. «Включить раздел о содействии интеграции мигрантов в этносоциальную структуру Москвы, в частности, путём осуществления специальных программ в сфере их образования (в том числе—обучения русскому языку), юридического просвещения (включая бесплатные консультации адвокатов), занятости, оптимизации профессиональной структуры этнических групп» (З.Ю. Цыренова).

2. «Нужен раздел, который касался бы роли и значения СМИ» (С.А. Пистрякова).

С учетом внесенных предложений и замечаний был сформирован второй вариант структуры будущего закона, который мы и предложили экспертам обсудить на третьем, завершающем этапе исследования. Он выглядел следующим образом:

Преамбула.

Федеральная нормативная база (Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.) в сфере этнокультурной политики и межэтнического взаимодействия. Особенности этноконтактной и этнокультурной ситуации в г. Москве. Приоритеты и перспективы развития г. Москвы в сфере этнокультурной политики.

I. **Общие положения.** Цели закона (создание условий для

свободного культурного развития граждан, принадлежащих к различным этническим группам г. Москвы как части российского гражданского общества; достижение межэтнического согласия). Субъекты межэтнических отношений. Индивидуальные и коллективные права.

2. Основные права граждан РФ, находящихся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией. Право граждан на сохранение и развитие родного языка, культуры, создание школ с этнокультурным компонентом образования и др. Механизм обеспечения этих прав. Обязательность участия (финансового, ресурсного, трудового) представителей этнических групп в их реализации.

3. Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений. Формы межэтнической консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности. Механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов.

4. Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью. Защита москвичей от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни. Ответственность сотрудников правоохранительных органов за этническую дискриминацию. Ответственность СМИ за публикацию материалов, оскорбляющих национальное достоинство москвичей. Просветительская деятельность—ликвидация этнологической безграмотности.

5. Правовой статус национально-культурных автономий г. Москвы. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА. Структура и иерархия НКА на территории г. Москвы. Взаимодействие с органами власти г. Москвы и местного самоуправления.

6. Основные правовые гарантии национально-культурных обществ.

7. Финансово-экономическая основа этнокультурной политики и межэтнических отношений. Основные источники финансирования деятельности национальных объединений. Принципы бюджетного (государственного) финансирования. Самофинансирование деятельности национальных объединений.

8. Научно-информационное обеспечение этнокультурной политики Москвы.

Заключительные положения.

Предложенная вниманию экспертов новая версия структуры законопроекта, разработанная на основе обобщения мнений по результатам второго тура исследования, вызвала следующие замечания и предложения:

В **Преамбуле** нужно отразить положения международных соглашений РФ в сфере межнациональных или межэтнических отношений, привести формулировки в соответствие с названием законопроекта—«этнокультурная политика» или «политика в сфере межнациональных отношений» (А.Х. Абашидзе).

Из раздела **«Общие положения»** устранить упоминание о коллективных правах этнических групп (В.В. Игрунов).

В разделе **«Основные права граждан РФ, находящиеся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»**: заменить термин «родной язык» на термин «национальный язык» (А.Я. Капустин); отказаться от идеи обязательного участия (финансового, ресурсного, трудового) представителей этнических групп в реализации своих прав (В.Н. Иванов).

В разделе **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений»** после слов «в разных сферах общественной жизнедеятельности» дополнить: «включая механизмы национального представительства в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления» (В.Ю. Зорин); исключить слова «формы межэтнической консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности», заменить их на слова «регулирование форм межэтнического сотрудничества» (В.А. Тишков).

В разделе **«Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью»** после слов «ответственность сотрудников правоохранительных органов» добавить «и административных органов» (В.А. Тишков); исключить слова «просветительская деятельность—ликвидация этнологической безграмотности» (И.В. Следзевский).

Эксперты предложили добавить в структуру обсуждаемого законопроекта новые положения и разделы:

* положение об индивидуальной ответственности за преступные деяния в области межэтнических отношений (А.Х. Абашидзе);

- * положения о защите прав национальных, языковых и религиозных меньшинств (И.В. Следзевский);
- * раздел «О содействии интеграции мигрантов в социокультурную структуру Москвы» (С.А. Пистрякова);
- * раздел, касающийся роли СМИ (С.А. Пистрякова);
- * раздел о контрольных механизмах по выполнению положений данного закона (А.Х. Абашидзе).

Кроме того, было предложено привести структуру закона в большее соответствие с международным правом (И.В. Следзевский), а также сбалансировать употребление категорий «национальное» и «этническое» в их разных вариациях (В.Н. Иванов).

Итоговая версия структуры обсуждаемого законопроекта, разработанная нами на основе замечаний и поправок, внесенных экспертами на третьем этапе исследования, приведена в итоговом разделе нашего отчета.

§ 5. Компетенция законопроекта: миграционный аспект

Одной из важнейших проблем при разработке обсуждаемого законопроекта следует, по нашему мнению, считать проблему определения предмета его ведения. В частности, нас интересовал вопрос о том, должны ли миграционные процессы учитываться при разработке обсуждаемого законопроекта, и если да, то какие аспекты миграционной политики могут быть отнесены к его компетенции?

Признавая исключительную важность миграционных процессов для Москвы, а также недостаточную проработанность государственной миграционной политики, большая часть экспертов (в том числе оба юриста) с той или иной степенью уверенности заявила, что эти вопросы должны быть предметом компетенции других, специальных законов.

Только три человека сочли, что в обсуждаемом законопроекте должны быть положения, затрагивающие регламентирование миграционных процессов и права мигрантов.

В частности, И.В. Следзевский полагает, что «миграционные процессы должны учитываться в той мере, в какой они затрагивают сферу межнациональных отношений, права граждан на свободное волеизъявление при отнесении себя к определенной этнической общности и на защиту своих национально-культурных прав при соблюдении принципа гражданской лояльности по отношению к месту проживания и стране гражданства. К компетенции законопроекта могут быть отнесены следующие аспекты миграционной политики:

- обеспечение прав мигрантов на свободное определение своей этнической принадлежности;
- регулирование создания вновь прибывшими мигрантами своих этнонациональных организаций (после принятия российского гражданства и регистрации по месту жительства);
- содействие интеграции мигрантов в национальное сообщество, в частности, путём осуществления специальных программ в сфере их занятости и оптимизации профессиональной структуры национальных групп;
- защита мигрантов от проявлений этнического насилия, фашизма и т.д.».

С.А. Пистрякова считает, что «прежде всего необходимо обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, проживающих в городе, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни. В противном случае очень многие процессы, несущие в себе потенциал нестабильности, окажутся вне механизмов управления».

По мнению В.В. Пименова, «очень существенно закрепить законодательно обязательность регистрации жительства в Москве для мигрантов. Кроме того, следует каким-то образом оценивать нерегистрируемую миграцию, которая, как можно думать, весьма значительна».

Заслуживает внимания также соображение В.В. Игрунова о целесообразности предусмотреть для иммигрантов право на получение необходимых сведений о российском законодательстве, чтобы они его не нарушали, а для иноэтничных беженцев, кроме того, возможность пройти курс обучения русскому языку.

Несмотря на то, что большинство экспертов сочли целесообразным исключить миграционную политику из предмета ведения обсуждаемого законопроекта, мы предложили на втором этапе опроса определить, какие из названных аспектов регулирования миграционных процессов наиболее существенны в контексте формирования этнополитики в Москве. Из четырех направлений деятельности наибольшее число экспертов (8 из 10) признало важным содействие интеграции мигрантов в социальную структуру и общественную жизнь Москвы путём осуществления специальных программ в сфере их образования (в том числе—обучения русскому языку), юридического просвещения (включая консультации адвокатов), занятости, оптимизации профессиональной структуры этнических групп. (В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова). По мнению семи

экспертов, мигранты нуждаются в защите от проявления этнического насилия, дискриминации, ксенофобии и экстремизма. (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков), столько же считают, что будущий закон должен регулировать создание мигрантами этнокультурных организаций (после принятия российского гражданства и регистрации по месту жительства). (В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков). Наконец, шесть экспертов высказались за обеспечение прав мигрантов на свободное определение своей этнической принадлежности. (А.Х. Абашидзе, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский.)

Суждения экспертов по данной проблеме, сформулированные на первом и втором этапах исследования, представляют значительный интерес и несомненно должны быть приняты во внимание при разработке специального законодательного акта, призванного регулировать миграционные процессы в столице. В то же время, включение раздела, посвященного миграционной политике, в структуру обсуждаемого законопроекта выглядит достаточно проблематичным, т.к. излишне расширяет сферу его компетенции. Учитывая это, на заключительном этапе исследования мы исключили данный вопрос из обсуждения.

§ 6. Компетенция законопроекта: конфессиональный аспект

Определение предмета ведения обсуждаемого законопроекта предполагало также выяснение мнения экспертов по поводу того, должна ли конфессиональная ситуация регулироваться законом, регламентирующим управление этническими процессами, и если да, то какие аспекты конфессиональной политики могут быть отнесены к его компетенции?

Этот вопрос вызвал значительно больший разброс мнений, нежели предыдущий (относительно миграционного аспекта компетенции обсуждаемого законопроекта). Большинство экспертов высказалось за присутствие ряда положений, призванных регулировать конфессиональный аспект этнических процессов, в структуре обсуждаемого законопроекта. В достаточно категоричной форме, хотя и с различных позиций, это сделали В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова.

Эти эксперты предлагают акцентировать внимание законодателя на следующих аспектах конфессиональной политики:

* подчеркнуть возрастающую «статусную роль конфессий в обществе, даже при том, что церковь отделена от государства» (В.Ю. Зорин);

* подчеркнуть отделение государственных органов и школы от церкви (В.В.Пименов);

* подтвердить гарантированное обеспечение свободы вероисповедания как элемента национальной культуры (А.Я. Капустин, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова);

* учесть влияние религиозного фактора на деятельность ряда национальных общественных организаций и национально-культурных автономий (прежде всего тех организаций, которые объединяют представителей национальностей, тяготеющих к исламу) (С.А. Пистрякова);

* не допустить использования религиозных традиций и чувств верующих для разжигания этнонациональной вражды (И.В. Следзевский);

Куда менее категорично о целесообразности включения конфессионального раздела в структуру обсуждаемого законопроекта высказываются В.Н. Иванов и В.А. Тишков.

По мнению первого, «кратко следует сказать, что повсеместно происходит идеологизация межнациональных отношений и в этом важная роль принадлежит религиозным конфессиям. Очень кратко нужно сказать о необходимости предупреждения религиозного сектантства, межконфессионального противостояния».

Второй считает, что в законе может идти речь лишь о религиозной практике в контексте культурных запросов граждан. Целесообразно включить какие-то положения о просветительской, миротворческой деятельности церкви, о межрелигиозном диалоге, о роли религиозных общин в общественной жизни. Однако в целом, по мнению В.А. Тишкова, Москва, как и многие другие крупные города мира, — атеистичный, светский город, население которого религиозно не активизировано, и таким его нужно сохранить.

Наконец, А.Х. Абашидзе уверен в том, что «конфессиональные аспекты должны регулироваться другими законами».

Все эти суждения были сформулированы экспертами на первом этапе исследования. Принимая во внимание достаточно широкий континуум мнений по этому поводу, мы сгруппировали близкие по смыслу точки зрения в семь смысловых блоков и во втором туре опроса предложили экспертам указать те аспекты конфессиональной политики, которые, по их мнению, могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта.

Упорядоченные экспертные оценки распределились следующим образом.

Гарантии сохранения свободного развития разрешенных законодательством конфессий, вероисповедания, религиозных обрядов и традиций, организации религиозной жизни. (В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова.)

Предупреждение религиозного экстремизма и нетерпимости, межконфессионального противостояния; недопустимость использования религиозных традиций и чувств верующих для разжигания межэтнической розни. (В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков.)

Поддержка общин: предоставление им права сбора средств, участие в строительстве храмов, иная помощь. (А.Я. Капустин, З.Ю. Цыренова.)

Просветительская деятельность в кругу общин и в пределах культовых помещений. (А.Я. Капустин, В.В. Пименов.)

Миротворческая деятельность. (З.Ю. Цыренова.)

Межрелигиозный диалог. (А.Я. Капустин.)

Отделение государственных органов и школы от церкви. (А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова.)

Очевидно, что правовое регулирование конфессиональной ситуации в Москве представляется большинству экспертов весьма актуальной задачей и специалисты отчетливо диверсифицируют те аспекты конфессиональной ситуации, которые должны рассматриваться в этническом контексте. Однако мы сочли возможным солидаризироваться с мнением А.Х. Абашидзе и на заключительном этапе опроса не касались данного сюжета. Мы исходили из того, что структура законопроекта уже сейчас чрезвычайно сложна, а предмет регулирования проектируемого законодательного акта весьма расплывчат. Это обстоятельство побуждает вывести конфессиональные аспекты этнической политики за рамки рассматриваемого законопроекта, сделав их предметом ведения специального нормативного акта.

§ 7. Юрисдикция законопроекта

Принципиально важен, на наш взгляд, вопрос о том, кто должен попасть под юрисдикцию разрабатываемого закона. Мнения экспертов по этому поводу лежат между двумя полярными точками зрения: с одной стороны—это распространение юрисдикции закона на всех, кто

законно находится на территории Москвы, с другой стороны—ограничение юрисдикции гражданами РФ, зарегистрированными в Москве постоянно. Вот как выглядит континуум высказанных суждений. Субъектом права должны стать:

- * все оказавшиеся на территории Москвы (В.В. Игрунов);
- * все находящиеся на территории Москвы граждане РФ (В.Н. Иванов);
- * москвичи, но должна быть регламентация по ряду позиций для граждан РФ, находящихся на территории Москвы (В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова);
- * все жители Москвы, включая граждан и неграждан, постоянных и непостоянных жителей; закон может предусматривать какой-то набор прав для одних, других и третьих (В.А. Тишков).
- * «пассивные» субъекты, т.е. те, кто может пользоваться конституционными правами—это все граждане РФ, а «активные» субъекты, т.е. те, кто будет нести определенные обязанности и иметь возможность полноправного участия в культурно-национальных образованиях—только лица, постоянно проживающие в г. Москве (А.Я. Капустин);
- * все находящиеся на территории Москвы граждане РФ (в части прав на национально-культурное самоопределение) и все имеющие постоянную регистрацию в Москве (в части прав на учреждение гражданами национально-культурных организаций и объединений) (И.В. Следзевский).
- * все—в плане дисциплины, регулирования, подчинения московским правилам; постоянно зарегистрированные—в плане поддержки (В.В. Пименов).
- * граждане, постоянно проживающие на территории данного региона; желательно было бы, конечно, прописать в законопроекте и обязанности «гостей» столицы соблюдать цивилизованные нормы межнациональных отношений (З.Ю. Цыренова).
- * только те, которые имеют постоянную регистрацию в Москве (А.Х. Абашидзе).

На втором этапе исследования эксперты должны были ранжировать пять вариантов ответов на данный вопрос (они сгруппированы по принципу схожести) в соответствии со своими предпочтениями (см. Таблицу 2).

Рейтинг определений границ юрисдикции закона по результатам второго тура опроса выглядит следующим образом.

1. «Граждане РФ, находящиеся на территории Москвы» (41 балл).
1. «Все жители Москвы с разными правами для граждан и

неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой» (41 балл).

2. «Законодательное регулирование распространяется на всех, государственная поддержка—на имеющих постоянную регистрацию» (38 баллов).

3. «Пассивные субъекты—граждане РФ, находящиеся на территории Москвы, активные—имеющие постоянную регистрацию» (35 баллов).

4. «Лица, имеющие постоянную регистрацию в Москве» (24 балла).

Кроме того, на втором этапе опроса некоторые эксперты предложили новые версии ответов на этот вопрос:

«Все законно находящиеся на территории Москвы» (А.Х. Абашидзе).

«Постоянные жители Москвы, беженцы и вынужденные переселенцы, временные жители, находящиеся в городе в длительной командировке по служебной необходимости» (В.Ю. Зорин).

На третьем, заключительном этапе опроса, мы предложили экспертам выбрать один из двух вариантов определения границ юрисдикции закона, поделивших наибольшее количество баллов. Мнения о том, кто должен попасть под юрисдикцию разрабатываемого закона распределились так:

1. «Граждане РФ на территории Москвы» (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, И.В. Следзевский, В.А. Тишков).

2. «Все жители Москвы, с разными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой» (В.Н. Иванов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, З.Ю. Цыренова).

В.В. Игрунов настаивает на своей трактовке юрисдикции данного законопроекта: «Все жители Москвы, с равными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой» Он приводит в обоснование своей точки зрения следующий довод: «Согласно Конституции РФ, права граждан РФ и иностранцев в РФ равны, если иное не установлено федеральным законом. Тем самым ограничение (разные права для граждан и неграждан РФ, а тем более— для имеющих регистрацию и не имеющих таковой) просто неконституционны.

§ 8. Субъекты законодательного воздействия

Методологически важнейшим нам представляется вопрос о правосубъектности этнического законодательства. От ответа на вопрос

о том, кого следует понимать под субъектом обсуждаемого законопроекта—индивида (гражданина) и (или) этническую общность (группу)—зависит выбор той или иной теоретической парадигмы в процессе нормотворчества.

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

Прежде всего следует подчеркнуть, что подавляющее большинство опрошенных специалистов во главу угла безусловно ставит право индивида на реализацию своей этнической самоидентификации. Что же касается коллективных (групповых) прав этнической группы, то они трактуются экспертами достаточно неоднозначно.

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

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

С.А. Пистрякова также полагает, что субъектом обсуждаемого законопроекта выступает «индивид (гражданин), реализующий право личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения». Аргументом против признания группы как субъекта этнического права, согласно ее мнению, является «малая репрезентативность тех структур, которые в конечном итоге желают

выступить от лица этнической группы». Впрочем, С.А. Пистрякова не исключает смешанную правосубъектность закона, исходя из специфики этносоциальной ситуации в Москве.

Последняя точка зрения может рассматриваться как переходная в иную теоретическую парадигму, в пределах которой индивидуальное и коллективное право сосуществуют.

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

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

Таким образом, на первом этапе опроса были сформулированы три концептуальных подхода к решению вопроса о том, кого следует считать субъектом обсуждаемого законопроекта.

На следующем этапе мы предложили экспертам, ознакомившись с аргументацией друг друга, окончательно определить свою позицию по данному вопросу. (Результаты представлены в Таблице 3.)

Итак, предпочтения экспертов распределились следующим образом.

* «В основу Закона должно быть положено право личности в сочетании с коллективными правами меньшинств (вариант—групповым правом этнической общности на сохранение (защиту) своей культурной и конфессиональной идентичности)» (25 баллов).

* «Возможна смешанная правосубъектность: субъектом закона является гражданин, но, поскольку граждане создают определенные объединения, то сумма их индивидуальных прав составляет их коллективное право» (22 балла).

* «В основу регулирования межнациональных отношений должны быть положены права личности, независимо от национальной и религиозной принадлежности. Группа не имеет никаких дополнительных прав по отношению к правам отдельной личности» (16 баллов).

Результаты, полученные на втором этапе исследования, сделали нецелесообразным обсуждение данной проблемы на заключительном этапе работы. Суммирование «рейтингов» второго и третьего концептуальных подходов позволило выявить доминирующую точку зрения экспертов.

Очевидно, что возобладал подход, согласно которому субъектом этнического права выступает либо индивид, либо совокупность индивидов, объединившихся в ассоциацию по этническому принципу, при этом групповые права ассоциации представляют сумму индивидуальных прав ее учредителей и никаких дополнительных прав по отношению к правам личности ассоциированная группа не имеет.

§ 9. Проблема «этнического представительства»

Тесно связана с предыдущей проблемой проблема этнического представительства. Действительно, кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица соответствующей этнической общности (группы)? Этот вопрос был задан экспертам на первом этапе опроса.

Разброс мнений по этому поводу оказался очень значительным, высказанные точки зрения и соответствующая аргументация—зачастую диаметрально противоположными.

Наиболее определенно и лаконично высказался А.Я. Капустин: «никто». С ним совершенно солидарен В.В. Игрунов, который прямо связывает негативный ответ на данный вопрос с отрицанием корпоративного права: «отсюда же ясно, почему я исключаю

возможность исключительного представительства от имени какой-либо этнической общности». Аналогично и В.Ю. Зорин полагает, что «приоритет права гражданина, человека на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения освобождает кого-либо от необходимости выступать от лица соответствующей этнической общности».

Иной подход к решению данной проблемы заключается в признании правомерности этнического представительства различными общественными объединениями представителей той или иной этнической общности. По мнению В.А. Тишкова: «этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Право представительства имеет тот, кто через обговоренную законом или установленную традицией делегирован данной общиной. Для того, чтобы исключить самозванство, должна быть принята какая-то процедура, хотя понятно, что она не может быть единой для всех общин. Где-то происходят выборы, в какой-то общине власть переходит по наследству и т.д.». И.В. Следзевский также считает, что «от лица соответствующей общности могут выступать представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений», но, в отличие от В.А. Тишкова, он уверен что делегирование полномочий должно происходить «в порядке, определенном законом».

С.А. Пистрякова считает, что правом представлять интересы соответствующей этнической общности обладают «региональные национально-культурные автономии, но при этом следует учитывать и мнения, сформированные в местных НКА и общественных объединениях той же этнической группы, не вошедших (по тем или иным причинам) в региональную НКА».

Эта точка зрения может расцениваться как переходная к позиции, согласно которой выразителем интересов общности выступает «общественная организация данной этнической группы» (З.Ю. Цыренова). В этом же контексте высказался и В.В. Пименов: «от имени этнической общности (с определенной долей условности) может выступать тот, кто избран (делегирован) организованной частью этой общности. Одна из задач законодателя обосновать, сформулировать правовую защиту принципа постоянного расширения этой организованной части этноса». А.Х. Абашидзе предлагает рассматривать общественное объединение, ассоциированное по этническому принципу, «как юридическое лицо».

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

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

1. «Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия.» (В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова.)

1. «Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом.» (В.В. Игрунов, В.В. Пименов, И.В. Следзевский.)

2. «Общественная организация данной этнической группы». (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин.)

3. «Региональные национально-культурные автономии» (З.Ю. Цыренова.)

3. «Никто» (В.А. Тишков.)

Соответственно, на заключительном этапе опроса на обсуждение экспертам были предложены только два варианта ответа, получившие наибольшее число сторонников. На вопрос о том, кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица этнической общности, эксперты ответили следующим образом:

1. «Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия» (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков.).

2. «Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом» (А.Я. Капустин, В.В. Пименов, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова).

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

§ 10. О праве этнической группы на создание национально-культурной автономии в Москве

Данная проблема, как нам кажется, применительно к Москве должна рассматриваться в контексте возможного создания русской национально-культурной автономии в столице. Так как федеральное законодательство не ограничивает право на создание НКА где бы то ни было по этническому принципу, вполне вероятно вопрос о создании русскими москвичами собственной НКА встанет перед Московским Правительством в ближайшее время. Поскольку эта проблема вызывает уже сейчас весьма неоднозначные суждения, мы решили сделать ее предметом специального обсуждения.

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

Мнения экспертов по этому поводу оказались диаметрально противоположными. Безоговорочно признали за русскими право на создание НКА в Москве В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, И.В. Следзевский.

Два эксперта—В.Н. Иванов и С.А. Пистрякова—высказались по этому поводу достаточно неопределенно.

В.Н. Иванов считает, что «право объединяться должны иметь все этнические группы». Однако вопрос о правомерности создания русской НКА в Москве вызывает у него известные сомнения. «Вопрос о целесообразности их объединения (например, когда речь идет о

русских) требует специального рассмотрения. Москва—столица многонационального государства, где исторически русский народ был государственно-образующим народом, объединившим многие другие. В этом смысле его любое обособление—по меньшей мере нелогично. Вместе с тем вполне допустимо образование общественных организаций, занимающихся пропагандой русской культуры, языка, обычаев и т.д.»

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

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

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

На третьем этапе мы сознательно сформулировали вопрос более остро, предложив экспертам выбрать тот вариант, который

представляется им менее конфликтогенным. Однако и при такой постановке вопроса добиться сближения позиций участников исследования не удалось. «Предоставление русским права на создание в Москве русской национально-культурной автономии» сочли менее конфликтогенным 5 экспертов (В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов), а «Ограничение для русских на создание в Москве национально-культурной автономии» — 4 эксперта (А.Х. Абашидзе, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков). Наконец, З.Ю. Цыренова считает, что «постановка самого вопроса о НКА для русских в Москве некорректна».

Обращает на себя внимание тот факт, что далеко не все эксперты последовательны при ответе на данный вопрос на всех трех этапах. Из четырех человек, высказавшихся безусловно «за» русскую НКА на первом этапе, на последнем оценили такое решение как менее конфликтогенное лишь трое: В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин и В.В. Пименов (при этом на втором этапе, как видно из таблицы 4, двое последних придерживались противоположной точки зрения). Что касается И.В. Следзевского, то, отдав предпочтение демократическому принципу равенства всех этнических групп на первом и втором этапах, на третьем он все же счел возможным ввести ограничения для представителей этнического большинства, полагая, что такое решение менее взрывоопасно. Напротив, В.В. Игрунов, на первом этапе бывший в рядах противников русской НКА, уже на втором опасался в большей мере ее запрета, нежели разрешения, и на третьем окончательно высказался в пользу этой точки зрения.

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

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

§ 11. Проблема «параллельного» функционирования НКА, представляющих одну этническую группу на данной территории

Вопрос о том, сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы, представляется нам далеко не праздным. Дело в том, что этнокультурные объединения, учреждающие НКА, не утрачивают после

этого своей самостоятельности и продолжают функционировать в соответствии с Законом РФ «Об общественных объединениях граждан». Лидеры этих объединений, принадлежа к одной этнической группе, часто находятся в весьма сложных отношениях друг с другом. Этнополитическая практика показала, что возможны ситуации, при которых руководители «конкурирующих» этнических ассоциаций оспаривают друг у друга право представлять «свой народ» на том или ином уровне и стремятся к учреждению независимых «параллельных» НКА на одной и той же территории. С одной стороны, очевидно, что возникновение подобных ситуаций чревато возникновением внутриэтнических напряженностей, с другой—вряд ли правомерно авторитетом власти санкционировать узурпацию права части этнической группы выступать от имени всех представителей данного этноса, проживающих на данной территории.

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

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

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

З.Ю. Цыренова ответила на этот вопрос весьма уклончиво.

В соответствии с обозначившимися на первом этапе исследования позициями, в следующем туре опроса экспертам предложили солидаризироваться с одной из трех точек зрения. Их сторонники разделились поровну.

Трое экспертов поддержали мнение «Столько, сколько будет подано заявлений» (В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов), трое—«Не более одной» (А.Х. Абашидзе, В.В. Пименов, И.В. Следзевский), и еще трое—«В зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности» (А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков). З.Ю. Цыренова еще раз подтвердила свою точку зрения, высказанную на первом этапе: «При внесении соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон о НКА целесообразно вести речь не о местных НКА в Москве, а о региональной или городской».

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

§12. НКА: социальный институт или политический принцип?

Задавая этот вопрос, мы ставили перед собой цель определить, какой смысл эксперты вкладывают в понятие «национально-культурная автономия». Это было необходимо, чтобы быть уверенными в том, что при дальнейшем обсуждении мы понимаем его предмет одинаково. В данном случае эксперты высказались вполне единодушно в пользу первой из предложенных трактовок НКА. Эту точку зрения разделили 7 человек, остальные трое (В.В. Игрунов, В.В. Пименов и С.А. Пистрякова) считают, что НКА совмещает в себе оба смысла: и политический принцип, и социальный институт, направленный на реализацию этого принципа. По справедливому замечанию В.В. Игрунова, «НКА—это идея, которая трансформируется в организацию» благодаря принятому Федеральному закону.

Поскольку никто из экспертов не высказал противоположного мнения, мы сняли этот вопрос с дальнейшего обсуждения.

§13. Вопрос о членстве в НКА

Коль скоро эксперты признали, что национально-культурная

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

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

В.В. Игрунов и А.Х. Абашидзе однозначно высказались в пользу персонального членства в НКА, апеллируя к свободе этнической самоидентификации личности.

В.Ю. Зорин, В.В. Пименов и С.А. Пистрякова сочли, что НКА как особый вид общественного объединения граждан РФ может быть представлена и коллективным, и персональным членством.

З.Ю. Цыренова считает, что в основе должно быть коллективное членство, а право каждой НКА—определить в Уставе возможность и индивидуального членства.

И.В. Следзевский полагает, что основой НКА как института должно быть коллективное членство общественных организаций, её учреждающих, и что фиксированное персональное членство в НКА может принизить значение многообразия её внутренней организации и роль НКА как коллективной формы сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

По мнению В.Н. Иванова, речь нужно вести не о членстве как таковом, а об участии в деятельности национально-культурной автономии. Он допускает фиксированное участие (членство) в органах самоуправления или иных функциональных структурах НКА.

А.Я. Капустин отрицает оба подхода, обозначенных нами в инструментарии, и считает, что должен быть обозначен минимальный «порог» (число учредителей) НКА.

Наконец, В.А. Тишков высказался в пользу возможного множественного членства одного человека в нескольких НКА.

Формализовав эти точки зрения в инструментарии второго этапа

исследования, мы получили такую картину динамики мнений экспертов.

«Как коллективное, так и персональное членство» (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова, З.Ю. Цыренова). «Только персональное членство, исходя из свободы индивида на самоидентификацию» (В.Н. Иванов, В.В. Пименов). «Множественное персональное членство: один человек может быть членом нескольких НКА» (В.В. Игрунов, В.А. Тишков). «Ни то, ни другое (ни коллективное, ни персональное): нужен минимальный «порог» (число учредителей)» (А.Я. Капустин). «Возможно только коллективное членство общественных организаций, учреждающих НКА» (И.В. Следзевский).

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

§14. Проблема финансирования деятельности НКА

Несовершенство федерального законодательства, регламентирующего процесс институционализации НКА в России, порождает возникновение ряда конфликтогенных факторов, сопряженных со становлением этого нового для нашей страны социального института. Одним из таких факторов, чреватых возникновением достаточно острых противостояний между различными этнокультурными ассоциациями и способных серьезно осложнить взаимодействие «национальных лидеров» с органами государственного управления, является предусмотренное законодателем бюджетное финансирование отдельных аспектов деятельности НКА.

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

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

* Собственные средства НКА (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, И.В. Следзевский). Некоторые эксперты конкретизировали понятие «собственные средства», разделив источники самофинансирования на

а) добровольные взносы членов НКА (В.В. Пименов, В.А. Тишков);

б) доход от деятельности НКА: продажа сувениров, музейная деятельность, бизнес и т.п. (В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова).

* Средства, передаваемые коммерческими структурами и общественными организациями, частными лицами на благотворительной основе (В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова).

* Международная помощь (З.Ю. Цыренова).

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

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

На втором этапе мы предложили экспертам проранжировать названные ими ранее источники финансирования деятельности НКА в соответствии с оптимальным «долевым участием» каждого из них. На основе осуществленного ранжирования нами были выставлены балльные оценки, позволяющие оценить «весомость» каждого из возможных финансовых источников. Их рейтинг выглядит следующим образом:

Добровольные взносы членов НКА — 57 баллов;

Доход от деятельности НКА — 54 балла;
Средства, передаваемые коммерческими структурами, общественными организациями, частными лицами на благотворительной основе — 48 баллов;
Средства из бюджета Москвы и местных бюджетов — 42 балла;
Меценатство — 35 баллов;
Международная помощь — 29 баллов;
Средства из федерального бюджета — 22 балла.

Таким образом, очевидно, что эксперты отводят ведущую роль самофинансированию НКА, хотя и не исключают необходимости государственной поддержки их деятельности за счет Московского бюджета.

В последнем случае закономерно возникает вопрос о механизме организации такой поддержки: каким должен быть принцип финансового содействия деятельности НКА? кто и на каком основании должен принимать решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий? На этот счет были высказаны различные мнения, которые мы сгруппировали следующим образом:

Принципы финансирования:

Выделение средств целевым назначением на конкретные мероприятия на основе договора с соответствующей НКА (И.В. Следзевский).

Конкурсно-проектная система (система грантов) (В.В. Игрунов, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова).

Содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития (С.А. Пистрякова).

Предоставление льгот по налогам, сборам и кредитам (С.А. Пистрякова).

Субъект, принимающий решения о выделении средств:

Общественные институты—Советы НКА, Межнациональное совещание— совместно с органами государственного управления (В.Ю. Зорин).

Органы исполнительной власти с участием представителей автономий (И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова).

Правительство Москвы по представлению соответствующего департамента, административного округа, Городской Думы и т.д. (В.Н. Иванов)

Совещательный орган при правительстве Москвы из представителей национальных меньшинств, который будет высказывать

правительству свое мнение по программам и проектам (А.Х. Абашидзе)

Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования (А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова).

Наиболее подробно изложили свои позиции С.А. Пистрякова и В.А. Тишков. Приведем их аргументы.

С.А. Пистрякова: «Единый механизм выработать сложно. Возможны варианты:

Средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия НКА (НКО). Такая поддержка оказывается на основе договора с соответствующей НКА.

Осуществляется выбор долгосрочных программ и проектов с участием представителей НКА.

Оказывается содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития.

Согласно законодательству предоставляются льготы по налогам, сборам и кредитам, т.е. формируется механизм существования НКА в более независимом режиме.

Обязательно должна существовать отдельная строка в бюджете.

Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования».

В.А. Тишков: «Это должен быть очень широкий подход, конкурсно-проектная система с разделением на градации. Правительство Москвы могло бы объявить, что для деятельности НКА бюджетом выделена определенная сумма. Программы делятся на четыре категории: хозяйственно-деловые проекты, образовательно-информационные, культурно-просветительские и научные. Могут существовать специальные выставочные гранты. Должны быть установлены сроки подачи заявок, скажем, два раза в год, которые рассматривает экспертный совет. Подавать заявки могут все московские и, может быть, даже федеральные НКА, если они хотят что-то делать в Москве. Раз в год или в полгода будет объявляться: кто, сколько и на что получил. Небольшой грант может больше дать эффекта, и его использование легче проконтролировать. Хотя возможны разовые выплаты, возможна чрезвычайная помощь, наконец, какая-то минимальная ежегодная поддержка некоторых общин, но это как раз самое неэффективное».

На втором этапе экспертам было предложено ранжировать сформулированные принципы финансирования. В результате получилось следующее упорядочение:

Целевым назначением на конкретные мероприятия — 29 баллов;
Конкурсно-проектная система (система грантов) — 27 баллов;
Содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития — 26 баллов;

Предоставление льгот по налогам, сборам и кредитам — 12 баллов.

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

Мнения экспертов по поводу того, кто должен принимать решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий, на втором этапе исследования распределились следующим образом:

Органы исполнительной власти с участием представителей автономий (В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский.)

Совещательный орган при правительстве Москвы из представителей национальных меньшинств, который будет высказывать правительству свое мнение по программам и проектам (А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский.)

Общественные институты совместно с органами государственного управления. (В.Н. Иванов, З.Ю. Цыренова.)

Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования (В.А. Тишков).

Правительство Москвы по представлению Городской Думы, готовить решения должны комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования. (В.В. Пименов).

Кроме того, было высказано новое мнение:

Принимать решение должны независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования. (В.В. Игрунов, В.А. Тишков.)

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

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

Органы исполнительной власти с учетом мнения представителей НКА (А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова);

Независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования—

совместно с органами исполнительной власти (В.В. Игрунов, В.В. Пименов, В.А. Тишков).

§ 15. Проблема представительного органа НКА в Москве

Безусловно, процесс институционализации НКА в столице рано или поздно поставит в повестку дня вопрос о формах диалога их лидеров с Правительством Москвы. Чем менее политизировано будет взаимодействие НКА с властью, тем меньше опасность возникновения этнополитических кризисов и межэтнических противостояний в мегаполисе. Это обстоятельство делает весьма актуальным вопрос о формах представительства городских НКА и о характере полномочий этих гипотетических структур.

Эксперты проявили в этом вопросе известное единодушие.

подавляющее большинство из них на первом этапе экспертизы высказалось за создание некоего представительного органа НКА при Правительстве Москвы. Суждения выглядят следующим образом

Совещательный орган (А.Х. Абашидзе, З.Ю. Цыренова);
Общественная Палата национальностей (В.Н. Иванов);
Консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений (В.В. Игрунов); Ассамблея народов Москвы или Консультативный совет по делам национально-культурных автономий (С.А. Пистрякова).

В.В. Пименов предлагает учредить некий совещательный орган (Совет НКА) с правом законодательной инициативы в Московской Думе.

По мнению И.В. Следзевского, Консультативный совет по делам НКА должен иметь полномочия совещательного органа и действовать на общественных началах.

В.Ю. Зорин, напротив, считает наличие такого органа вовсе не обязательным, предоставляя право решать, быть или не быть подобной структуре, самим НКА. Он допускает возможность того, что эти функции будут исполнять постпредства субъектов РФ или создаваемая в настоящее время Ассамблея народов России.

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

На втором этапе исследования эксперты высказались в поддержку тех или иных версий решения вопроса о представительном органе НКА таким образом.

Ассамблея народов Москвы — консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом

законодательной инициативы (В.Н. Иванов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова).

Консультативный орган при Правительстве Москвы (В.Ю. Зорин, В.В. Пименов, И.В. Следзевский).

4. Консультативный совет по делам НКА—совещательный орган, действующий на общественных началах (А.Х. Абашидзе).

4. Консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений—совещательный и представительный орган. (А.Я. Капустин).

Соответственно на третьем этапе опроса экспертам было предложено солидаризироваться с одной из версий, получивших большинство голосов на втором этапе. Итоговый рейтинг версий решения этой проблемы выглядит таким образом.

1. Консультативный орган при Правительстве Москвы (В.Н. Иванов, В.В. Пименов, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова).

2. Ассамблея народов Москвы — консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы (А.Х. Абашидзе, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова). В.В. Игрунов присоединился в конечном счете к данному варианту ответа, но предложил исключить слова «с правом законодательной инициативы».

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

§ 16. НКА и политизация этничности

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

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

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

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

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

Большая часть экспертов (В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова) согласилась с первым, более мягким вариантом. В пользу второго высказались А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин и В.В. Игрунов.

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

§ 17. Управление этническими процессами в столичном мегаполисе

Прикладное значение в данном исследовании имеет вопрос об

оптимальной институциональной структуре и функциональной схеме органа административного управления, занимающегося реализацией этнической политики в составе Правительства Москвы. Мнения экспертов по этому поводу могут оказаться полезными в ходе совершенствования системы управления в столице.

По мнению В.Ю. Зорина, в исполнительных органах должна быть вертикальная структура: от Комитета Правительства Москвы до секторов (или отделов, подкомитетов) в округах, причем данный Комитет должен быть «сквозным», охватывая в своей компетенции проблемы культуры, образования, поддержки малого бизнеса, СМИ и т.д. Идею многопрофильности соответствующего органа подчеркнула также С.А. Пистрякова, а мысль о вертикальной разветвленной административной структуре управления этническими процессами поддержал В.В. Пименов.

В.Н. Иванов и З.Ю. Цыренова предлагают ограничиться департаментом в составе Правительства и Консультационным Советом по делам национально-культурных автономий. Эту же мысль высказал и И.В. Следзевский, предложивший придать этому департаменту полномочия по разработке и экспертизе проектов законов субъекта РФ и иных нормативных актов, касающихся национальных отношений, организаций мониторинга межнациональных отношений и кризисных ситуаций в Москве, разработки, выбора и осуществления, во взаимодействии с органами местного самоуправления и НКА, московских программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества с субъектами РФ и странами СНГ, государственного финансирования деятельности НКА и контроля за использованием предоставленных средств по их целевому назначению.

В.А. Тишков высказался в поддержку уже существующего аппарата управления, подчеркнув, что «чем меньше будет бюрократических структур, тем лучше».

А.Х. Абашидзе предложил ограничиться созданием института омбудсмена по межнациональным отношениям при мэре города.

На втором и третьем этапах опроса эта проблема не обсуждалась.

§ 18. Целесообразность разработки и принятия обсуждаемого законопроекта

В завершение первого этапа опроса мы поинтересовались мнением специалистов о целесообразности принятия специального законодательного акта, призванного регулировать этнические процессы в Московском мегаполисе и о возможном составе авторского

коллектива по его разработке.

В высшей степени актуальным (необходимым) такой нормативный акт сочли А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский В.А. Тишков (в случае, если такой закон окажется результативным), З.Ю. Цыренова; В.В. Пименов признал если не необходимость его разработки и принятия, то, во всяком случае, желательность; полезным назвал обсуждаемый законопроект В.Н. Иванов; В.В. Игрунов счел, что «в принципе острой необходимости в законе нет». Таким образом, мы получили убедительное подтверждение тому, что предпринятое нами исследование не напрасно, а специалисты, привлеченные в качестве экспертов, хорошо понимают необходимость введения межэтнических отношений в столице в цивилизованное, определенное законом русло.

§ 19. Соображения по поводу персонального состава авторского коллектива по разработке законопроекта

На первом этапе эксперты назвали в качестве кандидатур в состав авторского коллектива 15 фамилий, среди которых оказались 5 юристов: А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкина и Г.Б. Старушенко; 4 этнолога: М.Н. Губогло, Л.М. Дробижина, П.И. Пучков, В.А. Тишков; 2 социолога: А.С. Кузьмин и И.В. Ладодо и 4 управленца: Ю.А. Горячев, А.Г. Колмаков, Э.И. Коман и С.А. Пистрякова.

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, И.В. Следзевский и З.Ю. Цыренова не назвали конкретных имен, однако все, кроме А.Х. Абашидзе, высказали определенные соображения по поводу принципов подбора специалистов в группу по разработке закона. В.Ю. Зорин предложил привлечь к этой работе членов Московского межнационального совещания, юристов-практиков из МВД, ряда крупных субъектов Федерации, ученых института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая, МГУ им. М.В. Ломоносова.

По мнению И.В. Следзевского, состав авторского коллектива должен в достаточной степени учитывать общественное мнение москвичей, интересы ведомств и органов управления, мнение ученых и научных коллективов, причем коллективные подходы как основа согласования разных интересов и точек зрения должны превалировать над сугубо личными или узковедомственными подходами.

З.Ю. Цыренова порекомендовала пригласить в состав авторского коллектива представителей национальных общественных организаций, имеющих хороших юристов.

В.А. Тишков высказал мнение, что было бы полезно обратиться к международным экспертам из Канады, США, Испании, других европейских стран.

На втором этапе эксперты высказывали свое отношение к кандидатурам, предложенным их коллегами. Больше всего голосов—8—было подано за Э.И. Комана. По 7 голосов получили Ю.А. Горячев, А.Г. Колмаков, И.В. Ладодо; по 6—С.А. Ганнушкина, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева; по 5—А.Х. Абашидзе, И.П. Блищенко, А.С. Кузьмин, С.А. Пистрякова, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишков; по 4 голоса—Ф.Р. Ананидзе и П.И. Пучков.

Кроме того, были дополнительно названы Э.А. Баграмов, В.Н. Иванов, А.Г. Осипов, С.В. Соколовский, А.А. Сусоколов, Ж.Т. Тощенко, В.Р. Филиппов, А.А. Чичановский и В.А. Шнирельман.

На третьем этапе мы разделили названные кандидатуры на четыре группы в соответствии с профилем специалистов и предложили экспертам выбрать внутри каждой группы не менее одной и не более трех фамилий, чтобы список получился, с одной стороны, не слишком большим, а с другой—интердисциплинарным.

В итоге мы получили следующие внутригрупповые рейтинги.

Юристы: А.Х. Абашидзе (7 голосов), С.А. Ганнушкина (6), Г.Б. Старушенко (4), И.П. Блищенко (3), Ф.Р. Ананидзе (1).

Этнологи: Л.М. Дробижева (7 голосов), М.Н. Губогло (5), В.Р. Филиппов (5), А.Г. Осипов (4), В.А. Тишков (3), А.А. Сусоколов (2), В.А. Шнирельман (1).

Социологи и политологи: Э.А. Баграмов (5 голосов), И.В. Ладодо (3), А.С. Кузьмин (2), Ж.Д. Тощенко (2), В.Н. Иванов (1).

Управленцы: Э.И. Коман (7 голосов), Ю.А. Горячев (6), А.Г. Колмаков (4), С.А. Пистрякова (1).

РЕЗЮМЕ

Итак, в обобщенном виде, с учетом согласованного мнения большинства экспертов концепция обсуждаемого закона может быть представлена в следующем виде.

Название законопроекта: **Закон Москвы «О национальной политике и межнациональных отношениях»**

Структура законопроекта:

Преамбула.

Федеральная нормативная база (Международные правовые документы, Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.) в сфере этнокультурной политики и межэтнического взаимодействия. Особенности этноконтактной и этнокультурной ситуации в г. Москве. Приоритеты и перспективы развития г. Москвы в сфере этнокультурной политики.

1. Общие положения. Цели закона (создание условий для свободного культурного развития и защиты прав граждан, принадлежащих к различным этническим группам г. Москвы, как части российского гражданского общества; достижение межэтнического согласия). Обеспечение эффективного участия национальных меньшинств в принятии решений по национальному вопросу на региональном и местном уровнях. Субъекты межэтнических отношений. Индивидуальные и коллективные права.

2. Основные права граждан РФ на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией. Право граждан на сохранение и развитие родного языка, культуры, создание школ с этнокультурным компонентом образования и др. Механизм обеспечения и гарантии этих прав. Обязательность участия (финансового, ресурсного, трудового) представителей этнических групп в их реализации.

3. Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений. Регулирование форм межэтнического взаимодействия. Механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов.

4. Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение

индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью. Защита москвичей от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни. Ответственность сотрудников правоохранительных и административных органов за этническую дискриминацию. Ответственность СМИ за публикацию материалов, оскорбляющих национальное достоинство москвичей. Организация просветительской деятельности.

5. Правовой статус национально-культурных автономий г. Москвы. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА. Структура НКА на территории г. Москвы. Взаимодействие с органами власти г. Москвы и местного самоуправления.

6. Основные правовые гарантии национально-культурных обществ.

7. Финансово-экономическая основа этнокультурной политики и межэтнических отношений. Основные источники финансирования деятельности национальных объединений. Принципы бюджетного (государственного) финансирования. Самофинансирование деятельности национальных объединений.

8. Научно-информационное обеспечение этнокультурной политики Москвы.

Заключительные положения.

Юрисдикция законопроекта: **«Граждане РФ на территории Москвы».**

Право представительства от лица этнической общности: **«Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия».**

Подход к легитимизации русских НКА в Москве: **запрет на создание русской НКА станет конфликтогенным фактором.**

Принцип легитимизации местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу): **«в зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности».**

Компетенция вопроса о частичном финансировании программ НКА за счет городского бюджета: **органы исполнительной власти с учетом мнения представителей НКА.**

Характер представительного органа НКА в Москве: **консультативный орган при Правительстве Москвы.**

Специалисты, рекомендованные для участия в разработке законопроекта:

Юристы: А.Х. Абашидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкина, Г.Б. Старушенко.

Этнологи: М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева, А.Г. Осипов, В.А. Тишков, В.Р. Филиппов.

Социологи и политологи: Э.А. Баграмов, И.В. Ладодо.

Управленцы: Ю.А. Горячев, А.Г. Колмаков, Э.И. Коман.

Вместо послесловия: наше мнение

Процедура экспертных оценок не предполагает публикации собственных суждений аналитиков по обсуждаемым проблемам. Но в данном случае мы решились отступить от строгих канонов метода и представить на суд заинтересованного читателя свое видение концептуальных основ законодательного регулирования этнических процессов в мегаполисе. К этому нас побудили два обстоятельства.

Во-первых, полемика экспертов по тем или иным аспектам этнического нормотворчества продемонстрировала, что континуум мнений весьма широк, в связи с чем модальная позиция в настоящее время если и достижима методически, то вряд ли безусловно корректна с методологической точки зрения. В этом смысле итоговый документ нашего исследования весьма эклектичен, и мы полагаем необходимым обратить на это внимание.

Во-вторых, как нам кажется, объективация нашей позиции позволит читателю оценить проделанную работу с точки зрения тенденциозности интерпретаций экспертной информации.

В-третьих, будучи членами авторского коллектива по подготовке соответствующего московского законопроекта, мы считаем себя обязанными вербализовать свое «этнополитическое кредо».

Итак, наше мнение.

* * *

Итоговый вариант названия законопроекта — Закон Москвы «О национальной политике и межнациональных отношениях» — не представляется нам удачным. Использование в титуле (и, соответственно, в содержании) закона категории «нация» неизбежно повлечет за собой шлейф разночтений, различных трактовок и интерпретаций в понимании тех социальных феноменов, которые, по сути, и являются предметом ведения обсуждаемого нормативного акта.

Совершенно очевидно, что определение понятий, необходимое в преамбуле закона, будет крайне затруднено из-за неоднозначности категории «нация». Как нам кажется, вместо того чтобы объяснять, что в данном случае этот термин используется в этническом, а не гражданско-политическом контексте, проще и логичнее сразу обратиться к категории «этнос». Это избавит законодателей от тяжелых раздумий по поводу того, кого считать нацией, а кого — нет, позволит абстрагироваться от печально известной традиции жестко увязывать определение той или иной этнической общности с формационной стадией ее развития. Это в особенности разумно применительно к

столичному закону, так как в Москве не проживает ни одна «нация», ни один «этнос», речь может идти только об их фрагментах, и соответственно, оптимально было бы говорить о тех или иных этнических группах, проживающих на территории полиэтничного мегаполиса.

К сожалению, большинство экспертов либо не придало большого значения терминологическому аспекту этой проблемы, либо пошло по пути использования дефиниций, привычных для обыденного сознания. Кроме того, неуместным представляется в названии законопроекта слова «политика». Трудно представить себе «закон о политике», скорее наоборот: политика представляет собой практику реализации закона. Как нам кажется, создание специального закона об этнической политике есть крайняя форма политизации этнических процессов, в то время как главная цель разрабатываемого нормативного акта состоит в обратном —деполитизации этничности.

Наконец, такое заглавие закона делает безмерно широкой его юрисдикцию. Неясно, какие аспекты этнических процессов он призван законодательно регулировать, соответственно, неясны его предмет и сфера компетенции. Очевидно, что одобренное в конечном счете экспертами название претендует на глобальный универсализм, а подобного рода претензия приведет к фрагментарности, отсутствию системности в определении тех форм проявления этничности, которые подлежат административному воздействию.

Известный глобализм, выразившийся в одобрении принятого названия законопроекта, безусловно, проявился и при обсуждении его структуры. Все или почти все аспекты этносоциальной ситуации в столице, названные экспертами в качестве предмета законопроекта и, соответственно, нашедшие отражение в его предполагаемой структуре, заслуживают внимания. Однако стремление «объять необъятное» в рамках одного нормативного акта вряд ли оправданно. Этнокультурные, этносоциальные, этнополитические, этноконфессиональные, этномиграционные процессы, так же, как проявления этничности в сферах экономики, религии, образования, этническая окрашенность криминогенной ситуации и проч. — все это должно стать предметом специальных законов, подзаконных актов и иных нормативных документов, выдержанных в единой этнополитической парадигме. Как нам кажется, речь должна идти не об одном универсальном и всеобъемлющем законе, а о пакете концептуально связанных друг с другом законов. В этом контексте справедливым представляется решение большинства экспертов вынести за рамки обсуждаемого законопроекта миграционный и

конфессиональный аспекты как предметы ведения специальных законодательных актов.

Разработка таких московских законов может быть оправдана только в том случае, если они будут учитывать специфику столичного мегаполиса и станут инструментом адаптации федерального законодательства к региональным особенностям этносоциальной ситуации. Эксперты, в целом верно и достаточно полно описавшие особенности проявлений этничности в Москве, не обратили внимания по крайней мере на один, как нам кажется, чрезвычайно важный момент.

Речь идет о том, что именно в Москве этносоциальная дифференциация (специализация определенных этнических групп на определенных, в том числе криминальных, формах деятельности) достигла опасного уровня. Этническая специфика в сфере распределения и перераспределения жизненных благ находит все более явное отражение в массовом сознании и становится наиболее опасным конфликтогенным фактором. Именно это обстоятельство должно побуждать Правительство Москвы перенести акцент в своей работе с этнокультурных проблем на этносоциальные. Последнее замечание относится и к нормотворческой деятельности.

Что касается федерального законодательства в сфере регулирования этнических процессов, то оно, к сожалению, находится пока в эмбриональном состоянии. Федеральная «Концепция национальной политики» и Закон РФ «О национально-культурной автономии» — документы методологически эклектичные и внутренне противоречивые — отражают ситуацию шаткого компромисса противостоящих этнополитических сил. Именно в силу этого они в основном носят лозунговый характер и практически не содержат эффективных механизмов реализации этнической политики. В этом контексте законодательство субъектов РФ, в частности, московское законодательство могло бы (не противореча самым общим принципам, провозглашенным в названных федеральных актах), с одной стороны, детализировать предметы ведения обоих законов (об этом было сказано выше), а с другой стороны — разработать механизмы и способы воздействия на этнические процессы, исходя из их региональных особенностей.

Мы склонны согласиться с «крамольным» мнением В.В. Игрунова о том, что подпасть под юрисдикцию московского «этнического» законодательства должны все жители Москвы с равными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих московскую регистрацию и не имеющих таковой. Однако здесь нужно иметь в виду, что в «пакете

законов» речь должна идти не только о правах, но и об обязанностях, и не только об этнокультурной деятельности, но и о любой другой, например, о предпринимательской. Вряд ли имеет смысл ограничивать неграждан РФ в этнокультурной деятельности на территории Москвы, но совершенно правомерно использовать протекционистские меры для защиты отечественного производителя. Безусловно, российские налогоплательщики должны пользоваться известными преимуществами по отношению к гражданам иных государств в плане удовлетворения их этнокультурных запросов, так же как имеющие регистрацию в Москве имеют право получать известные льготы за счет финансирования специальных программ из городского бюджета. Таким образом, права и обязанности лиц, находящихся на территории Москвы и пребывающих под юрисдикцией московского законодательства должны быть четко дифференцированы в зависимости от их статуса, предмета ведения того или иного закона и от источников (ресурсов) его обеспечения.

Безусловно положительным результатом проведенного исследования следует считать решение вопроса о правосубъектности обсуждаемого закона (или —обсуждаемых законов). Очевидно, что субъектом этнического права могут выступать как индивид, реализующий свое право на свободу этнической самоидентификации, так и группа лиц, ассоциированная по этническому принципу; при этом права ассоциации исчерпываются индивидуальными правами ее учредителей. Никах дополнительных прав по отношению к правам личности (этнофора —носителя этнических свойств) группа, ассоциированная по этническому принципу, не имеет.

В этом контексте должен решаться и вопрос о праве «этнического представительства», то есть о праве выступать от имени этноса или этнической группы. Для нас очевидно, что таким правом не могут обладать ни отдельный индивид («этнический лидер»), ни какая бы то ни было общественная организация, объединяющая представителей той или иной этнической группы. Руководители таких организаций вправе выступать от имени их членов в пределах компетенции данного объединения только в том случае, если членство в ней фиксированное и есть решение большинства ассоциации по конкретному поводу. К сожалению, эксперты (во всяком случае, большинство из них) в этом вопросе были куда менее категоричны, допуская представительство интересов этнической группы посредством «делегатов» от «национальных общественных объединений».

Весьма прискорбны, на наш взгляд, концептуальные флуктуации во взглядах экспертов по поводу универсальности права граждан, идентифицирующих себя как членов той или иной этнической группы,

на создание национально-культурных автономий и, в частности, права русских на создание своей НКА (или своих НКА) в Москве. Мы считаем, что какие бы то ни было ограничения на создание НКА для каких бы то ни было этнических групп (включая, разумеется, русских) станут серьезным конфликтогенным фактором, постоянным источником межэтнической напряженности в городе. В равной степени недопустимы ограничения для представителей той или иной этнической группы на создание параллельных структур НКА, так как представления о целях и путях удовлетворения этнических запросов могут быть различными у тех или иных членов данной этнической общности. Запреты и ограничения неизбежно спровоцируют напряженность и ненужную конкуренцию внутри этнической группы.

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

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

бюджетов между различными НКА.

К сожалению, бюджетное финансирование НКА предусмотрено федеральным законодательством. Как нам кажется, соответствующие статьи были включены в Закон «О НКА» вследствие желания чиновников от «национального ведомства» сохранить за собой самый эффективный механизм контроля за деятельностью этих общественных организаций. Есть все основания думать, что бюджетное финансирование станет «камнем преткновения» в отношениях НКА друг с другом, в отношениях общественных организаций, учредивших НКА, в отношениях НКА с местными органами власти, наконец—в отношениях между гражданами РФ, ассоциированными в НКА, и гражданами РФ, по тем или иным причинам в НКА не объединившимися: нетрудно предвидеть, что бюджетное финансирование деятельности общественных организаций, объединяющих абсолютное меньшинство лиц, озабоченных этнокультурными проблемами, за счет подавляющего большинства налогоплательщиков, далеких от этих проблем, не вызовет у последних никакого энтузиазма.

Однако, если уж в федеральном Законе предусмотрено бюджетное финансирование, то, как нам кажется, московский законопроект должен основываться в этом вопросе исключительно на принципе целевого финансирования отдельных общественно значимых программ НКА (этот принцип заложен в Законе РФ). При этом решение об общественной значимости соответствующих программ НКА должно приниматься независимыми экспертами—учеными-этнологами, деятелями культуры, образования и т.д. без участия представителей властных структур и конкурирующих НКА.

Достаточно бурный процесс становления НКА в Москве делает актуальным вопрос об организации диалога этих новых социальных структур со структурами власти. Кто должен выступать от имени НКА? В данном случае можно согласиться с мнением большинства экспертов относительно того, что НКА вправе сформировать свой представительный консультативно-совещательный орган при Правительстве Москвы, лишенный, однако, законодательной инициативы. В компетенции этого органа, как нам кажется, должна находиться исключительно сфера этнокультурной деятельности. Его участие (так же, как участие отдельных НКА) в политической жизни должно быть ограничено законодательно. Во всяком случае, бюджетная поддержка НКА должна быть обусловлена внеполитическим характером их деятельности.

В заключение подчеркнем, что мы не склонны абсолютизировать

результаты проведенного экспертного исследования. Вряд ли можно с уверенностью утверждать, что поэтапное сближение мнений экспертов позволило нам выработать цельную концепцию законодательного регулирования этнических процессов в Москве. Однако проделанная совместно с экспертами работа, с одной стороны, позволила выяснить континуум взглядов по важнейшим концептуальным вопросам этнического нормотворчества, что должно побудить законодателей к рефлексии по этому поводу; с другой стороны, продемонстрировала эффективность метода экспертных оценок при обсуждении методологических проблем юридической антропологии.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Ответы экспертов на вопросы первого этапа исследования

Вопрос 1. Название законопроекта

А.Х. Абашидзе: «О государственной политике по межнациональным отношениям в г. Москве».

В.Ю. Зорин: «О национальной политике и межэтнических отношениях в Москве»; «Об основах межэтнических отношений и межрегиональных связях Москвы».

В.Н. Иванов: «Об основах (принципах) политики Правительства Москвы в сфере межнациональных (национальных) отношений». Поскольку национальные отношения складываются объективно под воздействием многих факторов (в том числе и не поддающихся прямому регулированию), в названии Закона должно говориться об основах или принципах политики Правительства Москвы в сфере межнациональных (национальных) отношений.

В.В. Игрунов: «Об основах межэтнических и межкультурных отношений». Термин «национальные отношения» неудачен, поскольку создает путаницу. Нам приходится использовать термин «национальные интересы», говоря об интересах России. Наверное, более правильно было бы в данном контексте говорить о межэтнических отношениях.

А.Я. Капустин: «О гарантиях национально-культурного развития в г. Москве». Название законопроекта должно отражать его содержание, а по возможности и цель. Если целью закона является регулирование межнациональных отношений и придание им какого-то особого статуса, то предложенное наименование выглядит приемлемым. Если же целью закона является создание условий для реализации москвичами своих конституционных прав на национально-культурную самобытность, то название проекта должно быть менее амбициозным.

В.В. Пименов: Дело не в названии. Можно оставить то, которое в вопроснике названо условным.

С.А. Пистрякова: Название вполне приемлемо, но, возможно, недостаточно ёмко для отражения всех уровней и аспектов проблемы. Надо посмотреть другие варианты.

И.В. Следзевский: «О правах национальных групп (национально-культурных автономий) в г. Москве». Обсуждаемый законопроект вряд ли должен и может охватывать всю сферу национальных отношений. Это некорректно даже в плане простого обозначения рамок законопроекта, остаются неясными его предмет и сфера компетенции и, следовательно, концепция закона. Считаем принципиально важным соотнести основные положения закона с концепцией “защиты национальных меньшинств”, которая определяет сферу правового регулирования в странах ЕС (“Конвенция о защите национальных

меньшинств», 1994), а теперь и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы (Австрии, Венгрии, Литве, Украине, Белоруссии). На наш взгляд, при всей четкости и аргументированности данной концепции, она более адекватна условиям уже сложившегося и устойчивого многонационального гражданского общества, в котором интересы национального большинства в достаточной мере гарантированы социальными и правовыми нормами, и меньше соответствуют условиям современного российского (постсоветского) общества, где интересы национального большинства нуждаются в правовой защите, пожалуй, в не меньшей степени, чем интересы меньшинств.

В.А. Тишков: «Закон о национальных меньшинствах в Москве»; «Закон о НКА в Москве»; «Закон Москвы о политике в сфере межэтнических отношений». Термин «национальные отношения» — самый неприемлемый.

З.Ю. Цыренова: «Об основах национальных отношений в Москве». Предлагаемое в опросном листе название законопроекта позволит определить правовые основы регулирования всего комплекса проблем соблюдения и реализации прав представителей национальных меньшинств, проживающих в Москве.

Вопрос 2. Что отличает этнополитическую (этнокультурную, этносоциальную, этнодемографическую, этнокриминогенную, этноконфессиональную и т.д.) ситуацию в Москве от ситуации в других регионах (субъектах РФ)? Какие особенности этой ситуации должны быть приняты во внимание при разработке обсуждаемого законопроекта?

А.Х. Абашидзе: В Москве, в отличие от других субъектов РФ, можно более успешно решать проблемы индивидуальных и коллективных прав меньшинств в их сочетании, ибо эти меньшинства следует рассматривать как компактно проживающие. При этом не следует разделять их по префектурам в контексте решения межнациональных отношений.

В.Ю. Зорин: Москва — мировой город, в котором фокусируется широкий спектр социальных, экономических и политических проблем. Кроме того, Москва — столица нашей Родины, а значит — крупнейший административный, деловой город с соответствующей инфраструктурой. В таком случае многонациональный столичный мегаполис неизбежно вынужден быть вовлеченным в проблемы

этнодемографические, этноконфессиональные, этносоциальные, этнокультурные, этнокриминогенные. Безусловно, такой закон необходим, вернее, нужно законодательно закрепить право москвичей обучать детей родному языку, удовлетворять свои национально-культурные потребности, учитывать объективные, характерные для столицы, межэтнические отношения, тенденции миграции населения по причине обучения в вузах, самореализации как личности (карьера, искусство, кино и т.д.). Москва всегда была и остается пределом мечтаний подрастающего поколения, и от этого не уйти. Поэтому она всегда будет многонациональна, как и сама Россия, потому что к ней исторически стремятся граждане независимо от национальности.

В.Н. Иванов: Ситуацию в сфере межнациональных отношений в Москве отличают такие признаки, как сложность, динамизм, рост национального самосознания, приток иноэтнических групп, усиление значимости этнической самоидентификации, межнациональная напряженность, зависимость от конкретных процессов и явлений в других регионах России и странах СНГ («эффект отраженной волны»), а не только от положения дел в самой столице. Наряду с этим, важным моментом является также обостренная реакция национальных регионов на все происходящее в сфере межнациональных отношений в Москве. От ситуации в Москве зависит многое в решении проблем обеспечения территориальной целостности, единства российского государства, формирования общегражданского сознания у всего населения РФ.

В.В. Игрунов: Прежде всего я хотел бы сказать, что ситуация в Москве и, например, в Татарстане радикальным образом отлична, потому что в Москве такое количество различных этнических групп, что ни одна из них не может играть никакой доминирующей, ни сколько-нибудь важной роли. Город Москва—это русский город, но город с огромным количеством этносов. Здесь нам не приходится опасаться того, что деление населения пойдет по этническому принципу. Это может быть в Башкортостане, это может быть в Кабардино-Балкарии, но это невозможно в Москве и, конечно, нужно учитывать именно этот фактор. Собственно говоря, любая наша, скажем, политика межэтнических отношений в принципе свободна от опасений за серьезные политические последствия для структур власти. Здесь поэтому можно быть довольно спокойными. Более того, Москва должна восприниматься как столица России, и в этом смысле в Москве должно быть уделено огромное внимание созданию максимального количества национальных школ, национальных классов, чтобы максимальное количество людей имело возможность учиться в соответствии со своими культурными традициями, пожеланиями

родителей. Что важно в Москве? Москва должна быть полигоном для прокатки как раз межэтнических отношений, для обкатки национальных систем образования. Поэтому очень важно было бы попробовать реализовать программы максимального развития и взаимодействия национальных школ в рамках Москвы с тем, чтобы использовать этот опыт в других регионах.

А.Я. Капустин: Этноситуация в Москве, по крайней мере, в ее внешних проявлениях, мало чем отличается от регионов РФ с полиэтничным составом. Пути разрешения возникающих противоречий должны быть иными, что диктуется особым статусом города как столицы федерации.

В.В. Пименов: Очень много этнических групп и национальных ассоциаций. Полиэтничность, типичные черты мегаполиса, характерные свойства столицы,— вот главное.

С.А. Пистрякова: Этническая структура Москвы постоянно усложняется, а конфессиональный показатель увеличивается. Москва— это город мира, столица одного из самых многонациональных государств, а также фактический центр СНГ. В Москве традиционно существовал и будет существовать собственный специфический общественно-политический и культурный микроклимат, влияющий на общее мироощущение, образ жизни, особые, отличные от других регионов стереотипы поведения населения.

Москва всё ярче и определеннее проявляет себя как один из международных финансовых и торговых центров. Через неё проходит большинство российских финансовых потоков, а также немалая часть финансовых и товарных потоков государств СНГ. Это также влияет на динамику развития как ее социальной, так и этнической структуры, порождает новую конфигурацию интересов, нередко приобретающих этнический характер. Специфика ситуации, складывающийся в стране и в Москве, такова, что многие москвичи видят в беженцах и переселенцах виновников ухудшающегося социально-экономического положения, конкурентов на рынке жилья и труда. Национальное самочувствие диаспор во многом определяется развитием событий на их "большой" родине, а также характером отношений её с Москвой и Россией.

В Москве существуют политические силы, готовые использовать этнические факторы в своих интересах. При ухудшении общей ситуации в городе деятельность этих сил может значительно активизироваться. Политические процессы в Москве непосредственно влияют на общественно-политическую жизнь в России в целом, в странах СНГ, а также влияют и на международный фактор. Москва

оказывает колоссальное влияние на все стороны жизни страны, в частности, на дальнейшее развитие и совершенствование федеративных отношений, на формирование этнополитического климата в стране в целом. Огромна роль и значение Москвы в развитии СНГ, в активизации консолидационных процессов, идущих на постсоветском пространстве.

И.В. Следзевский: Данную ситуацию отличает:

- превращение Москвы с её огромными экономическими, политическими, культурными и информационными ресурсами в один из главных межрегиональных центров этнических процессов в современном евразийском пространстве;

- значительная (в ряде случаев, гипертрофированная) политизация сферы межнациональных отношений под влиянием более активной политической жизни, более развитой информационной среды и т.д. ;

- большая интернационализация национальных процессов и взаимодействий в связи с геополитическим и геокультурным положением Москвы, влиянием мировой информационной Среды и глобальной культуры, тесными отношениями с центрами мировых конфессий;

- возникновение качественно новых и масштабных факторов этнических процессов, способных быстро изменить этническую ситуацию в городе и регионе (появление мощной этномиграционной Среды, образование новых диаспор, прежде всего, мусульманской, превращение Москвы в один из главных исламских центров СНГ, развитие этнического предпринимательства);

- более быстрая маргинализация не только национальных меньшинств, но и отдельных групп национального (русского) большинства вследствие более высоких темпов экономических и социальных преобразований и культурной трансформации;

- напряженная этнокриминогенная ситуация, отражающая деструктивные тенденции развития не только столичного мегаполиса, но и основных кризисных регионов СНГ (“глубокого Юга”).

В законе важно учесть следующие особенности и тенденции этнополитического развития Москвы:

- нарастание в последние годы этноцивилизационных различий между национальными группами, несмотря на традиции культурно-языковой аккультурации и ассимиляции нерусского населения;

- превращение Москвы в межрегиональный и межкультурный центр формирования идей национального и религиозного возрождения в евразийском пространстве (православного, мусульманского), развития новых тоталитарных и квази-религиозных движений, что создает

благоприятные условия для роста националистических и фундаменталистских течений среди маргинализованных слоёв населения и молодежи, развития локального партикуляризма среди русских;

наличие в Москве значительных экономических, финансовых и информационных ресурсов, которые, наряду с особым положением Москвы как центра власти и культуры, могут быть использованы в прямо противоположных целях этнонационального развития.

В.А. Тишков: Первое отличие: это один из крупнейших мегаполисов мира, и нужно на это ориентироваться, посмотреть на опыт таких мегаполисов, как Нью-Йорк и т.д. Во вторых, это город со статусом субъекта Федерации, значит, у него более высокий уровень компетенции: свой бюджет, свое право издавать законодательные акты, свои органы законодательной и исполнительной власти. И реальный статус Москвы как самостоятельного субъекта должен быть прежде всего учтен. Кроме того, Москву отличает динамичная этнодемографическая ситуация, она будет сохраняться в ближайшие годы. Скорее всего, она будет идти по линии усложнения этнического состава населения, то есть город все больше и больше будет становиться многоэтничным, многорасовым, многоконфессиональным. Стратегическая линия должна быть направлена на то, чтобы, с одной стороны, обучать москвичей обращать к пользе те огромные выгоды, которые дает прибытие новых групп населения или рост определенных групп населения, которые до этого были в Москве немногочисленны. Любой крупный город от этого только выигрывает. Париж, Лондон, Нью-Йорк не потеряли от того, что там за последние 30 лет радикально изменилась ситуация. Достаточно сказать, что там больше мусульман, чем в некоторых мусульманских странах. А с другой стороны,—закон должен требовать, объяснять, устанавливать какие-то правила в поведении и образовании для новоприбывших. Без этого не обойтись.

Вопрос 3. Какие положения Концепции Государственной национальной политики РФ эффективны в условиях Москвы, а какие могут оказаться неприемлемыми в принципе? Почему?

В.Ю. Зорин: Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. за № 909—это стратегия и тактика единых подходов во имя укрепления государственности, если хотите—это идеология Российского государства. Поэтому все положения одинаково относятся как к центру, так и к субъектам РФ. Другое дело, что специфика

столицы как многонационального мегаполиса требует своих дополнений, уточнений, но в рамках Концепции. Это государственная точка зрения.

В.Н. Иванов: Государственная концепция национальной политики—это общая методологическая основа для разработки программ и концепций более низкого уровня. Москва должна иметь свою концепцию национальной политики, не противоречащую общегосударственной, но конкретизирующую ее. «Национальный Закон» Для Москвы должен содержать «квинтэссенцию» концепции и дополняться (со временем) совокупностью необходимых нормативно-правовых актов по реализации общемосковского закона.

А.Я. Капустин: Наиболее приемлемы положения, содержащиеся в разделах 2, 3, 5, 6, и 7 концепции.

В.В. Пименов: «Неприемлемых в принципе» положений в «Концепции Государственной национальной политики», мне кажется, нет. Документ не имеет юридической силы, а служит лишь «ориентиром». Наиболее разумны и полезны для Москвы положения о культурном развитии этнических групп в столице.

С.А. Пистрякова: Не вижу положений, неприемлемых в принципе. Считаю необходимым наряду с разработкой Закона Москвы "Об основах национальных отношений в Москве" разработать концепцию национальной политики в г. Москве как составную часть концепции развития города. Концепция национальной политики Москвы должна ставить вопрос о принципах, на которых она должна строиться, вопрос о главных её направлениях, вопрос о механизмах реализации.

И.В. Следзевский: Наиболее эффективно в условиях Москвы положение «Концепции» о национально-культурной автономии как одной из форм национально-культурного самоопределения народов России. Для Москвы это положение особенно важно ввиду экстерриториального характера московского национального сообщества и развития общественной активности основных национальных групп не столько через властные структуры, сколько на уровне «низовых» инициатив. Неприемлемым в принципе является отсутствие положения о характере и путях необходимой децентрализации государственного управления (переносе ряда направлений реформы на региональный уровень), без этого неясными становятся реальные возможности и правовые рамки региональной национальной политики.

В.А. Тишков: Для Москвы неприемлема вся та часть концепции государственной политики, которая касается взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации, имеются в виду

республики. Здесь больше должна работать та часть концепции (плюс закон 1996 года), которая касается экстерриториальной формы самоопределения на индивидуальной или общинной основе, поэтому надо из концепции взять именно эту часть, хотя она, может быть, менее детально проработана, но некоторые моменты все-таки обозначены. Хотя закон о НКА даже больше здесь подходит. Еще один момент, связанный с эффективностью государственной концепции,—это роль государства. В концепции в основном зафиксирована роль федерального центра, но по аналогии можно более детально прописать роль московских городских органов власти, принципы их взаимодействия с населением, с отдельными группами—это очень важно. Добавить то, чего нет в концепции, например, жилищной политики, поселенческой политики, принципов создания и территориального размещения культурных центров, особенно религиозных, культовых сооружений (храмов, мечетей или синагоги). С одной стороны, важно избежать пространственной сегрегации, создания этнических, национальных кварталов, к чему тяготеет всегда спонтанно низовое поведение, поскольку люди нуждаются в определенных коалициях, взаимопомощи, и исходя из этого склонны селиться вместе. С другой стороны, это процесс неизбежный, и у нас могут возникнуть кварталы, что-то вроде China town-а, где будут проживать какие-то кавказские общины. Нужно найти золотую середину, которая бы не утверждала окончательно жесткие пространственные границы в городе. Все-таки смешанное проживание всегда менее конфликтно. С другой стороны, люди неизбежно тяготеют к более культурно близким себе. Уже по некоторым подмосковным поселкам, по строительству дач можно определить, что они выстраиваются по этому принципу.

З.Ю. Цыренова: Речь должна идти не о "неприемлемости" каких-либо положений Концепции государственной национальной политики, а о том, какие ее положения актуальны для Москвы. Исходя из такого подхода, отмечаю: раздел 2—части 1,2,7,9; раздел 3—часть 1, абзацы 2, 3. 4, 5, 6, 7; часть 3; часть 4, абзац 2; раздел 5; раздел 6, раздел 7.

Вопрос 4. Какие положения Закона "О национально-культурной автономии" могут быть использованы, а какие должны быть модифицированы с учетом московской специфики при разработке законопроекта? Почему?

В.Ю. Зорин: Федеральный Закон "О национально-культурной автономии" никак не может быть модифицирован в условиях

московской специфики. Закон есть закон, можно со временем вносить в него дополнения, изменения. Проблема в механизме реализации. И здесь исполнительные органы Правительства Москвы могут разрабатывать и вносить конкретные предложения, что, как мне известно, и делается. Достаточно сказать, что Комитет общественных и межрегиональных связей уже делал попытку разработать методические рекомендации. Московская городская Дума на правах законодательной инициативы может предлагать свои поправки к Федеральному закону с учетом особенностей городов-субъектов федерации—Москвы и С.-Петербурга. Но вносит поправки в Федеральный закон по инициативе субъектов Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

В.Н. Иванов: Поскольку Закон «О национально-культурной автономии» является федеральным, все его положения относятся по всем субъектам Федерации. Очевидно, в законе «Об основах национальных отношений в Москве» упор должен быть сделан на конкретизации положений о местных национально-культурных автономиях (в отличие от региональных и федеральных).

В.В. Игрунов: В принципе закон о НКА в существенной степени лишен смысла. Фактически все, что декларирует этот закон, все, что он предлагает, вполне укладывается в закон об общественных объединениях. В этом смысле он является как бы лишним законом. Единственно, там вполне однозначно указывается, что государство может помогать НКА в создании системы образования на национальном языке и поддерживать культурные традиции, ценности и так далее. Это, безусловно, важная вещь. Но ни процедура, ни способ выделения этих средств в законе никак не оговорены. Есть возможность—помогаем, нет возможности—не помогаем. Никаких гарантий в этом законе не существует. Поэтому, если уж говорить о модификации, надо точно оговорить, что при наличии определенного количества учеников, желающих обучаться, например, курдскому языку, они имеют право на открытие класса с основным обучением на курдском языке, и город обязан предоставить им такую возможность. Вот если бы таким образом закон модифицировать, то он бы работал.

А.Я. Капустин: Закон Москвы не может модифицировать федеральный закон в силу закона. Например, положения о недискриминационном финансовом содействии национально-культурным образованиям города.

В.В. Пименов: Трудно говорить о модификации, если московский закон должен соответствовать общероссийскому. Модифицировать, если нужно, следует общероссийский закон.

С.А. Пистрякова: а) Продумать систему согласительных процедур для разрешения противоречий, способных возникнуть как между различными национально-культурными автономиями, так и между ними и органами власти. б) Продумать выработку мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений. в) Продумать механизм заключения единого коллективного договора между органами власти (правительство Москвы, Московская Городская Дума) и национально-культурными автономиями, определяющего их права, а также взаимные обязательства в отношении друг друга.

И.В. Следзевский: Учитывая особую сложность и специфику национальных отношений в Москве, целесообразно уточнить и модифицировать Закон в следующих направлениях:

- более четкое определение правовых рамок регионального суверенитета и местных полномочий в сфере национальной политики, отношений (прав и обязанностей) региональных и местных органов власти, с одной стороны, и НКА—с другой;
- введение положений о государственной (региональной) поддержке этнических категорий беженцев, а также наименее защищенных этнических групп;
- разграничение полномочий местного самоуправления и самоуправления в рамках НКА;
- определение полномочий органов местного самоуправления в качестве органа (механизма) урегулирования межнациональных споров и конфликтов (самостоятельно и в координации с органами НКА);
- четкая регламентация нормативной базы деятельности НКА и порядка рассмотрения их рекомендаций органами местного самоуправления и региональными государственными органами;
- расширение сферы координации деятельности региональных НКА, органов государственной власти Москвы как субъекта РФ за счет возможностей заключения взаимных соглашений и договоров с правительственными и неправительственными организациями других стран в культурно-языковой области в рамках законодательства РФ и субъекта (субъектов?) Федерации;
- регламентация деятельности НКА в области конфессиональных отношений.

По всем перечисленным позициям “Закон о НКА” имеет недостаточную или плохо определенную компетенцию, что может создать серьезные национально-правовые проблемы в Москве.

В.А. Тишков: Москва фактически становится средоточием высшего уровня НКА, то есть почти все центральные конторы НКА

оказываются здесь. И есть опасность подмять сами местные общины этими федеральными представительствами. Поэтому нужно сразу эти уровни развести и иметь в виду прежде всего интересы москвичей, т.е. московский или региональный уровень НКА, как это прописано в законе. Наверное есть и какая-то другая московская специфика НКА, например, именно в Москве НКА могут реализовать предусмотренное для них законом право создать высшие учебные заведения, что в районном и даже областном центре невозможно. Я не исключаю, что евреи (а это уже факт), немцы или татары могут создать что-то вроде своего высшего колледжа, если позволят собственные средства плюс, конечно, государственная поддержка.

З.Ю. Цыренова: Необходимо попытаться отрегулировать порядок учреждения и регистрации национально-культурных автономий, учитывая особенности статуса Москвы, условия финансовой, имущественной поддержки национально-культурных автономий со стороны органов государственной власти.

Вопрос 5. Какой должна быть структура обсуждаемого законопроекта? Какие аспекты этнических процессов и межэтнического взаимодействия должны стать предметом его ведения?

А.Х. Абашидзе: В законе должны быть зафиксированы лишь принципы, которые затем необходимо уточнять в контексте различных законов и постановлений правительства Москвы.

В.Ю. Зорин: На мой взгляд, надо вначале принципиально решить, кто является субъектом права. Из опыта работы над Федеральным законом "О национально-культурной автономии" в процессе которой велись длительные дискуссии: мы из субъекта права вывели первоначальную позицию—«национальные меньшинства», отдав предпочтение правам гражданина. Далось это нам нелегко, но время показывает, что мы были правы, ибо все граждане РФ (в т.ч. и русские) имеют право на удовлетворение своих национально-культурных потребностей.

Может, и у будущего законопроекта субъектом права будут москвичи, в таком случае многие ваши последующие вопросы снимутся. Но для этого надо провести экспертные исследования с национальной общественностью столицы, учеными, специалистами. Структурно можно законопроект представить следующим образом:

I. Общие положения

II. Правовой статус национально-культурных автономий Москвы

III. Правовой статус договоров Москвы и регионов России

IV. Основы межэтнических отношений

V. Обеспечение права на сохранение и развитие родного (национального) языка, школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования, культуры

VI. Взаимодействие органов местного самоуправления и НКА.

VII. Защита прав москвичей от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни

VIII. Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы

IX. Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений

X. Заключительные положения.

В.Н. Иванов: Закон должен содержать краткую Преамбулу, в которой должно быть отражено его назначение и дана ссылка на отправные документы (Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.). Далее должны идти разделы, отражающие: приверженность столицы общим основным принципам государственной национальной политики; исторические особенности (историко-культурные и геополитические), выражающие национальное своеобразие Москвы; особенности современной этнополитической и этнокультурной ситуации; первоочередные задачи межнациональной (межэтнической) консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности; взаимодействие с диаспорой; механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов; заключение.

В.В. Игрунов: Конечно, важно было бы в законопроекте прописать то, что объединения по национально-культурному признаку не должны обладать большими правами, чем лица, не объединившиеся в НКА. Я думаю, что, если люди преследуют какие-то национально-культурные цели, то они будут объединяться. В этом смысле очень важно, чтобы равными правами пользовались все национально-культурные автономии, относящиеся к одной группе, грубо говоря, евреи могут создать 10 НКА, и все они должны обладать одинаковыми правами, это достаточно важно. Потому что у нас есть тяготение к тому, чтобы существовало только одно объединение и чтобы оно, единственное, представляло интересы граждан той или иной национальности.

Я уже говорил, что должно быть прописано право НКА на государственную поддержку. Когда и по поводу чего возникает подобное право? Мы, скажем, говорили об образовании. Государство должно обеспечивать получение образования на родном языке, помощь

в сохранении культурной самобытности. Что это означает? Обязано ли государство поддерживать, скажем, армянский или цыганский театр в Москве? Эти вещи должны быть прописаны. Точно так же, как обязано ли государство финансировать существование курдского дома. Государство должно его поддерживать или жители курдской национальности должны содержать за свой счет? Кроме того, в законе обязательно должны тем или иным образом интерпретироваться общеконституционные нормы. Например, о недопустимости идеологии национальной исключительности, отказе от пропаганды национальной розни (это я, правда, говорю в общепринятых формулировках, все это должно быть более точно сформулировано). Должно быть установлено, что, если НКА или национальное объединение проповедует в своей деятельности идеи национального превосходства, национальной исключительности, вражды, оно может быть запрещено и распущено, снято с регистрации.

А.Я. Капустин: Структура закона должна соответствовать его целям, см. ответ на вопрос 1, но в любом случае в ней должны найти отражение:

- а). цели и принципы закона;
- б). полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы;
- в) основные гарантии национально-культурных обществ;
- г) финансовые вопросы.

В.В. Пименов: Закон должен быть похож на общероссийский. Может быть, дополнительно следует ввести раздел о взаимоотношениях между НКА (т.к. их много в Москве).

С.А. Пистрякова: Наиболее важные аспекты этнических процессов:

- 1). Москва в системе национальных и федеративных отношений России.
- 2). Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы.
- 3). Выработка управленческих механизмов.
- 4). Закон должен "работать" на инициирование межнационального общения, межкультурного сотворчества.
- 5). Рациональное осмысление проблемы национальной самоидентификации русских.
- 6). Воспитание и образование: культивирование российского патриотизма (уважение к различным народам и культурам), достижение межнационального согласия.
- 7) Отношение к национальным проблемам русского большинства.

И.В. Следзевский: Предметом законопроекта должны стать те аспекты этнических процессов и межэтнического взаимодействия, которые имеют непосредственное отношение к формированию в Москве межнационального гражданского общества, полноценному социальному и культурному развитию национальных групп, проживающих в Москве, и могут эффективно регулироваться правовыми средствами:

- создание условий для свободного культурного развития национальных групп как части российского гражданского общества на основе национально-культурного принципа общественной жизни;
- устранение антагонизмов в межнациональных отношениях и причин их возникновения;
- обеспечение интересов и прав граждан, связанных с их принадлежностью к тому или иному народу;
- содействие развитию общности или близости различных этнических культур.

Возможная структура законопроекта:

I. Общие положения (с акцентом на права НКА).

II. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА.

III. Сфера компетенции НКА (отношения с органами власти субъекта Федерации и местного самоуправления).

IV. Механизм обеспечения прав на сохранение и развитие национального языка и культуры.

V. Финансово-экономическая основа деятельности НКА.

В.А. Тишков: Структура законопроекта может в какой-то мере брать за основу федеральную, это всегда лучше. По конституции РФ федеральный закон имеет приоритет, поэтому желательно чтобы местный закон учитывал уже на уровне структуры общедофедеральный закон. Хотя я не исключаю, что в этом законопроекте могут быть какие-то разделы, которых нет в федеральном.

Какие же аспекты должны стать предметом закона? Прежде всего личностный уровень должен быть прописан, т.е. права и запросы граждан, москвичей в связи с их этнокультурными запросами. Их взаимоотношения с органами власти в этом же контексте должны быть очень хорошо прописаны. Второй уровень—это взаимодействие органов власти с организованными структурами. И здесь я сразу хочу сказать, что чем больше будет число участников этого взаимодействия, если даже кажется, что это довольно неудобно для аппарата и чиновников, тем лучше. Неправильно, если будет, например, только два десятка представителей, с которыми будет вестись работа и которые будут получать государственную поддержку. Конечно, вопросы

образовательные, религиозные, языковые для Москвы очень важны. Еще одна сфера, которую должен регулировать закон,—это ритуалы, праздники, обычаи и обряды. Москва очень часто становится центром фестивальной активности. У нее есть опыт, мощь, которой нет у других регионов страны. Москва станет только богаче, если по «Тверской» пройдет раз в год какой-то еврейский или татарский карнавал, парад и т.д. Поэтому аспект праздничной, ритуальной активности тоже очень важен. И еще один аспект—это борьба против ущемления, нарушения прав. Уже в законе должны быть прописаны некоторые правила, которые лишали бы местные органы власти на уровне округов возможности ставить какие-то преграды по национальному признаку. И еще один аспект, который специфичен для Москвы,—это информационно-образовательный и все, что связано с производством печатного знания: учебники, книги. Ну, и последний связан с международной деятельностью НКА. Да, Москва, наверное, станет тем пунктом, где НКА будут выстраивать свои внешние связи. Москва должна обеспечить им возможность культурных контактов с родственными диаспорами мира.

З.Ю. Цыренова: Структура законопроекта должна быть определена, исходя из тех вопросов, которые станут его предметом. Очевидно, в законопроекте необходимы статьи (разделы), определяющие основные принципы национальных отношений в столичном мегаполисе; особенности функционирования в Москве национально-культурных автономий и других форм национальных общественных организаций, включая конфессиональные, их права и обязанности; ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав, связанных с этнической принадлежностью; должны быть обозначены условия и возможности защиты индивидуальных и коллективных прав граждан при их нарушении по национальному признаку.

Вопрос 6. Должны ли миграционные процессы учитываться при разработке обсуждаемого законопроекта? Если да, то какие аспекты миграционной политики могут быть отнесены к его компетенции?

А.Х. Абашидзе: Не должны учитываться.

В.Ю. Зорин: Вопрос непростой. Общеизвестно, что существует Федеральная миграционная служба, действуют Федеральные законы "О беженцах", "О вынужденных переселенцах". С другой стороны, все зависит от того, кто является субъектом права. Москвичи? Граждане

России? Ясно одно, в любом случае нужны строки, касающиеся обучения детей беженцев, вынужденных переселенцев в школах, состояния межэтнических отношений, защиты от русофобии, кавказофобии. Пока существует режим прописки, наверное, не следовало бы одним законопроектом охватывать все проблемы. Ведь существует уже сейчас масса всяких инструкций, распоряжений относительно беженцев и вынужденных переселенцев.

В.Н. Иванов: О миграционных процессах нужно сказать как о факторе, влияющем на ситуацию межнациональных отношений. Причем в общей форме, без излишней детализации, ибо это вопрос, требующий специального рассмотрения.

В.В. Игрунов: Наверное, должны. Но я с трудом понимаю, как это возможно сделать. Как их учитывать? Таджики едут к нам, это миграционный поток, но как их учитывать—я не представляю. Я думаю, что у государства отношение к мигрантам-таджикам должно быть точно такое же, как к мигрантам-русским. Мы должны предоставлять им одинаковые права. Другое дело, что, может быть, для беженцев иной национальности надо предусматривать возможность получить образование, скажем, пройти курс обучения русскому языку; для них должно быть предусмотрено право получение некоторых сведений о российском законодательстве, чтобы они его не нарушали, чтобы их могли просветить в области их прав. Ну и, конечно, государство должно обеспечивать переселенцев адвокатами. Оно должно предоставлять бесплатные консультации адвокатов, тогда будет возникать намного меньше конфликтов.

А.Я. Капустин: Все зависит от общего подхода (см. ответ на вопрос 1). Если будет взят курс на расширение проблемы, то, безусловно, напрашивается положительный ответ, если узкий подход—то эти вопросы не должны быть предметом регулирования данного закона. Лично мне близка вторая позиция.

В.В. Пименов: Следует учитывать миграцию. Очень существенно закрепить законодательно обязательность регистрации жительства в Москве для мигрантов. Кроме того, следует каким-то образом оценивать нерегистрируемую миграцию, которая, как можно думать, весьма значительна.

С.А. Пистрякова: Да, обязательно, в противном случае очень многие процессы, включающие потенциал нестабильности, окажутся вне механизмов управления. Прежде всего необходимо предусмотреть обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, проживающих в городе, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни.

И.В. Следзевский: Миграционные процессы должны учитываться в той мере, в какой они затрагивают сферу межнациональных отношений, права граждан на свободное волеизъявление при отнесении себя к определенной этнической общности и на защиту своих национально-культурных прав при соблюдении принципа гражданской лояльности по отношению к месту проживания и стране гражданства. К компетенции законопроекта могут быть отнесены следующие аспекты миграционной политики:

- обеспечение прав мигрантов на свободное определение своей этнической принадлежности;
- регулирование создания вновь прибывшими мигрантами своих этнонациональных организаций (после принятия российского гражданства и регистрации по месту жительства);
- содействие интеграции мигрантов в национальное сообщество, в частности, путём осуществления специальных программ в сфере их занятости и оптимизации профессиональной структуры национальных групп;
- защита мигрантов от проявления этнического насилия, фашизма и т.д.

В.А. Тишков: У нас есть общефедеральные законы о беженцах и вынужденных переселенцах, но у нас нет закона о миграционной политике. В принципе я считаю, что нереально внутри страны вводить квоты или ограничивать свободу расселения. Реальность такова, что на постсоветских граждан нельзя распространять какие-то международные нормы. По большому счету, нулевой вариант гражданства нужно было объявлять в рамках всего Советского Союза. Если, например, таджик получил образование в России, больше тяготеет к русской культуре и имеет возможность работать в Москве—у него на это не меньше прав, чем у русского, который родился и прожил всю жизнь в Таджикистане. В случае, если экономические реформы пойдут дальше успешно, миграционное давление на Москву будет только возрастать. В смысле хозяйственной занятости миграция пойдет в основном в чиновничью сферу, сферу управления и в промышленность. Москва всегда рекрутировала высококвалифицированных рабочих из других регионов и Подмосковья. В чем будет нуждаться Москва через десять лет — сейчас трудно сказать.

З.Ю. Цыренова: Миграционная политика, на мой взгляд, должна быть предметом регулирования другого закона (в дополнение к существующему закону о беженцах и вынужденных переселенцах). Хотя, безусловно, проблемы мигрантов чрезвычайно серьезны для Москвы в аспекте осложнения межнациональных отношений.

Вопрос 7. Должна ли конфессиональная ситуация учитываться при разработке Закона? Если да, то какие аспекты конфессиональной политики могут быть отнесены к его компетенции?

А.Х. Абашидзе: Конфессиональные аспекты должны регулироваться другими законами.

В.Ю. Зорин: Изменения в религиозной сфере предполагают необходимость учитывать и эти аспекты. Сегодняшняя ситуация в психологии общественного сознания меняет статусную роль конфессий в обществе, даже при том, что церковь отделена от государства.

В.Н. Иванов: Кратко следует сказать, что повсеместно происходит идеологизация межнациональных отношений, и в этом важная роль принадлежит конфессиям. Очень кратко нужно сказать о необходимости предупреждения религиозного сектантства, межконфессионального противостояния.

А.Я. Капустин: Безусловно, да. Речь должна идти о гарантиях обеспечения свободы вероисповедания как элементе национальной культуры.

В.В. Пименов: Учитывать нужно. Вместе с тем, мне думается, отделение государственных органов и школы от церкви следует подчеркнуть.

С.А. Пистрякова: Да, необходимо учесть влияние религиозного фактора на деятельность ряда национальных общественных организаций и национально-культурных автономий (прежде всего тех организаций, которые объединяют представителей национальностей, тяготеющих к исламу). Взаимосвязь народных обычаев и традиций с религией сегодня общепризнанна.

И.В. Следзевский: Закон должен содержать нормы и гарантии свободного развития конфессий как составной части духовной культуры и национальных традиций каждого народа, противодействия попыткам использовать религиозные традиции и чувства верующих для разжигания этнонациональной вражды.

В.А. Тишков: Этот закон может обойтись без упоминания слова «религия», поскольку религиозную практику можно отнести к культурным запросам граждан. Религия—настолько сложная и деликатная сфера, что тут нужно отдельное законодательство. Вот если что-то будет записано о просветительской деятельности, о миротворческой деятельности, о межрелигиозном диалоге—это неплохо. Я исхожу из того, что Москва в целом атеистичный город, его

население религиозно не активизировано. Хотя в ее архитектурном облике церкви играют заметную роль, тем не менее Москва—город светский, как и многие другие крупные города мира. И ее нужно сохранить как светский город.

Что нужно прописать в законе, так это необходимость опоры на общины. Если в том или ином районе Москвы какая-то община пожелает себе выстроить культовое здание, закон должен предусматривать механизм обращения к различным источникам поддержки, спонсорской помощи. Толерантность, на мой взгляд, не в том, что в православной Москве **разрешают** в каком-то квартале построить мечеть, а в том, чтобы православные в этом районе **помогли** построить мечеть мусульманам. Поэтому закон может предусматривать право сбора средств, помощь в строительстве храмов и т.д. Но чем меньше будет написано о религии, тем лучше.

З.Ю. Цыренова: Принимая во внимание важность религиозного фактора в национальном самосознании и поликонфессиональность столицы, было бы целесообразно предусмотреть в законопроекте положения о гарантиях сохранения самобытности в сфере вероисповедания, религиозных обрядов и традиций, организации религиозной жизни.

Вопрос 8. Кто должен подпасть под юрисдикцию разрабатываемого закона: все находящиеся на территории Москвы граждане РФ, все имеющие постоянную регистрацию в Москве и т.д. Почему?

А.Х. Абашидзе: Только те, которые имеют постоянную регистрацию в Москве. Пока есть система регистрации в Москве, мы должны с ней считаться, хотя это прямо противоречит международно-правовым нормам. В законе это прямо не следует указывать, но необходимо подразумевать.

В.Ю. Зорин: Надо эти проблемы вынести на обсуждение. Наверное, принципиально субъектом права могут стать москвичи, но должна быть регламентация по ряду позиций для граждан РФ, находящихся на территории Москвы.

В.Н. Иванов: Под юрисдикцию разрабатываемого закона должны подпасть все находящиеся на территории Москвы граждане РФ. С учетом того, что этот закон не будет противоречить Конституции РФ и Федеральному законодательству, становится понятным его обязательность для всех находящихся в столице людей.

В.В. Игрунов: Я думаю, что те люди, которые проживают в Москве даже в течение короткого времени, тоже должны подпадать под этот закон. Все проживающие на территории Москвы должны получить возможность учить детей на родном языке. Ни один человек, проживающий на территории Москвы, не должен быть дискриминирован. Поэтому закон должен быть написан в таких общих формулах, чтобы его действие распространялось на всех оказавшихся на территории Москвы.

А.Я. Капустин: В данном случае следует различать «пассивных» и «активных» субъектов. «Пассивные» субъекты, т.е. те, кто может пользоваться конституционными правами,—это все граждане РФ, а «активные» субъекты, т.е. те, кто будет нести определенные обязанности и иметь возможность полноправного участия в культурно-национальных образованиях,—только москвичи и лица, постоянно проживающие в г. Москве.

В.В. Пименов: Все—в плане дисциплины, регулирования, подчинения московским правилам; постоянно зарегистрированные (так сказать, московские «граждане») — в плане поддержки. Это общий принцип, принятый, как мне кажется, повсюду.

С.А. Пистрякова: Не только жители Москвы, но и все находящиеся на ее территории граждане РФ, в противном случае все потенциальные источники нестабильности окажутся вне правового поля. Но эти две категории граждан должны рассматриваться отдельно.

И.В. Следзевский: Национальные группы и создаваемые ими объединения могут получать соответствующие права и гарантии только в качестве составной части российского многонационального гражданского общества в соответствии с законодательством РФ и субъекта Федерации. Отсюда следует, что под юрисдикцию закона подпадают все находящиеся на территории Москвы граждане РФ (в части прав на национально-культурное самоопределение) и все имеющие постоянную регистрацию в Москве (в части прав на учреждение гражданами национально-культурных организаций и объединений).

В.А. Тишков: Субъектом закона являются все жители Москвы, включая граждан и неграждан, постоянных и непостоянных жителей. Я думаю, что закон может предусматривать какой-то набор прав для одних, других и третьих, но грань между ними в Москве очень сложная, разделение на граждан и неграждан гораздо проще.

З.Ю. Цыренова: Этот вопрос нужно серьезно обсудить, так как практика показывает, что существующие в Москве национальные

общественные организации, представляющие постоянно проживающих в Москве граждан, особенно имеющие статус всероссийских или международных (например, Международная гражданская азербайджанская Ассамблея) занимаются проблемами не только москвичей, но и временно пребывающих в столице "соплеменников". Желательно было бы, конечно, прописать в законопроекте, определяющем основы национальных отношений в Москве, и обязанности гостей столицы соблюдать цивилизованные нормы межнациональных отношений. В то же время, объективно субъектом регионального закона должны быть граждане, постоянно проживающие на территории данного региона.

Вопрос 9. Под субъектом обсуждаемого законопроекта следует понимать индивида (гражданина) и (или) этническую общность (группу)? В основу законопроекта должны быть положены права личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения и (или) групповое (корпоративное) право этнических групп, проживающих на территории Москвы? Почему?

А.Х. Абашидзе: Субъектами должны быть как индивиды, так и сама группа. В основу Закона должно быть положено право личности в сочетании с коллективными правами меньшинств.

В.Ю. Зорин: Приоритет права гражданина, человека на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения освобождает кого-либо от необходимости выступать от лица соответствующей этнической общности, т.к. каждый индивидум, личность имеет право на удовлетворение двух и более национально-культурных потребностей (например, члены семей, состоящих из разных национальностей); право гражданина удовлетворять свои национальные потребности основывается на том, какой родной (национальный) язык он для себя выбирает.

В.Н. Иванов: В качестве субъекта законопроекта следует рассматривать те структуры (государственные и общественные), которые призваны регулировать межнациональные отношения. Граждане и их объединения являются объектами регулирования (управления). В основу всей деятельности субъектов регулирования межнациональных отношений должны быть положены права личности, независимо от национальной и религиозной принадлежности. Приоритет конституционных прав и свобод личности безусловен. Их гарантия должна быть подтверждена. Каждая отдельная личность

должна быть интегрирована в правовую среду общества. Последняя должна стать в результате реформирования и демократической, и справедливой. Только при этом условии возможно сбережение и преемственное развитие каждого народа, его культуры, языка, национального самосознания, преодоление сепаратизма и национализма.

В.В. Игрунов: Я вообще не представляю себе существование групповых прав; я полагаю, что групповые права, если и существуют, то реализуются через права отдельной личности. И если 10 человек решили защищать свою идентичность, скажем, абхазскую,—вот вам и коллективная идентичность. Никаких дополнительных прав по отношению к правам отдельной личности эта группа не имеет.

А.Я. Капустин: В основе закона должно быть право личности на свободу этнической самоидентификации, которое должно дополняться соответствующими правами коллектива, поскольку права личности—первичны.

В.В. Пименов: Говорить в законе нужно об обоих элементах социального бытия: как личности, так и этнической группе. Обе они—реальности, с которыми нужно считаться и работать.

С.А. Пистрякова: Индивид (гражданин), права личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического самоопределения. Такой подход диктует малая репрезентативность тех структур, которые в конечном итоге желают выступить от лица этнической группы.

Но, учитывая специфику Москвы, не исключаю смешанную правосубъектность (если это юридически корректно).

И.В. Следзевский: Оптимальным было бы сочетание индивидуального права гражданина на свободу этнической самоидентификации и выбор формы национально-культурного самоопределения (индивидуальной или коллективной) и группового права этнической общности на сохранение (защиту) своей культурной и конфессиональной идентичности в условиях равноправия граждан различных национальностей и развития взаимопонимания между ними. Т.о., может быть установлено необходимое соответствие между индивидом как субъектом гражданского общества и народом как субъектом многонациональной культуры этого общества.

В.А. Тишков: Субъектом закона, конечно, является гражданин, потому что он несет определенные обязательства и может пользоваться правами. Но поскольку граждане создают объединения, то сумма их индивидуальных прав и составляет их коллективное право. Поэтому легитимные, законно избранные, назначенные (в кругу или на выборах,

это зависит от культурной специфики) общинные представители или представители НКА могут этими коллективными правами пользоваться.

Другой вопрос, что же такое коллективное право? Коллективное право появляется и существует, когда речь идет о взаимодействии, скажем, с государством на уровне принятия решения, выражения каких-то общих интересов, если это касается не просто конкретного индивида, если существует какое-то представительство, параллельное обычным конституционным нормам представительства: например, ассамблеи, имеющие право законодательной инициативы, наблюдатели, участники какого-то переговорного процесса с органами власти. Коллективное право возникает, когда нужно получить от государства поддержку, если это не индивидуальные компенсации, стипендии или пенсии или же индивидуальные исследовательские гранты для того, чтобы исследовать историю, скажем, татар Москвы. Скажем, чтобы провести фестиваль, выставку, построить школу,—тут должно быть какое-то коллективное партнерство. Ясно, что обе формы права существуют, но в определенном иерархическом соотношении, и они не могут друг друга замещать. В диалоге с государством не может звучать сто татарских голосов, должен быть какой-то один, но который бы адекватно выразил общее мнение. Поэтому коллективные права—это очень важный достраивающий механизм для реализации в полной мере индивидуальных прав. Без индивидуальных прав не существует коллективное право; индивидуальное право может существовать без коллективного, но не в полной мере, особенно в сложном и большом государстве, где индивид не может реализовать все, что ему нужно, через обычный закон. В развитых странах коллективные права стоят на заднем плане.

З.Ю. Цыренова: В законе должны найти отражение индивидуальные права на этническую самоидентификацию, но реализация индивидуальных прав на сохранение этнической самобытности (родной язык, культура и др.) возможна прежде всего в условиях национального "коллектива".

Вопрос 10. Кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица соответствующей этнической общности (группы)? Почему?

А.Х. Абашидзе: Объединение следует рассматривать как юридическое лицо.

В.Н. Иванов: Вопрос о национальном представительстве может иметь решение только с учетом конкретно-исторической ситуации

(традиций и т.п.). А ргіогі он не имеет ответа.

В.В. Игрунов: Я не сторонник корпоративного права. Отсюда ясно, почему я исключаю возможность исключительного представительства от имени какой-либо организации.

А.Я. Капустин: Никто.

В.В. Пименов: От имени этнической общности (с определенной долей условности) может выступать тот, кто избран (делегирован) организованной частью этой общности. Одна из задач законодателя— обосновать, сформулировать правовую защиту принципа постоянного расширения этой организованной части этноса.

С.А. Пистрякова: В случае корпоративного права—региональные национально-культурные автономии, но при этом следует учитывать и мнения, сформированные в местных НКА и общественных объединениях той же этнической группы, не вошедших (по тем или иным причинам) в региональную НКА.

И.В. Следзевский: От лица соответствующей общности могут выступать представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом.

В.А. Тишков: Во-первых, этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Неправильно думать, что должна быть одна общность и один выразитель этой общности. Если их будет пять и у каждой свой лидер— в этом ничего страшного нет. При наличии нескольких организаций в сумме они могут большего добиться, чем поодиночке. Для того, чтобы исключить самозванство, должна быть принята какая-то процедура, хотя понятно, что она не может быть единой для всех общин. Где-то происходят выборы, в какой-то общине власть переходит по наследству и т.д.

З.Ю. Цыренова: Общественная организация данной этнической группы.

Вопрос 11. Все ли этнические общности (группы), проживающие на территории Москвы, должны иметь возможность (право) объединяться в национально-культурные автономии? А русские? Почему?

А.Х. Абашидзе: Все, кроме русских, ибо русские— государствообразующая нация. При этом необходимо ввести минимальное количество членов для образования юридического лица.

В.Ю. Зорин: Все граждане РФ (а значит — и русские) имеют

право объединяться в НКА или общины.

В.Н. Иванов: Право объединяться должны иметь все этнические группы. Вопрос о **целесообразности** их объединения (например, когда речь идет о русских) требует специального рассмотрения. Москва— столица многонационального государства, где исторически русский народ был государствообразующим народом, объединившим многие другие. В этом смысле его любое обособление, по меньшей мере, нелогично. Вместе с тем, вполне допустимо образование общественных организаций, занимающихся пропагандой русской культуры, языка, обычаев и т.д.

В.В. Игрунов: А зачем она им нужна? У них государство, они составляют большинство в государстве. Фактически все законы, которые существуют, безусловно, ориентированы на потребности русских, да и должны быть так ориентированы. Для этого им не нужна никакой автономии, так как они составляют доминирующую нацию. Что касается всех остальных национальностей, то, конечно, все имеют право на создание НКА. Вопрос в другом. Для того чтобы реализовать свои права, им потребуется определенная минимальная группа, которая это осознает. Один человек не может создать свою НКА.

А.Я. Капустин: Безусловно, включая русских, если они этого пожелают. Это гарантировано федеральным законодательством и международным правом.

В.В. Пименов: Все, в том числе и русские, должны иметь право объединяться в НКА и любые другие ассоциации: это принцип последовательной демократии.

С.А. Пистрякова: Все этнические группы должны иметь право (реально этого не случится, многие группы никак не структурированы). По поводу русских: есть опасность, что создаваемые (гипотетически) автономии будут не представительны.

Дело межнационального сближения очень тонкое, его невозможно искусственно форсировать, можно лишь напортить. Но если общество и власть сознательно зададутся целью, нет, не сближаться, но только не мешать сближению, просто не создавать **ненужных** искусственных барьеров и уж ни в коем случае не допускать никакой национальной несправедливости, то в перспективе мы всё больше будем чувствовать себя сначала россиянами, а уж потом носителями какой-то конкретной национальности. (Достоевский, Соловьев о всеотзывчивости и всеоткрытости как ключевых чертах русского народа). Тем не менее необходимо искать социальные институты, позволяющие рационально переосмыслить проблемы национальной самоидентификации, русского самоопределения. Развитие национальной ситуации в Москве во

многим определяется отношением к национальным проблемам русского большинства, перспективами сотрудничества русских организаций с другими национальными объединениями (искать механизм!).

И.В. Следзевский: Объединяться в НКА должны иметь возможность представители любой этнической группы при условии, что они являются гражданами РФ, соблюдают законы РФ и субъекта федерации. Аналогичной возможностью должны пользоваться и граждане русской национальности, если они считают объединение в НКА необходимым условием сохранения своей культурной и религиозной идентичности. В противном случае будет нарушен основополагающий принцип равенства прав меньшинства и прав большинства.

В.А. Тишков: Я считаю, что закон о НКА прежде всего для меньшинств, к которым относятся все нерусские народы. Закон касается прежде всего сферы культуры в широком смысле, включая образование и язык, прежде всего. Русские принадлежат к ядру, или к референтной культуре, и мне кажется, что в Москве нет необходимости в русской НКА. Другое дело, если русские создадут НКА в Чувашии или во Владикавказе, это вполне возможно. Но устраивать что-то Москве—это значит саму суть выхолостить. Все-таки закон о НКА—это закон для меньшинств, а не для доминирующей группы.

З.Ю. Цыренова: Все этнические общности, за исключением русских, составляющих 90 процентов жителей Москвы, права которых в сфере образования, культуры, информации реализуются в полной мере.

Вопрос 12. Сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы? Почему?

А.Х. Абашидзе: Следует стремиться образовать на территории Москвы одну национально-культурную автономию.

В.Ю. Зорин: Согласно Закону—несколько. Но специфика Москвы требует к каждой этнической общности относиться индивидуально, как они сами к этому придут. Например, для татар—наверное, несколько, а для казахов достаточно в Москве одной и т.д.

В.Н. Иванов: Ограничение числа местных национально-культурных автономий, представляющих одну этническую общность в пределах той или иной территории, не представляется целесообразным. Такого рода ограничения могут вызвать недовольство и даже возмущение.

В.В. Игрунов: Столько, сколько будет подано заявлений.

А.Я. Капустин: Более демократичным является принцип свободы самоорганизации, поэтому ограничивать создание только одной было бы неправильно.

В.В. Пименов: Принцип регистрации—территориальный. Целесообразно разрешить в округе одну автономию того или иного этноса (с одинаковыми принципами и целями). Множественность (несколько НКА от одного и того же этноса) внесет склоку в работу местных органов.

С.А. Пистрякова: Регистрация на территории того или иного административного округа условна. Мест компактного проживания представителей той или иной национальности практически нет. Чем меньше раздробленность, тем лучше, но реально уйти от нескольких местных автономий в городе невозможно. (Желательно, чтобы на территории одного административного округа не более одной).

И.В. Следзевский: Вопрос о количестве местных НКА, очевидно, не может решаться в принудительном порядке и должен быть отнесен к сфере компетенции самих национально-культурных организаций в лице их представителей. Вместе с тем, только создание одной автономии граждан РФ, относящих себя к определенной этнической общности в пределах Москвы, может дать ей право на статус региональной НКА (в соответствии с Законом РФ “О национально-культурной автономии”).

В.А. Тишков: Об этом я уже говорил—несколько. Каждая из НКА может взаимодействовать с государством, обращаться к нему со своими запросами, заявками, проектами. Попытка объединить их в одну ослабляет роль государства как единственной организующей структуры. Появляется много партнеров, которые хотели бы выстроить параллельное управление в стране по этническому признаку, по таким этническим корпорациям. Множественность здесь более полезна и для государства, и для других этнических общин.

З.Ю. Цыренова: Считаю нужным внести в законопроект положение о том, что в Москве национально-культурные автономии данной этнической общности, при условии вхождения в них подавляющего большинства общественных национальных организаций, должны регистрироваться как региональные.

Вопрос 13. НКА—это социальный институт (общественная организация) или политический принцип, утверждающий самоуправление и независимость различных по форме этнокультурных объединений граждан?

А.Х. Абашидзе: Это общественное объединение.

В.Ю. Зорин: НКА—это особый вид общественного объединения, но он шире специального института по своему назначению. Его можно назвать форпостом основ народовластия, а еще конкретнее—мостом между государственными структурами и органами местного самоуправления.

В.Н. Иванов: Национально-культурная автономия—это прежде всего добровольное общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям. Она основывается на самоорганизации и самоуправлении, действуя при этом строго в рамках Закона. Предоставленные ей соответствующим Законом права распространяются на все субъекты федерации, и Москва не может быть каким-то исключением.

В.В. Игрунов: Мы привыкли, что НКА—это некий принцип. Закон же, принятый ГД, трактует НКА как организацию. Как решим, так и будет. На самом деле НКА—это идея, которая трансформируется в организацию. Я не считаю, что общественные организации должны называться НКА, но если они будут, то я ничего не имею против.

А.Я. Капустин: Это социальный институт по смыслу законодательства РФ.

В.В. Пименов: И то, и другое.

С.А. Пистрякова: Политический принцип, включающий в себя многообразие форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой. Социальный институт (общественная организация рассматривается в качестве частного случая).

И.В. Следзевский: Как коллективная форма национально-культурного самоопределения НКА может быть лишь общественным объединением различных по форме этнокультурных организаций граждан. Сведение НКА к принципам самоопределения и независимости отдельных этнокультурных организаций ограничивает понятие НКА.

В.А. Тишков: НКА—это, скорее, форма общественной организации, форма самоопределения через общественную организацию. Я имею в виду общественную организацию не как контору. Я не знаю, что такое независимость различных по форме

этнокультурных объединений граждан, это слишком резко сказано, независимых граждан нет в мире. Независимая община в государстве может быть по сравнению с другими государствами и то сейчас суверенитет между государствами отчуждается в пользу международных структур. А вот то, что она утверждает самоуправление или помогает обычному самоуправлению действовать, это безусловно. Но это не партия и не социальный институт, как система родства, скажем.

З.Ю. Цыренова: Социальный институт со своими организационными формами, правами, обязанностями.

Вопрос 14. Если национально-культурная автономия— институт (общественная организация), то что более целесообразно: фиксированное персональное членство в ней или коллективное членство общественных организаций, ее учреждающих? Каким образом в рамках действующего законодательства возможна фиксация персонального членства в НКА?

А.Х. Абашидзе: Персональное членство. Это исходя из свободы индивида на самоидентификацию в качестве представителя меньшинства.

В.Ю. Зорин: НКА как особый вид общественного объединения граждан РФ может быть представлен и коллективным, и персональным членством. Проблем здесь не должно быть.

В.Н. Иванов: Речь нужно вести не о членстве как таковом, а об участии в деятельности национально-культурной автономии, различных формах участия. Фиксированное участие (членство) возможно в каких-то органах самоуправления или иных функциональных структурах.

В.В. Игрунов: Безусловно, я говорю исключительно о персональном членстве. Если будет принята НКА как институт, то, конечно, я сторонник персонального членства как раз потому, что я не предполагаю корпоративного права. Каждый человек должен отвечать за свои желания и действия, поэтому он должен фиксировать свое участие в НКА.

А.Я. Капустин: Ни то, ни другое—нужен минимальный «порог» (число учредителей).

В.В. Пименов: Персональное и групповое членство может фиксироваться участием в мероприятиях, финансовой поддержкой, личными заявлениями и другими способами, разрешенными законом.

С.А. Пистрякова: Коллективное членство, не исключая персональное членство. Механизм его фиксации предусмотрен Законом

«Об общественных объединениях».

И.В. Следзевский: Основой НКА как института должно быть коллективное членство общественных организаций, её учреждающих. Фиксированное персональное членство в НКА может принизить значение многообразия её внутренней организации и роль НКА как коллективной формы сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

В.А. Тишков: Вопрос членства очень сложный. Во-первых, я допускаю множественное членство. Т.е. один человек может быть членом нескольких НКА. Он одновременно может быть и русским, и греком и т.д. Второе: возможно ли фиксированное членство? Я считаю, что нет. На уровне малых общин, особенно аборигенных, где это связано с получением каких-то особых прав (как, например, отчислений от разработки недр, ресурсов, выплата ущерба за нарушение экологии той или иной малой группе, проживающей в хрупкой среде, скажем, в тундре) или установлением каких-то жестких правил (скажем, сухого закона, как, например, неиспользование алкоголя на территории эвенкийской общины) может быть целесообразно фиксированное членство, даже составление реестра этих общин, выдача каких-то удостоверений. Закон же об НКА ничего подобного не предусматривает, а потому и членство фиксировать бессмысленно.

З.Ю. Цыренова: Полагаю, что в основе должно быть коллективное членство, а право каждой НКА—определить в Уставе возможность и индивидуального членства.

Вопрос 15. Из каких источников могли бы финансироваться общеобразовательные и культурные учреждения национально-культурных автономий?

А.Х. Абашидзе: За счет собственных средств НКА и из государственных источников.

В.Ю. Зорин: Такими источниками могут быть: самофинансирование; государственная поддержка на конкурсной основе или целевая, адресная поддержка; благотворительность, меценатство, спонсорство.

В.Н. Иванов: Внебюджетные ассигнования. Бюджетное финансирование возможно в порядке исключения в каких-то особых случаях.

В.В. Игрунов: Я думаю, что общеобразовательные учреждения должны финансироваться из государственного бюджета в такой же мере, в какой финансируются и обыкновенные школы с учетом,

конечно, меньшей численности учеников, которая может быть в этих классах. Это же касается и культурных учреждений. Национально-культурные организации могут привлекать и какие-то дополнительные средства. Я убежден, что, чем меньше этническая, этнокультурная группа, тем дороже стоит финансирование ее деятельности. На мой взгляд, здесь допустима «положительная дискриминация»: нам придется тратить больше денег на маленькие классы. Если в обычной школе классы по 25-35 человек (что, конечно, ужасно), то вряд ли удастся набрать столько же таджикских или ингушских мальчиков и девочек в один класс. Поэтому их обучение будет обходиться дороже, чем обучение русских ребят. Но я считаю это нормальным. Цена сохранения этого национально-культурного своеобразия ниже, чем цена напряженности и конфликтов, которые возникают при нереализованности национально-культурной самоидентификации.

А.Я. Капустин: Собственные средства НКА, добровольные пожертвования, частично—средства муниципального бюджета, но это весьма сложный вопрос.

В.В. Пименов: Прежде всего (как правило)—из средств членов автономии, спонсоров и др., имеющих внебюджетный источник, чем демонстрируется серьезность намерений НКА. Когда и если будут установлены целесообразность и солидность намерений, к этому может подключиться местная власть и поддержать материально (финансами, ресурсами, трудовым участием) серьезно начатое дело.

С.А. Пистрякова: Средства всевозможных негосударственных организаций — ассоциаций, фондов (в силу неразвитости гражданского общества они пока слабы), коммерческих структур. Необходимо проработать вопрос об организации государственных и независимых внебюджетных фондов поддержки национальной культуры в городе.

И.В. Следзевский: Собственные средства организаций НКА; взносы частных лиц; средства из федерального бюджета, бюджета Москвы и местных бюджетов. Предоставление бюджетных средств должно быть оговорено выполнением общественно значимых городских программ национально-культурного развития, особенно в области образования, занятости, благотворительной деятельности.

В.А. Тишков: Добровольные взносы членов НКА; доход от какой-то общей деятельности: продажа сувениров, музеи, бизнес и т.д.; помощь государства.

З.Ю. Цыренова: Средства, передаваемые коммерческими структурами и общественными организациями, частными лицами; прибыль от деятельности предприятий, создаваемых НКА; международная помощь

Вопрос 16. Каким должен быть принцип финансового содействия деятельности НКА? Каким образом должны приниматься решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий?

А.Х. Абашидзе: Необходимо создать совещательный орган при правительстве Москвы из представителей национальных меньшинств, который будет высказывать правительству свое мнение по программам и проектам.

В.Ю. Зорин: Принципы финансирования:

- бюджетный (на основании заключения общественных институтов —Советов НКА, межнационального совещания и т.д.—и решения органов государственного управления).

- целевой—специальная строка в бюджете субъекта федерации

- на основе тендера.

В.Н. Иванов: Решение о финансировании конкретных программ, начинаний, инициатив должно приниматься Правительством Москвы по представлению соответствующего департамента, административного округа, Городской Думы и т.д.

В.В. Игрунов: Должен быть какой-то фонд, который на конкурсной основе выделяет финансирование под проекты. Речь идет о каких-то особых, важных, выдающихся проектах культурного характера. Это не касается школ. Для школ—государственная поддержка.

А.Я. Капустин: Это компетенция органа, принимающего решения, чтобы принимаемое решение отвечало приоритетам города.

В.В. Пименов: Решения о поддержке из бюджета должны приниматься тем органом власти, который имеет это право.

С.А. Пистрякова: Единый механизм выработать сложно. Возможны варианты:

Средства имеют целевой характер и могут использоваться только на конкретные мероприятия НКА (НКО). Такая поддержка оказывается на основе договора с соответствующей НКА.

Осуществляется выбор долгосрочных программ и проектов с участием представителей НКА.

Оказывается содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития.

Согласно законодательству предоставляются льготы по налогам, сборам и кредитам, т.е. формируется механизм существования

НКА в более независимом режиме.

Обязательно должна существовать отдельная строка в бюджете.

Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования.

И.В. Следзевский: Финансовая поддержка НКА должна учитывать реальные потребности развития соответствующих национальных общностей, роль НКА в развитии и укреплении общественно-политической системы Москвы, повышении её культурно-образовательного потенциала и в стабилизации этнополитической ситуации. Решения о выделении средств из бюджета Москвы на проекты и программы НКА должны приниматься органами исполнительной власти с участием представителей автономий и оформляться специальными договорами.

В.А. Тишков: «Это должен быть очень широкий подход, конкурсно-проектная система с разделением на градации. Правительство Москвы могло бы объявить, что для деятельности НКА бюджетом выделена определенная сумма. Программы делятся на четыре категории: хозяйственно-деловые проекты, образовательно-информационные, культурно-просветительские и научные. Могут существовать специальные выставочные гранты. Должны быть установлены сроки подачи заявок, скажем, два раза в год, которые рассматривает экспертный совет. Подавать заявки могут все московские и, может быть, даже федеральные НКА, если они хотят что-то делать в Москве. Раз в год или в полгода будет объявляться: кто, сколько и на что получил. Небольшой грант может больше дать эффекта, и его использование легче проконтролировать. Хотя возможны разовые выплаты, возможна чрезвычайная помощь, наконец, какая-то минимальная ежегодная поддержка некоторых общин, но это как раз самое неэффективное».

З.Ю. Цыренова: Защита проектов и программ национально-культурной деятельности автономий. Целесообразно решение о финансовой поддержке принимать совместным решением власти и совещательного или экспертного органа в составе представителей НКА.

Вопрос 17. Должны ли НКА иметь свой представительный орган в Москве? Если да, то в какой форме и с какими полномочиями?

А.Х. Абашидзе: Совещательный орган при правительстве Москвы.

В.Ю. Зорин: Необязательно. Это зависит от решения НКА. На первых этапах полномочия могут быть оговорены в положениях, которые, наверное, будут утверждаться федеральными НКА. На перспективу, если такие институты будут, если они утвердятся, если они будут сосредоточены в Москве, то в таком случае будущий орган (условно назовем его Советом федеративных НКА) утвердит общие положения. Вполне возможно, что этими проблемами будут заниматься постпредства субъектов РФ.

В настоящее время ведется организационная работа по созданию Ассамблеи народов России. Возможно, и там будет представительство НКА.

В.Н. Иванов: Целесообразно при Правительстве Москвы иметь общественную Палату национальностей, где были бы представлены все национально-культурные автономии.

В.В. Игрунов: Почему бы и нет? Почему бы им не иметь какой-нибудь консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений? Почему бы этим людям не собираться и не решать свои проблемы и не рекомендовать, скажем, городской Думе или Мэрии те или иные решения? Совещательный, представительный орган вполне мог бы существовать.

А.Я. Капустин: Нет.

В.В. Пименов: Да. Совет, совещание, объединенное собрание. Орган совещательный, однако, может быть, с правом законодательной инициативы (в Московской Думе).

С.А. Пистрякова: Да, должны. Возможные варианты такого представительства:

1). Ассамблея народов Москвы. Основным принципом её формирования может стать принцип делегирования в её состав представителей национально-культурных автономий, а также тех органов городской власти, которые заключили с ними коллективный договор. Ассамблея народов Москвы наделяется правом законодательной инициативы и функционирует как консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе.

2). Консультативный совет по делам национально-культурных автономий (согласно ст. 7 Закона "О НКА", п.2 не противоречит п.1.).

И.В. Следзевский: НКА должны иметь свой представительный орган при правительстве Москвы. В соответствии с "Законом о НКА" это может быть консультативный совет по делам НКА, имеющий полномочия совещательного органа и действующий на общественных началах.

В.А. Тишков: Нет, не должны. Во всяком случае, это не обязательно.

З.Ю. Цыренова: На уровне консультативного органа при Правительстве Москвы.

Вопрос 18. Возможно ли с учетом действующего федерального законодательства участие НКА в политической деятельности? Почему Вы так думаете?

А.Х. Абашидзе: Нет.

В.Ю. Зорин: На основании другого Федерального закона РФ, "Об общественных объединениях", последним не возбраняется политическая деятельность.

В.Н. Иванов: Участие национально-культурных автономий в политической деятельности нежелательно, как нежелательна любая политизация этничности.

В.В. Игрунов: В принципе на сегодняшний день возможно, но я являюсь противником этого. Я не думаю, что в России это имеет смысл. Если посмотреть как национально-культурные или религиозные партии у нас развиваются, то видно, что они не имеют никаких шансов на успех, и незачем даже силы на это тратить. Тем более, что это часто приводит к расколу в обществе, а не к сближению.

А.Я. Капустин: Нет.

В.В. Пименов: Думаю, что нет. Их сущность—культурная деятельность. Она должна быть внеполитической и внепартийной. Это следует подчеркнуть.

С.А. Пистрякова: Возможно, поскольку, согласно статье 1 Закона, НКА—это форма национально-культурного самоопределения, представляющая общественное объединение граждан (т.о. далее вступает в силу Закон об общественных объединениях). В соответствии с практикой многие общественные объединения (при наличии соответствующих уставных положений) предусматривают возможность участия в избирательных кампаниях и т.п. Получается, что НКА, как правило, согласно своему уставу не может участвовать в политической деятельности, а её составные части — общественные объединения — могут. Налицо юридический казус.

И.В. Следзевский: С учётом действующего федерального законодательства деятельность НКА не может никоим образом ущемлять права субъектов РФ, не может служить каким-либо политическим целям, кроме целей и задач государственной национальной политики. Такой подход представляется оптимальным,

соответствующим современным условиям формирования РФ и нормам международного права.

В.А. Тишков: Участие НКА в политической деятельности, конечно, возможно, если лоббируются их собственные интересы. Определенные коалиции с легитимными политическими партиями, участие в избирательных компаниях, поддержка тех или иных кандидатов, которые представляют их интересы—это вполне нормально. Самое главное—две сферы: контакт с политическими партиями и выборный процесс. Есть еще третье направление политической деятельности—это публичные кампании: демонстрации, митинги. Я уже не говорю об индивидуальной политической деятельности.

З.Ю. Цыренова: Федеральным законом о НКА конкретно эти возможности не определены, но Консультативный Совет по делам НКА при Правительстве Российской Федерации, как и консультативные межведомственные советы при органах власти субъектов Российской Федерации имеют возможность влиять на принятие политических решений.

Вопрос 19. Есть ли вообще необходимость в разработке и принятии специального Закона "Об основах национальных отношений в Москве?"

А.Х. Абашидзе: Да.

В.Ю. Зорин: Да, хотя бы по одной общей причине. В переходный период резко изменилась этнодемографическая ситуация в столице. Тревогу вызывает отношение молодых москвичей к этим процессам. Выборочный опрос, который провели ученые института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая среди старшеклассников школ столицы, показывает, что подростки выдвигают в основном предложения радикального толка (выселить нерусских из Москвы, создавать для них "гетто" использовать только как рабочую силу).

Очень многое зависит от формирования у молодых москвичей адекватных установок и представлений о межэтнических отношениях. В этом направлении очень многое делается Правительством Москвы, в частности, Комитетом образования, который, собственно, и инициировал рассмотрение на заседании Правительства 7 апреля вопроса "О состоянии и перспективах развития этнокультурного (национального) образования".

В.Н. Иванов: Подобный Закон был бы полезен. Во-первых, как выражение внимания к состоянию межнациональных отношений. Во-вторых, для упрочения необходимой законодательной базы, на основе

которой должно регулироваться (направляться) национальное взаимодействие, предупреждаться межнациональные конфликты и межнациональная напряженность.

В.В. Игрунов: В принципе острой необходимости нет, но я плохо знаю ситуацию в Москве, хотя в последнее время занимаюсь Москвой. Тем не менее, я думаю, что мог бы быть разработан закон об основах этнокультурных отношений в Москве. Но главным образом он должен быть нацелен на финансирование образования на национальном языке.

А.Я. Капустин Думаю, что есть такая необходимость, т.к. острота проблемы в городе постоянно ощущается, и есть объективные предпосылки для этого.

В.В. Пименов: Есть необходимость (во всяком случае, желательность). Она проистекает из учета московской специфики. Соотношение такое же, как между Конституцией и московским Уставом.

С.А. Пистрякова: Да, обязательно; необходима целостная научно разработанная стратегия и конкретная тактика проведения национальной политики. Законодательно-правовой уровень реализации национальной политики — первейший приоритет. Действия административных органов должны базироваться на праве и не сводиться лишь к мерам административного воздействия.

И.В. Следзевский: Этнонациональный фактор является особо важным и самостоятельно действующим фактором развития Москвы. От состояния национальных отношений во многом зависит стабильность общественно-политического и экономического развития региона и его управляемость. Это делает остро необходимым разработку и принятие специального закона о национальном развитии Москвы (правах национальных групп).

В.А. Тишков: Если закон действительно отразит московскую специфику, это послужит ориентиром для других крупных городов. Если он немножко улучшит ситуацию в Москве, которая не очень благополучна, если он будет регулировать эту ситуацию, то такой закон просто необходим.

З.Ю. Цыренова: Да. Особенности многонационального, многоконфессионального характера мегаполиса.

Вопрос 20. Кого из ученых (юристов, политологов, этнологов, социологов), государственных и общественных деятелей, специалистов из сферы управления следует включить в состав авторского коллектива по разработке данного законопроекта?

А.Х. Абашидзе: Пока воздержусь называть имена.

В.Ю. Зорин: При Комитете общественных и межрегиональных связей действует уникальный общественный институт—постоянно действующее межнациональное совещание, которое представлено лидерами НКА, специалистами, учеными, работниками из органов государственного управления. Наверное, межнациональное совещание и подскажет.

Добавлю, что надо пригласить юристов-практиков из МВД, ряда крупных субъектов Федерации, ученых института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая, МГУ им. М.В. Ломоносова и т.д.

В.Н. Иванов: Член-корр. РАН Старушенко Г.Б., д.и.н. Тишков В.А., д.и.н. Дробижева Л.М., к.ф.н. Ладодо И.В., Колмаков А.Г., Коман Э.И.

В.В. Игрунов: Я знаю много выдающихся этнологов, политологов, которые занимаются этими проблемами, но персонально мне трудно о них говорить. А вот из общественных деятелей я мог бы порекомендовать свою помощницу Светлану Алексеевну Ганнушкину, которая могла бы заниматься этим. Было бы правильно, если бы еще один мой помощник, Алексей Сергеевич Кузьмин, занимался этими вопросами. Они имеют достаточный опыт в написании законов и достаточно хорошее понимание юридической ситуации и ее практической реализации. Если говорить о специалистах из сферы управления, ситуации в Москве много внимания уделила госпожа С.А. Пистрякова, в некоторых случаях ее деятельность была довольно эффективной.

А.Я. Капустин: Блищенко И.П., Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.

В.В. Пименов: Из тех, кого я знаю, рекомендовал бы: проф. П.И. Пучкова, проф. М.Н. Губогло, кандидатов исторических наук В.Р. Филиппова и Е.И. Филиппову, Ю.А. Горячева, Э.И. Комана.

И.В. Следзевский: Состав авторского коллектива должен в достаточной степени учитывать общественное мнение москвичей, интересы ведомств и органов управления, мнение ученых и научных коллективов. В любом случае коллективные подходы как основа согласования разных интересов и точек зрения должны превалировать над сугубо личными или узковедомственными подходами.

В.А. Тишков: Сам законопроект напишут два-три человека, а потом уже он будет обсуждаться. Тот же Э.И. Коман много работал в этом направлении, есть федеральные законодатели, которые имеют опыт работы, есть ученые, которые разрабатывали закон о НКА. Конечно, можно пригласить и международных экспертов из Канады, США, Испании, других европейских стран.

З.Ю. Цыренова: Обязательно представителей общественных организаций, имеющих хороших юристов (например, Конгресс поляков России).

Вопрос 21. Какими должны быть институциональная и функциональная структура органа административного управления, занимающегося реализацией национальной политики в Москве?

А.Х. Абашидзе: Вначале можно создать институт омбудсмена при мэре города по межнациональным отношениям.

В.Ю. Зорин: Наверное, в исполнительных органах должна быть вертикальная структура: от Комитета Правительства Москвы до секторов (или отделов, подкомитетов) в округах. Комитет должен быть как бы сквозным, охватывая проблемы культуры, образования, поддержки малого бизнеса, СМИ и т.д.

В.Н. Иванов: Департамент в составе Правительства. Консультационный Совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве Москвы.

В.В. Пименов: Следует иметь отдел в правительстве Москвы, уполномоченных в округах и министра в ранге вице-преьера.

С.А. Пистрякова: Орган достаточно высокого статуса (комитет при управлении), деятельность которого охватывает политико-правовую сферу, сферу культуры и образования, информационную сферу, финансово-хозяйственные вопросы, вопросы мониторинга, анализа, экспертизы, непосредственного взаимодействия с политическими партиями и движениями, с рядом общественных организаций, ориентированных на межнациональное сотрудничество.

И.В. Следзевский: Целесообразно создание департамента по делам национальностей и национальной политики в качестве органа Правительства Москвы непосредственно при его главе с полномочиями разработки и экспертиз проектов законов субъекта РФ и иных нормативных актов, касающихся национальных отношений, организаций мониторинга межнациональных отношений и кризисных ситуаций в Москве, разработки, выбора и осуществления, во взаимодействии с органами местного самоуправления и НКА, московских программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества с субъектами РФ и странами СНГ, государственного финансирования деятельности НКА и контроля за использованием предоставленных средств по их целевому назначению.

В.А. Тишков: Достаточно иметь департамент, мне кажется, он уже имеется, при нем создан центр «Этносфера». В Думе московской есть соответствующий комитет. Чем меньше будет бюрократических структур, тем лучше.

З.Ю. Цыренова: Структурное подразделение в Правительстве Москвы, аппарат которого вел бы все проблемы национальных отношений.

Ответы экспертов на вопросы второго этапа исследования

Вопрос 1. Название законопроекта

Оценки экспертами предложенных на первом этапе опроса вариантов названия обсуждаемого законопроекта приведены в таблице 1.

Кроме того, на втором этапе опроса некоторые эксперты предложили новые версии названия обсуждаемого закона:

В.Ю. Зорин: «О национальной политике».

В.Н. Иванов: «О национальной политике и межнациональных отношениях».

А.Я. Капустин: «Об основах политики в сфере межнациональных отношений».

В.А. Тишков: «О принципах политики в сфере межэтнических отношений».

З.Ю. Цыренова: «Об основах национальной политики».

Вопрос 2. Структура законопроекта.

На втором этапе исследования эксперты внесли следующие коррективы в структуру законопроекта, разработанную по результатам первого этапа опроса:

В.Ю. Зорин: В разделе «**Правовой статус национально-культурных автономий г. Москвы**» слова «субъекта Федерации» заменить на слова «города Москвы». В раздел «**Ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью**» включить положение «ответственность правоохранительных органов за нарушение в сфере национальной политики и борьбе против лиц «кавказской национальности»».

В.Н. Иванов: Опустить в разделе «**Общие положения**» слова «принципы закона», в этом же разделе сказать не о субъекте права вообще, а о «субъекте межнациональных отношений».

Раздел «**Основы межэтнических отношений**» поставить сразу

после раздела **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией».**

Раздел **«Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы»** сделать последним.

В.В. Игрунов: Удалить раздел **«Правовые основы этнокультурного взаимодействия Москвы с другими субъектами РФ»**, т.к. это предмет другого Закона.

А.Я. Капустин: В раздел **«Ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью»** включить слова **«и органов местного самоуправления».**

В.В. Пименов: В конце раздела **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** добавить **«обязательность участия этнических групп (финансами, ресурсами, личным трудом) в реализации устройства школ и т.п.».** В разделе **«Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений»** подчеркнуть, что финансово-экономическая основа двойственна, но она, безусловно, предполагает использование собственных материальных ресурсов заинтересованной группы.

С.А. Пистрякова: В разделы **«Основы межэтнических отношений»** и **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений»** заложить правовые основы просветительской деятельности, воспитания большинства населения, прежде всего русского. Речь идет о преподавании предмета сравнительной этнологии в обычных школах для формирования нормальных этнопсихологических установок. Нужен раздел, который касался бы роли и значения СМИ.

И.В. Следзевский: Закон должен быть конкретен, предметен, регулировать исключительно правовые вопросы межнациональных отношений и в своей содержательной части не дублировать общероссийское законодательство. Исходя из этого, представляется целесообразным: в **Преамбуле** исключить положение **«Москва в системе федеративных отношений России. Приверженность столицы общим основным принципам государственной национальной политики».** В разделе **«Общие положения»** исключить слова **«формирование российского патриотизма»** (не компетенция закона

решать культурно-идеологические задачи). Раздел **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** включить в состав раздела **«Общие положения»**. Раздел **«Основы межэтнических отношений»** исключить (он выходит за рамки правового пространства Закона, «защита от оскорблений» входит в механизм обеспечения национальных прав и в полномочия органов власти).

В.А. Тишков: В **Прембуле** исключить слово «национальных». Добавить «Приоритеты и перспективы развития города». В разделе **«Общие положения»** после слова «развития» добавить «граждан, принадлежащих к». Слово «межнационального» заменить на «межэтнического». Добавить «Индивидуальные и коллективные права». В разделе **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** исключить слова «находящихся» и слова в скобках «национального». В разделе **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений»** убрать слова «национальной (этнической) политики и». В разделе **«Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений»** слово «национальной» заменить на слово «этнокультурной». В разделе **«Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы»** слово «национальной» заменить на слово «этнокультурной».

З.Ю. Цыренова: Включить раздел о содействии интеграции мигрантов в этносоциальную структуру Москвы, в частности, путём осуществления специальных программ в сфере их образования (в том числе—обучения русскому языку), юридического просвещения (включая бесплатные консультации адвокатов), занятости, оптимизации профессиональной структуры этнических групп.

Вопрос 3. Аспекты миграционной политики, которые, по мнению экспертов, могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта.

А.Х. Абашидзе, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский: Обеспечение прав мигрантов на свободное определение своей этнической принадлежности.

В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков: Регулирование создания мигрантами своих этнокультурных организаций (после принятия российского гражданства и регистрации по месту жительства).

В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: Содействие интеграции мигрантов в социальную структуру и общественную жизнь Москвы путём осуществления специальных программ в сфере их образования (в том числе—обучения русскому языку), юридического просвещения (включая консультации адвокатов), занятости, оптимизации профессиональной структуры этнических групп.

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.В. Игрунов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков: Защита мигрантов от проявления этнического насилия, дискриминации, ксенофобии и экстремизма.

Вопрос 4. Аспекты конфессиональной политики, которые, по мнению экспертов, могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта.

В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: Гарантии сохранения свободного развития разрешенных законодательством конфессий, вероисповедания, религиозных обрядов и традиций, организации религиозной жизни. (

В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков: Предупреждение религиозного экстремизма и нетерпимости, межконфессионального противостояния; недопустимость использования религиозных традиций и чувств верующих для разжигания межэтнической розни.

А.Я. Капустин, В.В. Пименов: Просветительская деятельность в кругу общин и в пределах культовых помещений.

А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова: Отделение государственных органов и школы от церкви.

А.Я. Капустин, З.Ю. Цыренова: Поддержка общин: предоставление им права сбора средств, участие в строительстве храмов, иная помощь.

А.Я. Капустин Межрелигиозный диалог.

З.Ю. Цыренова: Миротворческая деятельность.

Вопрос 5. Юрисдикция закона

Распределение ответов экспертов на вопрос о том, кто должен подпадать под юрисдикцию будущего закона, приведено в Таблице 2.

Кроме того, на втором этапе опроса некоторые эксперты предложили новые версии ответов на этот вопрос:

А.Х. Абашидзе: Все законно находящиеся на территории Москвы.

В.Ю. Зорин: Постоянные жители Москвы, беженцы и вынужденные переселенцы, временные жители, находящиеся в городе в длительной командировке по служебной необходимости.

Вопрос 6. Ответы экспертов на вопрос о том, кого следует считать субъектом обсуждаемого законопроекта, представлены в таблице 3.

Вопрос 7. Ответы экспертов на вопрос о том, кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица этнической общности, распределились следующим образом.

В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова: Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия.

В.В. Игрунов, В.В. Пименов, И.В. Следзевский: Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом.

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин: Общественная организация данной этнической группы.

В.А. Тишков: Никто.

З.Ю. Цыренова: Региональные национально-культурные автономии.

Вопрос 8. Ответы экспертов о возможном воздействии на межэтнические отношения учреждения русской национально-культурной автономии в Москве или, напротив, запрета на ее создание приведены в таблице 4.

Вопрос 9. Ответы экспертов относительно того, сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы, разделились следующим образом:

В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов: Столько, сколько будет подано заявлений.

А.Х. Абашидзе, В.В. Пименов, И.В. Следзевский: Не более одной.

А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков: В зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности.

З.Ю. Цыренова: При внесении соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон о НКА целесообразно вести речь не о местных НКА в Москве, а о региональной или городской.

Вопрос 10. Мнения экспертов по поводу членства в НКА распределились следующим образом:

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова, З.Ю. Цыренова: Как коллективное, так и персональное членство.

В.Н. Иванов, В.В. Пименов: Только персональное членство, исходя из свободы индивида на самоидентификацию.

В.В. Игрунов, В.А. Тишков: Множественное персональное членство: один человек может быть членом нескольких НКА.

А.Я. Капустин: Ни то, ни другое (ни коллективное, ни персональное): нужен минимальный «порог» (число учредителей).

И.В. Следзевский: Возможно только коллективное членство общественных организаций, учреждающих НКА.

Вопрос 11. Оценки источников возможного финансирования общеобразовательных и культурных учреждений национально-культурных автономий приведены в таблице 5.

Вопрос 12. Оценки различных вариантов финансового содействия деятельности НКА приведены в таблице 6.

Вопрос 13. Мнения экспертов по поводу того, кто должен принимать решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий, распределились следующим образом:

В.Ю. Зорин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский: Органами исполнительной власти с участием представителей автономий и оформляться специальными договорами.

А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский: Правительством Москвы по представлению соответствующего департамента, административного округа, Городской Думы и т.д. Необходимо создать совещательный орган при правительстве Москвы из представителей национальных меньшинств, который будет высказывать правительству свое мнение по программам и проектам.

В.Н. Иванов, З.Ю. Цыренова: На основании заключения общественных институтов—Советов НКА, Межнационального совещания — и решения органов государственного управления.

В.В. Игрунов, В.А. Тишков: Независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования.

В.В. Пименов: Правительство Москвы по представлению Городской Думы, готовить решения должны комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования.

В.А. Тишков: Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования.

Вопрос 14. Мнения экспертов о форме и полномочиях представительного органа НКА в Москве.

В.Н. Иванов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: Ассамблея народов Москвы—консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы.

В.Ю. Зорин, В.В. Пименов, И.В. Следзевский: Консультативный орган при Правительстве Москвы.

А.Х. Абашидзе: Консультативный совет по делам НКА— совещательный орган, действующий на общественных началах.

В.В. Игрунов: Все это бред.

А.Я. Капустин: Консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений— совещательный и представительный орган.

Вопрос 15. Мнения экспертов о возможности участия НКА в политической деятельности.

В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: Необходимо декларировать в законе внеполитический и внепартийный характер НКА.

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.В. Игрунов: Ввести в текст закона запрет на политизацию деятельности НКА и других национальных организаций, объединений.

Вопрос 16. В состав авторского коллектива по разработке законопроекта эксперты на втором этапе предложили включить:

А.Х. Абашидзе: Ф.Р. Ананидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина, И.В. Ладодо, С.А. Пистрякову, П.И. Пучкова, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишкова.

В.Ю. Зорин: А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина, И.В. Ладодо, С.А. Пистрякову, П.И. Пучкова, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишкова.

В.Н. Иванов: М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, И.В. Ладодо, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишкова.

В.В. Игрунов: С.А. Ганнушкину, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина, И.В. Ладодо, А.Г. Осипова, С.В. Соколовского, В.Р. Филиппова, В.А. Шнирельмана.

А.Я. Капустин: А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, И.П. Блищенко, Ю.А. Горячева, В.Н. Иванова, Г.Б. Старушенко,

В.В. Пименов: И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина, И.В. Ладодо, С.А. Пистрякову, П.И. Пучкова, Г.Б. Старушенко,

В.Р. Филиппова.

С.А. Пистрякова: А.Х. Абашидзе, Э.А. Баграмова,
С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву,
В.Н. Иванова, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина,
И.В. Ладодо, С.А. Пистрякову, П.И. Пучкова, А.А. Сусоколова,
В.А. Тишкова, Ж.Т. Тощенко, А.А. Чичановского.

В.А. Тишков: А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, И.П. Блищенко,
С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву,
А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, И.В. Ладодо, В.А. Тишкова.

З.Ю. Цыренова: А.Х. Абашидзе, Ю.А. Горячева,
Л.М. Дробижеву, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, С.А. Пистрякову.

Ответы экспертов на вопросы третьего этапа исследования

Вопрос 1. Название законопроекта

Из двух предложенных вариантов эксперты выбрали:

А.Х. Абашидзе, В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов, З.Ю. Цыренова, С.А. Пистрякова: «О национальной политике и межнациональных отношениях».

В.Ю. Зорин, В.В. Игрунов, В.А. Тишков: «О политике в сфере межэтнических отношений».

Приведенные аргументы:

А.Х. Абашидзе: Лучше было бы назвать документ «О политике в сфере межнациональных отношений».

В.Н. Иванов: Название «О национальной политике и межнациональных отношениях» более удачно, так как связывает политику с состоянием межнациональных отношений. К тому же сам термин «межнациональные отношения» более привычен для массового сознания, более понятен.

С.А. Пистрякова: Этот вариант корреспондирует с идеями, заложенными в разработку Концепции для Москвы, и идеями, заложенными в федеральных нормативных документах.

И.В. Следзевский: Оба названия некорректны юридически: 1) неясен предмет закона; 2) опасно расплывчатый характер приобретает сфера компетенции закона. В таком варианте закон формирует нормативное пространство, которое нельзя назвать ни правовым, ни гражданским. Во-первых, он фактически выделяет межнациональные отношения из сферы общегражданских отношений: если межнациональные отношения регулируются особым законом, то вполне

допустимо включение в сферу его компетенции и частной жизни граждан, постольку, поскольку они относятся к национальной сфере (например, межнациональные браки, вопросы двуязычия и т.д.). Во-вторых, выделение политики как основного предмета закона влечет за собой (хотим мы того или нет) ограничение субъектов закона правительством Москвы и его органами и низведение национальных групп и их организаций до уровня объектов политики. Таким образом, семантически оба названия находятся вне поля гражданского общества. Юридическая практика современной Европы не знает подобных названий. Чтобы убедиться в этом, приведем официальные названия аналогичных законов и соглашений в европейских странах и постсоветских государствах. ЕС: Framework Convention for protection national minorities, 1994; Óéðàèíà—Law on national minorities in Ukraine, 1991; Áâëíðòññèý- Law on national minorities, 1992; Ēàðâèý—Low on unrestricted development and right to cultural autonomy of latvia's nationalities and ethnic groups, 1991; Èèðââ—Low on national minorities, 1989; (âññèíâíèý 1990 è 1991); Ââíâðèý—Low on the rights of national and ethnic minorities, 1993; Àâñòðèý—Low on the legal status of ethnic groups in Austria, 1995).

Считаю, что название закона требует особой экспертизы.

Вопрос 2. Структура законопроекта

А.Х. Абашидзе: Почему в Преамбуле говорится об этнокультурной политике, когда сам закон называется законом о политике в сфере межнациональных или межэтнических отношений? Необходимо привести это в соответствие. В структуре ничего не говорится об индивидуальной ответственности за преступные деяния в этой области. Нужно ввести новый раздел о контрольных механизмах по выполнению положений данного закона, т.е. о комиссии и т.д. В преамбуле нужно также отразить положения международных соглашений РФ в данной области.

В.Ю. Зорин: В разделе 3 «**Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений**» после слов «в разных сферах общественной жизнедеятельности» дополнить: «включая механизмы национального представительства в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления».

В.Н. Иванов: Думается, от идеи обязательного участия (финансового, ресурсного, трудового) представителей этнических групп

в реализации своих прав нужно отказаться. Участие должно быть добровольным, «по зову души». См. пункт 2 **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»**. Следует сбалансировать употребление категорий «национальное» и «этническое» в их разных вариациях. (Национальная политика, межнациональные отношения, национальное достоинство, национальные объединения и т.п.— обязательно. «Этноконтакты» и т.п.— может быть заменено.

В.В. Игрунов: Необходимо устранить из пункта **«Общие положения»** упоминание о коллективных правах этнических групп.

А.Я. Капустин: В разделе **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»** заменить термин «родной язык» на термин «национальный язык».

В.В. Пименов: Думается, это подходящий вариант.

И.В. Следзевский: В структуре закона отсутствует даже упоминание о национальных меньшинствах. В пунктах **«Основные права граждан РФ, находящихся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией»**, **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений»**, **«Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью»** их права сливаются полностью с основными правами граждан. Между тем этническая самоидентификация граждан и представителей национальных меньшинств—это не одно и то же. Защита прав национальных, религиозных и языковых меньшинств в современном международном праве выделяется в сферу особой компетенции. В этом смысле структура закона должна быть приведена в большее соответствие с международным правом. В пункте **«Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью»** исключить слова «просветительская деятельность—ликвидация этнологической безграмотности».

В.А. Тишков: В пункте **«Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений»** исключить слова «формы межэтнической консолидации в разных

сферах общественной жизнедеятельности», заменить их на слова «Регулирование форм межэтнического сотрудничества».

В пункте «**Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью**» после слов «ответственность сотрудников правоохранительных органов» добавить «и административных органов».

Вопрос 3. Мнения экспертов о том, кто должен подпасть под юрисдикцию разрабатываемого закона

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, А.Я. Капустин, И.В. Следзевский, В.А. Тишков: Граждане РФ на территории Москвы.

В.Н. Иванов, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, З.Ю. Цыренова: Все жители Москвы, с разными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой.

Приведенные аргументы:

А.Х. Абашидзе: В самом законе следует подчеркнуть, что все иностранцы, находящиеся на территории Москвы, пользуются национальным режимом и, следовательно, пользуются всеми правами, исходя из этого режима. Здесь следует также иметь в виду права неграждан, содержащиеся в международных соглашениях, участником которых является РФ.

В.Н. Иванов: Все жители Москвы. Дифференциация может выглядеть неуместной в отношении разностатусных жителей. Она должна быть минимальной по сути.

В.В. Игрунов: Все жители Москвы, с равными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой. Согласно Конституции РФ права граждан РФ и иностранцев в РФ равны, если иное не установлено федеральным законом. Тем самым ограничение (разные права для граждан РФ и неграждан РФ, а тем более—для имеющих регистрацию и не имеющих таковой просто неконституционны).

И.В. Следзевский: Граждане РФ, находящиеся на территории Москвы, с выделением национальных меньшинств как особой сферы компетенции закона.

Вопрос 4. Кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица этнической общности?

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, С.А. Пистрякова, В.А. Тишков: Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедура делегированы эти полномочия.

А.Я. Капустин, В.В. Пименов, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова: Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом.

Вопрос 5. Может ли быть создана в Москве русская национально-культурная автономия?

Менее конфликтным вариантом считают:

В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин, В.В. Пименов: Предоставление русским права на создание в Москве русской национально-культурной автономии.

А.Х. Абашидзе, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков: Ограничение для русских на создание в Москве национально-культурной автономии.

Приведенные аргументы:

В.Н. Иванов: Любое официально принятое ограничение для русских (как и для других народов) недопустимо. Создание НКА должно отражать идею целесообразности, быть инструментом решения реальных проблем. Если какая-то форма НКА может выполнить такую функцию—стало быть, она имеет право на существование.

В.В. Игрунов: Отказ русским в праве создания НКА грубо нарушает равноправие граждан РФ. В то же время, целесообразно не иметь прямых указаний на создание русской НКА в Москве, ограничившись фразой типа «лица, принадлежащие к любой этнической общности, имеют право на создание НКА».

В.В. Пименов: Нужно разрешить, а будут ли русские создавать свою автономию,—это их дело.

З.Ю. Цыренова: Сама постановка вопроса о НКА для русских в Москве некорректна.

Вопрос 6. Сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы?

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.В. Пименов, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: В зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности.

В.Н. Иванов, В.В. Игрунов, А.Я. Капустин: Столько, сколько будет подано заявлений.

Приведенные аргументы:

В.Н. Иванов: Сама процедура содержит определенные нормы и правила, достаточные для принятия решения относительно регистрации.

В.В. Игрунов: Установить в соответствии с федеральным законодательством единую норму (minimum minimumum) для создания НКА.

Вопрос 7. Кто должен принимать решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий?

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

А.Х. Абашидзе, В.Ю. Зорин, В.Н. Иванов, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова, И.В. Следзевский, З.Ю. Цыренова: Органы исполнительной власти с учетом мнения представителей НКА.

В.В. Игрунов, В.В. Пименов, В.А. Тишков: Независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования—совместно с органами исполнительной власти.

Приведенные аргументы:

В.Н. Иванов: Мнения представителей НКА должны учитываться при принятии решений.

В.В. Игрунов: Независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования—совместно с органами исполнительной власти по

представлению лиц, инициирующих соответствующие программы, и только целевым назначением на реализацию программ.

Вопрос 8. Каким может быть представительный орган НКА в Москве?

Из предложенных вариантов эксперты выбрали:

В.Н. Иванов, В.В. Пименов, И.В. Следзевский, В.А. Тишков, З.Ю. Цыренова: Консультативный орган при Правительстве Москвы.

А.Х. Абашидзе, А.Я. Капустин, С.А. Пистрякова: Ассамблея народов Москвы—консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы.

Приведенные аргументы:

В.Ю. Зорин: Действующее Межнациональное совещание при Комитете общественных и межрегиональных связей вполне можно реформировать в Консультативно-совещательный орган НКА при Правительстве Москвы (согласно Закону «О Национально-культурной автономии»).

В.В. Игрунов: Ассамблея народов Москвы—консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе» (исключив слова «с правом законодательной инициативы»).

Вопрос 9. Кандидатуры специалистов для участия в авторском коллективе по подготовке законопроекта, поддержанные экспертами на третьем этапе:

А.Х. Абашидзе: Ф.Р. Ананидзе, Э.А. Баграмов, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкина, Ю.А. Горячев, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева, А.Г. Осипов, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишков, В.Р. Филиппов.

В.Ю. Зорин: А.Х. Абашидзе, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева, А.Г. Осипов, В.А. Тишков.

В.Н. Иванов: С.А. Ганнушкина, Л.М. Дробижева, А.Г. Колмаков, Э.И. Коман, И.В. Ладодо, Г.Б. Старушенко, А.А. Сусоколов, Ж.Д. Тощенко.

В.В. Игрунов: С.А. Ганнушкина, А.Г. Осипов, В.Р. Филиппов, В.А. Шнирельман, А.С. Кузьмин, Э.И. Коман.

А.Я. Капустин: А.Х. Абашидзе, Э.А. Баграмов, И.П. Блищенко, Ю.А. Горячев, Л.М. Дробижева, В.Н. Иванов, А.Г. Колмаков,

Э.И. Коман, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишков, Ж.Д. Тощенко,
В.Р. Филиппов.

В.В. Пименов: А.Х. Абашидзе, Э.А. Баграмов, С.А. Ганнушкина,
Ю.А. Горячев, М.Н. Губогло, А.Г. Колмаков, Э.И. Коман, А.Г. Осипов,
Г.Б. Старушенко, В.Р. Филиппов.

С.А. Пистрякова: А.Х. Абашидзе, Э.А. Баграмов,
С.А. Ганнушкина, Ю.А. Горячев, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева,
А.Г. Колмаков, Э.И. Коман, А.С. Кузьмин, И.В. Ладодо,
А.А. Сусоколов.

В.А. Тишков: А.Х. Абашидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкина,
Ю.А. Горячев, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева, Э.И. Коман,
И.В. Ладодо, В.Р. Филиппов.

З.Ю. Цыренова: А.Х. Абашидзе, Э.А. Баграмов, Ю.А. Горячев,
Л.М. Дробижева, Э.И. Коман, С.А. Пистрякова.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2
Правительство Москвы
Комитет общественных и межрегиональных связей
Центр «ЭТНОСФЕРА»

ИНСТРУМЕНТАРИЙ
первого этапа экспертного исследования
«КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА МОСКВЫ
ОБ ОСНОВАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ»

Москва, 1998

Эксперт (ФИО) _____

Место работы _____

Должность _____

Ученая степень _____

Ученое звание _____

Лаборант (ФИО) _____

Уважаемый коллега!

Мы приглашаем Вас принять участие в экспертном исследовании, целью которого является разработка концепции закона Москвы о национальной политике (название условно).

На первом этапе работы Вам предстоит ответить на предложенные ниже вопросы в свободной форме.

Благодарим Вас и надеемся на продолжение сотрудничества!

Е. Филиппова

В. Филиппов

Наши контактные телефоны:

Филиппов Василий Рудольфович:

939-19-53 кафедра этнологии МГУ

939-19-33 Центр прикладных этнологических исследований

МГУ

405-47-36 дом

Филиппова Елена Ивановна

938-57-34 Центр по изучению и предотвращению конфликтов

ИЭА РАН

535-20-93 дом

Центр «ЭТНОСФЕРА»

201-55-73

1. Название законопроекта "Об основах национальных отношений в Москве" условно и служит в нашем исследовании только для обозначения обсуждаемого законопроекта. Как Вы думаете, какое название законопроекта наиболее корректно?

2. Очевидно, что при наличии утвержденной Указом Президента "Государственной концепции национальной политики РФ" и действующего Закона РФ "О национально-культурной автономии" обсуждать проект закона уместно в контексте адаптации положений этих правовых документов к специфическим условиям столичного мегаполиса. Как Вы думаете, что отличает этнополитическую (этнокультурную, этносоциальную, этнодемографическую, этнокриминогенную, этноконфессиональную и т.д.) ситуацию в Москве от ситуации в других регионах (субъектах РФ)? Какие особенности этой ситуации должны быть приняты во внимание при разработке обсуждаемого законопроекта?

3. Какие положения Концепции Государственной национальной политики РФ, по Вашему мнению, эффективны в условиях Москвы, а какие могут оказаться неприемлемыми в принципе? Почему Вы так думаете?

4. Какие положения Закона "О национально-культурной автономии" могут быть использованы, а какие должны быть модифицированы с учетом московской специфики при разработке законопроекта? Почему?

5. Какой, по Вашему мнению, должна быть структура обсуждаемого законопроекта? Какие аспекты этнических процессов и межэтнического взаимодействия должны стать предметом закона?

6. Должны ли миграционные процессы учитываться при разработке обсуждаемого вопроса? Если да, то какие аспекты миграционной политики могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта?

7. Должна ли конфессиональная ситуация учитываться при разработке Закона? Если да, то какие аспекты конфессиональной политики могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта?

8. Кто должен подпасть под юрисдикцию разрабатываемого закона: все находящиеся на территории Москвы граждане РФ, все имеющие постоянную регистрацию в Москве и т.д. Почему?

9. Под субъектом обсуждаемого законопроекта следует понимать индивида (гражданина) и (или) этническую общность (группу)? В основу законопроекта должны быть положены права личности на свободу этнической самоидентификации и выбор форм этнического

самоопределения и (или) групповое (корпоративное) право этнических групп, проживающих на территории Москвы? Почему Вы так думаете?

10. Если Вы сторонник корпоративного права, то кто и на каком основании, согласно Вашему мнению, может (имеет право) выступать от лица соответствующей этнической общности (группы)? Почему Вы так думаете?

11. Как Вы думаете, все ли этнические общности (группы), проживающие на территории Москвы, должны иметь возможность (право) объединяться в национально-культурные автономии? А русские? Почему Вы так думаете?

12. Согласно местным НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы? Почему?

13. НКА, по-Вашему, это социальный институт (общественная организация) или политический принцип, утверждающий самоуправление и независимость различных по форме этнокультурных объединений граждан? Почему Вы так думаете?

14. Если национально-культурная автономия—институт (общественная организация), то что представляется Вам наиболее целесообразным: фиксированное персональное членство в ней или коллективное членство общественных организаций, ее учреждающих? Почему Вы так думаете? Если Вы—сторонник персонального членства в НКА, то каким образом в рамках действующего законодательства возможна его фиксация?

18. Возможно ли с учетом действующего федерального законодательства участие НКА в политической деятельности? Почему Вы так думаете?

19. Как Вы думаете, есть ли вообще необходимость в разработке и принятии специального Закона "Об основах национальных отношений в Москве?". Почему Вы так думаете?

20. Кого из ученых (юристов, политологов, этнологов, социологов) государственных и общественных деятелей, специалистов из сфер управления, по Вашему мнению, следует включить в состав авторского коллектива по разработке данного законопроекта?

21. Какими должны быть институциональная и функциональная структура органа административного управления, занимающегося реализацией национальной политики в Москве?

**Правительство Москвы
Комитет общественных и межрегиональных связей
Центр «ЭТНОСФЕРА»**

**ИНСТРУМЕНТАРИЙ
второго этапа экспертного исследования
«КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА МОСКВЫ
ОБ ОСНОВАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ»**

Москва, 1998

Эксперт (ФИО) _____
Место работы _____
Должность _____
Ученая степень _____
Ученое звание _____

Лаборант (ФИО) _____

Уважаемый коллега!

Мы признательны Вам за Ваше участие в первом этапе исследования.

На втором этапе работы Вам предстоит изучить ответы экспертов на те вопросы, которые вызвали разногласия, и определить свою позицию в споре. В ряде случаев Вам будет предложено уточнить свое собственное суждение, сформулированное ранее.

Алгоритм работы с каждым вопросом приведен в инструментарии.

Приведенные экспертами аргументы по вопросам, включенным во второй этап исследования, Вы найдете в Приложении к инструментарию. Просим Вас ознакомиться с его содержанием до начала работы.

Благодарим Вас и надеемся на продолжение сотрудничества!

Е. Филиппова

В.

Филиппов

Наши контактные телефоны:

Филиппов Василий Рудольфович:

939-19-53 кафедра этнологии МГУ

939-19-33 Центр прикладных этнологических исследований

МГУ

405-47-36 дом

Филиппова Елена Ивановна

938-57-34 Центр по изучению и предотвращению конфликтов

ИЭА РАН

535-20-93 дом

Центр «ЭТНОСФЕРА»

201-55-73

Вопрос 1.

Эксперты предложили следующие варианты названия обсуждаемого законопроекта: Закон Москвы...

- «О национальной политике и межэтнических отношениях»
- «Об основах межэтнических отношений и межрегиональных связях»
- «О национальных меньшинствах»
- «О национально-культурной автономии»
- «О политике в сфере межэтнических отношений»
- «Об основах национальных отношений»
- «О правах национальных групп (национально-культурных автономий)»
- «О гарантиях национально-культурного развития»
- «Об принципах политики в сфере межнациональных отношений»
- «Об основах межэтнических и межкультурных отношений»
- «О государственной политике по межнациональным отношениям»

Просим Вас ранжировать (упорядочить по предпочтениям) перечисленные версии наименования проектируемого нормативного акта.

Если Вы решили предложить новую версию названия законопроекта, впишите ее:

Вопрос 2.

Представленная ниже возможная структура закона разработана на основе обобщения предложений экспертов.

Преамбула.

Назначение закона и ссылка на отправные документы (Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.). Москва в системе национальных и федеративных отношений России. Приверженность столицы общим основным принципам государственной национальной политики.

Особенности этнополитической и этнокультурной ситуации в столице.

1. Общие положения. Цели и принципы закона: создание условий для свободного культурного развития этнических групп Москвы как части российского гражданского общества; формирование российского патриотизма; достижение межнационального согласия. Субъект права.

2. Основные права граждан РФ, находящихся на территории Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией: право на сохранение и развитие родного (национального) языка, культуры, создание школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования и др. Механизм обеспечения этих прав.

3. Правовой статус национально-культурных автономий Москвы. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА. Структура и иерархия НКА на территории субъекта РФ. Взаимодействие с органами власти субъекта Федерации и местного самоуправления.

4. Основные правовые гарантии национально-культурных обществ.

5. Основы межэтнических отношений. Формы межэтнической консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности. Механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов. Защита москвичей от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни.

6. Полномочия органов законодательной и исполнительной власти г. Москвы в сфере национальной (этнической) политики и регулирования межэтнических отношений.

Ответственность органов государственной власти за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью; защита индивидуальных и коллективных прав граждан при их нарушении по национальному признаку.

7. Правовые основы этнокультурного взаимодействия Москвы с другими субъектами РФ. Правовой статус договоров Москвы с субъектами РФ.

8. Научно-информационное обеспечение национальной политики Москвы.

9. Финансово-экономическая основа национальной политики и межэтнических отношений.

Заключительные положения.

Просим Вас внести свои коррективы в структуру законопроекта на следующей чистой странице вопросника.

Алгоритм работы может быть следующим: исключить раздел (или слово в разделе) «...»; добавить раздел (или слова в разделе «...»; заменить раздел (или слова в разделе) «...» на раздел «...», конкретизировать раздел «...».

Вопрос 3.

Ниже перечислены те аспекты миграционной политики, которые, по мнению ряда экспертов, могут быть отнесены к компетенции обсуждаемого законопроекта.

1. Обеспечение прав мигрантов на свободное определение своей этнической принадлежности.

2. Регулирование создания вновь прибывшими мигрантами своих этнонациональных организаций (после принятия российского гражданства и регистрации по месту жительства).

3. Содействие интеграции мигрантов в этносоциальную структуру Москвы, в частности, путём осуществления специальных программ в

сфере их образования (в том числе—обучения русскому языку), юридического просвещения (включая бесплатные консультации адвокатов), занятости, оптимизации профессиональной структуры этнических групп;

4. Защита мигрантов от проявления этнического насилия, фашизма и т.д.

Просим Вас на следующей чистой странице вопросника оценить возможность и целесообразность включения каждого из приведенных положений в текст закона и обосновать свою позицию.

Алгоритм работы может быть следующим: исключить пункт (или слова в пункте) «...»; добавить пункт (или слова в пункте) «...»; заменить слова в пункте «...» на слова «...».

Тех, кто по-прежнему считает, что вопросы миграции не должны быть предметом регулирования данного закона, просим еще раз аргументированно подтвердить свою точку зрения.

Вопрос 4.

Большинство экспертов считают необходимым, чтобы законопроект учитывал конфессиональную ситуацию в столице. В числе аспектов религиозной практики, которые мог бы в той или иной мере регулировать закон, названы следующие:

Гарантии сохранения свободного развития конфессий, самобытности в сфере вероисповедания, религиозных обрядов и традиций, организации религиозной жизни как элементов национальной культуры.

Предупреждение религиозного сектантства, межконфессионального противостояния; недопустимость использования религиозных традиций и чувств верующих для разжигания межэтнической розни.

Поддержка общин: предоставление им права сбора средств, участие в строительстве храмов, иная помощь.

Просветительская деятельность.

Миротворческая деятельность.

Межрелигиозный диалог.

Отделение государственных органов и школы от церкви.

Просим Вас на следующей чистой странице вопросника оценить возможность и целесообразность включения каждого из приведенных положений в текст закона и обосновать свою позицию.

Алгоритм работы может быть следующим: исключить пункт (или слова в пункте) «...»; добавить пункт (или слова в пункте) «...»; заменить слова в пункте «...» на слова «...».

Тех, кто по-прежнему считает, что конфессиональные проблемы не должны быть предметом регулирования данного закона, просим еще раз аргументированно подтвердить свою точку зрения.

Вопрос 5.

На вопрос о том, кто должен подпасть под юрисдикцию разрабатываемого закона, эксперты предложили следующие варианты ответов:

___ Только лица, которые имеют постоянную регистрацию в Москве.

___ Все находящиеся на территории Москвы граждане РФ.

___ «Пассивные» субъекты, т.е. те, кто может пользоваться конституционными правами—это все находящиеся на территории Москвы граждане РФ, а «активные» субъекты, т.е. те, кто будет нести определенные обязанности и иметь возможность полноправного участия в культурно-национальных образованиях—только лица, постоянно проживающие в г. Москве.

___ Законодательное регулирование должно распространяться на всех находящихся на территории Москвы, государственная поддержка—только на постоянно зарегистрированных в столице.

___ Все жители Москвы, включая граждан и неграждан, постоянных и непостоянных жителей (закон может предусматривать различную совокупность прав для одних, других и третьих).

Просим Вас ранжировать (упорядочить по предпочтениям) предложенные варианты ответов.

Если Вы решили предложить новую версию ответа на данный вопрос, Вы можете вписать ее ниже:

Вопрос 6.

По поводу того, кого следует считать субъектом обсуждаемого законопроекта, эксперты высказали следующие суждения:

___ В основу регулирования межнациональных отношений должны быть положены права личности, независимо от национальной и религиозной принадлежности. Группа не имеет никаких дополнительных прав по отношению к правам отдельной личности.

___ Возможна смешанная правосубъектность: субъектом закона является гражданин, но, поскольку граждане создают определенные объединения, то сумма их индивидуальных прав составляет их коллективное право.

___ В основу Закона должно быть положено право личности в сочетании с коллективными правами меньшинств (вариант—с групповым правом этнической общности на сохранение (защиту) своей культурной и конфессиональной идентичности).

Просим Вас ранжировать (упорядочить по предпочтениям) перечисленные версии ответов на данный вопрос.

Если Вы решили предложить новую версию ответа, впишите ее:

Вопрос 7.

Ответы экспертов на вопрос о том, кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица этнической общности, в обобщенном виде выглядят следующим образом:

Региональные национально-культурные автономии.

Общественная организация данной этнической группы.

Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через обговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия.

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

Никто.

Просим Вас, ознакомившись с высказанными мнениями и их аргументацией в приложении, еще раз определить Вашу позицию по данному вопросу: подчеркните тот вариант, который кажется Вам наиболее адекватным в контексте разрабатываемого закона, или предложите новый.

Вопрос 8.

Несмотря на то, что Федеральный закон «О национально-культурной автономии» предоставляет право объединяться в соответствующие организации всем гражданам РФ, независимо от их национальной принадлежности, значительная часть экспертов выразила сомнение в целесообразности создания в Москве русской национально-культурной автономии.

В связи с этим просим Вас определить вероятное влияние принятия каждого из двух вариантов решения этой проблемы на межнациональный климат в столице, отметив Ваше мнение на приведенных ниже шкалах:

1. Создание в Москве русской национально-культурной автономии повлияет на межнациональные отношения:

$$\begin{array}{ccccccccc} -3 & -2 & -1 & 0 & 1 & 2 & 3 \\ \text{отрицательно} & & & \text{никак не} & & & \text{положительно} \\ & & & \text{повлияет} & & & \end{array}$$

2. Ограничение для русских на создание в Москве национально-культурной автономии повлияет на межнациональные отношения:

$$\begin{array}{ccccccccc} -3 & -2 & -1 & 0 & 1 & 2 & 3 \\ \text{отрицательно} & & & \text{никак не} & & & \text{положительно} \\ & & & \text{повлияет} & & & \end{array}$$

Вопрос 9.

Мнения экспертов относительно того, сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы, разделились следующим образом:

1. Столько, сколько будет подано заявлений.
2. Не более одной.
3. В зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности.

Подчеркните то суждение, которое вы считаете наиболее адекватным для московской ситуации, или добавьте новое:

Вопрос 10.

По поводу членства в НКА как общественной организации были высказаны следующие мнения:

1. Возможно только коллективное членство общественных организаций, учреждающих НКА.
2. Как коллективное, так и персональное членство.
3. Только персональное членство, исходя из свободы индивида на самоидентификацию.
4. Множественное персональное членство: один человек может быть членом нескольких НКА.
5. Ни то, ни другое (ни коллективное, ни персональное): нужен минимальный «порог» (число учредителей).

Подчеркните то суждение, которое вы считаете наиболее адекватным для московской ситуации, или добавьте новое:

Вопрос 11.

Эксперты назвали следующие источники возможного финансирования общеобразовательных и культурных учреждений национально-культурных автономий:

- _____ добровольные взносы членов НКА;
- _____ доход от деятельности НКА: продажа сувениров, музейная деятельность, бизнес и т.п.;
- _____ средства из федерального бюджета;
- _____ средства из бюджета Москвы и местных бюджетов;
- _____ средства, передаваемые коммерческими структурами и общественными организациями, частными лицами на благотворительной основе;
- _____ меценатство;
- _____ международная помощь.

Вычеркните, при необходимости, те пункты, с которыми Вы не согласны, и ранжируйте оставшиеся в соответствии с предполагаемой «весомостью» вклада каждого источника.

Вопрос 12.

Экспертами предложены различные варианты финансового содействия деятельности НКА:

- _____ Выделение средств целевым назначением на конкретные мероприятия на основе договора с соответствующей НКА.
- _____ Конкурсно-проектная система (система грантов).
- _____ Содействие в создании специальных фондов национально-культурного развития.
- _____ Предоставление льгот по налогам, сборам и кредитам.

Вычеркните, при необходимости, те пункты, с которыми Вы не согласны, и ранжируйте оставшиеся в соответствии с Вашими представлениями об оптимальном механизме такой поддержки. Если какой-то вариант, по Вашему мнению, выпал из поля зрения экспертов, допишите его ниже.

Вопрос 13.

По мнению экспертов, решения о выделении средств из бюджета субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий должны приниматься:

На основании заключения общественных институтов—Советов НКА, Межнационального совещания,—и решения органов государственного управления.

Органами исполнительной власти с участием представителей автономий и оформляться специальными договорами.

Правительством Москвы по представлению соответствующего департамента, административного округа, Городской Думы и т.д.

Необходимо создать совещательный орган при правительстве Москвы из представителей национальных меньшинств, который будет высказывать правительству свое мнение по программам и проектам.

Основными распорядительными звеньями должны быть комитет общественных и межрегиональных связей, комитет по культуре, комитет образования.

Подчеркните, пожалуйста, вариант, с которым Вы согласны в наибольшей степени, или предложите новый.

Вопрос 14.

Абсолютное большинство экспертов допускают создание представительного органа НКА в Москве. При этом предлагаются различные формы и полномочия такого органа:

Общественная Палата национальностей при Правительстве Москвы, где были бы представлены все национально-культурные автономии

Консультативный орган при Правительстве Москвы

Ассамблея народов Москвы — консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы.

Совещательный орган с правом законодательной инициативы при Московской Городской Думе

Консультативный совет по национальным вопросам или по проблемам этнокультурных взаимоотношений—совещательный и представительный орган.

Консультативный совет по делам НКА—совещательный орган, действующий на общественных началах.

Совет федеральных НКА.

Представительство НКА в будущей Ассамблее народов России.

Подчеркните, пожалуйста, оптимальный, с Вашей точки зрения, вариант или допишите его ниже. Если Вы по-прежнему не считаете целесообразным создание представительного органа НКА в Москве ни в какой форме, аргументируйте свое мнение.

Вопрос 15.

Абсолютное большинство экспертов высказались против участия НКА в политической деятельности. Следует ли, по Вашему, в тексте будущего закона

- 1). Предусмотреть:
 - а). Запрет на политизацию деятельности НКА и других национальных организаций, объединений.
 - б). Зависимость государственной поддержки НКА (финансовой, организационной и др.) от ее неучастия в политической деятельности.
- 2). Декларировать внеполитический и внепартийный характер НКА

Подчеркните, пожалуйста, один из предложенных вариантов или предложите свой. Если Вы считаете, что в этих мерах нет необходимости, аргументируйте свою позицию.

Вопрос 16.

В состав авторского коллектива по разработке законопроекта эксперты предложили включить:

.Х. Абашидзе, Ф. Ананидзе, И.П. Блищенко, С.А. Ганнушкину, Ю.А. Горячева, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижеву, А.Г. Колмакова, Э.И. Комана, А.С. Кузьмина, И.В. Ладодо, С.А. Пистрякову, П.И. Пучкова, Г.Б. Старушенко, В.А. Тишкова

Просим Вас:

- 1) **Подчеркнуть кандидатуры, с которыми Вы согласны;**
- 2) **Вычеркнуть кандидатуры, с которыми Вы не согласны**
- 3) **Дописать кандидатуры, которые не попали в список, но, по Вашему мнению, должны быть в него включены.**

**Правительство Москвы
Комитет общественных и межрегиональных связей
Центр «ЭТНОСФЕРА»**

**ИНСТРУМЕНТАРИЙ
третьего этапа экспертного исследования
«КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА МОСКВЫ
ОБ ОСНОВАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ»**

Москва, 1998

Эксперт (ФИО) _____
Место работы _____
Должность _____
Ученая степень _____
Ученое звание _____

Лаборант (ФИО) _____

Уважаемый коллега!

Мы признательны Вам за Ваше участие во втором этапе исследования.

На третьем этапе работы мы рассчитываем с Вашей помощью выработать согласованную точку зрения экспертов на обсуждаемую проблему. Будьте внимательны: в каждом случае (кроме вопросов № 2 и № 9) можно выбрать только один из предложенных вариантов ответа. В случае принципиального несогласия с обоими вариантами Вы можете изложить свое особое мнение на отдельном листе бумаги.

Ответы, полученные на втором этапе исследования на вопросы, требующие дальнейшего уточнения, Вы найдете в Приложении к инструментарию. Просим Вас ознакомиться с его содержанием до начала работы.

Благодарим Вас за участие в исследовании!
Е. Филиппова **В. Филиппов**

Наши контактные телефоны:

Филиппов Василий Рудольфович:
939-19-53 кафедра этнологии МГУ
939-19-33 Центр прикладных этнологических исследований
МГУ
405-47-36 дом

Филиппова Елена Ивановна
938-57-34 Центр по изучению и предотвращению конфликтов
ИЭА РАН
535-20-93 дом

Центр «ЭТНОСФЕРА»
201-55-73

Вопрос 1. Среди обсуждавшихся на втором этапе опроса вариантов названия законопроекта наибольшее количество баллов получили следующие:

1. «О политике в сфере межэтнических отношений»
2. «О национальной политике и межнациональных отношениях»

Просим Вас сделать окончательный выбор в пользу одного из этих вариантов (подчеркните нужный).

Ниже вы можете сделать замечания по поводу каждого из вариантов названия. Эти замечания будут учтены при разработке текста законопроекта.

Вопрос 2. Представленная ниже структура закона разработана на основе обобщения предложений, высказанных экспертами во втором туре опроса.

Преамбула.

Федеральная нормативная база (Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Законы и т.д.) в сфере этнокультурной политики и межэтнического взаимодействия. Особенности этнокультурной ситуации в г. Москве. Приоритеты и перспективы развития г. Москвы в сфере этнокультурной политики.

1. Общие положения. Цели закона (создание условий для свободного культурного развития граждан, принадлежащих к различным этническим группам г. Москвы как части российского гражданского общества; достижение межэтнического согласия). Субъекты межэтнических отношений. Индивидуальные и коллективные права.

2. Основные права граждан РФ, находящиеся на территории г. Москвы, связанные с их этнической самоидентификацией. Право

граждан на сохранение и развитие родного языка, культуры, создание школ с этнокультурным компонентом образования и др. Механизм обеспечения этих прав. Обязательность участия (финансового, ресурсного, трудового) представителей этнических групп в их реализации.

3. Полномочия органов законодательной и исполнительной власти и органов местного самоуправления г. Москвы в сфере регулирования межэтнических отношений. Формы межэтнической консолидации в разных сферах общественной жизнедеятельности. Механизмы согласования интересов и предупреждения конфликтов.

4. Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления г. Москвы за обеспечение индивидуальных и коллективных прав граждан, связанных с их этнической принадлежностью. Защита москвичей от оскорблений национального достоинства и ответственность за разжигание межэтнической розни. Ответственность сотрудников правоохранительных органов за этническую дискриминацию. Ответственность СМИ за публикацию материалов, оскорбляющих национальное достоинство москвичей. Просветительская деятельность—ликвидация этнологической безграмотности.

5. Правовой статус национально-культурных автономий г. Москвы. Организация, порядок учреждения и регистрации НКА. Структура и иерархия НКА на территории г. Москвы. Взаимодействие с органами власти г. Москвы и местного самоуправления.

6. Основные правовые гарантии национально-культурных обществ.

7. Финансово-экономическая основа этнокультурной политики и межэтнических отношений. Основные источники финансирования деятельности национальных объединений. Принципы бюджетного (государственного) финансирования. Самофинансирование деятельности национальных объединений.

8. Научно-информационное обеспечение этнокультурной политики Москвы.

Заключительные положения.

Просим Вас еще раз внести коррективы в структуру документа, вычеркнув те положения или отдельные термины, которые Вы считаете неприемлемыми, а также добавив (на следующей странице) то, что Вам кажется абсолютно необходимым.

Вопрос 3. Наибольшее количество баллов получили следующие варианты ответов на вопрос о том, кто должен подпасть под юрисдикцию разрабатываемого закона:

1. Граждане РФ, находящиеся на территории Москвы
2. Все жители Москвы (с разными правами для граждан и неграждан РФ, для имеющих регистрацию и не имеющих таковой).

Просим Вас сделать окончательный выбор в пользу одного из этих вариантов (подчеркните нужный).

При желании Вы можете аргументировать свою позицию.

Вопрос 4. Наибольшее число сторонников получили следующие варианты ответов на вопрос о том, кто и на каком основании может (имеет право) выступать от лица этнической общности:

1. Этническая общность или группа может иметь несколько коллективных структур и несколько представительств. Представляет тот, кому через оговоренную законом или установленную традицией общины процедуру делегированы эти полномочия.
2. Представители (делегаты) национальных общественных объединений в той области самоопределения, которая отнесена к компетенции этих объединений, и в порядке, определенном законом.

Просим Вас выбрать более приемлемый из этих вариантов (подчеркните нужный) При желании Вы можете аргументировать

свою позицию.

Вопрос 5. Вероятность негативного воздействия на развитие межэтнических отношений в столице как учреждения русской национально-культурной автономии в Москве, так и запрета на ее создание представляется экспертам практически одинаковой. В связи с этим просим Вас уточнить, какой из этих двух вариантов является менее конфликтогенным:

1. Создание в Москве русской национально-культурной автономии.

2. Ограничение для русских на создание в Москве национально-культурной автономии.

(Подчеркните нужное)

При желании Вы можете аргументировать свою позицию.

Вопрос 6. Эксперты не пришли к согласию относительно того, сколько местных НКА, представляющих одну этническую общность (группу), может быть зарегистрировано на территории данного административного округа столицы. Поскольку предложение регистрировать только одну НКА от каждой этнической группы противоречит федеральному законодательству, на дальнейшее обсуждение мы выносим только два оставшихся варианта ответа:

1. Столько, сколько будет подано заявлений.

2. В зависимости от численности, организованности и других специфических особенностей каждой этнической общности.

Просим Вас выбрать более приемлемый из этих вариантов (подчеркните нужный).

При желании Вы можете аргументировать свою позицию.

Вопрос 7. Большинство экспертов считает возможным частичное финансирование программ НКА за счет городского бюджета. Однако мнения по поводу того, кто должен принимать решения о выделении средств из субъекта федерации на целевое финансирование общественно значимых проектов и программ национально-культурных автономий, разделились. В интегрированном виде их можно представить следующим образом:

1. Органы исполнительной власти с учетом мнения представителей НКА.
2. Независимые эксперты—ученые, деятели культуры и образования—совместно с органами исполнительной власти.

Просим Вас выбрать более приемлемый из этих вариантов (подчеркните нужный).

При желании Вы можете аргументировать свою позицию.

Вопрос 8. Большинство экспертов остановили свой выбор на двух похожих, но несколько отличных друг от друга вариантах представительного органа НКА в Москве:

1. Консультативный орган при Правительстве Москвы.
2. Ассамблея народов Москвы—консультативно-совещательный орган при Правительстве города и Московской Городской Думе с правом законодательной инициативы.

Просим Вас выбрать более приемлемый из этих вариантов (подчеркните нужный).

При желании Вы можете аргументировать свою позицию.

Вопрос 9. Предлагаем Вам вернуться к обсуждению кандидатур в состав авторского коллектива по подготовке законопроекта с учетом дополнений, сделанных экспертами на втором этапе опроса. Для того, чтобы среди разработчиков были представлены специалисты разного профиля, мы разбили список на четыре группы. В соответствии с Вашим выбором подчеркните не менее одной и не более трех фамилий из каждой группы.

Юристы:	Этнологи:	Социологи, политологи:	Управленцы
А.Х. Абашидзе Ф. Ананидзе И.П. Блищенко С.А. Ганнушкина Г.Б. Старушенко	М.Н. Губогло Л.М. Дробижева А.Г. Осипов С.В. Соколовский А.А. Сусоколов В.А. Тишков В.Р. Филиппов В.А. Шнирельман	Э.А. Баграмов В.Н. Иванов А.С. Кузьмин И.В. Ладодо Ж.Т. Тощенко А.А. Чичановский	Ю.А. Горячев А.Г. Колмаков Э.И. Коман С.А. Пистрякова

Таблица 1. Оценки предложенных на первом этапе опроса названий обсуждаемого законопроекта.

Название закона	ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ (баллы)										
	Аба-шидзе	Зорин	Иванов	Игрунов	Капустин	Пименов	Пистрякова	Следзевский	Тишков	Цыренова	ИТОГО
О национальной политике и межнациональных отношениях.	11	11	9	2	10	11	11	3	1	11	80
Об основах межэтнических отношений и межрегиональных связях.	10	3	8	9	10	7	1	2	6	11	67
О национальных меньшинствах.	10	5	8	2	10	4	4	9	1	11	64
О национально-культурной автономии.	10	7	8	2	10	6	3	10	1	11	68
О политике в сфере межэтнических отношений.	10	2	8	10	11	10	10	1	11	11	84
Об основах национальных отношений	10	10	8	2	10	5	6	5	1	11	68
О правах национальных групп (национально-культурных автономий).	10	6	8	2	10	3	2	11	1	11	64
О гарантиях национально-культурного развития.	10	4	8	2	10	2	7	8	1	11	63
О принципах политики в сфере межнациональных отношений.	10	8	10	2	10	9	9	7	1	11	77
Об основах межэтнических и межкультурных отношений.	10	1	8	11	10	1	8	4	1	11	65
О государственной политике по межнациональным отношениям.	10	9	11	2	10	8	5	6	1	11	72

Таблица 2. Распределение ответов на вѣдѣніи 5:
Ėòì àĭĕæáí ñđāñòù ñā ñđēñāĕĕōēñ đāçðāāāòúāāāñāí çāĕñā.

Ñđēñāĕĕōēñ çāĕñā	ÏÖÁÍĚÈ ÝĖÑĬĂĐŎĬĂ (Áæĕŭ)										
	Āāā- ōēāçā	Çĭ- ðēí	Ēāā- ñā	Ēāðō- ñā	Ēāíōñ- ōēí	Ĭēiā- ñā	Ĭēñōđy- ēiāā	Ñēāā- çāāñēēē	Ŏēō- ēiā	Ŏñðā- ñāā	ÈŎĬĂĬ
Ĕēōā, ēiāñūēā ññōđyí- iōñ ðāāēñððāōēñ ā Ĭñē- āā.	5	5	1	3	1	1	1	1	3	3	24
Āðāæāiā ĐŎ, iāōñyūēā- ñy iā ðāððēōiðēē Ĭñēāú.	5	5	5	4	3	4	4	3	5	3	41
Ĭāññēāíúā ñōáúāēōú-āðā- æāiāĬŎ, iāōñyūēāñy iā ðāððēōiðēē Ĭñēāú, āēōēāíúā-ēiāñūēā ññ- ōđyíiōñ ðāāēñððāōēñ.	5	5	2	3	4	2	3	5	3	3	35
Çāĕññāāðāēññā ðāāōēē- ðñāiēā - iā āñāð, āñōāāð- ñðāāíñy ññāāðæēā - iā ēiāēñēō ññōđyíiōñ ðā- āēñððāōēñ.	5	5	3	3	5	3	2	4	3	5	38
Āñā æēōāē Ĭñēāú ñ ðāç- íúē ñðāāiē āēy āðāæ- āāí ē iāāðāæāí ĐŎ, āēy ēāñūēō ðāāēñððāōēñ ē iā ēiāñūēō ðāĕññāíē.	5	5	4	5	2	5	5	2	4	4	41

ПРИМЕЧАНИЕ: Ранжированные ряды (упорядочения по предпочтениям), предложенные экспертами, были переведены в систему балльных оценок. Поскольку эксперты использовали связанные и свободные ранги, исходный материал приведен к общему виду.

Таблица 3. Οδηγίες των εμπειρογώνων γιὰ τὸ ἀξιολόγησι:
Κριτὴρὶα τῶν εμπειρογώνων γιὰ τὸν καθορισμὸ τοῦ βαθμοῦ τῆς ἀξιολόγησῆς.

Ἰνδείκτορ κριτῆρα	ἸΝΔΕΙΞΕΙΣ ἸΝΔΕΙΞΕΙΣ (Ἀξιολόγησι)										
	Αἰῶν- οὐραγῆ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ	Ἰνδείκτορ
Ἰνδείκτορ τῆς ἰσορροπίας, ἰσορροπίας ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας.	3	1	1	3	1	2	2	1	1	1	16
Ἰνδείκτορ τῆς ἰσορροπίας, ἰσορροπίας ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας.	2	2	3	2	3	2	1	2	3	2	22
Ἰνδείκτορ τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας τῆς ἰσορροπίας.	3	3	2	1	2	3	3	3	2	3	25

ПРИМЕЧАНИЕ: Ранжированные ряды (упорядочения по предпочтениям), предложенные экспертами, были переведены в систему балльных оценок. Поскольку эксперты использовали связанные и свободные ранги, исходный материал приведен к общему виду.

Таблица 4. Ответы на вiïðîñ 8:
Βίχιηειñá áñçááéïðåá íá íæçýòíè÷ãñèåá îöñòáíý ýð÷ðãæãáíý ððññêé íäðèñäèüñ-èèüðóðíé
ááóîññè á Ññåá èè, íäðòòèá, çàððàðà íá áá ññçááíèá.

Íáññíè, íáíà øèåäé ðäááíðíäððèááèá îðáíéó á æèàñçáíá îò -3 áí +3 ðäðññäèèü ññçááíý ððññêé ÌÉÁ á ñóíèèðá, áððááç (áíáçñæ÷íáç) ðäðññäèèü çáèññááððèèññáí íäðáíè÷áíý íá áá ññçááíèá.

ÐŒÑŒÈÀΒ ÌÉÁ Á ÑÑÈÉÁ	ÏŒÁÏÈÈ ÝÊŒÑÏÄŒŒÁ (Áàèèü)										
	Ááá- øèãçá	Çíðèí	Èáá- ññá	Èãðó- ññá	Ëáíó- ñðèí	Ïèíá- ññá	Ïèñòðý- èñáá	Ñèáá- çááñèèé	Œèø- èñá	Œúðá- ññáá	ËŒÏÁÏ
Á ñèó÷áá áá ññçááíý ññ- èèçáð íá íæçýòíè÷ãñèåá îöñòáíý	-3	+3	-3	-2	-3	-3	-1	-1	-3	0	-16
Á ñèó÷áá çàððàðà íá áá ññç- ááíý ññæèçáð íá íæçýò- íè÷ãñèåá îöñòáíý	-3	-3	0	-3	-2	0	0	-2	-1	0	-14

ПРИМЕЧАНИЕ: Ранжированные ряды (упорядочения по предпочтениям), предложенные экспертами, были переведены в систему балльных оценок. Поскольку эксперты использовали связанные и свободные ранги, исходный материал приведен к общему виду.

Таблица 6. Άπόψη 12. Υέπιάρδδú ñεάρδρúεí íαδάρñ íωáíεεε δάρεε-íúá áαδδελíδú δελíπííáíáí ñíááεπòáεý ááýδáεúíπòε ΙΕΑ:

Íδελíδελí δε- ñáíπδελíááíεý	ÍÖÁÍΕΕ ΥΕÑÍÁĐÖÍÁ (Ááεεú)										
	Ááá- οεάçá	Çíδελí	Εάá- ííá	Εαδó- ííá	Εαίτó- ñδελí	Íελá- ííá	Íεñδóý- εíáá	Νεάá- çááñεεε	Öεø- εíá	Öúδá- ííáá	ΕÖÍÁÍ
Öáεááúí íαçíá-áíεáí íá εííεδάοíúá íáδñδεýοεý.	0	2	4	3	4	3	4	4	2	3	29
Εííεóδñíí-íδíáεδóíáý ñεñ- οáíá (ñεñδóáíá áδáíóíá).	0	3	2	4	0	4	3	3	4	4	27
Ñíááεπòáεá á ñíçááíεε ñíáοεáεúíúο δííáíá.	4	4	3	3	3	2	2	2	3	1	26
Íδááíπòááεáíεá εuáíò π íáεíááí, εδááεδóáí.	3	0	1	3	0	1	1	0	1	2	12

ПРИМЕЧАНИЕ: Ранжированные ряды (упорядочения по предпочтениям), предложенные экспертами, были переведены в систему балльных оценок. Поскольку эксперты использовали связанные и свободные ранги, исходный материал приведен к общему виду.