

ПРАВО НА ЭТНИЧЕСКУЮ САМОИДЕНТИФИКАЦИЮ: ДИНАМИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2016 г. Теона Романовна Бахия¹

В статье анализируется правовое регулирование права каждого на определение и указание своей национальной принадлежности в России в разные исторические периоды. Констатируется, что в настоящее время в Российской Федерации выбор этнической принадлежности может основываться как на субъективных представлениях человека, так и определяться по объективным критериям. В царской России критериями отнесения подданных к инородцам выступали образ жизни (кочевой или бродячий) и племенное происхождение как этнографический признак. Определение национальной принадлежности в советские годы было поставлено в зависимость от национальности родителей и в дальнейшем не подлежало изменению.

The author analyzes the legal regulation of the right to determine and indicate his nationality in Russia in different historical periods. It is noted that the determination of ethnicity in modern Russia can be based on person's subjective submissions or defined by objective criteria. In the imperial period mode of life (nomadic or vagrant) and tribal origin as ethnographical characteristics were the criteria of nationals' attribution to non-Russians (members of national minorities in tsarist Russia). In the Soviet Union national identity's determination depended on the parents' nationalities and can't be changed in future.

Ключевые слова: право на этническую самоидентификацию, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, этническая принадлежность, оседлые, кочевые и бродячие инородцы, Устав об управлении инородцев, принцип пролетарского интернационализма, Положение о паспортной системе.

Key words: the right to determine and indicate his nationality, native minorities of the South, Siberia and Far East, ethnic identity, the charter of non-russians management, settles, nomadic and vagrant non-russians, the principle of proletarian internationalism, The Statute of the passport system.

1. Россия на протяжении всей истории своего существования позиционировала себя как многонациональное и поликонфессиональное государство, в связи с чем продуманная национальная политика, защита прав этнических сообществ, находящихся в состоянии меньшинства, всегда имели решающее значение для обеспечения стабильного развития государства. Данный вопрос приобретает еще большую актуальность на современном этапе, который, с одной стороны, характеризуется нарастанием процессов глобализации, а с другой – обострением этнического самосознания.

В этой связи вполне закономерным является тот факт, что в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. право на этническую самоидентификацию провозглашается как одно из основополагающих прав каждого. Конституция в ч. 1 ст. 26 закрепляет: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности». Данное право переплетается с такими конституционными правами, как право пользоваться родным языком, выбирать родной язык для общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26), свобода совести и свобода вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова (ст. 29) и др.

При этом «национальная принадлежность» в его конституционно-правовом смысле и фактическая «национальная идентичность» не являются тождественными понятиями. Под национальной идентичностью принято понимать принадлежность человека к определенной нации как исторически сложившейся

устойчивой общности людей, возникшей на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры². В то время как национальная принадлежность в конституционно-правовом смысле не может быть жестко детерминирована исключительно генетическими и этническими факторами происхождения человека. Это обусловлено тем, что сама конструкция конституционной нормы, закрепляющей право, т.е. субъективные возможности человека, связанные с определением и указанием своей национальной принадлежности, свидетельствует о вариантах такого выбора. В противном случае ни о каком выборе (конституционном праве) говорить не пришлось бы.

Необходимо также учитывать, что выбор этнической принадлежности не может основываться лишь на субъективных представлениях человека. Национальная принадлежность с правовой точки зрения идентифицируется, в том числе по объективным критериям (антропоморфные признаки, язык, психический склад, культурная принадлежность, образ жизни и т.п.). Но эти признаки могут не основываться на национально-этническом происхождении, а быть приобретенными в силу длительного пребывания человека в соответствующей, новой по сравнению с генетическими корнями, социокультурной среде³. Этническая самоидентификация представляет собой личностное ощущение внутреннего соответствия человека конкретному этносу.

Таким образом, по общему правилу каждый вправе определять свою этническую принадлежность независимо от

¹ Аспирантка кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (E-mail: teona_bakhia@mail.ru).

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, пересм. / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011.

³ См.: там же.

этнического происхождения, что подтверждается, например, Федеральным законом “О национально-культурной автономии” от 17 июня 1996 г.⁴, в котором закрепляется принцип свободы волеизъявления при отнесении себя к определенному этносу. При этом с юридической точки зрения определение национальной принадлежности в большинстве случаев не влечет каких-либо правовых последствий, так как национальность не может явиться основанием для предоставления лицу каких-либо особых привилегий. В ст. 19 Конституции РФ закрепляется равенство прав и свобод человека независимо от расы и национальности. Тем не менее в тех случаях, когда принадлежность к определенному этносу есть основание для предоставления преференций, необходимо документальное подтверждение этнической принадлежности. Аналогичная точка зрения была выражена и в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина: “Когда факт принадлежности к конкретной национальности, например к коренным малочисленным народам, может иметь правовые последствия, он, безусловно, подлежит установлению на основе объективной информации, причем не только об этническом происхождении”⁵.

В соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 20 июля 2000 г.⁶ к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации относятся народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Таким образом, факт принадлежности к определенной национальности в том случае, когда он имеет определенные правовые последствия в виде предоставления преференций, устанавливается на основании комплекса объективных обстоятельств.

В то же время необходимо отметить, что правовое регулирование права на этническую самоидентификацию в России на разных исторических этапах было крайне неоднобразным. В этой связи актуальным представляется детальное исследование динамики правового регулирования рассматриваемых отношений, трансформации государственной политики по указанному вопросу.

2. В Российской Империи, по общему признанию ученых, “официальная государственная концепция не основывалась на каком-либо национальном принципе. Основным критерием классификации населения являлась не национальность, а вероисповедание”⁷. Показателен в этом смысле тот факт, что в опросных листах первой всеобщей переписи населения Российской Империи 1897 г. отсутствовал вопрос о национальности, в отличие от переписей населения, проводившихся, например, в Советском Союзе⁸. Кроме того, к русским относили также и белорусов, и украинцев, а иногда и всех православных. По мнению некоторых ученых, категория

“русский” определяла не национальную принадлежность, а скорее государственную.

Помимо прочего, как известно, политическая элита Российской Империи была крайне национально неоднородна. Это свидетельствует о том, что фактором, объединявшим “дворянство России с XVIII в., был никак не русский язык или русская культура и не православная вера, а знатное происхождение, служение государю и образ жизни, формировавшийся в соответствии с воспитанием и обучением в западном духе”⁹.

Вместе с тем в царский период в правовой оборот была введена категория “инородцы”, к которой относилось большинство нехристианского населения. Народы, которые в соответствии с современным законодательством Российской Федерации относятся к коренным малочисленным народам Севера, также были причислены к инородцам. При этом термин “инородец” применялся для характеристики не этнической принадлежности лица, а сословной. Считалось, что в правовом смысле инородцем можно только родиться, но нельзя им стать¹⁰.

На сегодняшний день превалирующей, несмотря на попытки пересмотреть ее, является точка зрения, согласно которой правовое определение новой социальной категории “инородец” впервые было дано в Уставе об управлении инородцев от 22 июля 1822 г.¹¹ В то же время Учреждение для управления Сибирских губерний, принятое 22 июля 1822 г.¹², также содержало определение категории “инородцы”. В соответствии с параграфом 143 второго отделения Учреждения инородцами назывались “все племена обывателей не российского происхождения, в Сибири обитающие”.

В первоначальном проекте будущего Устава об управлении инородцев, составленном на рубеже 1820–1821 гг., М.М. Сперанский давал следующую дефиницию категории “инородцы”: “Все обитающие в Сибири инородные племена, то есть коренные сей страны жители не российского происхождения”¹³.

В Уставе об управлении инородцами был указан также дополнительный признак, позволявший относить подданных к инородцам: инородцами являлись также “племена, именуемые поныне ясачными”¹⁴. Ясачными именовались племена, которые издревле населяли Сибирь и платили натуральный налог в казну государства в виде пушнины (ясак).

Б.Н. Чичерин определял инородцев как “полных подданных, имевших только особенные права и обязанности вследствие происхождения и образа жизни”¹⁵. По мнению А.Д. Градовского, к инородцам причислялись “некоторые племена, поставленные по их правам состояния и управлению ими в особое положение”. К инородцам, как полагал дореволюционный государствовед, относились “лица нерус-

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 г. // <http://www.garant.ru> (Дата обращения: 26.01.2015 г.).

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁷ Алтаев В.М. 150 языков и политика: 1917–1997. Социо-лингвистические проблемы СССР и постсоветского пространства. М., 1997.

⁸ См.: Лурье С. К вопросу об изучении имперских доминант // На перепутьях истории и культуры. Труды СПб. ф-ла Института социологии РАН. СПб., 1995.

⁹ Канпелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад / Пер. с нем. С. Червоная. М., 2000.

¹⁰ См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 353.

¹¹ См.: Федоров М.М. О первых проектах закона о правовом положении народностей Сибири // Сб. науч. тр. Якутского гос. ун-та. Сер. “Гуманитарные науки”. Якутск, 1994. С. 54–62.

¹² См.: ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXXVIII. № 29. СПб., 1830.

¹³ РГИА (Рос. гос. ист. арх.). Ф. 1264. Оп. 1. Д. 264. Л. 99.

¹⁴ ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXXVIII. № 29.

¹⁵ Чичерин Б.Н. Общее государственное право / Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2006.

ского происхождения, подвластные России”¹⁶. Н.М. Коркунов считал, что к инородцам можно отнести “племена, не подчинявшиеся общему законодательству или пользовавшиеся особым управлением”¹⁷.

Исходя из анализа дореволюционного законодательства и мнений ученых того периода, можно сделать вывод, что критериями отнесения подданных к инородцам выступали образ жизни (кочевой или бродячий) и племенное происхождение как этнографический признак.

Система управления инородцами регламентировалась беспрецедентным по своим масштабам актом – Уставом об управлении инородцев от 22 июля 1822 г. Данным актом обеспечивалось комплексное и унифицированное регулирование наиболее важных отношений с участием инородцев в сфере землепользования, промыслов, налогов, самоуправления и защиты.

В соответствии с Уставом инородцы разделялись на три категории: оседлые, кочующие и бродячие. Определяющим фактором отнесения подданных к инородцам являлся образ жизни, в связи с чем изменение образа жизни, т.е. переход от бродячего или кочевого образа жизни к оседлости, есть основание для обретения инородцами правового статуса городских и сельских обывателей. Изменение веры в случае с инородцами не влекло за собой автоматического перехода в иное сословие, хотя христианизация инородцев активно поощрялась.

В Уставе об управлении инородцев указывалось, что оседлые инородцы, исповедующие христианскую веру, полностью уравнивались в правах с россиянами, для них не устанавливалось особых названий. Инородцы, перешедшие к оседлому образу жизни, но не принявшие христианскую веру, в целях различения от других именовались оседлыми инородцами. Тем не менее и они полностью уравнивались в правах и обязанностях с россиянами по сословиям, в которые они вступят, за исключением воинской обязанности, от которой инородцы были освобождены.

Кочевые инородцы составляли особое сословие, в равной степени с крестьянским сословием, но отличное от него в образе управления. Так, для кочующих и бродячих инородцев были введены особый порядок производства следственных действий, иная процедура разрешения споров, возникавших между ними. Предусматривалось, что управление кочующими инородцами (за исключением уголовного судопроизводства) осуществляется по их собственным степным законам и обычаям, а общегосударственные законы подлежат применению в случае выявления каких-либо недостатков в законах кочевых народов.

Для инородцев устанавливались многочисленные преференции, такие как устранение всяких препятствий в торговле и промышленности, создание благоприятных условий для исполнения обязанностей, особые правила взимания налогов. Уставом об управлении инородцев гарантировалась свобода вероисповедания. В то же время, как было указано выше, переход в христианскую веру являлся условием для перехода в другое сословие. Управление осуществлялось собственными родоначальниками и почетными людьми. Немаловажно и то, что русским запрещалось селиться на землях, на которых проживали инородцы – аборигены Севера.

Правовой статус бродячих инородцев несколько отличался от правового положения кочующих инородцев. В отношении бродячих инородцев вводились некоторые изъятия и ограничения: им предоставлялись полосы земли и определялись границы земель, которые принадлежали оседлым жителям и кочевым инородцам; разрешалось переходить для промыслов из округа в округ и из губернии в губернию.

Таким образом, отказ инородцев – народов Севера от бродячего и кочевого образа жизни являлся основанием для обретения ими правового статуса городских и сельских обывателей, уравнивания в правах с россиянами.

В то же время необходимо отметить, что критериями отнесения к категории инородцев не всегда выступали образ жизни и происхождение. Так, например, несмотря на то что евреи традиционно ведут оседлый образ жизни (данный факт является общеизвестным), они были отнесены к инородцам. Особый статус евреев связывался не с национальной, а с религиозной принадлежностью. Таким образом, вероисповеданию инородцев по общему правилу не придавалось правового значения, однако иудей, принявший христианство, переставал считаться евреем и приобретал права природного обывателя¹⁸.

3. В советский период национальная политика государства претерпела кардинальные изменения. Ее принципы первоначально были закреплены в Декларации прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г.¹⁹, к которым относились равенство и суверенность народов России, право народов на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Предусматривалось, что не допускается установление привилегий и ограничений по национальному и национально-религиозному признакам. В отношении национальных меньшинств и этнографических групп закреплялся принцип свободного развития.

Конституция РСФСР 1918 г. и Конституция (Основной Закон) СССР 1924 г. не содержали раздела, посвященного правам и свободам человека. Соответственно, в них не закреплялось право каждого на определение и указание своей национальной принадлежности.

В Конституции (Основном Законе) СССР 1936 г. была гл. X “Основные права и обязанности граждан”, но в ней отсутствовало право на этническую самоидентификацию. В то же время Конституция (ст. 123) закрепляла равноправие граждан Советского Союза во всех сферах независимо от их национальной и расовой принадлежности. Кроме того, устанавливалась недопустимость предоставления прямых или косвенных преимуществ, а также дискриминации по признаку национальной или расовой принадлежности. Вводился запрет на всякую проповедь расовой или национальной исключительности или ненависти и пренебрежения.

Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г., как и ранее действовавшая Конституция, содержала ст. 34, в которой закреплялось равенство граждан СССР, в том числе независимо от национальной принадлежности. Гарантированное Конституцией равенство прав граждан различных рас и национальностей должно было обеспечиваться проведением политики “всестороннего развития и сближения всех наций и народностей СССР, воспитанием граждан в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма,

¹⁶ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2-х т. Т. 1 / Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2006.

¹⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право / Под ред. и с доп. Н.Б. Горенберга. Т. 1. Изд. 6-е (без сущ. перемен). СПб., 1909.

¹⁸ См., например: там же. С. 243, 244; Штернберг Л. Инородцы. Общий обзор // Формы национального движения в современных государствах. Австро-Венгрия. Россия. Германия. СПб., 1910. С. 532.

¹⁹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18.

возможностью пользоваться родным языком и языками других народов СССР” (ст. 36).

Национальная политика в советский период определялась прежде всего принципом пролетарского интернационализма, социалистическим принципом дружбы и братства наций и народностей в государственном строительстве, взаимной помощи и поддержки в экономическом и культурном развитии. Провозглашалось, что за годы строительства коммунизма и социализма в СССР должна была возникнуть новая историческая общность людей – советский народ, что констатировалось как свершившийся факт в преамбуле Конституции СССР 1977 г.

При этом советские ученые утверждали, что в процессе формирования советского народа как новой исторической общности существенную роль сыграли создание и развитие советской федерации и автономии, разрешение национального вопроса на основе ленинской национальной политики, постепенное сближение дружественных классов и социальных групп, сотрудничество и сближение социалистических наций и народностей.

В то же время кардинальным образом не согласовывался с провозглашенным направлением советской национальной политики по формированию новой социальной общности (советского народа) тот факт, что в первой половине 30-х годов национальность впервые начала фиксироваться в официальном документе, удостоверяющем личность. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР “Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов” от 27 декабря 1932 г.²⁰ была установлена единая паспортная система на основании Положения о паспортах²¹. В соответствии с данным Положением национальность подлежала обязательному указанию в паспорте гражданина СССР. Следует отметить, что впервые графа “национальность” появилась в 1917 г. в анкетах членов партии большевиков.

В 1938 г. НКВД был принят секретный циркуляр, согласно которому, “если родители немцы, поляки и т.д., вне зависимости от их места рождения, давности проживания в СССР или перемены подданства, нельзя записывать регистрирующегося русским, белорусом и т.д., графа о национальности не заполняется до предоставления заявителями документальных доказательств”.

Таким образом, национальность гражданина подлежала документальному подтверждению, устанавливалась на основании свидетельства о рождении или иных документов, подтверждающих национальность родителей, и в дальнейшем не могла быть изменена по желанию регистрирующегося.

В соответствии с Положением о паспортах (утв. Совнаркомом Союза ССР 10 сентября 1940 г.)²² национальность также указывалась в документе, удостоверяющем личность гражданина СССР. Постановлением Совмина от 21 октября 1953 г. № 2666-1124 было введено новое Положение о паспортах, которое, однако, не внесло значительных изменений в существовавший порядок указания и определения национальной принадлежности гражданина СССР.

²⁰ См.: Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства СССР. 1932. № 84. Ст. 516.

²¹ См.: там же. 1932. № 84. Ст. 517.

²² См.: Собрание постановлений и распоряжений Правительства СССР. 1940. № 24. Ст. 591.

Национальная принадлежность человека в данный период согласно Положению о паспортной системе в СССР 1974 г.²³ определялась по национальности родителей, которая была указана в их паспортах. В тех случаях, когда национальности родителей не совпадали, при выдаче впервые паспорта национальность записывалась по национальности отца или матери, в зависимости от желания получателя паспорта. Интересно отметить, что в дальнейшем запись о национальности не могла быть изменена. Графа “национальность”, или так называемая “пятая графа”, в обязательном порядке указывалась во всякого рода анкетах, иных регистрационных документах.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в советский период определение этнической принадлежности было жестко детерминировано объективными обстоятельствами и не могло быть поставлено в зависимость от субъективных представлений человека. Длительное проживание в определенной этнической среде, идентификация гражданином себя с определенным этносом не могли рассматриваться в качестве критериев этнической идентификации. Следовательно, признаки, позволявшие отнести гражданина к определенному этносу, должны были основываться на национально-этническом происхождении, а не быть приобретенными в силу длительного пребывания человека в соответствующей, новой по сравнению с генетическими корнями, социокультурной среде.

Итак, подход законодателя к нормативному регулированию права на этническую самоидентификацию во многом определялся существовавшим в тот или иной исторический период политическим режимом, особенностями государственности.

В царской России важнейшим принципом государственности была надэтничность, предполагавшая верность престолу вне зависимости от национальной принадлежности. В Российской Империи, по общему признанию ученых, “официальная государственная концепция не основывалась на каком-либо национальном принципе”.

В условиях советского тоталитарного режима, когда на официальном уровне провозглашался принцип пролетарского интернационализма, формирования единого советского народа, а фактически проводились массовые репрессии, в том числе и по национальному признаку, национальная принадлежность гражданина СССР играла важную роль в качестве одного из критериев дискриминации. В этой связи вполне закономерным является тот факт, что в советский период национальность гражданина определялась на основании сведений о национальности родителей, которые указывались в свидетельстве о рождении или иных официальных документах.

В настоящее время, когда общепризнанные принципы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина получили закрепление в законодательстве Российской Федерации, политика государства по данному вопросу претерпела кардинальные изменения. В соответствии с действующим законодательством по общему правилу каждый вправе определять свою этническую принадлежность независимо от этнического происхождения, за исключением тех случаев, когда принадлежность к определенному этносу является основанием для предоставления преференций. В этом случае необходимо документальное подтверждение этнической принадлежности.

²³ См.: постановление Совмина СССР “Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР” от 28 августа 1974 г. // Там же. 1974. № 19. Ст. 109.