

УДК 340.1

А.В. СКОРОБОГАТОВ,
доктор исторических наук, профессор

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ПОНЯТИЕ "НАЦИОНАЛЬНОЕ МЕНЬШИНСТВО" В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ¹

Статья посвящена анализу применения термина "национальное меньшинство" в российском законодательстве. Автор рассмотрел российские конституционные акты, посвященные определению правового статуса и защите прав национальных меньшинств, и выявил особенности употребления в них указанного термина. Особое внимание уделено неоднозначности законодательного использования термина "национальное меньшинство".

Политическая и правовая реальность определяется различными дискурсами, в рамках которых слова являются знаками, скрывающими реальный смысл. Анализируя слова, можно деконструировать смысл действий или явлений. Особенно важно определиться с понятиями при изучении сложных социокультурных явлений, в чем-то схожих, но в принципе специфичных. Тем более, если речь идет о правовом регулировании социокультурного явления.

Именно такова ситуация с понятием "национальное меньшинство", содержание которого в России до сих пор точно не определено. На парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации по законопроекту "О защите прав национальных меньшинств" так и не было сформулировано понятие "национальное меньшинство", которое бы адекватно дефинировало данную категорию [1]. В настоящее время используется целый ряд терминов, дефиниция которых не всегда четко определена, например: "национальное меньшинство", "этническое меньшинство", "малая этническая группа", "диаспора". Попытаемся разобраться в этой неоднозначной ситуации, используя методологию сравнительного языкового правоведения.

Неопределенность понятия в значительной степени обуславливает и расхождения в содер-

жании этого явления. Так, в проекте закона о национальных меньшинствах Российской Федерации, разработанном Верховным Советом и подготовленном к принятию весной 1993 г., даны следующие признаки данного понятия: 1) это часть народа; 2) проживает за пределами своего национально-государственного или национально-территориального образования, в инонациональной среде; 3) сохраняет национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности этого народа; 4) может быть частью народа, не имеющего своего национально-государственного или национально-территориального образования как в составе Российской Федерации, так и за ее пределами [2; 3].

Однако позиция депутатского корпуса по этой проблеме неоднозначна. Это видно при анализе проблемы, связанной с ратификацией Конвенции государств-участников СНГ "Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам". Одно из возражений, выдвигаемых против ратификации данной конвенции – наличие в ней формулировки, по которой к национальным меньшинствам отнесены только лица, постоянно проживающие на территории данного государства и имеющие его гражданство. Несколько двусмысленно и заяв-

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда. РГНФ, грант № 07-03-29302a/B.

ление, принятое Государственной Думой при ратификации Рамочной конвенции, что исключение из сферы действия Конвенции апатридов противоречит ее целям [4]. Непоследовательность депутатского корпуса вполне объяснима: всякие законотворческие шаги в отношении национальных меньшинств в России делаются с оглядкой: как это может отразиться на положении российских соотечественников в новом зарубежье. Признав наличие гражданства государства-резидента одним из критериев отнесения к национальному меньшинству, Россия автоматически лишается права защищать тех соотечественников, которые не имеют этого гражданства, в первую очередь в Латвии и Эстонии.

Конституцией РФ провозглашен принцип равноправия народов, проживающих на территории России, сущность которого выражается в недискриминации какого-либо народа по этническому признаку и предоставлении различных прав в равной мере всем народам, ее населяющим. Однако фактически действительного равенства между народами не существует в силу ряда причин экономического, культурного и иного характера, поэтому обеспечение защиты прав народов, находящихся в численном меньшинстве по отношению к большинству населения государства, и предоставление этим народам дополнительных гарантий является одной из ее непосредственных обязанностей, закрепленной в названной Конституции, иных федеральных правовых актах, а также в международных договорах, где Россия является одной из сторон. Такая защита должна осуществляться путем сохранения самобытности народов и основных элементов этой самобытности – религии, языка, традиций, а также посредством обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав лиц, принадлежащих к народам, представляющим собой национальные меньшинства.

Существенным недостатком в осуществлении в Российской Федерации названной защиты является то обстоятельство, что национальные меньшинства, проживающие в России, юридически подпадают под разные режимы

правовой защиты, а сами эти режимы четко не определены. Так, например, Конституция Российской Федерации оперирует тремя терминами относительно указанных народов – "национальные меньшинства", "коренные малочисленные народы", "малочисленные этнические общности". Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" [5] выделяет малочисленные народы и этнические группы. Основы законодательства РФ о культуре используют термины "народы и иные этнические общности". При этом ни один из данных нормативных актов, не раскрывая содержание используемых понятий, устанавливает нормы, направленные на защиту названных народов, этносов, групп. Фактически ни один федеральный нормативный акт не дает ясного осознания терминов "национальное меньшинство", "малочисленная этническая общность", "этническая группа" и т.д., хотя согласно нормам Конституции РФ именно Федерация должна регулировать и защищать права национальных меньшинств.

Неопределенность федерального понятийного аппарата затрудняет обеспечение прав национальных меньшинств не только в России в целом, но и в отдельных ее субъектах. К тому же характерное для 1990-х гг. стремление субъектов РФ к правовому суверенитету привело к созданию нормативно-правовых актов, в значительной степени противоречащих федеральному законодательству. Приведение законодательства субъектов в соответствие законодательству РФ смогло исправить ситуацию лишь в тех предметах правового регулирования, где либо четко определено разграничение компетенции Федерации и субъектов, либо существует соответствующий федеральный закон. Однако в сфере определения и защиты прав национальных меньшинств отсутствуют оба этих признака.

Значительное число нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации содержит нормы, которые определяют термин "национальное меньшинство" и относят отдельные народы или этнические общности к национальным меньшинствам.

В законодательстве субъектов Федерации используются как дефиниции, зафиксирован-

ные в Конституции Российской Федерации (национальные меньшинства, малочисленные этнические общности) и в федеральных законах (малочисленные народы, национальные группы и общности, этнические общности, культурно-этнические общности), так и определения, не используемые на федеральном уровне: этнические меньшинства (Татарстан, Хакасия), этнодисперсные меньшинства (Томская область), национальные общности (Свердловская область), малочисленные национальные общности (Красноярский край), малочисленные этносы (Якутия), коренные народы данного региона (Кабардино-Балкария, Калмыкия, Татария, Хакасия, Алтайский, Приморский края, Свердловская область), этнические группы (Коми, Дагестан, Якутия), этнические общины (Адыгея), этноконфессиональные и этнокультурные группы (Бурятия). Такое разнообразие дефиниций в регионах – результат не только учета местных особенностей, но и отсутствия четкого определения понятий в федеральном законодательстве.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты комплексные законы, посвященные защите прав национальных меньшинств, прежде всего в этнокультурной и этноязыковой сферах. Так, в Татарстане такой закон был принят 12 мая 2003 г. [6]. В соответствии со ст. 1 "Национально-культурная автономия... – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации в Республике Татарстан, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры". Исходя из этого, можно говорить, что Татарстан переходит от индивидуального определения национальных меньшинств к коллективным, что соответствует международно-правовым тенденциям.

Анализ специфики употребления терминов в законодательстве Татарстана [7; 8; 9] позволяет сделать вывод о том, что за терминологическим аппаратом если и не скрываются две

диаметрально противоположные концепции, то смысловая нагрузка несколько другая, чем является более или менее принятой в теоретических трактовках нации: нация-согражданство и этнонация. Это приводит к некоторой запутанности терминологического аппарата, неразличению реальных групп (что, впрочем, может пониматься и как преднамеренная позиция в обеспечении равенства всех народов).

Понятие "национальное меньшинство" официально используется лишь в Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан". В документе отмечается, что органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ осуществляется "обеспечение прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств" [10].

В то же время необходимо отметить, что в проекте Закона РТ "Об обеспечении прав национальных меньшинств в Республике Татарстан", представленном в Государственный совет Республики в 1995 г., дается достаточно подробное определение: "... под "национальным меньшинством" понимается – часть этноса (народа), постоянно проживающая в Татарстане как компактно, так и дисперсно, имеющая или не имеющая свое национально-государственное или национально-территориальное образование вне пределов Республики Татарстан и состоящая из граждан Республики Татарстан, отличающихся от остального ее населения языком, самобытной культурной и традициями и объединенных общим этническим самоназванием и самосознанием своей общности" (ст. 1) [11].

Проведенное исследование позволяет утверждать, что логика развития российского правового дискурса делает необходимым закрепление строгой дефиниции понятия "национальное меньшинство" в специальном федеральном конституционном законе. На взгляд автора, данное определение должно выглядеть следующим

образом: "национальные меньшинства – это лица или группы лиц, являющиеся гражданами Российской Федерации, проживающие на территории Российской Федерации, находящиеся в недоминирующем положении и значительном меньшинстве к основному населению субъекта Российской Федерации, отличающиеся от этого населения культурой, языком, традициями и другими национальными особенностями, являющиеся самобытными и признающие себя национальным меньшинством".

Список литературы

1. Зорин В.Ю., Амонжолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законодательства. – М., 1999. – С. 300.
2. Калинина Н.В. Национальные меньшинства в России. – М., 1993. – С. 17–19.
3. Тэлс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. – № 1. – С. 7–9.
4. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 11. – Ст. 1256.
5. Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" от 25 октября 1991 г. // Российская газета. – 2002. – 14 декабря.
6. Закон Республики Татарстан от 12.05.2003 г. № 15-ЗРТ "О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан" // Республика Татарстан. – 2003. – 16 мая. – С. 2.
7. Скоробогатов А.В., Титова Т.А. Законодательство о языке и защита прав национальных меньшинств в Республике Татарстан // Российское законодательство в современных условиях: мат-лы Четвертой ежегодной науч.-практ. конф., Брянск, 9 октября 2006 г.; отв. ред. П.Н. Кириченко. – Брянск, 2006. – С. 158–167.
8. Скоробогатов А.В., Титова Т.А. Регулирование этнолингвистической сферы в Республике Татарстан и защита прав национальных меньшинств // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – № 2. – С. 113–119.
9. Скоробогатов А.В., Титова Т.А., Покидышева И.В. Правовой статус лиц и групп, принадлежащих к национальным меньшинствам // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика: мат-лы VIII междунар. науч.-теор. конф. Санкт-Петербург, 14-15 декабря 2007 г.; под общ. ред. Р.А. Ромашева, Н.С. Нижник. – СПб., 2007. – Ч. 1. – С. 237–242.
10. Договор от 26.06.2007 "О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" // Российская газета. – 2007. – 31 июля. – С. 2.
11. Проект Закона Республики Татарстан "Об обеспечении прав национальных меньшинств в Республике Татарстан" // Панорама-Форум. – Казань, 1995. – № 3.

В редакцию материал поступил 11.08.08.