

МОДЕЛЬ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ
МУСУЛЬМАН 1917 ГОДА: АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ
ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СОВРЕМЕННОСТИ

*Гатауллин А.Г., доктор юридических наук
Зайнутдинов Д.Р., кандидат юридических наук*

THE MODEL OF NATIONAL-CULTURAL AUTONOMY OF
MUSLIMS OF 1917: AN ANALYSIS OF THE LEGAL NATURE
THROUGH THE PRISM OF MODERNITY

Gataullin A.G., Zaynutdinov D.R.

В 1917 г. российская демократия, от социалистов до либерал-демократов, приветствовала стремления народов к самоорганизации в рамках целостного государства. Унитарная форма территориального устройства (в ее централизованном виде), в указанный период не рассматривалась. На повестки дня были разные варианты преобразования формы территориального устройства России либо в децентрализованное унитарное государство с автономными образованиями (то есть регионалистское государство), либо в федерацию.

Февральскую революцию 1917 г. с огромным восторгом встретила национальная интеллигенция и буржуазия мусульманских народов России. Для татарского же народа это событие знаменовало путь к государственному возрождению нации, жившей 365 лет под жестким национальным и религиозным гнетом Российской империи.

Революционные события положили начало целой череде мусульманских съездов – всероссийских, национальных, военных и религиозных. Одним из наиболее значимых мероприятий можно считать Второй Всероссийский мусульманский съезд, проходивший с 21 июля по 2 августа 1917 г. в г. Казани, который собрал около 200 делегатов. Отсутствие на нем представителей Туркестана, Кавказа и Крыма¹, во многом определило его большую значимость для татар и башкир, нежели чем для всех мусульманских народов России.

События июльского кризиса 1917 г. во многом способствовали ускорению запуску механизма отделения национальных окраин от России. Национальные движения, хотя и выступали, в значительной степени, на стороне социалистического лагеря, но, тем не менее, относились крайне негативно к желанию большевиков развязать классовое противостояние, ко-

торое могло выразиться только в братоубийственной Гражданской войне. Особо остро это нежелание участвовать во «всероссийской» Гражданской войне проявлялось в Украине, на территории которой и без того проходила целая череда политических конфликтов между различными общественными группами, боровшимися за украинскую национальную государственность. В то же время в среде мусульманских народов подобный кризис не выражался остро, вплоть до начала Октябрьской революции 1917 г. Однако стремительное увеличение дистанции между большевизмом и антибольшевизмом сыграло свою роль – идея единства мусульман отходила на второй план, уступая первое место национальным движениям, стоявшим на платформе суверенного пути развития или федерализма. «При обсуждении вопроса о государственном устройстве России съезд (Первый Всероссийский мусульманский съезд, проходивший в г. Москве с 1 мая по 11 мая 1917 г. – Авт.) разбился на два лагеря – унитаристов и федералистов... Сторонники национально-культурного самоопределения мусульман России исходили из того, что решение национального вопроса в форме культурной автономии будет способствовать процессу экономической и политической консолидации мусульманских народов России, разрешение же его в виде национально-территориальной автономии, по их мнению, может привести к “полной децентрализации мусульман”»². Фактором,

сдерживающим политический раскол в среде российских мусульман до октября 1917 г., являлся лозунг единства, во многом опиравшийся на религиозный элемент, а не на классовое разграничение. На Втором Всероссийском мусульманском съезде Ахмед Цаликов предостерегающе обращался к мусульманам России: «Классовая борьба и классовое самосознание находятся в мусульманской среде в зачаточном состоянии. В свою очередь это ведет к тому, что в переживаемый нами период исторического бытия России сохраняется почва для единства сознания и единства воли мусульман России... Единство воли и единство сознания сохраняется мусульманами России под общим знаменем демократии»³. Тем не менее, подобные призывы выглядели утопично, и, как показала история, были обречены на провал. Этому способствовал ряд факторов – внутренних (динамичный рост национального самосознания среди мусульманских народов России, параллельно идущий с сильнейшей идеологизацией общественности в результате множественности разнополярных течений) и внешних (борьба за национальное самоопределение непосредственно мусульманских народов внутри Османской империи и мировой крах такой формы суперцентрализованного унитарного государства, как «империя»). Второй Всероссийский мусульманский съезд прекрасно показал влияние данных факторов на воззрения представителей мусульманских народов России.

Главным образом это отразилось на количестве делегатов. Так, если на Первый Всероссийский мусульманский съезд в г. Москве (с 1 мая по 11 мая 1917 г.) прибыло около 800 делегатов, то на Второй – всего около 200 делегатов. Хотя количество делегатов Второго Всероссийского мусульманского съезда снижалось из-за того, что практически одновременно проходили: в г. Казани – Первый Всероссийский мусульманский военный съезд (17–26 июля) и Первый Всероссийский съезд мусульманского духовенства (18–26 июля); в г. Оренбурге – Первый Всебашкирский съезд (20–27 июля) и Первый Всекиргизский (Всеказахский) съезд (21–26 июля); в г. Коканд – Съезд трудящихся мусульман Ферганской области (25 июля). Тем не менее, сторонникам, отстаивавшим идею необходимости консолидации мусульман России, удалось организовать объединенный съезд. Уже 22 июля состоялось совместное заседание Второго Всероссийского мусульманского съезда с Первым Всероссийским мусульманским военным съездом и Всероссийским съездом мусульманского духовенства, которое собрало свыше 1000 человек⁴.

Второй Всероссийский мусульманский съезд положил начало публично-правового оформления татарского и башкирского народов, как единого субъекта внутригосударственных отношений. Съезд собрал весь цвет башкирской и татарской нации: политиков, юристов, историков, педагогов и других. Среди татар главными участниками

ми, правовые воззрения которых сыграли важную роль в принятии решений съезда, следует считать общественно-политических деятелей (Гаяз Исхаки, Мулланур Вахитов, Мирсайд Султан-Галиев, Галимджан Ибрагимов), практикующих юристов и теоретиков права (Ибниамин Ахтямов, Фуад Туктаров, Садри Максудов, Газиз Губайдуллин, Гумер Терегулов, Габяши Хасан-Гата). Если мусульманские народы (кавказские и среднеазиатские народности), находящиеся на окраине бывшей Российской империи, в полном объеме могли претендовать на немалую долю автономии и, даже, на суверенитет, то, находящиеся в центре России татары и башкиры, не могли выдвигать столь одиозные для монархическо-консервативных групп населения и в условиях неизжитого и часто неприкрытого шовинизма, планы независимого национально-государственостроительства. Максимально возможные к выдвижению в условиях того времени являлись проекты национально-территориальной автономии в рамках российского федеративного государства. В тоже время не следует забывать и факт того, что татары являются этносом, расселенным на достаточно обширной территории в пределах России, а также вне ее пределов, при том, что речь здесь идет не только о диаспорах, но и об оформлении самостоятельных этнотерриториальных общностях (в частности, польские и литовские татары)⁵. Башкиры также представляют расселенный народ, хотя и в

меньших масштабах. Следовательно, не учитывать фактор широкой рассеченности, при избрании проектов национально-территориального и национально-культурного развития, татарские и башкирские лидеры не могли. Эта проблема была представлена участникам Второго Всероссийского мусульманского съезда. Помимо национально-территориального оформления татар и башкир в будущей российской федеративной государственности, также требовалось решить вопрос консолидации национально-культурной жизни мусульман Внутренней России и Сибири.

22 июля 1917 г. тремя объединенными съездами был рассмотрен вопрос о национально-культурной автономии для мусульман Внутренней России и Сибири (тюркотатар, к которым относили татар и башкир), в результате которого было решено:

1. Немедленно, не ожидая созыва Всероссийского Учредительного собрания, приступить к реализации автономии;

2. Поручить Второму Всероссийскому мусульманскому съезду разработать проект (Основные положения), предусматривающий порядок создания учреждений национально-культурной автономии⁶.

В связи с данным Второму Всероссийскому мусульманскому съезду поручением, его делегаты приступили к немедленной разработке проекта основных положений. Одним из разработчиков данного юридического документа стал выдающийся татарский теоретик

права и адвокат – Садретдин Низаметдинович Максудов (Садри Максуди). В течение нескольких дней данный проект был подготовлен. И 31 июля 1917 г. решением Второго Всероссийского мусульманского съезда, был принят первый законодательный акт высшей юридической силы, регулировавший вопрос в рамках национально-культурного самоопределения мусульман в Внутренней России и Сибири, – «Основы национально-культурной автономии» (далее – «Основы»)⁷. Для башкирского и татарского народов «Основы национально-культурной автономии» стали гигантским шагом на пути к возрождению национальной государственности. «Основы», структурно и содержательно, весьма близки к документу конституционного характера, а не уставного. «Основы» делились на две части: первая – состояла из девяти разделов и представляла собой определение правового статуса национально-культурной автономии; вторая – состояла из трех разделов, которые были посвящены органам автономии и их компетенциям. Первый раздел, изложением правового статуса национально-культурной автономии, в совокупности, раскрывал ее правовую природу.

Стоит обозначить, что национально-культурная автономия, в представлениях правоведов начала XX в. (в том числе ее первых теоретиков – идеологов австрийской социал-демократии конца XIX в. О.Бауэра и К.Реннера), совершенно не соответствует современному

пониманию ее правовой природы и правового статуса. О.Е.Кутафин делает справедливый вывод: «Как ни оценивать характер и роль существующей в России национально-культурной автономии и перспективы ее развития, совершенно очевидно, что она не является прямым и последовательным воплощением той идеи национально-культурной автономии, которая была создана ее основателями и разработчиками»⁸. Современное российское законодательство (Федеральный закон «О национально-культурной автономии») определяет, что «национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация»⁹. В свою очередь, согласно пункту 2 части 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в такой организационно-правовой форме, как общественная организация¹⁰. Следовательно, национально-культурная автономия, является одним из видов общественных объединений, то есть просто юридическим лицом. В качестве примеров аналогичных юридических лиц можно привести Межрегиональную общественную организацию «Общество защиты прав потребителей “Дозор”» (г. Санкт-Петербург, ОГРН 1157800002315), Пензенскую региональную общественную организацию защиты животных «Вме-

сте» (Пензенская область, г. Пенза, ОГРН 1165800051317), Общественную организацию «Клуб любителей пива» (Самарская область, г. Тольятти, ОГРН 1026300002937). Отсюда следует, что современная национально-культурная автономия по правовому статусу, по крайней мере для регистрационных органов, ничем не отличается от любого другого юридического лица. У национально-культурной автономии нет никого повышенного юридического статуса или гарантий, несмотря на то, что она олицетворяет самоопределение целого народа в пределах Российской Федерации.

В этом же аспекте можно утверждать, что для татарских и башкирских правоведов национально-культурная автономия выступала не просто юридическим лицом, а отражала идеи реального стремления возрождения нации, посредством придания ее органам и их решениям публично-властного и обязательного характера. Данное утверждение подтверждается положением статьи 2 раздела 2 части 1 «Основ»: «Созданные мусульманами национальные учреждения, как центральные, так и местные, будут признаны правительством России официальными учреждениями. Эти учреждения будут обладать такими же правами, как и государственные учреждения соответствующего уровня». Данное положение далее уточняется в целом ряде разделов «Основ». В частности, статья 15 раздела 6 части 1 «Основ» устанавливает обязатель-

ное присутствие представителей мусульман Внутренней России и Сибири в законодательных органах региона (области), в соответствии с пропорциональной численностью проживающих там мусульман. Аналогичное требование содержится и в статье 16 раздела 6 части 1 «Основ», касающееся служащих в исполнительных органах власти. В статье 23 раздела 9 части 1 «Основ», понятие «национально-культурная автономия» отделяется от понятия «юридического лица». Согласно указанному положению «органом, обладающим правом представлять вонне нацию, образующую юридическое лицо, является Национальное собрание». Таким образом, статусом юридического лица обладали созданные органы национально-культурной автономии (в том числе и Национальное собрание), а не сама национально-культурная автономия. Хотя органы национально-культурной автономии и наделялись статусом юридического лица, но они не являлись непосредственно юридическими лицами (статья 2 раздела 1 части 1 «Основ»). Например, в соответствии с частью 1 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) «юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Однако, согласно статье 23 раздела

9 части 1 «Основ»: «Национальное собрание вправе вступать от имени нации в любые правовые отношения». То есть, правомочия «Национального собрания» не ограничивались сферой гражданских правоотношений, но распространялись и на сферу публичных правоотношений. Немаловажным обстоятельством является то, что «Основы» создание национально-культурной автономии констатируют как юридический факт, подлежащий признанию будущим правительством России. Статья 1 раздела 1 части 1 «Основ» четко прописывает, что «создание учреждений, необходимых для управления национальными делами, определение их структур и объема прав и установление форм взаимоотношений между разными национальными учреждениями является делом мусульман Внутренней России». Для юридического лица такой порядок не допустим, так как в качестве признака юридического лица современное российское законодательство устанавливает обязательную государственную регистрацию (для национально-культурной автономии, являющейся общественной организацией двойную – в органе юстиции и налоговой службы) (часть 2 статьи 48 ГК РФ). В тоже время, образование национально-культурной автономии в «Основах» шло по формуле «создание – признание», а не формуле «создание – регистрация». Составители «Основ» в создание национально-культурной автономии заложили совсем иную пра-

вовую процедуру, в отличие от нынешней. Национально-культурная автономия, согласно «Основам», не подлежала облачению в некую организационно-правовую форму (например, общественная организация). По замыслу составителей «Основ» национально-культурная автономия являлась специфичной правовой формой политической организации конкретной части общества (нации), выступающей в роли властной структуры, обладающей суверенными полномочиями в определенной сфере (национально-культурной) решать вопросы организации данной части общества (нации) в масштабах страны. Тем самым, национально-культурная автономия в понимании татаро-башкирских правоведов – это также одна из форм организации публичной власти, хотя и прямо не «покушающаяся» на сферу государственной или муниципальной власти, но входящая в них.

Следует отметить весьма важное обстоятельство, что «в России наиболее убежденными противниками культурно-национальной автономии были большевики»¹¹. Большевики панически опасались придания органам национально-культурной автономии публично-властного и обязательного характера, так как данное действие практически закрыло бы доступ распространению утопий о «коммунистическом рае» и идеи о диктатуре пролетариата. Важно и то, что большевики, аналогично татаро-башкирским правоведам, понимали правовую природу национально-культурной

автономии, как одну из форм организации публичной власти. Так, В.И. Ленин писал: «Закрепить национализм в известной, “по справедливости” отграниченной сфере, “конституировать” национализм, разгородить крепко и прочно все нации между собой посредством особого государственного учреждения – вот идейная основа и содержание культурно-национальной автономии»¹². Более того, идея национально-культурной автономии политически крепко связывала всех мусульман Внутренней России и Сибири и ставила разные классы в положение взаимозависимости. Это в значительной степени стало бы серьезным препятствием для распространения большевистской идеи классовой борьбы. В этом отношении В.И. Ленин резко критиковал «национально-культурную автономию»¹³. Национально-культурную автономию большевики признавали продуктом буржуазного общества, однако истинная суть ее отрицания заключалась в том, что национально-культурная автономия имеет широту охвата в деле распространения национального самосознания. Территориальная автономия контролируема и управляема, поэтому была более приемлема для установления диктатуры пролетариата и идеологии коммунизма, в то время как установить контроль над несколькими тысячами органов национально-культурных автономий различных народов России (тюрко-татар, украинцев, евреев и прочих) являлось делом чрезвычайно тяжелым

в условиях революционного периода 1917–1918 гг. Кроме того, среди мусульман России следует учитывать и непопулярность левосоциалистических течений. Например, в период выборов во Всероссийское Учредительное собрание в списках мусульманских кандидатов нельзя встретить ни одного «чистого» большевика-татарина. Наоборот, все кандидаты, представленные татарами, являлись либо эсерами (И.Алкин, Дж.Алкин, Ф.Туктаров), либо «правыми» коммунистами (М.Х.Султан-Галиев, М.Вахитов). Это обстоятельство свидетельствует о том, что реализация проекта национально-культурной автономии, по воззрениям большевиков, усугубило бы политическое положение советской власти в среде татаро-башкирского народа.

Смысловое содержание раздела 1 «Основ» определяло национально-культурную автономию, как форму национального самоопределения башкирского и татарского народов на территории всей России, в целях самостоятельного решения вопросов языка, образования, культуры. Выделение в «Основах» трех сфер деятельности, заключалось в стремлении придания им характера абсолютных и неоспариваемых прав нации: право свободного вероисповедания, право языка, право воспитания и просвещения.

Указанные сферы деятельности в «Основах» составляли предметы исключительного ведения органов национально-культурной автономии, а именно: язык, образование, религия. Здесь следует

сделать небольшую ремарку. Религиозный аспект был включен не вследствие того, что составители «Основ» стремились к клерикальной форме организации власти, а для того, чтобы обезопасить нацию от насильственного навязывания иной религии, чем «любила» заниматься Российская империя на протяжении всего периода своего существования (политика христианизации).

Главное внимание в «Основах» было сосредоточено на гарантии «права языка» и его реализации в образовательной среде и применения в органах государственной власти. Данная правовая проблема является не менее актуальной и в современной России. «Возможность представителей этнических сообществ контактировать с государственными чиновниками и органами на своем родном языке также является важным языковым правом. Это позволяет им понимать политику государства, а также выражать свое мнение при определении государственной поддержки. Это позволяет таким лицам быть активными участниками общественно-политической жизни страны»¹⁴. Статья 3 раздела 2 части 1 «Основ» устанавливала, что татаро-башкирский язык «будет признан в России равноправным с русским языком. Это найдет свое выражение в применении его: а) во всех школах, б) в судебных учреждениях и в) органах административного управления». Татаро-башкирские правоведы, право языка в «Основах», отразили как весьма

важный принцип естественного права. «Языковые права присущи человеку от рождения, являются фундаментальными естественными правами, безусловно необходимыми для реализации целого ряда других связанных конституционных прав и свобод»¹⁵.

Язык неразрывно связан с образованием. В этом отношении статья 4 раздела 3 части 1 «Основ» закрепила, что татаро-башкиры в обязательном порядке должны были обучаться родному языку. Это было вполне обоснованным, так как «в области образования общей тенденцией является максимальное содействие сохранению и развитию национальной культуры, существенной частью которой является язык»¹⁶. Необходимо отметить, что право языка в «Основах» было закреплено не только как «право», но и обязанность. Здесь можно провести аналогию с конституционной обязанностью защищать страну, которая согласно ряду конституционных доктрин – одновременно является и правом граждан¹⁷. В конституционных нормах «право» нередко параллельно идет с «обязанностью».

В совокупном анализе положений «Основ» отмечается, что в дальнейшем сферу образования вообще предполагалось вывести из предметов ведения центральных органов государственной власти, передав ее в руки национальных органов. Так, в статье 5 раздела 3 части 1 «Основ» устанавливалось, что «управление всеми делами народного образования, открытие

школ, назначение учителей и учительниц, создание учебников и надзор за школами будут находиться в ведении специальных учреждений, образованных мусульманами». Определение порядка образования этих учреждений также оставался за органами национально-культурной автономии (статья 5 раздела 3 части 1 «Основ»). В статье 12 раздела 3 части 2 «Основ» также устанавливалось: «Вследствие перехода национальных школ, в соответствии с принципами национальной автономии, в руки мусульман должно быть доведено до сведения вышеуказанных (правительственных) учреждений, что они ни в коем случае не должны вмешиваться в управление национальными школами». Включение данного положения в «Основы» представляется в полной мере оправданным, особенно, с учетом современного ограничения прав национальных языков в Российской Федерации. Составители основ не забыли и про высшие учебные заведения (университеты), до момента открытия которых, при уже существующих университетах (в Казани, Саратове, Перми, Томске, Петрограде и Ростове), должны были быть учреждены специальные восточные отделения (статья 6 раздела 3 части 1 «Основ»). Таким образом, сферу образования предлагалось поэтапно выводить не только из ведения центральной власти, но и из предметов совместного ведения.

Несомненно, что право языка – это абсолютное право конкретной нации, ограничение которой недо-

пустимо ни под каким предлогом. Нация в полном объеме правомочна распоряжаться языком и относящимся к нему атрибутам, например, такими как графика. «Право на использование своего языка в частной жизни и публично, устно и письменно, свободно и без вмешательства считается одним из основных средств обеспечения и сохранения языковой самобытности»¹⁸. В связи с этим татаро-башкирские правоведа однозначно подчеркнули, что общероссийская власть не правомочна вмешиваться в компетенцию национальных органов касающихся вопросов языка, образования, культуры. Данные правовые воззрения ярко отражают языковую проблему в современной России. Как мы считаем, Федеральным законом от 3 августа 2018 года¹⁹ (больше известен как «Закон о запрете родных языков» или «Закон против родных языков») в России был нарушен целый ряд конституционных норм, посвященных языковым правам народов России, а именно: часть 2 статья 19, часть 2 статья 26, часть 2 статья 29, часть 2 статья 68, часть 3 статья 68 Конституции Российской Федерации. Примечательно, что включение положения о выведении сферы образования из предметов ведения центральных органов государственной власти с передачей ее в руки национальных органов было обосновано тем, что составители «Основ», в начале XX в. являлись свидетелями сильнейшего давления имперской власти на сферу национального образования. Об этом подробно пишет

Ч.Х.Саматова²⁰. Упорная борьба татаро-башкирской интеллигенции в начале XX в. с имперской властью за национальное образование и очищение ее от старометодных форм, навязанных консервативным мусульманским духовенством, стало веским основанием для выбора такой правовой концепции, согласно которой развитие системы образования должно было происходить на региональном и местном уровнях, а национальное образование входило бы в компетенции соответствующих национальных органов. Эту правовую концепцию следует считать вполне оправданной. «Изучение культуры, истории, религии представителей этнических групп должно занимать соответствующее место в образовательной программе всего населения государства: представители этнических групп получают образование, учитывающее их особенности, а представители других сообществ будут лучше знать и понимать иные сообщества, проживающие на территории государства»²¹.

Проводя правовой анализ «Основ», нельзя не отметить отсутствие в них такого принципа, характерного для общественных объединений, как «добровольность». Так, в «Основах» вопрос о добровольности вхождения в национально-культурную автономию не ставился вообще. Этот факт прямо расходится с современным правовым статусом национально-культурных автономий народов России, в основе которых лежит принцип добровольности. В частности, в

соответствии с пунктом 1.4 Устава Общественной организации «Федеральная национально-культурная автономия татар» (в редакции от 12 мая 2012 г.)²² (далее – Устав ОО ФНКАТ) данная организация создается и действует на принципе добровольности. Отсутствие в «Основах» упоминания принципа добровольности вполне логично в силу того, что данный принцип не соответствует заложенной правовой природе национально-культурной автономии. Иначе выражаясь, гражданин относивший себя к татарскому или башкирскому народу автоматически становился единицей этнической общности, а вместе с этим наделялся и всеми правами, а также обязанностями. Если общественная организация имеет конкретную связь с гражданами, выраженную в форме «членства», то в «Основах» связь с нацией не проявлялась через «членство». Так, согласно абзацу 6 статьи 6 Федерального закона «О национально-культурной автономии» порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии. Например, в соответствии с пунктом 4.2 Устава ОО ФНКАТ членство в ФНКАТ осуществляется на добровольных началах. Весьма важным обстоятельством является то, что членство в общественной организации можно прекратить непосредственным волеизъявлением гражданина, либо принудительным исключением из состава членов. Касательно национально-культур-

ной автономии не вызывает вопросов момент, когда прекращение членства происходит в добровольном порядке. Отнесение гражданином себя к определенной этнической общности является, несомненно, естественным и неотъемлемым элементом правового статуса личности. Но возникает чрезвычайно много вопросов, когда речь идет о принудительном исключении из состава национально-культурной автономии. Так, пунктом 4.5 Устава ОО ФНКАТ установлено, что членство в ФНКАТ может быть прекращено в случае его исключения в связи с невыполнением уставных требований; решение об исключении гражданина из членов ФНКАТ может приниматься большинством голосов членов Совета ФНКАТ или избранных делегатов Конференции. Исключение, хотя и является законным, но точно не может считаться правовым. Более того, исключение из «состава нации» само по себе абсурдно. Возможна ситуация, когда лицо считает себя членом нации, но согласно требованиям уставных документов, исходящих из норм российского законодательства, данное лицо, за невыполнение уставных требований, «исключается из состава нации». Исходя из изложенного, видна прямая взаимосвязь категорий «добровольность» и «членство», на котором строится общественное объединение. Именно поэтому, вполне объективным является то, что составители «Основ» оба этих элемента заменили на «принцип признания». То есть, исходя из

смысла «Основ» для «вступления» в национально-культурную автономию от конкретной личности требовалось лишь «признание» себя членом башкиро-татарской нации. В свою очередь личность, признающая себя членом нации, не могла быть принудительно из нее «исключена». Право на выход из «нации» зависел только от волеизъявления конкретной личности.

В воззрениях большинства правоведов (представителей национальных меньшинств) революционного периода 1917 г., идея национально-культурной автономии, строилась на том, что она не была отделена от публично-правового начала, и заключала в себе признак всеобщности для конкретной нации. Данное обстоятельство, еще раз подтверждает, что составители «Основ» не относили национально-культурную автономию к общественным объединениям. Для татаро-башкирских правоведов национально-культурная автономия являлась публично-правовым образованием с неотъемлемым элементом публичной власти. В этой связи нельзя согласиться с Т.Я.Хабриевой, отмечающей следующее: «Поскольку при создании национально-культурной автономии речь идет об объединении людей не на основе каких-то политических лозунгов, а на базе общности языка и элементов этнической культуры, причем имеются в виду лица, проживающие иногда очень далеко друг от друга, национально-культурная автономия не является и не может быть правом

самоопределения политического характера»²³. Подобный подход сложно признать верным, так как в многонациональном государстве сфера культуры, языка и образования просто не может не быть политической. Исключение этих вопросов из орбиты политики делает эти сферы незащищенными, что ярко показали последние события с фактическим выведением «за скобки» из федеральных государственных образовательных стандартов государственных языков субъектов Российской Федерации. Можно утверждать, что если бы в современной России национально-культурная автономия обладала политическим статусом, то на федеральном уровне народы Российской Федерации могли бы выступать более консолидировано при решении вопросов, касающихся защиты национальных прав. Национальные права вообще невозможно защитить не политическими методами. Примечательно, что от взглядов Т.Я.Хабриевой несколько отличается подход О.Е.Кутафина, который пишет: «Являясь общественным объединением, национально-культурная автономия располагает рядом политических прав. Для осуществления своих целей, предусмотренных уставом, она имеет право: участвовать в разработке решений органов государственной власти и управления; представлять и защищать интересы своих членов и других граждан в государственных и общественных органах; поддерживать международные контакты и связи и дру-

гие»²⁴. Однако здесь также нельзя согласиться с О.Е.Кутафиним, что вышеперечисленные правомочия носят характер предоставленных законодателем политических прав. Все указанные правомочия национально-культурной автономии ни к чему не обязывают органы государственной власти. Подобные «политические права» носят исключительно декларативный характер и не закреплены на конституционном уровне. Более того, подобные правомочия могут прописать в уставе практически любые некоммерческие организации. Нельзя сымитировать политический статус национально-культурной автономии, путем закрепления номинальных политических прав. Это обстоятельство выводит целый народ (этнос) из государственной орбиты политического действия и лишает возможность защиты народа своих национальных прав.

Проводя анализ, следует коснуться и такого важного момента в «Основах» как налогообложение. Ни одно общественное объединение, как и юридическое лицо в целом, не может быть наделено правомочием сбора налогов, им обладает только орган, обладающий государственно-властными полномочиями. Налогообложению были посвящены статьи 20, 21, 22 раздела 8 части 1 «Основ». Данные обязательные платежи можно обозначить термином «национальные налоги» или «национальное налогообложение, которые «Основы» отличали от «общероссийской налогообложения» (статья 19 раздела

7 части 1 «Основ»). Так, согласно статье статьи 20 раздела 8 части 1 «Основ» право налогообложения татаро-башкирского населения закреплялось за Национальным собранием, являющимся представительным (законодательным) органом власти национально-культурной автономии. В соответствии со статьей 21 раздела 8 части 1 «Основ» определение размеров налога и установление порядка его взимания является компетенцией национальных учреждений (центральных и местных). Из данного пункта следует, что «Основы» планировали, с одобрения будущего Правительства России, создание сложной системы налогообложения. То есть помимо общероссийских обязательных платежей, которые могли быть трех уровней (центральный (федеральный), региональный, местный), должны были параллельно взиматься национальные обязательные платежи, состоящие из двух уровней (исходя из статьи 2 раздела 1 части 1 «Основ» – центральный и местный). Не будем здесь поднимать вопрос о целесообразности подобной системы и тяготах дополнительного налогового бремени, возложенного на татаро-башкир. Данная система налогообложения может показаться тягостной, однако она исходила из принципа признания личностью себя частью татаро-башкирской нации, в тоже время непризнание личностью принадлежности к указанной нации отменяло и соответствующее налогообложение. «Национальные налоги» должны

были образовывать национальную казну (фонд), расходование которых предполагалось осуществлять на национальные нужды (статьей 22 раздела 8 части 1 «Основ»), главными среди которых являлись содержание религиозные (содержание религиозных учреждений и тому подобное), образовательные (финансирование образовательных учреждений, просветительских мероприятий и прочее), культурные. Еще раз отметим, что «Основы» не вторгались в сферу общегосударственного налогообложения. Это находит свое подтверждение в статье 19 раздела 7 части 1 «Основ», в которой устанавливалось дополнительное финансирование в сфере образования и религии. Так, в статье прописывалось: «Для покрытия расходов по просвещению и по религиозным делам, в соответствии с объемом доходов государства и численностью мусульманского населения, ежегодно будет выделяться определенная сумма в распоряжение центральных финансового органа мусульман Внутренней России». Исходя из содержания указанной статьи покрытие расходов происходило в виде «субвенции», то есть денежного пособия, выделяемого государством на определенный срок (согласно «Основам» – ежегодно) и на конкретные цели (согласно «Основам» – просвещение и религия).

Подводя итог вышеизложенному отметим, что понимание правовой природы национально-культурной автономии, в воззрениях политиков и юристов начала XX

в., в корне отличалось от их современных коллег. Национально-культурная автономия, в понимании татаро-башкирских правоведов, являлась одним из инструментов для обеспечения и защиты национальных прав. В тоже время защиту данных прав можно было осуществлять только посредством политических методов. Также, по сравнению с современным правовым статусом национально-культурной автономии, закрепленным законодательством Российской Федерации, ее правовой статус в «Основах» был куда более высок. Правовая конструкция национально-культурной автономии, изложенная в «Основах», представляется весьма сложной. С одной стороны, деятельность органов национально-культурной автономии не вторгалась в сферу полномочий государственной, региональной (областной) или местной власти, с другой, она осуществляла совместное с ними администрирование по вопросам, касающимся национально-культурного развития, а также защиты прав башкиро-татарского народа. Тем самым, национально-культурная автономия в правовых воззрениях татаро-башкирской национальной элиты не являлась одной из форм общественных объединений, она выступала как особое публично-правое образование.

Можно сделать вывод, что правовая природа национально-культурной автономии, как формы национального самоопределения народа, явно принижена не только в современном российском зако-

нодательстве, но и в теории государства и права. В частности, даже сам закон, посвященный национально-культурной автономии, не относится к категории «Федеральных конституционных законов». Хотя, Т.Я.Хабриева и отмечает, что вместе с общими чертами правового статуса национально-культурная автономия отличается рядом особенностей²⁵, однако во многом эти особенности заключаются в порядке создания, регистрации и учета, что направлено далеко не на отражение правовой природы национально-культурной автономии, а лишь на установление контроля и надзора за распространением и деятельностью этих самых национально-культурных автономий. Во многом это произошло из-за того, что границы правовой природы национально-культурной автономии в российском правоведении чрезвычайно сужены. Например, в энциклопедических источниках следующим образом раскрывается смысл национально-культурной автономии – это «форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям. Создается на основе добровольной самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов о сохранении самобытности, развитии языка, образования, национальной культуры»²⁶.

Сужение правовой природы национально-культурной автономии, является, в большей части, искус-

ственным, что, отчасти, вызвано стремлением разграничения ее от «национально-территориальной автономии». В значительной степени на сужение правовой природы национально-культурной автономии повлияла советская правовая мысль, исходящая из ленинского постулата: «Борьба против всякого национального гнета – безусловно да. Борьба за всякое национальное развитие, за “национальную культуру” вообще – безусловно нет»²⁷. Отрицание В.И.Лениным права за народами России национально-культурной автономии с одновременным порицанием национального гнета, выглядит, мягко говоря, нелогичным. В национально-культурной автономии большевики видели угрозу распространения социализма, так как рост национального самосознания неизбежно подавил бы любые коммунистические утопии. Эти опасения большевиков в полной мере оправдались в период Гражданской войны и последующей принудительной коммунистической идеологизации России.

Существующие в современной России национально-культурные автономии не выполняют своей главной задачи – защита прав конкретной нации в общероссийском масштабе. Также проявляется неэффективность национально-культурной автономии, как механизма консолидации разрозненных этнических групп. Справедливо отмечает Р.С.Оганисян, что в национально-культурной автономии «российские граждане в большин-

стве своем продолжают видеть в общественных организациях номинальные структуры, а не реально действующие социальные институты... Таким образом, чтобы НКА в общественном сознании заняли свое место, важно усовершенствовать правовые механизмы обеспечения их деятельности на практике»²⁸. Низкая заинтересованность национальными группами деятельностью национально-культурной автономии никак не способствует сохранению традиций, культуры и обычаев нации. В связи с этим возникает необходимость пересмотра правового статуса национально-культурной автономии.

Каждая нация имеет право на национальное самоопределение в форме создания суверенного национального государства, национально-территориальной автономии, национально-культурной автономии. Право на национально-культурную автономию не есть отрицание права на национально-территориальную автономию, а есть дополнение к праву самоопределения народа в пределах целостного государства, которое приближает страну к максимальному национальному равноправию и гарантирует недопущение дискриминации по национальному признаку, а также политических «перекосов» в национальной политике. Развитие права самоопределения народов в рамках многонационального федеративного государства, посредством создания национально-культурной автономии, несомненно, идет во благо этому государству,

так как укрепляет фундамент ее целостности в связи с ростом патриотизма, уважения и доверия народов к правящей власти, а также осознания целесообразности нахождения в составе данного государства. В этом отношении справедливо пишет Т.Я.Хабриева, что «в условиях современной России с ее очень сложным этническим составом национально-культурная автономия может стать серьезным стабилизирующим фактором развития национальных отношений»²⁹.

Следует подчеркнуть необходимость повышения правового статуса национально-культурной автономии в современном российском законодательстве, путем введения в соответствии с правовой природой данной формы национального самоопределения. Право нации на национально-культурную автономию не есть одно и то же, утрируя, что и право на защиту животных, реализуемого общественными организациями. Вследствие разнообразия общественных объединений, национально-культурная автономия не может находиться с ними на одном правовом уровне и требует однозначного законодательного пересмотра ее правового статуса. Необходимо признать верной точки зрения Е.В.Скатулиной и В.А.Овчинникова о том, что приоритетными направлениями защиты прав национальных меньшинств является расширение политического участия национально-культурных автономий в государственной и общественной жизни, а также необходимость закрепления

за национально-культурными автономиями права законодательной инициативы³⁰. Более радикальным решением проблемы повышения правового статуса национально-культурной автономии является выведение ее из категории юридических лиц, и придания ее совершенно иного правового статуса с публично-правовыми началами. При проведении подобных правовых реформ следует руководствоваться проектами и опытом организации национально-культурных автономий в 1917 г. В частности, проведенный в настоящей работе правовой анализ «Основ национально-культурной автономии» от 31 июля 1917 г., показал огромный потенциал, данного юридического документа и возможность расширения современной правовой наукой правовой природы национально-культурной автономии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Татарская энциклопедия: в 5 т. / Гл. ред. М.Х.Хасанов, отв. ред. Г.С.Сабирзянов. – Казань: Инст. татар. энциклопед. АН РТ, 2002. – Т. 1. – С. 643.
- 2 Фахрутдинов Р.Г. История татарского народа / Р.Г. Фахрутдинов, Р.Р. Фахрутдинов. – Казань: Татар. кн. изд-во, 2015. – С. 304-305.
- 3 Цаликов Ахмед. Мусульманская фракция в Учредительном собрании // 100-летие образование Татарской АССР: Сборник документов и материалов: в 3 т. / Авт.-сост. З.С. Миннуллин, науч. ред. Р.Р. Фахрутдинов, Р.Р. Хайрутдинов. – Казань: Заман, 2017. – Т. 1. – С. 216-217.
- 4 Татарская энциклопедия: в 5 т. / Гл. ред. М.Х.Хасанов, отв. ред. Г.С.Сабирзянов. – Казань: Инст. татар. энциклопед. АН РТ, 2002. – Т. 1. – С. 643.
- 5 Закиров Р.З. Татары в меняющемся мире. Очерки этнополитической истории в XX – начале XXI вв. – Казань: Татар. кн. изд-во, 2006. – С. 125-202.
- 6 Материалы и документы по истории общественно-политического движения татар (1905-1917 гг.). – Казань: КГПИ, 1992. – С. 91.
- 7 Там же. – С. 93-105.
- 8 Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. Т. 5. Российская автономия: монография. – М.: Проспект, 2011. – С. 734.
- 9 Федеральный закон от 17.06.1996 года № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.
- 10 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 11 Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. Т. 5. Российская автономия: монография. – М.: Проспект, 2011. – С. 722-724.
- 12 Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5: в 55 т. – М.: Изд-во полит. лит., 1973. – Т. 24. – С. 133.
- 13 Там же. – С. 133-134.
- 14 Кремянская Е.А. Право на использование родного языка. Опыт европейских государств как пример для использования в странах СНГ // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 1. – С. 30.
- 15 Маркаров А.Н. К вопросу о понятии и содержании языковых прав в конституционном праве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 188.
- 16 Кремянская Е.А. Право на использование родного языка. Опыт европейских государств как пример для использования в странах СНГ // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 1. – С. 28.
- 17 Додонов В.Н. Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова, А.В. Палаткин, В.П. Панов, В.Н. Трофимов. – М.: Инфра-М, 2001. – 790 с.
- 18 Маркаров А.Н. К вопросу о понятии и содержании языковых прав в конституционном праве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 188.

19 Федеральный закон от 03.08.2018 года № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 14 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5110.

20 Саматова Ч.Х. Имперская власть и татарская школа во второй половине XIX – начале XX века (По материалам Казанского учебного округа). – Казань: Татар. кн. изд-во, 2013. – С. 211-212.

21 Кремьянская Е.А. Право на использование родного языка. Опыт европейских государств как пример для использования в странах СНГ // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 1. – С. 29.

22 Устав Общественной организации «Федеральная национально-культурная автономия татар» (в редакции от 12 мая 2012 г.) [Офиц. сайт]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fnkat.tatarstan.ru/rus/docs.htm> (дата обращения: 22.12.2018).

23 Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2003. – С. 8.

24 Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. Т. 5. Российская автономия: монография. – М.: Проспект, 2011. – С. 759.

25 Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2003. – С. 59.

26 Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н.Топорнин. – М.: Юристь, 2001. – С. 599-600.

27 Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд. 5: в 55 т. – М.: Изд-во полит. лит., 1973. – Т. 24. – С. 132.

28 Оганисян Р.С. Проблемы национально-культурных организаций как элементов гражданского общества в современной России // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. – 2011. – № 3-1. – С. 304-310.

29 Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2003. – С. 18.

30 Скатулина Е.В., Овчинников В.А. Национальные меньшинства и право на национально-культурную автономию // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 4. – С. 23-31.

Сведения об авторах: Гатауллин Анас Газизович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, e-mail: anas6140@rambler.ru; Зайнутдинов Динар Рафаилович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин Казанский инновационный университет им. В.Г.Тимирязова (ИЭУП), e-mail: knight_1988@mail.ru.

Аннотация: Статья посвящена изучению правовой природы национально-культурной автономии. Посредством сравнительно-правового и историко-правового методов авторы обращают внимание на правовой статус национально-культурной автономии, заложенный в «Основах национально-культурной автономии мусульман» 1917 г., и в современной нормативно-правовой базе. В заключении предлагаются определенные способы повышения правового статуса национально-культурной автономии в российском законодательстве.

Ключевые слова: национально-культурная автономия, правовая природа, татары, башкиры, мусульмане, национальные права.

Abstract: The article is devoted to the study of the legal nature of national-cultural autonomy. Through comparative legal and historical legal methods, the authors draw attention to the legal status of national-cultural autonomy laid down in the 1917 Basics of the national-cultural autonomy of muslims and in the modern regulatory framework. The conclusion suggests certain ways to improve the legal status of national-cultural autonomy in russian legislation.

Key-words: national cultural autonomy, legal nature, tatars, bashkirs, muslims, national rights.