
Этническая статистика и российское законодательство

Валерий Степанов

Сегодня, когда предметная сфера отечественной этнологии благодаря своему разнообразию становится все менее определенной, когда ее методология и теория обретают все больше противоречий, тема общности научных интересов оказывается особенно важной. Разногласия даже по поводу того, как именно следует называть научную дисциплину, не перечеркивают общего стремления исследователей хранить и культивировать "этнографическую мысль", сохраняя базовые источники знаний. Однако в современных условиях это делать все труднее. Еще большие препятствия видятся в будущем из-за ограничений, как это ни парадоксально, информационного характера. В этих ограничениях не последняя роль принадлежит законодательству, которое – теперь и в России – развивается в сторону усиления контроля исследований частной жизни. Пока что закон не препятствует напрямую этнографическим изысканиям, но это лишь вопрос времени. В отношении же столь важного для нашей науки источника, как этническая статистика, вопрос практически решен: такого источника, плох он или хорош, в России, вероятно, вскоре не будет. Во всяком случае, именно этому способствуют события последних 5-7 лет.

Чтобы стать современной, российская система этнического учета населения, безусловно, нуждается в изменениях. И она меняется: данные о национальности исчезли из персональных документов, прежде всего, из паспорта гражданина¹, сама система учета стала мягче, не обязывает людей давать о себе сведения. Если в 1980-е годы даже в российской глубинке при посещении в гостиницу требовалось в "гостевом" листе указывать не только свое "ф.и.о" и данные о прописке, но и "национальность", то в 1990-е годы такая практика постепенно сошла на нет. Если в советское время люди, желающие зарегистрировать или расторгнуть брак, в обязательном порядке вписывали в бланк заявления "национальность" (а в отдельные годы

¹ С 1997 г. в Российской Федерации действует гражданский паспорт, в котором отсутствует графа "национальность".

требовалось указать еще и родной язык), то теперь соответствующую графу, которая, правда сохранилась, заполняют по желанию². То же в отношении регистрации усыновления, установления отцовства, перемены имени. То же при заполнении личного листка по учету кадров при приеме на работу. То же при заполнении учетных документов при смене места жительства. По свидетельству представителей Росстата³, в начале 2000-х годов сведения о национальности мигрантов в талонах статистического учета заполнялись в целом по России не на 98-100% , как это было раньше, а максимум на 85%⁴. При этом в отдельных регионах статистический учет этнического состава мигрантов практически прекратился уже во второй половине 1990-х.⁵

Вместе с исчезновением "паспортной национальности" постепенно исчезает и статистический учет национальностей в сфере демографического движения. Если при регистрации рождений фиксирование национальности родителей еще продолжает производиться⁶, то при регистрации смертей заполнение соответствующей графы во многих случаях оказывается невозможным⁷.

² При оформлении совместного заявления о заключении брака лица указывают национальность по желанию. Точно так же по их желанию в запись акта о заключении брака вносят сведения о национальности. Реальная практика такова, что, если в заявлении национальность указана, то она автоматически вписывается работниками загса в акт о заключении брака. Соответственно, в свидетельстве о заключении брака, выдаваемого супругам, значится национальность каждого. Аналогично осуществляется заполнение соответствующих граф при оформлении расторжения брака.

³ Федеральная служба государственной статистики (Росстат) РФ.

⁴ Из доклада заместителя начальника Управления статистики населения Л. М. Ерошиной на демографической секции в ООН в 2004 г.

⁵ Примером является Кабардино-Балкария, где текущая статистика, построенная на сборе персональных данных, уже в течение 10 лет не дает представления о национальности людей, покидающих республику. См. об этом: Аккиева С. Кабардино-Балкарская Республика. Модель этнологического мониторинга (ред. Степанов В. В.). М.: ИЭА РАН, 1998.

⁶ По желанию заявителя в государственной записи акта о рождении может быть указана национальность родителей, и также по желанию эта запись может быть внесена в свидетельство о рождении.

⁷ До конца 1990-х, пока паспорта советского образца не были заменены на новые, национальность умерших фиксировалась в обязательном порядке. Но теперь ее указывают лишь в том случае, если она указана в документе, удостоверяющем личность умершего. А таковых сведений в этих документах, как правило, нет.

Вместе с тем, не исчезла графа "национальность" при заполнении правоохранительными органами документов на персону. Хотя данный вид статистики по своему типу относится к закрытым источникам информации, и соответствующие сводные данные не подлежат обработке органами государственной статистики (и не направляются к ним), все-таки существование этого варианта учета национальностей следует признать. Правоохранительными органами производятся и иные формы учета национальностей. Например, в гостиничном хозяйстве Москвы региональным законом предусмотрена норма, согласно которой, в так называемом паспорте безопасности каждого гостиничного предприятия, по согласованию с МВД и ФСБ могут значиться сведения о национальности гостиничного персонала⁸. "Милицейский" учет национальностей не имеет всеобщего (тотального) характера, но, тем не менее, на основе его данных стражи правопорядка осуществляют свою деятельность, приходят к определенным умозаключениям и вырабатывают концепции⁹.

В России сохраняется и система персонального жилого учета, согласно которой в домовую книгу (в сельской местности – в похозяйственной книге) записывается национальность каждого человека, проживающего в определенном жилом строении. Исключением являются новорожденные. Их графа о национальности в течение нескольких лет может оставаться пустой.

Сохраняется на протяжении многих десятилетий практика статистического учета малочисленных национальностей, проживающих в северных и аналогичных по суровости климатических условий регионах. Не все, но многие группы обрели статус патронируемых еще в советский период. На нынешнем этапе список коренных малочисленных народов (КМНС) существенно увеличен, но он так и не охватил всю совокупность этнокультурных сообществ северян. Статистический учет КМНС производится Росстатом средствами текущей статистики с применением устаревших методов – практики похозяйственной регистрации, фиксации состава работников предприятий, учета состава школьников. Все более и или менее современные вари-

⁸ См.: Раздел III.2., пункт 2.5. Инструкции по разработке паспорта антитеррористической защищенности и техногенной безопасности предприятиями гостиничного комплекса города Москвы / Приложение к распоряжению Правительства Москвы от 15 ноября 2006 г. N 2335-РП.

⁹ Например, представление о существовании "этнической преступности".

анты сбора статистических данных, такие, в частности, как анализ бюджетов семей, не применяются в отношении КМНС.

В послесоветский период в России законодательно определен перечень не только малочисленных северных национальностей, но вообще малочисленных национальностей, получивших статус коренных малочисленных народов (КМН). Законодательно определен критерий численности, согласно которому конкретная категория населения наделяется указанным статусом и на этой основе приобретает право на поддержку со стороны государства. Но, хотя законодательному нововведению уже более десяти лет, современная система государственного статистического учета не предусматривает специального подсчета национальностей, наделенных статусом КМН.

Существует еще ведомственная статистика, которая в какой-то мере, причем весьма слабой и чаще всего некорректной, производит учет отдельных категорий населения по их этнокультурной принадлежности. В Министерстве образования еще с советских времен существовала практика сбора статистических сведений о так называемых национальных языках обучения. Но как общероссийская система учета она пришла в упадок и поддерживается лишь в некоторых российских регионах, прежде всего в поволжских республиках.

Краткое описание этнической статистики в России приведено здесь для того, чтобы показать: никакой другой статистический источник о национальностях не может сравниться с всероссийской переписью населения и, более того, рассматриваться в качестве ее альтернативы.

Общегосударственная перепись населения, осуществленная в 2002 году, включала целый блок задач, отвечающий нуждам этнической статистики. Это, конечно, прямой вопрос о национальности, вопросы о языке, о гражданстве, сведения о демографических параметрах населения, данные о миграции и др.

Будущая перепись населения – под запретом?

В настоящее время происходит подготовка к проведению второй послесоветской переписи населения¹⁰, которая намечена на 2010 год. Причем подготовка уже вступила в свою активную фазу, поскольку в

¹⁰ Следует уточнить, что кроме Всероссийской переписи 2002 г., которая носила сплошной характер, в 1994 г. была проведена так называемая микроперепись, охватившая лишь 5% населения страны.

2008 году проводится пробная перепись. В связи с этим Росстатом производится доработка ее программы. Важнейший предмет обсуждения – содержание переписной анкеты и значащихся в ней формулировок. Вновь возникла тема правомерности и допустимости вопросов о национальности и языке.

Еще в период подготовки переписи 2002 года статистическое ведомство сталкивалось с обвинениями во вторжении в частную жизнь. Перепись, мол, противоречит Конституции, прежде всего положениям о праве на неприкосновенность частной жизни (статья 23). Руководству Госкомстата в тот период удалось убедить власти и общественность, что закон в ходе переписи не нарушается, т. к. сведения собираются для массовой статистической обработки, а не с целью получения и хранения информации о каждом человеке в отдельности. Более того, собранные переписью сведения обезличиваются¹¹. Но в настоящее время, для осуществления следующей переписи, этих аргументов недостаточно. Дело в том, что нормы российской Конституции, регламентирующие сбор и хранение информации о персоне, получили свое развитие в новом федеральном законе.

В 2006 году принят федеральный закон "О персональных данных"¹². В этом нормативном правовом акте сказано, что к 2010 году (а именно на этот срок запланирована следующая всероссийская перепись населения) все информационные хранилища индивидуальных данных должны соответствовать определенным требованиям. Какие же это требования?

Противники проведения переписи усмотрели, что законом ограничивается сбор, обработка и хранение персональных данных, и под этими данными понимаются любые сведения, относящиеся к физическому лицу. Речь идет не только о таких параметрах, как имя, год рождения, но и семейное положение, образование, профессия и проч.

В новых правовых условиях заявления самого статистического ведомства об обязательности переписи (прошлая перепись была добровольной) и о том, что все жители страны подлежат учету, делают

¹¹ См. подробнее: Степанов В. В. Российская перепись 2002 года: пути измерения идентичности больших и малых групп. Серия "Исследования по прикладной и неотложной этнологии" (Тишков В. А. (ответ. ред.), Лопуленко Н. А., Мартынова М. Ю.), вып. 145. М.: ИЭА РАН, 2001.

¹² Закон Российской Федерации "О персональных данных" от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ.

общественные дебаты неизбежными. А деловые предложения, помещенные Росстатом на своем интернет-сайте, например, призыв участвовать в подготовке переписи к "представителям бизнеса и другим пользователям информации", могут быть обращены в общественной полемике против статистиков.

Организуя прошлую перепись, государственная статистика, дабы избавиться от обвинений во вторжении в частную жизнь, выдвинула встречный аргумент: персональные анкеты заполняются только на этапе первичного сбора информации. Это-де нужно для проверки полноты и точности сведений, а впоследствии данные обезличиваются (т. е. превращаются в бесфамильные и безадресные) и агрегируются в сводные таблицы, причем обработанные опросные листы подлежат уничтожению. Но теперь подобные аргументы утратили почву, ведь в новом законе специально сказано, что обезличивание данных, и даже уничтожение их – это все та же деятельность с персональными данными, и она подлежит регламентации.

Казалось бы, какие могут возникать юридические препятствия, если собранные во время переписи сведения в процессе их обработки утрачивают привязку к физическому лицу и обобщаются в итоговые таблицы? Тем не менее, федеральный закон настаивает на том, что использование персональных данных – это любые действия, которые "порождают юридические последствия", либо "как-то затрагивают" права и свободы "субъекта персональных данных", а если не их самих, то – "других лиц". Это значит, что, руководствуясь новым законом, даже тот, кто не принял участия в переписи, может обратиться в суд с жалобой на "неверные" результаты.

Сбор сведений о человеке, как написано в документе, должен соответствовать "законности целей", а сведения обязаны быть достоверными и вместе с тем – не избыточными. Отсюда следует, что Росстату необходимо привести веские аргументы, для каких именно целей осуществляется сбор персональных сведений, в частности, данных о национальности людей. Следует также убедить законодателя и общественность, что вопрос в переписи о национальности не является избыточным. И нужно доказать недоказуемое: что такие сведения – полностью достоверны.

Хочешь указать национальность – предъяви паспорт...

Ключевым моментом в претензиях противников переписи является 6-я статья обсуждаемого закона. В ней сказано, что у человека, о котором записывают персональные данные, предварительно требуется получить согласие, причем согласие должно быть в письменной форме.

С точки зрения юридических консультантов Росстата, поборников законности переписи, не где-нибудь, а непосредственно на опросном бланке, рядом с графой "национальность" статистики должны предусмотреть место для паспортных данных опрашиваемого, а также место для слова "согласен" и личной подписи. Технически такое требование нереализуемо, ведь каждый квадратный сантиметр переписного листа используется именно для опроса, а неэкономный вариант приводит, с учетом масштабов страны, к огромным денежным затратам. Но главное, этими "паспортными данными" и "подписями", порождающими предубеждение населения, будет перечеркнута сама перепись. Принцип доверия к опрашиваемому лицу (а этот принцип основан на том, что человек дает ответы без предъявления документов) окажется нарушенным.

Более того, предлагаемое консультантами "соглашение" не согласуется с цитируемым законом. Этот правовой документ требует большего – не только паспортных сведений о физическом лице, которому задают вопросы, но и его адреса (а применительно к переписи – это полное нарушение принципа конфиденциальности). Еще требуется указать, для каких именно целей опрашиваемый согласен предоставить о себе сведения и даже – какие действия будут применены к этим сведениям. Получается, что нужно впечатать в опросный лист чуть ли не всю программу статистической обработки переписных данных! И еще нужно обязательно указать срок, на какой персональные данные предоставлены, а также... "порядок отзыва" сообщаемых о себе сведений.

Основной камень преткновения на пути переписи содержится, по мнению ее противников, в статье 10, где перечислены запретные для сборщиков информации темы. Это – данные, касающиеся "расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни".

В ноябре 2006 года на совещании, посвященном подготовке переписи 2010 года, проходившем в Москве в здании Росстата, некоторые специалисты настаивали на том, что перепись вообще не должна

содержать вопросы о национальности. Это, мол, дорого, неэффективно и "можно выяснить социологическими методами". Но, следует заметить, что, если обсуждаемый закон в своей статье 10 запрещает переписчикам задавать вопросы о национальности, то уж тем более он лишает социологов возможности легальной работы на этом поприще. Кстати, большая часть социологических опросов станет бессмысленной, если потребуются предварительно собирать у респондентов паспортные данные и согласие отвечать. А еще упомянутая статья подрывает саму основу такой академической науки как этнология. Эта дисциплина базируется на полевых изысканиях, которые представляют собой текстовые, фото и видеозаписи о конкретных людях. Такие исследования строятся на взаимном доверии исследователя и информанта, и использование каких-либо "паспортных соглашений" тут неприемлемо.

Вернемся, однако, к закону. Если с запретом вопросов о религии и философии в целом можно согласиться, то вето на вопросы о здоровье ставит попросту в тупик. Как в таком случае может работать медицина? Что, регистрационные карточки в поликлиниках и больницах тоже противозаконны? И вот тут становится понятно, что федеральный закон о персональных данных просто не может быть таким... неумным и прямолинейным. Ясно и то, что поборники защиты прав на неприкосновенность частной жизни лукавят в отношении переписных данных.

Поскольку в статье 10 нет запрета на сбор таких параметров как пол, возраст, образование, владение языками, профессия и проч., то, кроме вопросов о национальности, перепись представляется абсолютно законным актом. Дело в том, что нормативный пункт о необходимости получения от физического лица письменного согласия о фиксации сведений о нем, указанный в статье 6, предусматривает и случаи, при которых такового согласия не требуется. Среди них – "обработка персональных данных <...> для статистических или иных научных целей при условии обязательного обезличивания персональных данных" (п. 2.3). И второй случай, который целиком соответствует переписной ситуации – когда "обработка персональных данных осуществляется на основании федерального закона" (п. 2.1).

Очевидно, что, как и перепись 2002 года¹³, новая всероссийская перепись будет предваряться специальным общероссийским законом.

Как быть с запретом на вопрос о национальности

Не нужно быть юристом, чтобы не заметить в статье 10, которая налагает запрет на выяснение расовой или национальной принадлежности, наличие списка исключений, отменяющих указанный запрет. В частности, он не действует, если "обработка персональных данных осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о безопасности". И значит, следует выяснить, соответствует ли целям сохранения "безопасности" предоставление органам государственного управления переписных данных об этническом составе населения России.

Прежде всего, что входит в понятие "законодательство о безопасности"? В России с 1992 года действует федеральный закон "О безопасности"¹⁴, не единожды подвергавшийся уточнениям. Последняя поправка датирована 2006 годом и по календарному сроку совпадает с принятием обсуждаемого документа. Так вот, в законе о безопасности сказано, что он закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. Под *безопасностью*, закон понимает состояние защищенности от внутренних и внешних угроз жизненно важных интересов личности, общества и государства. А что же такое "важные интересы"? Согласно закону – это такие потребности, удовлетворение которых "надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития". В документе также дано определение понятия "угрозы безопасности", как причины, создающей опасность жизненно важным интересам личности, общества, государства. Заметим: требуют защиты жизненные интересы личности, т. е. речь идет не только о преодолении препятствий удовлетворения витальных потребностей человека, но и обеспечении его духовных и культурных нужд.

¹³ Закон Российской Федерации "О всероссийской переписи населения" от 25 января 2002 года N 8-ФЗ.

¹⁴ Закон Российской Федерации "О безопасности" от 5 марта 1992 года N 2446-1 (в ред. Закона РФ от 25.12.1992 N 4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.1993 N 2288, Федеральных законов от 25.07.2002 N 116-ФЗ, от 07.03.2005 N 15-ФЗ, от 25.07.2006 N 128-ФЗ).

Уже эти определения дают основание утверждать, что культурные и языковые особенности персоны, группы и общества являются важнейшим источником их существования и развития и поэтому должны учитываться в государственном управлении. А, как известно, для нормального управления необходима информация... Не пустой фразой представляется положение закона, согласно которому, среди основных объектов безопасности числятся не только "личность - ее права и свободы", но и "общество - его материальные и духовные ценности".

Какие механизмы безопасности предусмотрены законом? Оказывается, для этих целей "разрабатывается система правовых норм, <...> определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления, <...> формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью". Значит, запрет на изучение культурного многообразия российского общества, если бы он действовал, породил бы, по меньшей мере, недоумение. Именно на данных переписи (а на чем же еще?) может базироваться система принятия решений органов государственной власти, равно как и "контроль их деятельности".

Кстати, законодательством предусмотрено, что в обязанности такого конституционного органа, как Совет безопасности РФ, возглавляемый российским президентом, входят вопросы, связанные с обеспечением безопасности не только государственной и экономической, но и общественной. И, кроме того, обязанностью этого органа является прогнозирование и предотвращение чрезвычайных ситуаций. Неслучайно, например, при подготовке плана своей работы в экономической и социальной сфере на 2007 год. Совбез запрашивал рекомендации Института этнологии и антропологии РАН: этническая тематика для управления государством важна.

Существует еще один правовой документ, на который следует обратить внимание в связи с переписью: Концепция национальной безопасности РФ¹⁵. В нем говорится, что национальная безопасность Российской Федерации – это "безопасность ее многонационального народа". В Концепции обозначена необходимость "обеспечения гра-

¹⁵ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. N 1300 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. N 24).

жданского мира и национального согласия", "нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий - социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма". Еще одна характерная цитата из этого документа: "*Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов*". Среди главных задач особое внимание отведено "противодействию экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств". И еще сказано о необходимости "сближения интересов населяющих страну народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, проведения ответственной и взвешенной государственной национальной и региональной политики". Это, как указано в документе, "позволит обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу внутренней государственной политики, обеспечивающей развитие Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства".

Согласно отечественному законодательству (в частности, статье 3 закона о безопасности) именно характер угрозы определяет содержание упреждающей деятельности. Отсюда со всей очевидностью следует, что отказ от проведения переписи или проведение ее в неудовлетворительной форме является шагом в сторону нарушения российского законодательства о безопасности.

Чем еще, помимо юридических несоответствий, чреват отказ от переписи, или проведение переписи без вопросов о культурном и языковом разнообразии? Отсутствие указанной переписной информации не позволяет эффективно осуществлять профилактику экстремизма и ксенофобии на этнической почве, не позволяет адекватно планировать и осуществлять этническую политику, выполнять международные обязательства, например, обязательства по соблюдению прав этнических меньшинств. Отсутствие указанной статистической информации не позволяет выполнять ряд федеральных законов, а в их числе – правовые документы о коренных малочисленных народах (КМНС). В Российской Федерации, согласно правительственному списку, учтено 40 национальностей, обладающих статусом коренных

малочисленных народов. Заметим особо: нормы о КМНС опираются на статистические сведения о демографической численности этих национальностей. Без этой информации, не только для КМНС, но и в отношении множества иных категорий населения, трудно осуществлять планирование и управление в сфере образования, культуры и информации. А просчеты государства в этих сферах служат поводом общественного недовольства и снижения общегражданской лояльности. Следует также напомнить, что отсутствие указанных статистических данных не позволяет эффективно планировать работу органов правопорядка и органов занятости в решении проблем этнических аспектов преступности, этнических аспектов безработицы и социальной депривации.

В научно-прикладной сфере отсутствие переписных данных об этническом составе населения повлияет на качество прогнозов государственной важности – демографических, миграционных. Ошибочность таких прогнозов оказывает непосредственное воздействие на состояние безопасности страны.

Нельзя забывать, что сбор сведений об этническом составе населения страны имеет огромное идеологическое значение, поскольку российское государство, согласно действующей Конституции, является федеративным.

Новый запретительный закон – не вполне правовой...

Дело в том, что и сам федеральный закон о персональных данных вступает в некоторое противоречие с российской Конституцией. Оговаривая возможность сбора и накопления персональных сведений, так сказать, без разрешения самих персон, этот закон как бы упускает из виду положение статьи 24, пункт 1 Основного Закона, в котором недвусмысленно сказано: "Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются". Имеется также и такое положение: "Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам" (статья 21, пункт 2). Причем оба цитированных положения не могут быть отменены любым федеральным законом, ведь в Конституции специально подчеркивается, что даже при введении чрезвычайного положения, когда накладывается ряд ограничений на права и свободы, то и в этом случае ряд статей с указанием прав не может быть отменен. Среди них - указанные статьи.

А вновь принятый закон содержит положения, которые как раз отменяют указанные конституционные нормы... Впрочем, следует ли использовать данный аргумент для доказательства легитимности будущей переписи – это решать Росстату.

Новый федеральный закон, защищающий права на неприкосновенность частной жизни, не является препятствием для переписи. Напротив, требуя повышенного внимания и уважительного отношения к опрашиваемым людям, закон должен благоприятно сказаться на программе и методике переписи, поскольку организация этого всероссийского опроса, как вся система этнической статистики, действительно нуждается в приведении в соответствие современным требованиям.

Следует, правда, учесть, что преодоление юридических коллизий требует значительного времени, и, хотя до переписного срока еще несколько лет, все основные правовые вопросы необходимо решать уже сейчас. На октябрь 2008 года запланирована пробная перепись, без которой основную перепись осуществить невозможно. Во время пробного опроса предполагается учесть 300 тыс. человек, и очень важно, чтобы этот крупный социальный проект не породил общественные конфликты.