

Л. А. Кутилова

ЭВОЛЮЦИЯ ИДЕИ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В XIX В.

Первые попытки признания прав меньшинств были предприняты еще в XVI в. в эпоху Реформации, когда религиозные группы, например, гугеноты во Франции, получили защиту со стороны государства. Так, Нантский эдикт регламентировал особый статус протестантского меньшинства, которое пользовалось гражданской правоспособностью, имело возможность создавать свои школы и суд. Всем гражданам государства независимо от религиозной принадлежности было предоставлено право занимать общественные должности. Последующее время - XVII - XVIII вв. - перевело защиту прав религиозных меньшинств в ранг межгосударственных отношений, поскольку стремление защитить религиозные меньшинства становилось в ту пору нередко предлогом для вмешательства в дела другого государства. Эта практика Англии, Голландии, Швеции, Пруссии заставила целый ряд государств при передаче своих прежних территорий и подданных, проживающих на них, под юрисдикцию другого государства настаивать в договорах на специальных обязательствах недискриминации религиозных меньшинств. Оговаривалось право свободно исповедовать свою веру, совершать обряды, исполнять религиозные требы.

В XIX в. происходит определенная эволюция в политике государств, когда речь заходит об обязательствах, касающихся меньшинств. Европейская международная политика этого времени дает много примеров договоров, трактатов, конвенций по защите прав религиозных меньшинств. Однако важным становится тот факт, что впервые в документах начинают упоминаться и этнические меньшинства. Они, наряду с религиозными, становятся объектом охраны. Обязательства в отношении меньшинств носили, как правило, принудительный характер, что вполне понятно они фиксировались в договорах, завершавших тот или иной военный конфликт и устанавливающих новый территориальный порядок. Так, ст. 1 Заключительного (Генерального) акта Венского конгресса устанавливает, что поляки, после раздела Польши ставшие подданными России, Австрии и Пруссии, получают специальные институты, которые будут призваны обеспечить сохранение их национальной самобытности [1]. Кроме того, проблема меньшинств на протяжении всего XIX в. была тесно связана с восточным вопросом. Политический и экономический упадок некогда Блистательной Порты позволил великим державам возродить практику вмешательства во внутренние дела государства с целью принудить последнее уважать христианскую религию и права подданных-христиан. Европейские государства обратились к практике установления системы международных гарантий для защиты национальных и религиозных меньшинств.

Однако говорить о складывании системы защиты прав меньшинств в XIX в. еще не приходится, можно говорить лишь о прецедентах, которые были возможны вследствие урегулирования какого-либо государственного противостояния или стали следствием экономического и политического упадка мощного прежде государства, когда речь идет об Османской империи. С другой стороны, именно в XIX в. великие державы неоднократно продемонстрировали, что возникновение новых государств и их признание (Греции, Сербии, Болгарии и др.) вполне может быть оговорено некоторыми условиями, в числе которых недискриминация отличного от основного по каким-либо признакам населения. К числу особо охраняемых прав и предоставляемых возможностей в первую очередь относились свобода вероисповедания, а впоследствии сохранение национальной самобытности и даже (в случае с Польшей) языковая обособленность. Таким образом, уже тогда начинает формироваться убеждение, что меньшинственное население имеет естественное право исповедовать свою веру и сохранять свою национальность, отличные от религии и национальности основного населения страны, и эту возможность нужно защищать от посягательств власти.

Безусловно, в самом факте установления этих положений слышатся отзвуки принципов Великой французской революции и теории неотчуждаемых естественных прав. Первая французская Конституция, принятая Национальным собранием 3 сентября 1791 г., уже декларировала свободу и равенство людей в правах от рождения, обеспечение естественных прав человека утверждала в качестве основной цели каждого государства и определяла, что источником суверенитета выступает нация. В документе предполагалось, что права и свободы присущи только индивиду, принадлежащему к конкретной нации. Следовательно, Конституция закладывала основы принципа самоопределения народов, исходя из естественного права человека, данного ему от рождения.

Вместе с тем внутригосударственное законодательство также начинает обращать внимание на меньшинства. Важным стал 1848 г., когда национально-освободительное движение усилилось в целом революционными настроениями в Европе. Без сомнения, самым показательным примером в этом плане следует считать Австро-Венгрию, которую нередко называли «лоскутной», желая подчеркнуть многообразие ее этнического состава. Краеугольным камнем в национальном движении Австро-Венгрии стал вопрос о языке, который выступал в качестве одного из главных критериев принадлежности к этносу.

Революция 1848 г позволила чехам, например, добиться от короны обещания признать равноправие их языка с немецким в школе, суде и администрации в Чехии, Моравии и Силезии. Была создана специальная комиссия под руководством П.И.Шафарика для проведения формообразующей работы в области языка, выработки его делового, научного, политического стилей, юридической терминологии. Подобная работа стала возможной при опоре на достижения предыдущих лет национального возрождения, первыми ласточками которого были представители романтического направления - историки, филологи, писатели. Так, И. Добровский написал историю чешского языка и составил чешскую грамматику, тот же Шафарик в 1826 г. издал «Историю славянского языка и литературы». В 1836 г. вышел первый том «Истории Чехии» выдающегося деятеля славянского возрождения Ф. Палацко. Казавшийся забытым «крестьянский язык» получил вторую жизнь, на его основе должны были развиваться наука и культура. Подобная программа получила поддержку всех слоев чешского общества, поскольку наряду с понятиями «свобода», «традиции» язык воспринимался важнейшим атрибутом этничности.

В годы революции шел процесс соединения национально-романтической программы с политической: вырастают лозунги автономного существования, особых прав на своей национальной территории. После введения дуализма (создания в 1867 г. дуалистического Австро-Венгерского государства) чехи заняли особо непримиримую позицию, настаивая на таком же положении, что и Венгрия. Усиление федералистских настроений в чешской национально ориентированной среде привело к требованию особого статуса и для чешских земель - предполагалось короновать императора чешской королевской короной. Однако в чешском национальном движении явственно чувствуется преобладание исторического принципа. Так, Ф.Палацкий выступал за федерацию групп земель на основе исторического права. Вместе с тем содержание последнего было тесно связано с национальными стремлениями чехов, поскольку Палацкий вел речь о возрождении национального чешского государства в рамках империи.

С точки зрения автономизации и признания за народами Транслейтании (Венгрии) прав «национально-политического существования» выступали лидеры сербского национального движения. Настаивая на восстановлении сербской автономии с преобладающим сербским населением и официальным сербским языком, они готовы были в то же время признать право употребления других языков в администрации несербских общин. Программа либеральной Национально-свободолюбивой партии во главе с лидером национального сербского движения С.Милетичем в 1869 г. зафиксировала требование разграничения комитатов с учетом национального состава, признания прав национальных языков в общинах, комитетах, парламенте, в системе просвещения, право народов на автономное управление просветительскими учреждениями. Сербь настаивали на создании особого учреждения - собора, который бы не только выбирал сербского воеводу, но и распоряжался церковно-школьными делами и национальными фондами. Причем собор предлагалось составить из представителей всего сербского населения империи и других национальностей автономии. Таким образом, предполагалось соединение территориального и этнического начал, обеспечение языковых и культурных прав для групп меньшинств и в то же время упрочение сербских связей в пределах всей империи, то есть своего рода экстерриториальность в конструировании автономии. Из сочетания принципов национально-территориальной и культурно-национальной автономии исходили предложения знаменитого венгерского общественного и политического деятеля Л.Кошута, находившегося в эмиграции, о решении национального вопроса в Транслейтании.

Важным следствием революционных событий 1848-1849 гг. стало то, что национальности, населяющие монархию, получили возможность сформулировать свои национально-политические требования не только в политических программах, но и в конституционных документах. Хотя большинство из них так и не было принято в качестве основного закона, конституционные проекты показательны как пример эволюции национальных требований. Так, Крезмирская конституционная комиссия выработала проект конституции, согласно которому при разделении провинций на округа необходимо было по мере возможности принимать во внимание этническую принадлежность населения. Крезмирский рейхстаг начал работать в октябре 1848 г. и пытался преобразовать Австро-Венгрию в союзное государство - федерацию национальных областей. Национальные проблемы на этом этапе пытались решить через размежевание и создание однопациональных регионов. Разрабатывались и другие проекты, например, славянских представителей, в которых деление на коронные земли было отброшено, но предполагалось создать пять национальных областей, которые и образовали бы федеративное государство - Немецкая Австрия, Чешская Австрия, Словенская Австрия, Итальянская Австрия, Польская Австрия. Каждая из частей государства должна была получить собственное законодательство и управление.

Окончательный вариант Крезмирской конституции не принял эту идею, но настаивал на территориальном разграничении коронных земель по национальному признаку с возможно большим приближением к национальной однородности. Способ кажется вполне оправданным и простым, но если бы можно было действительно провести национально-территориальную разверстку и устранить текучесть национальных границ. Индустриальная эра покончила с натуральным хозяйством и увеличила мобильность

населения, вырос уровень миграций. Урбанизация также изменила национальный состав территорий, он перестал быть однородным. Реальностью становится национальная дисперсность: движение населения неумолимо. Однако в XIX в. еще господствовал территориальный принцип, и убежденность в возможности решить национальные проблемы именно таким способом - через создание территориально-национальных единиц - была характерным признаком времени.

Большинство проектов и программ остались на бумаге, реальностью в Австро-Венгрии второй половины XIX в., как уже отмечалось, стала конституция 1867 г., которая установила равноправие языков, но не во всей империи, а в каждой из разнонациональных и разноязычных территорий. Речь шла о так называемых исторических землях, бывших частью монархии, - о 17 коронных землях, представленных в рейхсрате [3]. Признав в качестве объектов государственной политики исторические (коронные) земли, конституция не признала народностей в качестве субъектов права. Следовательно, нации в государстве не представляли собой организации, общности населения, правового целого и потому не обладали правоспособностью как коллективные индивидуальности, как публично-правовые корпорации, которые могли бы иметь права и совершать действия с юридическими последствиями.

Как полагают некоторые историки и правоведы (среди них - корифеи националогии О.Бауэр, К.Реннер (Р.Шпрингер) и др.), именно это обстоятельство - отсутствие юридической регламентации прав национальностей как коллективных индивидуальностей, внимание исключительно к историческим землям - послужило источником последующей многолетней борьбы национальностей, которая, по словам Р.Шпрингера, приняла перманентный характер [4]. Многочисленные критики этого 19 параграфа австрийской конституции (в том числе уже упомянутые австро-марксисты) обращали внимание именно на это положение, утверждая, что право может иметь лишь субъект права, а право не имеющее субъекта, не реализуется и не защищается, а потому является не правом, а пожеланием. Автономные же права в Австро-Венгерской конституции были закреплены именно за землями, а не за народностями.

Другие исследователи придерживаются противоположных взглядов. Так, по мнению М.Лазерсона и Б.Плетнева, параграф 19 наоборот явился «первым законодательным признанием персонального принципа в международном праве, признанием нации как коллективного субъекта права» [5]. Они подчеркивают, что в конституции 1867 г. нашли признание именно австрийские национальности как таковые, а не территории или коронные земли, что особенно важно, поскольку в Австро-Венгрии существовали национальности, не только не имеющие своих коронных земель, но и находящиеся на положении «неисторических», подчиненных и непризнанных (например, евреи или украинцы).

Однако, с другой стороны, тот же М.Лазерсон признает, что рассматриваемое конституционное положение являлось лишь положительно-правовой декларацией, поскольку реально в Австрии власть покоилась именно на территориальном принципе. Как представляется, толкование и Лазерсоном и Плетневым смысла параграфа 19 австрийской конституции слишком расширительно, сформулированная общо и обтекаемо, она не давала повода к рассмотрению в качестве носителей прав национальности как коллективной индивидуальности и субъектов права. Кроме того, теоретические положения конституции серьезно расходились с реальной политикой в государстве: национальная борьба буквально парализовала общественную и политическую жизнь Австро-Венгрии. Национальный вопрос стал не просто самым актуальным, но с каждым годом становилось ясно, что от его разрешения зависит само существование государства. Именно национальные противоречия, разрастающиеся как ком с середины XIX в. в связи со становлением национального движения в качестве политической силы, и похоронили лоскутную монархию в начале XX века.

Актуализация национальных проблем заставила политические силы заинтересованных стран обратить внимание на теоретическую разработку национальной проблемы, в том числе проблему защиты прав национальных меньшинств. Неудивительно, что более всего на этом поприще работали австрийские политические лидеры - социал-демократы К.Реннер (Р.Шпрингер), К.Каутский, О.Бауэр, а также югославы (и политики, и общественные деятели).

Так, уже в 1860-е годы словенские общественные деятели и публицисты неоднократно выступали с идеей о том, что национальные дела должны быть переданы в руки специальных национальных учреждений, отделяясь от чисто административных дел, а права словенцев особо должны быть обеспечены там, где они проживают в меньшинстве, речь, по существу, впервые шла о культурно-национальной автономии. Программа Маяра Зильского предусматривала параллельное управление для решения национально-культурных проблем, формирование общин по национальному признаку (по примеру церковных общин), рассмотрение национальных дел в национальных куриях. При этом каждая нация решала бы только свои собственные дела. Посредниками в отношениях с центральной властью и между национальными общинами должны были выступать специальные гофканцелярии.

Австрийские русины (украинцы), как и словенцы, проживая в нескольких провинциях и нигде не будучи в большинстве, выдвинули программу культурной автономии, автором которой стал известный

политический деятель закарпатских русинов А.Добрянский. Он утверждал, что «народы ... призваны в качестве корпораций единственно к развитию своего языка и народности, следовательно, к деятельности на культурном поприще, и ... в этом отношении каждый народ предоставлен своим собственным силам ...» [6].

Наиболее полные и развернутые варианты национально-культурной (национально-персональной) автономии представили австрийские социал-демократы. Не социалистическая идеология, и не запросы социалистического движения, а именно реалии национальной борьбы в Австро-Венгрии заставили австромарксистов сосредоточить внимание не только на классовых проблемах, вопросах пролетарского единства и защиты прав пролетарского большинства, но и на национальной теме. Ведь до этого далее туманного неопределенного лозунга о праве народов на самоопределение идеологи социалистического движения не шли. В 1898 г. один из лидеров югославянской демократии, в 1905-1911 гг. редактор газеты ЮСДП «Красное знамя», Кристан опубликовал несколько статей по национальному вопросу, в которых представил свой вариант защиты прав народов, оказавшихся в меньшинстве на территории проживания. Он подчеркивал, что нельзя отождествлять национальный вопрос с территорией, поскольку Австро-Венгрия - полиэтничное, кроме того, чрезвычайно смешанное в национальном плане государство, поэтому «каждый народ должен создать свое единое культурное целое вне зависимости от того, где живут его члены» [7].

Брюннский съезд социал-демократии Австро-Венгрии, состоявшийся в сентябре 1899 г., стал в этом отношении поворотным событием. Рассматривая национальную проблему как вопрос институционального порядка, от которого зависит само существование государства, съезд высказался, во-первых, за преобразование Австро-Венгрии в федеративное государство отдельных национальностей - не исторических земель, не территорий, а именно национальных общностей. Во-вторых, на съезде прозвучала тема национальных меньшинств, причем в докладе по этому поводу подчеркивалась мысль, что представление о необходимости защиты прав меньшинств является верным, но не исчерпывает проблемы, так как только охрана меньшинств от внешних посягательств (будь то власть или национальное большинство) недостаточна для свободного национального развития, за меньшинствами должны быть признаны определенные права и полномочия. Наиболее полно тема национально-культурной автономии была представлена в проекте резолюции по национальному вопросу, предложенном Югославянской социал-демократической партией. В нем утверждалось, что «общепринятое понимание национального вопроса в Австрии ошибочно, так как связывает нацию с территорией и таким образом подменяет чисто культурный вопрос вопросом власти» [8]. Постановка вопроса в такой форме - несомненная заслуга и лидеров австрийской социал-демократии - К.Реннера, ставшего впоследствии первым премьер-министром независимой Австрии, и О. Бауэра - и югославянских социал-демократов¹. В своих теоретических трудах К.Реннер и О.Бауэр подчеркивали идею существования специфических национальных прав, которые не исчерпываются правами личности, уже зафиксированными в законодательстве некоторых стран, поэтому национальные права гражданина, индивида должны быть оформлены особым образом через конституирование национальной общности в публично-правовую корпорацию. Став субъектом права, нация получала возможность сохранения и развития своей национальной самобытности - языка, культуры, религии, других атрибутов национальной самоидентификации. Таким образом, в конце XIX века австрийские социал-демократы решение национальной проблемы, особенно проблемы прав меньшинств, связывали с реализацией идеи национально-персональной автономии. Ее отличительными признаками выступают персонализм (следование принципу добровольной национальной самоидентификации), экстерриториализм, что позволяет сохранить единство государства и в то же время удовлетворить этнические потребности, и признание за национальными меньшинствами прав публично-правовой корпорации, следовательно, меньшинства должны выступать в качестве коллективных субъектов права, единственно выражающих национальные интересы [9]. К.Реннер достаточно подробно разработал вопросы, связанные с «конструированием» нации посредством национального кадастра, разграничением полномочий государственных и национально-культурных структур и т. д. [10].

Генезис идеи персонализма связан и с усилением национальных брожений, и с политизацией национальных движений, и с укоренением представлений о том, что территориальное начало при решении национальной проблемы не может быть признано единственно верным постольку, поскольку к XIX в. в Европе не осталось национально однородных территорий. Не случайно персональный принцип, вбирающий в себя и вопрос о персональной (индивидуальной) самоидентификации, и новую постановку персональной проблемы для нации как общности, возник именно там, где проблема мирного сосуществования наций была злободневной - в таком полиэтничном и нестабильном государстве, как Австро-Венгрия. Действительно, это проблема в первую очередь многонационального государства, ведь само его существование доказывает, что нет национально-однородных территорий, национальные границы текучи и неустойчивы, национальное разграничение в чистом виде невозможно, поскольку всегда будут оставаться островки национальных

¹ Югославская социал-демократическая партия – ЮСДП – действовала в рамках австрийской социал-демократии.

меньшинств, включенные в инонациональное большинство.

Кроме того, в индустриальную пору усилению национальной неоднородности способствуют процессы урбанизации и неравномерный естественный прирост населения. В стране, где понятия «нация» и «государство» не совпадают по объему и территориальное управление в регионах не совпадает с национальным, и возникает новый вариант защиты прав меньшинств - персонализм. Преобладающим становится представление о том, что территориальный принцип не годен для решения проблем полиэтничного государства. Вполне логично поэтому, что именно в Австро-Венгрии данная проблема получает свое теоретическое оформление.

Там же, где нация и государство совпадают, то есть в мононациональных государствах, чаще всего господствует представление, что национальные права должны быть исключительно индивидуальными, и они закреплены в конституции как индивидуальные права и свободы: совести, собраний, печати, право пользования родным языком и т.д.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Ключников Ю., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях / Ю. Ключников, А. Сабанин. - М., 1926.-Ч. 1.-С 115.
2. См.: Пристер Е. Краткая история Австрии / Е. Пристер. - М., 1952.-С. 361,372-74.
3. Текст конституции см.: Современные конституции. - СПб., 1905.-Т.1.-С. 19.
4. Шпрингер Р. Национальная проблема. Борьба национальностей в Австрии. - СПб., 1909. - С.41.
5. Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй (юридико-политические очерки). Пг., 1918. - С.66. См. также: Плетнев Б. Национальная проблема в России и методы ее разрешения. - Ярославль, 1922. - С.18-19.
6. Цит. по: Чуркина И.В. Программы культурно-национальной автономии: создание и варианты // Вопросы истории. - 1999. - №4-5. - С. 74.
7. Там же. - С.75.
8. Там же. - С.76.
9. Подробнее о национально-персональной автономии см., например: Львова Э.Л., Нам И.В., Наумова Н.И. Национально-персональная автономия: идея и воплощение // Полис. - 1993. - №2; Нам И.В. Национально-персональная автономия как форма обеспечения прав национальных меньшинств // Трансформация цивилизационно-культурного пространства бывшего СССР. М., 1994; Чуркина И.В. Указ. соч.
10. См.: Реннер К. Государство и нация. СПб, 1906; Шпрингер Р. Национальная проблема. Борьба национальностей в Австрии. СПб, 1909.