

Роберт ОСБОРН

Национальное самоопределение и целостность государства

Чрезвычайно трудно определить, что есть национальное самоопределение, поскольку практически невозможно вывести из него общие правила употребления. Почти в каждом случае провозглашения права на национальное самоопределение выдвигаются противоположные требования, и одна и та же идея используется по-разному. Это видно на примере множества конфликтных ситуаций: Великобритания и Северная Ирландия, палестинцы на западном берегу Иордана и Израиль, Приднестровье и Молдова, Квебек и Канада, Западный Ириан и Индонезия, Босния-Герцеговина и Сербия.

Главная причина этой неопределенности вполне ясна: требования самоопределения разных регионов и народов (*nations*) или наций (*nationalities*) основываются на разных обстоятельствах: историческое проживание на данной территории; притеснение региона или нации правительством или другой нацией; международные соглашения и спорные толкования этих соглашений; толкование основных законов; возможность создавать свою собственную культуру. В каждом случае налицо специфический комплекс причин.

Следовательно, любое правило, применимое в одной ситуации, бессмысленно во всех остальных случаях. Возьмем, к примеру, такое общее место: постоянные жители данной территории могут выбрать путем плебисцита принадлежность к данному государству или независимость. Хотя этот подход был успешно использован в определенной ситуации (например статус Силезии после первой мировой войны), он же может привести к смехотворным попыткам маленьких территорий добиться независимости или пересмотра международных границ.

Другая причина отсутствия приемлемого толкования самоопределения—конституции, лишь немногие из которых представляют достаточные условия для решения этого вопроса. Конституции федераций, как правило, ограничивают изменения в статусе государств, входящих в их состав, взаимоприемлемыми изменениями границ внутри существующей системы (например конституции Германии и США). Советские конституции 1924, 1936 и 1977 годов провозглашали право отделения союзных республик, но не обеспечивали механизма осуществления этого права. Хартия ООН подтверждает принцип самоопределения, но не предлагает ни общих направлений, ни механизма его реализации, за исключением случаев подопечных территорий.

О с б о р н Р. Дж. — профессор Темплского университета, Филадельфия (США).

И еще одна трудность состоит в том, что история осуществления права на самоопределение в XX веке не дает почти никакого полезного опыта, который можно было бы использовать в теперешних ситуациях. Одна из волн самоопределения прокатилась по Европе: крушение европейских империй (включая Оттоманскую) по следам первой мировой войны, другая — по Азии и Африке: деколонизация, последовавшая за второй мировой войной. В Европе страны-победительницы провозгласили национальное самоопределение основным правом, но использовали это право противоречиво и деспотически. История деколонизации также не предлагает никаких путей. Движения за независимость в колониях основывались на существующем географическом положении, население в большинстве колоний было многоэтническое, особенно в Африке и Южной Азии. Взаимоотношения заморских колоний более не строятся по старому европейскому образцу.

Итак, возможно ли установить некие общие принципы взаимоотношений идеи национального самоопределения и целостности (*integrity*) существующих государств? Хотя идея самоопределения принята повсеместно, вряд ли можно считать ее универсальным правом. Даже если это действительно нечто универсальное, то еще более спорными будут общие принципы его осуществления. Однако в ситуации, где выдвинуто требование национального самоопределения, мы можем, по крайней мере, выявить: кто или что является предметом самоопределения и каковы возможные формы и цели самоопределения.

Что касается первого вопроса, первостепенную важность имеет различие самоопределения народов (*nations*) и самоопределения наций (*nationalities*). Сама по себе разница проста: народ — понятие географическое и включает каждого, кто живет внутри определенных государственных границ. Если группа людей внутри страны выдвигает требование специального статуса или отделения, то приматом будет географическое положение. Исходя из географического положения, процедура осуществления самоопределения будет точной и последовательной. Самый напрашивающийся способ — плебисцит или, если территория уже располагает законодательной властью (как в федерации), учредительное собрание и законодательный акт. Однако конституции большинства стран (исключая конституцию бывшего СССР) не предоставляют возможности такого выбора. Суть в том, что требования самоопределения выдвигаются большинством населения, живущего на данной географической территории, которое далеко выходит за рамки этнического единства, и там, где нет конституционного обеспечения самоопределения, легко прослеживаются направления политической борьбы.

Иной вопрос — самоопределение наций (*nationalities*). Если требование самоопределения этнического происхождения и вызвано общностью языка или культуры, то возможность последовательного и систематического разрешения вопроса резко уменьшается. Все нации географически распределены неравномерно, поэтому почти везде в мире существуют этнические меньшинства. Если в качестве философской основы самоопределения берется этническая общность, существует опасность неравенства и дискриминации. Пример: требование франкоговорящего большинства Квебека признать его «отдельным сообществом». Хотя будущий конституционный статус Квебека внутри Канады еще не определен, идея «отдельного сообщества» уже привела к принятию законов о языке, где введены строгие ограничения на пользование иными языками, кроме французского.

Философия самоопределения наций несет в себе и более отдаленную опасность: этническая общность как первоорганизующий принцип в дальнейшем порождает принцип ответственности за представителей этой

этнической группы в других странах. Такой пункт был в некоторых декларациях независимости, принятых советскими (тогда) республиками в 1990 году. Этот прием хорошо известен. Пример — нацистский режим с его заботой о судьбе германских меньшинств, потом аннексия Австрии, потом Судет. Интересно, что в случае Квебека результат был противоположным. Меры, принятые для приоритета французского языка и культуры за счет других языков и культур, побудили остальные девять провинций Канады отдать предпочтение англоязычной культуре за счет франкоязычных меньшинств. Хотя это было не столь серьезно, Квебекская партия (возглавляющая движение за самоопределение Квебека) была обвинена в пренебрежении интересами франкоязычного населения вне Квебека.

Проще всего сказать, что самоопределение народов (*nations*) приемлемо, тогда как самоопределение наций (*nationalities*) неприемлемо. Очевидно, что последнее утверждение опасно: оно дает большие возможности дискриминации национальных меньшинств. Кроме того, оно несет заряд нестабильности на мировой арене.

К несчастью, на практике эти принципы нелегко разделить. Опыт Европы ясно показывает, что почти всякое движение за самоопределение ищет свое оправдание в требовании самоопределения для наций. Большинство европейских государств сегодня носят имена наций, что подтверждает закономерность распада СССР, Чехословакии, Югославии. В европейской истории есть примеры того, как нация претендовала на представительство интересов всего народа в ущерб национальным меньшинствам. Весьма поучительным примером была Польша в 20-е и 30-е годы XX столетия. Среди основателей восстановленной польской государственности не было согласия: независимая многонациональная Польша (Пилсудский) или независимая националистическая Польша для одной лишь нации — поляков (Дмовский). В дальнейшем, в 30-е годы, после смерти Пилсудского правительство Польши вело националистическую политику, притесняя национальные меньшинства. После 1945 года решение пришло само: границы изменились, истребление польских евреев и затем изгнание немецкого населения привело к тому, что бывшие польские национальные меньшинства практически исчезли. Сегодня в Польше нация есть народ. Незачем говорить, что польская модель неприменима к решению любой конфликтной ситуации. В наше время в подобном «решении» обвиняются сербы.

Опасность возникновения таких националистических направлений в политике может служить аргументом за сохранение целостности (*integrity*) многонациональных государств, где нации привязаны к определенной территории. Если центральное правительство защищает права наций и всех меньшинств и если эта защита эффективна, то целостное государство — сильное государство. Вспомним причины гражданской войны в Америке (1861 — 1865): главной причиной отделения Южных штатов в 1860—1861 годах был страх, что Северные штаты и федеральное правительство ограничат рабство, а затем и отменят его. В до сих пор неразрешенной ситуации Квебека — это боязнь национальных меньшинств провинции (англоязычных, индейцев, малых народностей Севера), что новое, независимое правительство будет вести националистическую политику в интересах франкоязычного большинства. Параллели с ситуацией в ряде бывших советских республик не нуждаются в комментариях.

Другой аргумент за целостность многонационального государства: в некоторых случаях только сильное центральное правительство способно поддержать мир между нациями, которые исторически враждуют между собой. Такова, например, история европейских империй, но поскольку они были построены на завоеваниях, а не на согласии, их миротворческая

деятельность основывалась на силе, т. е. на неустойчивом и ненадежном основании. Сегодняшние примеры: СССР и Югославия. Эти политические системы соединяли централизованное однопартийное управление с национально-территориальным делением, которое без специальных ограничений защищало и способствовало развитию национальных культур.

К несчастью, в истории нельзя повторить эксперимента, и мы никогда не узнаем, могла ли в принципе подлинно федеративная государственная структура способствовать сохранению целостности СССР и Югославии. Возможно, что подлинно федеративное государственное устройство, основанное на таком национально-территориальном делении, как в этих псевдо-федерациях, привело бы к их распаду в еще более короткий срок. Квебек напоминает нам, что федерации, основанные на национально-территориальном делении, могут становиться нестабильными из-за внутренних конфликтов. Если бы Великобритания, представляющая собой единую политическую систему, была национально-территориальной федерацией последние 100 лет, включала ли бы она сегодня по-прежнему Шотландию и Уэльс? Учитывая опыт Ирландии, мы уже знаем ответ.

Теперь о предметах или целях национального самоопределения. Одна из возможных целей — государственная независимость; еще одна — переход под юрисдикцию другой страны; автономия (или расширение автономии) внутри существующей страны — третья и т. д. Вероятно, можно предложить конституционный и политический механизм, который предоставит народу или нации свой собственный голос в управлении государством.

Хотелось бы более подробно сказать об автономии. В бывшем СССР велось множество дискуссий о плюсах и минусах автономного территориального статуса отдельных наций. Отказ от самого слова «автономия» есть свидетельство отрицательного мнения об АССР, автономных областях и национальных краях. Одно из возражений: многие из них — искусственные образования, так как «коренная» национальность составляет ничтожную часть населения, например в Карелии или в Коми АССР. В Абхазской АССР (Грузия) выборы в законодательные органы организовывались так, чтобы создать искусственное большинство коренной национальности. Кроме того, если эти автономии созданы для блага наций, то как объяснить то, что лишь незначительная часть татар живет в Татарской АССР? И наконец, если бывшие АССР теперь пользуются подлинной автономией, почему бы не предоставить такую же всем областям и краям (или их приемникам, как бы они ни назывались)?

Для России проблема целостности государства не в том, что отделятся все бывшие АССР. Напротив, потенциальная угроза — это бессмысленная конкуренция АССР и областей в борьбе за экономические ресурсы и большую политическую автономию (включая контакты с зарубежными странами). Таким образом, речь идет о политической, а не территориальной целостности России. Поэтому важнейшей задачей является принятие новой российской конституции, поскольку для сбалансированных и гармоничных отношений между Центром и всеми национально-территориальными единицами необходима конституционная основа.

Три российских федеративных договора, подписанных 31 марта прошлого года, — это важный шаг на пути к решению проблемы территориальной автономии. По крайней мере на сегодня границы АССР, автономных округов, краев и областей остаются прежними. Но отношение федерального правительства ко всем этим автономиям должно быть одинаковым. Автономии, в названии которых содержится название коренной национальности, не будет иметь особого статуса, отличного от прочих.

Это решение (если это — решение) означает, что специфически территориальное представительство наций уменьшается. И здесь сделано

важное различие: с одной стороны, нации (*nationality*) возвращаются ее исконные земли, поскольку прикрепленность к своей территории есть необходимая основа культуры; с другой — нация представлена в политической системе на территориальной основе.

Это можно объяснить иначе. Современное демократическое государство обязано защищать национальные меньшинства и способствовать развитию их культуры. Часто сюда включается и защита их земель от вторжения других наций или индустриальной цивилизации. Много в этом направлении сделала Канада, создав для эскимосов Нунавик. Америка, искоренив и выселив большую часть индейцев, в нашем веке запоздало восстанавливает крохотные кусочки уничтоженного. Россия, конечно, должна подходить к национально-территориальным проблемам более разумно. И все же обеспечить нации субъектность в политической системе на основе территориального принципа становится все труднее. Она должна реализоваться другим способом: через этнические организации, через выборы и включение в правительственные органы, через средства массовой информации. Конституции и правительства сами по себе не выполняют этой задачи: главную ответственность за свой голос несет сама нация. И тогда можно надеяться, что Россия и ее соседи избегут превращения в огромную Югославию. Тем же путем и Америка может избежать превращения в огромный Лос-Анжелес.

© Р. Дж. Осборн, 1993

© М. Иордан — перевод на русский, 1993