

Л.А. Кутилова

ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В XVI-XIX ВЕКАХ (ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Томский государственный педагогический университет

История признания прав меньшинств берет свое начало от охраны прав религиозных меньшинств, попытки которой были предприняты еще в XVI в. в эпоху Реформации. Именно Реформация многократно усилила религиозную проблему, а осложненная политическим противоборством и военными конфликтами могущественных держав эпоха представила миру первые варианты заботы о прежних подданных - единоверцах, - оказавшихся в силу военно-политических обстоятельств в пределах чужих государств.

М. Вишняк упоминает о более ранних попытках нормирования пребывания и жизнедеятельности представителей католической религии в пределах нехристианского мира и указывает, что уже в XIII в. папство заключало договоры с монгольскими правителями об охране католических миссий, а после взятия Константинополя турки особым указом предоставили главам трех родов неверных - вселенскому патриарху, армянскому патриарху и великому раввину - право управлять, облагать налогами, принимать законы и вершить суд над единоверцами [1]. В последующем специальная охрана подданных христианских держав на Востоке составляла содержание устанавливаемых режимов капитуляций. Однако все эти положения, на которые обращает внимание Вишняк, имели отношение к иностранцам, а не к населению страны, принадлежащему к меньшинству.

В постоянную политическую практику нормы, касающиеся меньшинств, вошли и приобретали постепенно все больший масштаб именно после Реформации в XVII - XVIII в. До этой поры господствовало правило - кто правит, того и вера: права закреплялись за представителями одной господствующей религии. Другие же либо признавались терпимыми, либо жестоко преследовались, подвергались репрессиям. Подобная практика была далеко не редкой, хотя и контрастировала с принципами терпимости и недискриминации, которые являются общими для всех религиозных доктрин. Религиозные меньшинства часто становились жертвами реальности, которая порывала с проповедуемыми принципами равенства и братства, единства человечества. В обыденной жизни привычной была крайняя нетерпимость.

Из документов, оговаривающих права меньшинства, наиболее показательным является Нант-

ский эдикт, принятый во Франции в 1598 г., достаточно либеральный по отношению к протестантскому меньшинству в государстве. Он регламентировал особый статус гугенотов, которые пользовались гражданской правоспособностью, имели возможность создавать свои школы и суд. Однако договор был ограничен как по содержанию (по объему гарантированных прав), так и по территориальному охвату (действовал в пределах строго оговоренных регионов), кроме того, права, предусмотренные эдиктом, были отменены через несколько лет.

Завершивший 30-летнюю войну Вестфальский договор, подготовленный в 1648 г. в Оснабрюке и Мюнстере и подписанный Францией и Священной Римской империей и их союзниками, ввел принцип равенства между католиками и протестантами в германских княжествах. Однако это обстоятельство имело главным образом политический подтекст - Швеция и Франция стремились ослабить Германию путем ее дробления, и религиозный признак стал вполне подходящей основой для разобщения противника. Противоречия на религиозной основе, которые закрепляли договоры, ослабляли Германию и, таким образом, были выгодны враждебным странам. Стоит отметить поэтому, что вряд ли задача защиты прав религиозных меньшинств была самодавлеющей: немаловажную роль сыграли политические амбиции противоборствующих держав, желание ослабить друг друга.

Рассматриваемая эпоха перевела защиту прав религиозных меньшинств в ранг межгосударственных отношений, поскольку стремление защитить религиозные меньшинства становилось с тех пор 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. Среди подобных документов уже упомянутый Вестфальский мир, Оливский договор 1660 г. между Швецией и Польшей, по которому католики на территории Ливонии, переданной Польшей Швеции, получали свободу вероисповедания, русско-польские конвенции 1767 и

1775 г., гарантирующие права католического населения Польши, и другие договоры, причем охватывающие не только европейские территории, но Новый Свет. Так, согласно Парижскому договору 1763 г. Великобритания признавала свободу католического вероисповедания на тех канадских территориях, которые ей вынуждена была уступить Франция. Следует подчеркнуть, что указанные документы носили двусторонний характер и не становились международными обязательствами. Характеризуя их, необходимо отметить, что система контроля за реализацией договоренностей не предусматривалась, гарантии их выполнения не оговаривались. Кроме того, они касались исключительно религиозных меньшинств и никаких других не затрагивали. И наконец, они оговаривали только право на свободу вероисповедания, ни о каких других правах речь не шла. Выполнение обязательств, таким образом, становилось индивидуальным делом государства, подписавшего документ. Право и сила победителя казались вполне достаточными для уверенности в успешном выполнении договоренностей.

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.

В XIX в. обязательства в отношении меньшинств носили, как правило, принудительный характер, что вполне понятно: ведь они фиксировались в договорах, завершавших тот или иной военный конфликт и устанавливающих новый территориальный порядок. Примером тому служат документы Венского конгресса, в которых звучит тема защиты религиозных и национальных меньшинств. Так, Венский договор от 31 мая 1815 г., подписанный Австрией и Нидерландами и предусматривающий объединение Бельгии и Голландии, фиксирует религиозное и гражданское равноправие и содержит специальные положения об охране католического меньшинства. Он утверждает, что всем культам предоставляется равная защита и права, а всем гражданам вне зависимости от вероисповедания дает свободный и равный доступ к государственной службе и любым государственными должностям. Хотя в документе говорится о национальных правах, а не правах национальных меньшинств, он является показательным. В другом тексте - Заключительном (Генеральном) акте Венского конгресса - речь уже прямо идет не просто об интересах национальностей, а о национальных

меньшинствах. Статья 1 устанавливает, что поляки, после раздела Польши ставшие подданными России, Австрии и Пруссии, получают специальные институты, которые будут призваны обеспечить сохранение их национальной самобытности. Правда, предоставление полякам возможности посылать народных представителей в национальные учреждения и вопрос о их форме документ отдает на усмотрение монархов, которые должны действовать с точки зрения полезности и государственной целесообразности. На мой взгляд, в обозначенном контексте документ имеет в виду именно национальные меньшинства и охрану их специальных прав - в первую очередь права на защиту самобытности, а не просто фиксирует принцип национального равноправия, как считают некоторые авторы [2]. Важным представляется также и то, что впервые в договоре речь заходит о сохранении национального языка. Заключительный акт Венского конгресса предоставил полякам в германских владениях право пользоваться родным языком не только в бытовом общении, но и в официальных делах наравне с немецким [3]. Однако как и в прежних документах подобного рода механизм контроля за выполнением договоренностей не предусматривался, поэтому обязательства могут рассматриваться как добровольные. В соединении с тем, что интерпретация обязательств была отдана на усмотрение правительств и не исключала индивидуальных толкований договоров, последние не препятствовали реализации собственных целей.

Обращаясь к религиозной проблематике, Венские договоренности вновь подтвердили равноправие христианских вероисповеданий. Но показательными они являются потому, что содержат специальное установление, согласно которому «должно быть улучшено гражданское состояние исповедующих иудейскую веру» (ст. 16 приложения 9 к «Акту о федеральном устройстве Германии»).

Лондонская конференция, принявшая в феврале 1830 г. специальный протокол, подписанный Россией, Францией, Великобританией впервые установила правило в отношении к вновь образованным странам, которое должно было стать условием международного признания новых государств. Получившая независимость Греция в повелительном порядке должна была всем своим жителям, в том числе и мусульманскому меньшинству, предоставить свободу вероисповедания и полноту гражданских и политических прав. Именно на этот прецедент ссылался Ж. Клемансо на Парижской мирной конференции 1919 г., когда предлагал Польше подписать специальный договор о меньшинствах, ставший типовым для после-

дующих договоров с Чехословакией, Румынией и другими государствами.

Рассматривая далее историю защиты прав меньшинств, следует обратить внимание на статьи Парижского договора 1856 г., подписанного Австрией, Францией, Великобританией, Пруссией, Сардинией и Турцией после завершения Крымской войны.

В числе прочих Парижский мирный договор зафиксировал особое положение Аландских островов, распространив на них особый международный режим, имевший целью не только поддержку военно-стратегического статус-кво, но и защиту инационального и иноисповедального меньшинства - шведского населения островов. Аландские острова до 1809 г. входили в состав Швеции, затем вместе с Финляндией были включены в состав России и составляли одно административное целое, сохраняя при этом особые культурные и экономические связи со Швецией. Это специфическое положение островов и их населения и нашло отражение в системе международной защиты режима островов.

Однако более всего проблемой меньшинств конференция занималась в связи с актуальным на протяжении всего XIX в. восточным вопросом, связанным с судьбой и наследством распадающейся Османской империи. Восточный вопрос заставил европейские государства обратиться к практике установления системы международных гарантий для защиты национальных и религиозных меньшинств. Политический и экономический упадок некогда Блистательной Порты позволил европейским государствам вновь возродить практику вмешательства во внутренние дела государства с целью принудить последнее уважать христианскую религию и права подданных-христиан. Речь шла прежде всего о балканских народах, поэтому в статьях Парижского трактата нашло свое отражение идея о равенстве всех подданных турецкого султана «без различия на вероисповедания или племена».

Восточный вопрос еще неоднократно актуализировал перед Европой проблему защиты прав религиозных и национальных меньшинств. Так, в 1858 г. по конвенции об устройстве дунайских княжеств Молдавии и Валахии было признано ре-

лигиозное и гражданское равноправие молдаван и валахов в рамках автономных княжеств (т. е. исключая остальную территорию Турции). В протоколе по сербским делам 1862 г. Турция признала необходимость изменений в Сербии для ликвидации дискриминации православного населения и устранения причин конфликтов с мусульманами. Правда при этом сербы должны были доказать свое желание существовать в рамках единого государства - Османской империи - и исключить любые проявления сепаратизма. В числе конкретных мер правительство обязалось передать земельные участки в районе Белграда в собственность сербского правительства при предоставлении мусульманам, их лишившимся, справедливого вознаграждения.

В последующих протоколах по Балканским делам речь также шла об улучшении положения христианского населения и проведении для этой цели необходимых реформ. Причем европейские государства оставляли за собой право контроля за соблюдением взятых на себя Портой обязательств вплоть до военного принуждения. Таким образом, впервые в документах международного масштаба говорится о системе контроля за исполнением наложенных взятых обязательств. Как явствует из документов, требование поддержки порядка и спокойствия, улучшения положения христианского населения опиралось на разного рода давление, и не в последнюю очередь военную угрозу. Однако при этом великие державы подчеркивали, что не собираются вмешиваться во внутренние дела Турции и нарушать ее суверенитет. Однако в реальной практике предусмотренная система контроля (пусть в зачаточном виде) не была реализована, что позволило Турции безнаказанно осуществлять, например, геноцид армянского населения в пределах территории государства.

Кроме того, в XIX в. индивидуальные государственные и политические интересы считались превыше всего, и потому сложно было ожидать, что европейское согласие будет действовать как инструмент коллективной защиты меньшинств. Идея всеобщего сотрудничества даже во имя достижения общей цели еще не нашла в Европе своего признания. Работа подготовлена при поддержке РФНФ, проект № 9601-00-516.

Примечания

1. Вишняк М. Право меньшинств. Париж, 1926. С. 15.
2. См., например, Вишняк М. Указ. соч. С. 17-18.
3. См. об этом также: Нольде Б. Внешняя политика. Пг., 1915. С. 157-159.