

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ АВТОНОМИИ КАК ИНСТРУМЕНТ
УПРАВЛЕНИЯ МЕЖЭТНИЧЕСКИМИ ОТНОШЕНИЯМИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ
ОБЗОР

*Сара Барбиери**

перевод: Н.С.Сергеевой

1. Введение

С завершением Холодной войны и распадом коммунистической системы совпало открытое столкновение принципов западной либерально-демократической системы, основанной на признании «индивида» в качестве субъекта права, и необходимости выработки конкретных норм, касающихся коллективных прав меньшинств, а также признания и применения этих норм¹. В этой связи ученые и аналитики начали пересматривать принцип «национально-культурных автономий» как возможный инструмент решения национального вопроса в многонациональных государствах или в государствах со сложной демографической структурой.

Принцип национально-культурной автономии был впервые сформулирован в конце XIX века австромарксистами и стал важным элементом в политической дискуссии о национальных меньшинствах не только в Австро-Венгрии, но и в Российской Империи.

Интересно, что в 1908 году одновременно с развитием дискуссии о культурных автономиях американский ученый Артур Фишер Бентли впервые опубликовал свою книгу «Процесс Управления: Изучение общественного давления», в которой он рассматривал группы людей как возможные субъекты структуры государства и осветил изменения и трансформации, происходящие в результате вмешательства «групп» в общественный и политический процессы².

** Sara Barbieri, PhD
Высшая Школа Истории,
Университет Сан Марино*

*Институт Центральной и
Восточной Европы и
Балкан, Университет
Болоньи — Форли*

unibo.editoriacecob@unibo.it

Нетерриториальные автономии или похожие формы культурного самоопределения действовали не только в России, случай которой будет подробнее рассмотрен ниже, но существовали примерно в то же время во множестве европейских и неевропейских стран. Среди прочих, в Латвии в марте 1991 года, то есть даже до формального провозглашения независимости от Советского Союза, был введен в силу закон, дающий право на «культурную автономию», и напоминавший постановления о национальных меньшинствах, включенные во вторую часть Конституции Латвии 1922 года; в Эстонии в октябре 1993 года был введен закон о «Культурных автономиях для национальных меньшинств» по образцу закона о «Культурном самоуправлении», принятом в 1925; в Бельгии подобный закон был принят после Конституционных реформ 1989 г.; в Венгрии культурная автономия была впервые признана в поправке к Конституции 1989 года и в следовавшем за ней законе о меньшинствах 1993 г.; на Украине закон о Национальных меньшинствах, признававший национально-культурные автономии, был принят в 1992 г. по образцу подобного закона от 1918 г.; в Канаде с 1988 г. действует «Федеральный акт о мультикультурализме»; в Норвегии такое законодательство применяется, в особенности, по отношению к народу Саамов; в Словении также реализуются права национально-культурных автономий, хотя и ограниченно, только в отношении итальянского и венгерского населения³.

Как можно увидеть, именно в государствах, некогда принадлежавших к советскому лагерю, прослеживается последовательное внимание к принципу национально-культурной автономии как к средству управления многонациональными обществами до и после до и после периода коммунистического правления.

Учитывая распространение культурных автономий в различных политических системах, хотя и в довольно разнообразных формах и на разных уровнях реализации, мне бы хотелось поделиться теперь мнением тех, кто считает, что более внимательный, учитывающий контекст, анализ принципа национально-культурных автономий может привнести новые элементы в дискуссию об управлении многонациональными сообществами. В этом отношении легко согласиться с мнением Эфраима Нимни, который утверждает, что принимая территориальное национальное государство как единственную возможную модель государства, «мы немногого достигли за последние 100 лет в осмыслении многонационального государства, которое дает составляющим его национальным и этническим группам коллективные права и коллективные формы представительства»⁴.

Целью представленного в этой статье анализа является определение функциональной роли национально-культурных автономий в «управлении многонациональными сообществами» с исторической точки зрения и определение уместности использования этого инструмента в ситуации все более и более усложняющихся современных обществ. Во втором параграфе я кратко представлю принцип национально-культурных автономий, его исторические корни и значение. Полезным в этом отношении является и рассмотрение понятия «национальных

меньшинств» и, в частности, его интерпретации в Австро-Венгрии и в России в начале XX века. В третьем параграфе я представлю краткий обзор истории принципа национально-культурных автономий в Российском контексте, а в четвертом параграфе – его эффективную реализацию на примере Дальневосточной Республики и Эстонии. Проблемы эффективности внедрения данного принципа и (без)успешности национально-культурных автономий в постсоветской и современной России не будут рассмотрены в настоящей работе, так как это потребует отдельной статьи. В заключении я выдвину ряд своих соображений относительно применения национально-культурных автономий в качестве инструмента управления многонациональными сообществами.

2. Принцип национально-культурных автономий, его истоки и значение в дискуссии по управлению многонациональными сообществами.

Принцип национально-культурных автономий (НКА) был предметом дискуссий в литературе в связи с австромарксизмом. Именно австромарксисты, в частности Отто Бауэр и Карл Реннер, дали первое теоретическое объяснение этого принципа в самом конце XIX века в попытке предложить нациям легальные гарантии их прав. Если быть более точным, принцип национально-культурных автономий базируется на определении государства и нации, данном Карлом Реннером, и на его критике «территориального принципа» в рамках современного устройства национального государства⁵. В его работе «Государство и нация» (Staat und Nation, 1899) Реннер определяет противоречивость государства и нации: «государство – это территориальная власть, общество – это де факто ассоциация людей»⁶. Это значит, что, на его взгляд, современное государство основывается на территориальном принципе, в то время как общество – на принципе личности⁷. Национально-культурные автономии базируются на принципе личности и экстерриториальности, и поэтому они становятся инструментом для национальных групп в развитии своих собственных национальных культур и традиций без попыток политического контроля над государством⁸.

С точки зрения Реннера, так же как государство нуждается в нации для обеспечения гарантий своего суверенитета, так и нации нуждаются в государстве для обеспечения гарантии своего собственного выживания. Это приводит к идее о том, что эффективное сохранение прав национальных групп – не являющихся титульными на данной территории – могло быть достигнуто только через представительство нации как «субъекта» права – «юридического субъекта с правами и обязанностями», то есть посредством функциональной интеграции национальной группы в государственный аппарат⁹.

В соответствии с австромарксистской концепцией принадлежность индивида к определенной национально-культурной единице определяется на основе регистрации или переписи, которая включает личные заявления людей, желающих стать членами той или иной единицы. Таким образом, для институционализации национально-

культурных автономий такая регистрация так же важна, как территория для национально-территориальных единиц.

Термин личной автономии связан именно с возможностью для отдельного человека принять решение о присоединении к той или иной национальной группе. В то же время, национальные личные автономии (или экстратерриториальные автономии) имеют то же значение, что и национально-культурные автономии, так как они функционируют, в первую очередь, в области культуры (как в широком, так и в узком смысле).

Национально-культурные автономии тем самым являются формами общественных институтов, которые признаются и институционализируются посредством конкретного закона или юридического акта, который тем самым становится одним из трех элементов, определяющих национально-культурную автономию: нетерриториальность, существование как субъекта права, «персонализация».

Следовательно, нельзя говорить о реализации принципа национально-культурных автономий, если не соблюдены все три указанные выше условия. Напротив, если условия соблюдаются лишь частично, предпочтительно говорить о применении альтернативных форм или инструментов защиты прав национальных меньшинств и национальной идентичности с другими целями: идеологическими, пропагандистскими, демократическими и т.д. Так, в начале 1990-х гг. российская политическая власть выдвинула как альтернативу концепцию национально-культурных объединений.

Федеральное собрание Российской Федерации в 1995 г. приняло следующее определение таких объединений:

«Культурные, религиозные, деловые и другие интересы вызывают естественное стремление людей одной национальности, живущих в разных частях государства, к совместной деятельности.

Государству необходимо обеспечить благоприятные условия для такого рода связей (прежде всего в форме национально-культурных объединений), в том числе в сфере использования родного языка, отправления обрядов, в области информации. Создание национально-культурных объединений обеспечит разнообразие форм самоуправления народов»¹⁰.

При этом, определение национально-культурных автономий, принятое Федеральным собранием РФ всего за год до этого, гласит:

«Национально-культурная автономия в Российской Федерации - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории»¹¹.

Оба определения являются довольно смутными. Однако тогда как первое кажется более открытым для различных интерпретаций, то второе ограничено скрытой ссылкой на историческое определение национально-культурных автономий, данное австромарксистами, и на основополагающие элементы, рассмотренные выше. Если мы примем эту неявную взаимосвязь за действительную, то становится очевидным более широкий характер и, соответственно, более широкое значение национально-культурных объединений по сравнению с национально-культурными автономиями.

Национальные меньшинства: проблема определения.

В понимании австромарксистов национально-культурные автономии должны были функционировать как инструмент сохранения и дальнейшего развития культуры и традиций конкретных групп людей. Следовательно, первая проблема, которую нужно разрешить - это определение, какие народы могут обладать национально-культурной автономией, а это означает вступить в сложную дискуссию по поводу определения понятия «национальное меньшинство» и, более того, проследить, как этот термин был предложен австромарксистами в начале XX века и, в отношении к России, как он понимался в русской политической дискуссии сразу после Революции.

Для сравнения я приведу определение национальных меньшинств, данное итальянским ученым Франческо Капоторти в 1976 году и далее развитое ООН и Советом Европы. Согласно Капоторти, национальное меньшинство – это

«группа людей, численно меньшая остального населения государства, и обладающая недоминирующей позицией (в культурном, политическом, экономическом и социальном плане), члены которой – будучи гражданами данного государства – имеют общие этнические, религиозные или языковые характеристики, отличающие их от остального населения, а также демонстрируют, хотя бы в скрытой форме, чувство солидарности, направленное на сохранение своей культуры, традиций, религии и языка»¹².

Л.Ф. Болтенкова в своем очень содержательном анализе делает вывод о том, что в постреволюционной России рассуждения Ленина о национальном вопросе, официальные документы и практика построения государства приводят нас к очень схожему с приведенным выше определению национальных меньшинств: меньшинства есть группы людей, проживающие относительно компактно как небольшая часть внутри другой нации, народа или этнического сообщества, и отделенные от основной части своей нации или народа¹³.

Однако особенность этого определения в том, что в нем важнейшее место занимает элемент территориальности («отделенные от основной части своей нации или народа»).

Собственно говоря, в Советской России, так же как и в Австро-Венгрии, понятие национальных меньшинств относилось к народу, не обладающему территорией или живущему вне своей территории. Из этого следует, что грузины, эстонцы, финны, литовцы или украинцы, жившие на территории РСФСР, должны были рассматриваться как национальные меньшинства, несмотря на то что они обладали государственностями вне своих границ. Так же и русские должны были считаться меньшинствами, если они проживали в других странах.

В самых общих чертах это определение должно было относиться к различным группам населения, включая уже упомянутые более развитые группы, и довольно отсталые народы, жившие на севере Сибири. Такая неопределенность порождается тем фактом, что в попытке решить проблему, связанную с проживанием различных этнических групп на территории бывшей Российской Империи, большевики, все же, по сути, руководствовались термином в своих действиях. Фактически, понятие национальных меньшинств, заключенное в довольно широкую категорию «национальности», которая могла включать любую этническую группу, позже стало рассматриваться в противоположности понятиям нации и народа. Это различие, зеркально отражавшее иной уровень социоэкономического развития, должно было играть функциональную роль в достижении равенства для всех советских национальностей и в их дальнейшем слиянии в однородный советский народ.

В 1920х гг. терминологическое различие между этими тремя видами групп приняло более четкие формы в структурной организации Народного комиссариата по делам национальностей – НарКомНац – органа, ответственного за проведение национальной политики в период 1918-1923(4) гг. Второе определение понятия появилось в 1922 в ходе реорганизации: «нация» с территорией в пределах РСФСР – реорганизована в республику или область; «нация» без территории в пределах РСФСР, но с территорией вне ее границ также все еще определяется как нация, например, эстонская, литовская [...]; «меньшинства» - группы, не имеющие своей территории ни в пределах, ни за пределами РСФСР. Немцы здесь составляли исключение и считались также меньшинством¹⁴.

В советский период термин «национальное меньшинство» вышел за пределы общей терминологии, связанной с изучением и решением проблемы национальностей. Фактически, с 1930х гг. процесс «сближения» и «слияния» наций становится господствующим в советском политическом устройстве. Примечательны изменения в результатах переписей населения 1926 г. и 1959 г., первая перепись показала существование 194 этнических групп, а вторая – уже всего 109¹⁵.

Кроме того, в конституции 1936 года термин «национальные меньшинства» в принципе не использовался, и появился только в Конституции 1977 года, где указывались национальности, не обладавшие собственной государственностью. Те группы, которые обладали государственностью вне советских границ, такие как немцы, карелы и болгары, получили название «некоренного населения СССР», и составляли 0,5% всего населения страны¹⁶.

Понятие национальных меньшинств в том виде, в котором оно существовало сразу после Революции, окончательно вернулось в российские политические дискуссии только в конце 1980-х гг.¹⁷.

3. Национально-культурные автономии Российской истории

Изучение принципа национально-культурных автономий в политическом и историческом плане становится более перспективным, если рассматривать его на примере России, который, на мой взгляд, является особенно значимым за счет сложности самого государства и разнообразия его опыта.

С политической точки зрения принцип национально-культурных автономий появился в российском законодательстве в середине 1990-х гг., когда решение национального вопроса стало для Москвы очевидным приоритетом. Фактически, в условиях сложной демографической структуры страны и суматохи тех лет решение национальной проблемы стало главным фактором перехода к демократии и социальной стабильности и к построению современного национального государства.

С исторической точки зрения существование принципа национально-культурных автономий в российской политической дискуссии было обусловлено двумя важнейшими эпизодами российской истории XX в.: Октябрьской революцией и распадом Советского Союза.

Впервые принцип национально-культурной автономии был упомянут в российской политической дискуссии относительно меньшинств Еврейским Бундом, который в то время было частью Российской Социал-Демократической Рабочей Партии (РСДРП), на IV съезде партии в 1901 году, что оставалось предметом политической конфронтации в революционном движении вплоть до Октябрьской революции. Позднее этот принцип использовался в качестве действующего лозунга национальных партий или движений для политической борьбы против центральной власти, хотя, по утверждению Л.Панкратовой, в то время не было никакой возможности для национальных партий действительно учредить какие-либо формы экстерриториальной автономии¹⁸. Несмотря на это, даже после революции 1905 года дискуссия по религиозным и национально-культурным автономиям поддерживалась, в основном мусульманскими организациями с поддержкой ряда национальных движений РСДРП.

Несмотря на то что вопрос национально-культурных автономий обсуждался в основном в Социал-демократической партии, особенно между меньшевиками и большевиками, а также между последними и бундистами, эта проблема расколола весь политический спектр страны. Помимо меньшевиков и бундистов, также Партия Социалистов-революционеров и трудовики поддерживали идею о том, что национально-культурные автономии являлись основным решением национальной проблемы. Еще ранее кадеты рассматривали национально-культурные автономии как реальную альтернативу этнотерриториальному принципу (который они отвергали и в форме федерации, и в форме национально-территориальных автономий) и как

реальный способ избежать распада Российской Империи¹⁹. Кадетская национальная программа, вынесенная на голосование на IX съезде партии в июне 1917, как раз и была основана на идее национально-культурной автономии²⁰.

С другой стороны, неприятие большевиками принципа культурных автономий было сформулировано в известной статье Сталина «Марксизм и Национальный Вопрос», написанной в 1913 году и полностью поддержанной Лениным²¹.

В этой статье национальная автономия рассматривается как противоречащая «всему ходу развития наций. Она дает лозунг организовать нации, но можно ли их искусственно спаять, если жизнь, если экономическое развитие отрывает от них целые группы и рассеивает последние по разным областям?»²² Таким образом, национально-культурное самоопределение является «бессмысленным»²³, как говорится в тексте. По мнению Сталина, национально-культурные автономии создали бы условия для чрезмерного федерализма («организационного федерализма»), что привело бы к полному развалу системы и сепаратизму.

Несмотря на осуждение принципа национально-культурных автономий в большевистской идеологии, вопрос об НКА остался частью политической дискуссии по поводу разрешения национальной проблемы, в особенности на Дальнем востоке и в Сибири, где левые временные правительства смогли устоять против продвижения большевистской армии.

Споры по национально-культурным автономиям продолжались и на страницах «Жизни национальностей», официального печатного органа Комиссариата по делам национальностей. В декабре 1918 года была опубликована статья, в которой С.Диманштейн²⁴ открыто высказывал сомнения в необходимости национально-культурных автономий, поскольку они понимались как «смутные» и далекие от нужд народа²⁵.

Напротив, автор высоко оценивает роль и деятельность Народного Комиссариата по делам национальностей, также известного как «Парламент для национальностей», который был создан 26 октября (8 ноября) 1917 г. и просуществовал до 1924 года.

НарКомНац, несомненно, представлял собой первую попытку большевиков предпринять конкретные позитивные шаги в отношении настойчиво требующего разрешения национального вопроса²⁶.

Судя по подробным регулярным отчетам о деятельности Комиссариата, структура НарКомНаца с течением времени постоянно менялась, становясь все более сложной и специализированной. Попытка сделать Комиссариат как можно более эффективным, особенно на фоне стремительных политических трансформаций в РСФСР, доказывает значимость Комиссариата в общей стратегии по решению национального вопроса²⁷.

Интересным в этой дискуссии о национально-культурных автономиях и, в целом, об общем культурном развитии меньшинств кажется создание

в рамках Комиссариата Отдела Нацменьшинств в 1920 году. Не меньшую роль играл Народный комиссариат просвещения (НарКомПрос), в структуре которого в начале 1920-х гг. был создан специальный Отдел просвещения нацменьшинств. Наконец, в подтверждение значимости культурно-образовательного развития народов в соответствии с коммунистической стратегией уже в 1918 году была создана Культурно-просветительская комиссия в составе НарКомНаца.

Далее в направлении от центра к периферии стратегия большевиков воплотилась в сложную систему подотделов на уровне республик и областей²⁸.

4. Практика национально-культурных автономий

4.1. Дальневосточная Республика

Сразу после Революции принцип национально-культурных автономий был реализован в Сибири и Дальневосточной Республике (ДВР). Пример последней является наиболее интересным для нашего исследования.

Существование НКА в Дальневосточной республике длилось с апреля 1920 г. по ноябрь 1922 г. 6 апреля 1920 года в Конституционную декларацию ДВР была включена ссылка на право автономий национальных меньшинств. Точнее, Конституция Республики, ратифицированная Учредительным Собранием в апреле 1921 г., давала право формировать национально-культурные автономии на своей территории всем национальным меньшинствам, среди которых были, например, украинцы, евреи, корейцы и тюрко-татары.

Согласно положениям Конституции, которые открыто ссылались как на национально-культурный, так и на национально-территориальный принципы, «НКА создавались в форме автономных национальных союзов как инструмент национального самоопределения и осуществлялась органами национального самоуправления, избираемыми всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием с применением пропорционального представительства»²⁹. Национально-культурные автономии считались органами, «чьи компетенции были ограничены культурной жизнью нации»³⁰.

Наиболее важным органом национальных автономных союзов был национальный совет, выполнявший функции исполнительной власти. Совет избирал одного своего представителя для работы в Министерстве по делам национальностей Республики. Кроме Национального совета, существовало Национальное собрание, обладавшее законодательной функцией, и другие органы национального самоуправления местного уровня.

Принадлежность к национально-культурной автономии не основывалось на проживании индивида в определенной зоне или на определенной территории, но зависело от его желания участвовать в национально-культурной автономии через письменное заявление о намерениях.

Согласно тексту Конституции, НКА частично финансировались из государственного бюджета, частично – из собственных членских взносов

и частично – за счет доходов от работы национальных школ и дошкольных учреждений³¹. Согласно Статьям 28 и 121, любое национальное меньшинство с «определенным уровнем культурного развития» и минимальным числом членов имело право образовать НКА. Однако при анализе текста Я.Я.Петкович³² указывает на то, что только группы с «определенным уровнем культурного развития» могут формировать НКА. Это не касалось бурято-монголов, которые «уже достигли слишком высокого уровня самоуправления», и коренных племен, которые, напротив, еще «не вышли из состояния с варварства». НКА могли быть образованы «всеми остальными народами, проживавшим в ДВР, включая поляков и литовцев»³³.

Комментарий Петковича привносит новый элемент в описанную выше дискуссию о понимании термина «национальное меньшинство». Оказывается, не только территориальные признаки, но и уровень развития национальных групп становится критерием возможности сформировать национально-культурные автономии.

Кроме того, НКА могли быть образованы только группами размером не менее 1000-2000 человек, которые были в состоянии самостоятельно управлять своей культурной жизнью и могли гарантировать ее дальнейшее развитие, несмотря на то что члены группы были разбросаны по всей территории Республики³⁴.

Национально-культурные организации должны были находиться под непосредственным контролем Министерства по делам национальностей Дальневосточной Республики и подчинялись правительству и Совету министерств Республики³⁵.

В рамках этой конституционной структуры только что созданное Министерство по делам национальностей, в то время еще подконтрольное меньшевикам, предложило проект о подготовке закона о национально-культурных автономиях.

В конце 1921 г. – начале 1922 г., воспользовавшись расколом коалиции в Совете Министров ДВР, власть взяли коммунисты. После этого произошла полная смена кадров в Министерстве по делам национальностей. В частности, были смещены представители меньшевиков – К.Я. Люк и Я.Я. Петкович, и на их место поставлены коммунисты М.И. Амагаев и Н.А. Мер, которые ранее участвовали в Бунде. В конце концов, в марте 1922 года проект НКА был утвержден Советом Министерств. Только корейцы (самая многочисленная национальная группа) и евреи получили разрешение сформировать автономии, остальным национальностям было отказано³⁶.

Интересным является также тот факт, что само Министерство по делам национальностей ДВР должно было состоять из различных национальных отделов (бурято-монгольский, украинский, тюрко-татарский, корейский и еврейский) и что еще до принятия закона об НКА различные виды деятельности уже осуществлялись в отношении национальных меньшинств, несмотря на нехватку кадров и сложность местных реалий³⁷.

Со временем после прихода к власти большевиков политика по национальному вопросу все больше и больше приближалась к описанной выше стратегии, применявшейся в Советской России. В июне 1922 года был создан Отдел меньшинств, а в июле 1922 стало понятно, что необходимо создавать подотделы по делам национальностей на местном уровне для децентрализации контроля над меньшинствами.

Успешный опыт Дальневосточной Республики по введению НКА завершился с включением ее в федеральную структуру РСФСР в ноябре 1922 года. Министерство по делам национальностей было распущено, а его функции перешли к Отделу по делам туземных народностей, который контролировался Революционным Комиссариатом Дальневосточной Республики. Отдел меньшинств был закрыт³⁸.

Тем не менее, по версии событий, реконструированной И.В.Нам, еще около десятилетия местное правительство поощряло существование органов, представлявших национальные меньшинства, и действовало в защиту их культурных потребностей, выступая также за поддержание представительства в существующих политических институтах³⁹.

4.2. Пример Эстонии

Как было сказано во введении, помимо России, нетерриториальные автономии или похожие формы культурного самоопределения реализовывались также во многих европейских и неевропейских странах.

Мы решили остановить наше внимание на примере Эстонии. В Эстонии закон о национально-культурных автономиях был принят в феврале 1925 года и, по сути, возобновил действие ряда положений, входивших в Закон об «Осуществлении самоуправления», утвержденный еще в августе 1917 года (таким образом, подтверждается, что вопрос о национально-культурных автономиях обсуждался одновременно в России и Эстонии)⁴⁰.

Закон гласил, что институты, участвующие в организации культурного самоуправления национальных меньшинств, должны были отвечать за организацию государственных и частных школ, предоставляющих обучающие программы на родном языке соответствующего меньшинства; за управление и контроль их деятельности; за решение любых возникающих культурных проблем, с которыми сталкивались национальные меньшинства и за управление теми институтами и организациями, которые уже существовали для решения подобных проблем.

Статья 4 закона гласит, что формирование государственных школ для национальных меньшинств должно проводиться согласно постановлениям как органов местного управления или самоуправления на уровне районов, так и органов культурного самоуправления национальных меньшинств. При этом решения о формировании таких школ должны быть утверждены Министерством Народного просвещения, которое отвечал за разрешение возможных разногласий.

Организации, проводившие курсы на языках национальных меньшинств еще до институционализации культурного самоуправления, теперь попадали под контроль новых НКА.

Культурный Совет и Культурная Управа были главными органами, осуществлявшими контроль над органами культурного самоуправления национальных меньшинств. Оба эти органа располагались в столице Республики. Кроме того, в случае необходимости, можно было создавать иные формы культурной помощи на местном уровне (статья 5).

Согласно статье 6, НКА финансировались частично из государственного бюджета (в расчете на государственные расходы и бюджет, выделенный на первый и второй уровни образовательной системы); частично из бюджетов местных органов самоуправления; частично за счет преимуществ, создаваемых деятельностью государственных и иных органов в пользу обеспечения развития культурной деятельности; и частично из взносов, которые платил каждый член НКА (в соответствии с постановлением Министерства финансов и Национального образования).

Хотя закон не предлагает четкого определения понятия меньшинства, он распространяется только на русское, немецкое и шведское население и иные группы, расположенные на эстонской территории и насчитывавшие по крайней мере 3000 человек (статья 8). Чтобы стать членом национального меньшинства необходимо было зарегистрироваться в специальном национальном списке и достичь совершеннолетнего возраста. Решение о национальной принадлежности детей до 18 лет принималось родителями, а в случае разногласий национальность определялась по отцу (статья 9). Интересно то, что граждане Эстонии, желавшие изменить свое гражданство, не могли быть зарегистрированы в качестве членов того или иного национального меньшинства. То же правило распространялось на тех, кто хотел бы отказаться от принадлежности к указанным выше национальным группам (статья 10).

Избрание в органы управления НКА проходило согласно национальному местному законодательству (статья 23) совершеннолетними членами группы, и чтобы начать свою деятельность, орган должен был утверждаться государством. Для создания НКА национальная группа должна была обратиться к Государственному Собранию непосредственно через своих представителей либо через свои культурные организации (статья 16). Роспуск НКА, напротив, мог произойти лишь при соответствующем решении 2/3 членов национальной группы, либо если количество принадлежащих к группе людей станет менее допустимых 3000.

Из этого описания ясно, что участие государства в учреждении и управлении НКА имело большое значение. Еще одним примером этого служит то, что первое избрание Культурного Совета национально-культурной автономии проходило за счет средств государственного бюджета. Кроме этого, в обязанности государства входило проведение всех необходимых организационных мер по учреждению НКА,

подготовка списка членов и проверка функционирования органов культурного самоуправления национальных меньшинств. В то же время, закон открыто подчеркивает, что принадлежность частного лица к определенной НКА не освобождает его/ее от обязательств перед государством или органами местного самоуправления.

Наконец, закон наделяет государство правом учреждать органы культурного самоуправления для эстонских граждан, проживающих на территориях государства, где национальные меньшинства являлись преобладающей частью населения (статья 31).

По данным Эстонского Института к началу Второй мировой войны только немецкое и еврейское сообщества образовали национально-культурные автономии, в то время как шведские и русское сообщества, имевшие национальные школы, культурные институты и церкви еще до февраля 1925 года, не воспользовались правом на культурное самоуправление⁴¹.

В постсоветской Эстонии новый закон о культурных автономиях был вновь введен в 1993 году. В этом новом законе были воспроизведены многие положения закона 1925 года о Национально-культурных автономиях, среди которых количественный ценз в 3000 человек для формирования НКА, существование Культурного Совета и значительное участие государства в формировании и управлении автономиями⁴².

5. Заключение: Национально-культурные автономии как инструмент управления многонациональными сообществами?

Учитывая все большее и большее усложнение современных обществ, вопрос управления многонациональными сообществами становится крайне актуальным, хотя в определенной степени также и модным, не только в отношении постюгославского и постсоветского пространств, но также и для западноевропейских стран. Необходимость тесно сосуществовать с «Другими» и принимать «разнообразие» как часть общества в действительности создает взрывную волну разрушительной реальности и в тех странах, где социальное единство и безопасность привели к развитию сильного гражданского общества в рамках национального государства.

Безусловно, это относится в частности к современной Италии: итальянские политики и масс-медиа ежедневно связывают преступность с этнической принадлежностью и клеймят иммигрантов, что оказывает очень опасное влияние на общественное мнение.

Столкнувшись с множеством часто нечетких определений мультикультуризма, я бы хотела здесь поддержать идею о том, что «мультикультурные общества – это просто форма существования, к которой приближаются наши общества»⁴³. Эта форма вылилась в многогранную культурную «мозаику»⁴⁴, состоящую из отдельных людей и групп, в которой группы требуют признания равных социальных прав и социально-политического участия.

Обсуждение мультикультуризма предполагает критическую оценку концепции гражданства, сформулированную в XVIII в., и переходит в

более широкую дискуссию об общем либеральном понимании «политической толерантности» и «естественных прав». В первую очередь, под сомнение ставится манихейское понимание терминов «мы» и «они», на основе которых были выработаны современные концепции нации и национального государства в рамках четкой логики однородности и исключения чужих.

Если современность действительно видела развитие универсальной и эгалитарной (хотя в то же время ограниченной) идеи гражданства и нации, мультикультурализм должен пониматься как постмодернистская форма социальной организации, к которой должны стремиться все современные общества с их набором особенностей и нюансов⁴⁵.

Дискуссионным остается вопрос о том, является ли признание местных культур и прав, вытекающих из принадлежности граждан к определенным этнокультурным группам, достаточным удовлетворения ожиданий этих групп и обеспечения полноты их участия в данном обществе. Очень вероятно, что это подорвет чувство принадлежности к политическому сообществу, что логически может привести к ослаблению суверенитета государства и к атомизации социальной структуры.

По этой причине термин «управление многонациональными сообществами» сам по себе требует тщательного исследования. Разнообразие (diversity) должно пониматься как множество оттенков и нюансов, которые отличают – но не дискриминируют – одного человека от другого, одну группу от другой. Чтобы справляться с вызовами будущего, общества должны стремиться к управлению именно различными видами разнообразия – в его множественных формах. Термин «управление» предполагает очень значительную задачу для современных и будущих политических элит, а именно они должны действовать так, чтобы это множественное разнообразие давало ощущение обогащения благодаря мультикультурной среде, а не чувство опустошения из-за нее. Понятно, что для этого понадобятся альтернативные стратегии и аргументация.

Появившись в конце XIX века, идея национально-культурных автономий понималась как дополнение к идее территориальной автономии: еще один инструмент для решения проблем, возникающих в ходе сложного взаимодействия народов Австро-Венгерской Империи.

В контексте современной России Р. Абдулатипов, Б. Михайлов и А. Шишановский считают эту «вторую стратегию национальной политики» особенно подходящей, учитывая особый характер федерации и социокультурные преимущества, которые дают культурные ценности и морально-духовные традиции многонациональной, мультикультурной и многоязычной среды⁴⁶.

Эта альтернатива нуждается в дальнейшем исследовании в качестве исторического феномена в общих дебатах по этническому самоуправлению и в процессе выработки новой концепции самоопределения. Действительно, современная значимость вопроса, поставленного австромарксистами век назад, вполне очевидна.

Поэтому мне кажется, что Российский опыт периода 1920-1930-х годов является особенно интересным по двум причинам: с одной стороны, он позволяет изучить эффективное внедрение принципа национально-культурных автономий, а таким образом изучить в практическом плане возможность его использования как инструмента управления многонациональными сообществами. Учитывая дискуссию, освещенную выше, государства могли использовать НКА в качестве дополнительного инструмента в рамках государственного аппарата для взаимодействия с национальными меньшинствами. С другой стороны, Российский вариант предлагает пример возможных альтернатив, таких как Отдел НацМеньшинств, Министерство по делам национальностей, Отдел по просвещению национальных меньшинств или Комиссариат Просвещения.

Кроме того, как уже отмечал У. Кимлика, проблема НКА как альтернативы территориальных автономий подчеркивает двусмысленное поведение международного сообщества при решении проблем, связанных с управлением меньшинствами. По своей сути эта проблема связана опять же с необходимостью определения понятия «национальных меньшинств» и, в результате, с необходимостью избежать неопределенности выбора между возможным введением новых прав меньшинств, либо поддержкой естественных прав человека и вытекающих из них естественных прав меньшинств, следуя 27 статье Международного пакта о гражданских и политических правах ООН 1976 года⁴⁷.

Примечания

- 1 Palermo F., Woelk, J. Diritto costituzionale e comparato dei gruppi e delle minoranze, CEDAM, Padova, 2008, pp. 76-79.
- 2 M. L. Lanzillo, Il Multiculturalismo, Laterza, Bari, 2005, p. 28.
- 3 Palermo, F. Woelk, J. op. cit., pp. 142-143; Осипов А., Национально-культурная Автономия. Идеи, Решения и Институты, Санкт Петербург, 2004, pp. 310-388; Brown, B. Burial and Resurrection, in Nimni, E. National cultural autonomy and its contemporary critics, Routledge, London; New York, 2005, p. 196.
- 4 Nimni, E. National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics, cit., p. 2.
- 5 Monteleone, R. Marxismo, internazionalismo e questione nazionale, Loesher Editore, Torino, 1982, p. 113.
- 6 Ibidem, C.112.
- 7 Ibidem, C.114.
- 8 Ivi.
- 9 Schwarzmantel, J. Karl Renner and Multiculturalism, in Nimni, E. National cultural autonomy and its contemporary critics, Rutledge, London; New York, c2005, p. 67.
- 10 Национально-культурные автономии и объединения. Историография, политика, практика. Антология. Том. 3, Москва 1995
- 11 Ivi
- 12 Из доклада Palermo, F., J Woelk, op. cit., p. 14.
- 13 Болтенкова Л.Ф., Опыт советского государства по решению проблемы национальных меньшинств в 20-е - 30-е годы (государственно-правовые аспекты). Дис. ... докт. юрид. наук, Москва, 1989, С. 17.
- 14 ГАРФ, Ф. Р-1318, ОР. 1.
- 15 Калинина, К. В. Национальные Меньшинства в России, Москва, Луч, 1993, с. 13.
- 16 Ivi.
- 17 Болтенкова, Л. Ф. op. cit, с. 17-18. См. также Культурно-Национальная автономия в истории России. Документальная Антология. Том. 1, Сибири 1917-1920, Томск, 1998, С. 219-221.
- 18 Панкратова Л.А. Национально-культурная автономия в России (По материалам автономии российских немцев) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 : Казань, 2002. С.20

- 19 Ibidem, С. 15-16.
- 20 Нам, И.В. Культурно-Национальная автономия в истории России. Документальная Антология. Том. 1, Сибири 1917-1920, Томск, 1998, С.7.
- 21 Этому существует много доказательств, среди которых письмо, написанное В.И.Лениным в редакцию «Социал-демократа» 27 февраля 1913 г., См. Lenin, V. I. Opere Complete, Vol. 35, Edizioni Rinascita, Roma, 1955, p. 54.
- 22 J. Stalin, La questione nazionale, Edizioni Rinascita, Roma, 1949, pp. 74-75.
- 23 Ivi.
- 24 В то время он руководил Комиссариатом по еврейским национальным делам.
- 25 Диманштейн, С. Просвещение Национальных Меньшинств// Жизнь Национальностей, №7, 22 декабря 1918, № 8, 29 декабря 1918.
- 26 Термин относится к известному анализу Т. Martin, The Affirmative Action Empire, Cornell University Press, New York, 2001.
- 27 Таким образом это определяется отчете о деятельности НарКомНаца за 1921 г. См. Отчет Народного Комиссариата по делам национальностей за 1921 год, Москва, 1921.
- 28 Анализ деятельности НарКомНаца, отдела по делам национальных меньшинств НарКомНаца, Народного комиссариата просвещения и Отдела просвещения национальных меньшинств НарКомПроса, а также деятельности Культурно-просветительской комиссии в составе НарКомНаца проводился вторым в Государственном архиве РФ (фонды Ф Р-1318, Ф Р-2306, Ф А-296).
- 29 Кабриева, Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Юститсинформ, Москва, 2003, С. 29-30.
- 30 Ivi. См. также текст Конституции Дальневосточной республики, статьи 121-125 в работе И. В. Нам, Культурно- Национальная автономия в истории России. Дальний Восток, 1921-1922, Том. 2, Томск, 1999, р. 30.
- 31 И. В. Нам, Культурно- Национальная автономия в истории России. Дальний Восток, 1921-1922, cit. p. 100.
- 32 В то время он руководил Министерством по делам национальностей ДВР.
- 33 И. В. Нам, Культурно- Национальная автономия в истории России. Дальний Восток, 1921-1922, cit., p. 101.
- 34 Ivi.
- 35 Ibidem, p. 103.
- 36 Ibidem, pp. 100-101.
- 37 Ibidem, pp. 6-7.
- 38 Ibidem, p. 11.
- 39 Ivi.
- 40 Текст закона см.Национально-культурные автономии и объединения. Историография, политика, практика. Антология. Том. 3, Москва 1995, С. 46-52.
- 41 Instonian Institute. The Cultural Autonomy of Ethnic Minorities in Estonia. Tallinn: The Estonian Institute (Estonia in Facts), 1994
- 42 Instonian Institute, Op. cit.
- 43 M. L. Lanzillo, Il Multiculturalismo, cit, p. 5.
- 44 Deckha, M. Gender, Difference and Anti-Essentialism, in Diversity and Equality: the Challenging Framework of Freedom in Canada, UBC Press, Vancouver, Toronto, 2006, pp. 120-121.
- 45 M. L. Lanzillo, Il Multiculturalismo, cit, p. 8, 15.
- 46 Р. Абтулатипов, Михайлов Б., Шишановский А., Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации, Славянский Диалог, Москва, 1997, pp. 46-47.
- 47 Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». См. также Kymlicka, W. National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms, in Cultural Autonomy in Contemporary Europe, D. J. Smith and K. Cordell (edited by), NY, Routledge, 2008, pp. 45-47.