

Турянця Степан

## ЗАХИСТ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НІМЕЧЧИНИ

В історичному минулому можна знайти достатню кількість прикладів, документів, декларацій, які враховували б намагання людства та тривалі спроби політиків знайти дефініцію, за якою можна було б приховати конфліктний характер відносин між етнічною меншістю та державотворчим етносом. Наприклад, проблеми націй і правового забезпечення співіснування більшості та меншості не залишилися поза увагою відомих німецьких мислителів Фіхте<sup>1</sup> та Гегеля. Останній наголошував, що “більшість, крім позитивних моментів”, також таїть у собі загрозу правового обмеження індивідуумів і, відповідно, окремих суспільних частин, у плані збереження етносів, що не мають критичної кількості, яка забезпечувала б титульність своїм знанням і своєю волею”<sup>2</sup>.

Відносну філософську новизну у розв’язанні дихотомного принципу існування більшості та меншості демонстрував професор філології з Базеля Ф.В.Ніцше. Він розвив ідею аристократичної культури, що має на меті панування над загальною більшістю. Філософ-ідеаліст не просто вбачав цілком природним існування права меншості, але й вважав меншість рушійною силою прогресу<sup>3</sup>. Слабким місцем теорії Ф.В.Ніцше була екстраполяція ідеї забезпечення прав меншості на ідею аристократичної монокультури, яка мала зайняти привілейований стан над більшістю, де взагалі не передбачено місця малим етнокультурам. Значний внесок у розвиток теорії співіснування більшості та меншості зробив відомий німецький філософ, правознавець, прибічник юридичного позитивізму Г.Еллінек. Він наголошував, що рух за розширення правової бази етнотеншин не може не спиратися на етнорегіональну політику;

по-перше, тому що вона покликана відстояти традиційні культурні цінності етнічного регіону, а по-друге, тому що майбутня цивілізаційна цілісність лише тоді буде життєвою і стійкою як система, коли її внутрішня структура стане складною, різноманітною та буде забезпечена правовою підтримкою.

Певне осмислення проблеми ми можемо знайти у міжнародних документах, наприклад, в рішенні від 1977 р. Підкомісії ООН із запобігання дискримінації та захисту меншин, яку очолював Ф.Капоторті. Комісія запропонувала трактування поняття “національна меншина”<sup>4</sup>. Пізніше російський правознавець В.Козлов дає своє формулювання поняття “національна меншина”<sup>5</sup>. У вітчизняній науці комплексом питань, пов’язаних з теорією і практикою міжнародно-правового захисту національних меншин, займається М.Товт, який написав на цю тему низку наукових статей та захистив дисертацію<sup>6</sup>.

У Німеччині взаємовідносини між титульним етносом та національною меншиною мають вікові європейські традиції. Як категорія юридична або правова право національної меншини на захист своїх національних традицій та культури виникло порівняно недавно. Певних рамок воно набуло півстоліття тому у “Загальній декларації прав людини”, прийнятій та проголошеній резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, але принципи співпраці та співіснування різних етнічних груп виникли ще у ранніх епохах і суттєво еволюціонувалися. В ході історичного розвитку поступово жорсткий гомогенний політичний зв’язок між етносом та політичною територією повільно втрачається, а на перший план висувається категорія економіко-регіональна. Останні об’єднавчі тенденції у Європі дають підстави говорити, що в недалекій перспективі проблему взаємодії народів треба буде розглядати не з позицій національної території, а скоріше з погляду території адміністративної.

Якщо конкретизуватися до національних меншин Німеччини, то необхідно зазначити, що складовою частиною їх етноперспективи є регіональна політика, яка проводиться на

федеративному та земельному рівні. Земельна Німеччина у порівнянні, наприклад, з Росією, являє собою достатньо однорідний територіально-економічний субстант та відносно рівний показник територіально-економічної єдності. До цих показників однорідності належать: схожість географічних та кліматичних умов, незначна різниця у регіональній густоті, єдина історико-політична спадщина, єдині умови формування етнічної ментальності, формування та становлення етнокультури в умовах панування єдиної релігійної ідеології. Крім того, до показників, що сприяють регіональній цілісності, гармонії етнічного співіснування і збереженню мультикультурної палітри безумовно можна віднести багаторічну політичну стабільність, відсутність військових конфліктів.

ФРН порівняно з іншими державами Європи за національним складом є достатньо однорідною державою. Тут проживає 80 млн. німецьких громадян, з них 250 тис. належать до національних меншин, їх статус визнаний державою. Практичний досвід у створенні раціонального підходу до розв'язання проблеми збереження національних меншин, накопичений у двох федеральних землях Німеччини – Саксонії та Бранденбургу.

Пряма функція збереження багатонаціональної етнічної палітри у ФРН покладена на землі, де безпосередньо проживають національні меншини. Розглядаючи земельні документи, потрібно відзначити їх достатню законодавчу органічність відносно до меншини<sup>7</sup>, її витоки в історії багатоголового існування в умовах гомогенного німецького впливу, тому поступово домінантою етнічного існування меншин стає міжкультурний мимезіс та усвідомлення необхідності соціально-правового конформізму з титульним етносом. Наведені фактори роблять легітимність земельних конституційних норм щодо існування меншин не проблематичними. У конституціях Саксонії, (art. 2, 5 і 6)<sup>8</sup> та Бранденбургу (art. 25)<sup>9</sup> закріплені положення про правову основу етноменшин у земельних рамках. Регіональне законодавство щодо меншин служить реалізації планів регулювання національних відносин не тільки у сфері культури,

освіти, але також і в питаннях забезпечення економічного боку етнічного потенціалу. І тут треба зауважити, що складний політичний шлях Німеччини до сучасного демократичного суспільства призвів до аксіологічного розуміння необхідності відмовитися від бачення в існуванні поліетнічної держави причини для можливого конфлікту або загрози для культури титульного етносу. Розширяючи правове поле етноменшин шляхом закріплення їх національно-культурних потреб у земельних конституціях, федеративний уряд, навпаки, створив сприятливі умови для розвитку етнонаціональних процесів насамперед шляхом ініціативи, самореалізації та використання існуючого нормативного механізму. При цьому, коли ми розглядаємо ФРН як державу, де існують “старі меншини”, то можемо досить впевнено заявити, що в загальному комплексі технологій керування етнонаціональними процесами на перший план у Німеччині висунуті етнічно-правові фактори, а, наприклад, на посткомуністичному просторі переважають скоріше етносоціально-політичні технології. Це пояснюється тим, що до необхідності правового забезпечення процесу міжнаціональної стабільності додаються соціально-культурні, соціально-політичні, соціально-економічні та історико-регіональні фактори. Німеччина, яка сьогодні порівняно з країнами європейського сходу має багаторічну стабільну базу економічного розвитку, фактично дистанціювалася від проблеми подолання етнорегіональної мозаїчності з погляду економічно-регіонального районування. Парадигмою постіндустріальної Німеччини стало збереження етнічної мозаїки автохтонних народів як свідoctва своєї цивілізованості. Тому органічна інтродукція ФРН до мультинаціональної Європи неможлива без забезпечення майбутнього національних меншин, а головне – без надання етноменшинам права вільно обирати свою стежку на широкій дорозі до об’єднаної Європи.

Німеччина у своїй внутрішній національній політиці приділяє увагу питанню справедливого, рівномірного розвитку регіонів, що є логічним витоком для створення ґрунтовної бази

розв'язання національного питання. Завданням регіональної політики залишається підтримка програми економічної стабільності та забезпечення зайнятості населення. Федеральне керівництво спрямовує фінансові потоки на перебудову промисловості, що має покращити ситуацію на місцевому ринку праці та відповідно запобігти зростанню міграції з районів компактного розселення етноменшин і подальшої етнічної дисперсії. За офіційними даними у сербській Лужиці безробіття на початку нового тисячоліття становило приблизно 20 відсотків від загальної кількості дієздатних людей. Це призвело до того, що німці та меншини мігрують до західних земель ФРН.

Політика щодо відношенню до національних меншин обов'язково передбачає вибір об'єкта права, на якій витрачаються певні матеріальні ресурси. І тут важливим є дотримання таких принципів, як рівність, послідовність, прозорість та широке інформаційне їх забезпечення через засоби масової інформації. Якщо не дотримуватися цих умов, етнорегіональна політика втратить широку народну підтримку, а таким чином говорити про перспективність внутрішньої національної політики, її позитиви буде не зовсім доцільно. Показником правових засад розвитку культури і застосування мови меншин виступають засоби масової інформації: газети, радіомовлення, телебачення. Федеративна Німеччина як активний член Ради Європи взяла на себе зобов'язання відносно “осіб, що вживають регіональні мови або мови меншин в межах територій, на яких ці мови використовуються з врахуванням поширеності кожної мови”. При цьому у “Європейській хартії регіональних мов і мов меншин” особливо підкреслюється необхідність дотримання “принципу незалежності і самостійності засобів масової інформації” [art. 11 §1]<sup>10</sup>, що в апіорі направлено на охорону громадянських прав усіх членів суспільства, незважаючи на їх національну або расову ознаку.

Коментуючи державну підтримку різних засобів мас-медіа, варто сказати про функціонування національних радіостанцій<sup>11</sup>, структура яких склалася ще за часів НДР, але сьогодні

редакції засобів радіомовлення, особливо приватних, змушені враховувати специфіку сучасного стану етносу, його нечисельність та двомовність, тому лише окремі передачі звучать мовою слов'янської народності. В Баутцені щодня по три години проводиться радіомовлення, а в Коттбусі одна година на добу виділена для передач мовою меншин. Спроба місцевої влади уникати підтримки культурних установ етнomenшин може зашкодити створенню атмосфери довіри, а інколи і дискредитувати національну політику, що впроваджується федеральним урядом, який виконує свої зобов'язання, взяті ФРН перед Радою Європи.

Згідно зі ст. 20 Основного закону у ФРН закріплена федеративна форма територіального устрою. Кожна земля має свою конституцію, свій уряд та парламент, який носить назву ландтаг; у ст. 28 (1) записано: “Конституційний устрій у землях повинен відповідати принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави...”<sup>12</sup>. Більшість законодавчих повноважень належить Федерації. До законодавчої компетенції земель належать питання культури, освіти<sup>13</sup>, науки<sup>14</sup>, комунальна сфера<sup>15</sup> та поліцейське право. До того ж, згідно з Основним законом, центр бере на себе зобов'язання “діяти сумісно, під час планування у сфері освіти та за підтримки науково-дослідницьких установ і проектів міжрегіонального значення” [art.91(b)]<sup>16</sup>. Реальним прикладом можуть бути Сербський Інститут та Фундація (орган, який служить забезпеченню культурно-громадської та політичної потреби етносу); на його рахунки вносяться кошти для забезпечення етнічного розвитку. Певний розподіл фінансової компетенції між центром та регіоном закладений у конституції ФРН. Так, в ст. 104 зазначається: “Федерація і землі поділяють витрати, які пов'язані з вирішенням їх завдань, якщо Основний закон не передбачає іншого”, далі в Законі конкретизується: “Якщо землі діють згідно з дорученням Федерації, то Федерація несе пов'язані з цим витрати” [art. 104. §1]<sup>17</sup>. Тому за існуючим розподілом бюджет Фундації формується з участю центру.

Половина грошей надається федеральним урядом, 1/3 виділяється з бюджету Вільної Землі Саксонії, решта коштів, тобто 1/6 суми, надає Земля Бранденбург<sup>18</sup>.

Нормативна база у ФРН щодо правової основи національних меншин на практиці розподіляється на два рівні – загальний або федеральний та районний або земельний. Загальний рівень представлений у конституції Федеративної Республіки Німеччини. В ній не має статей, безпосередньо присвячених національним меншинам. Лише в ст.3. йдеться про принцип рівності всіх людей: “Усі люди рівні перед законом... Ніхто не може бути скривдженим або мати перевагу з огляду на свою стать, походження, рід, расу, мову, свою національність”. Більше того, Німеччина щораз більше дистанціюється від владних втручань у життя громадян, які належать до різних національностей. Це не перекреслюється конституційною ст.116, де зазначено: “Якщо законом не передбачено іншого, німцем є кожний, хто володіє німецьким громадянством” [§2]<sup>19</sup>. При цьому уряд ФРН виходить з положень “Рамкової конвенції про захист національних меншин (1995)”, де записано: “Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй чи не вважатися такою, і таке рішення або здійснення прав у зв’язку з ним не повинно зашкоджувати такій особі” [art. 3 §1]<sup>20</sup>. Саме поняття “національне” для громадян ФРН як європейців, поступово стає категорією скоріше культурною, точніше – етнокультурною, а поняття етнічна нація замінюється на поняття нація політична.

У галузі освіти федеральний центр окреслює її загальний напрям, а специфіка та своєрідність визначаються регіональними міністерствами. Інтерес викликає німецький досвід поєднання державного потенціалу з елементами регіонального самоврядування, особливо там, де таке самоврядування дає змогу залучити додаткові ресурси та підняти рівень функціонування інститутів сфери освіти, науки та культури. Для імплементації права національних меншин у галузі освіти в районах

компактного поселення створені національні школи. Навчальні заклади діляться на два типи. Перший – викладення навчальної програми з застосуванням мови слов'янського етносу Німеччини. Другий тип шкіл поширений на територіях, де компактність меншин досить відносна – це райони високої урбанізації. В таких школах рідна мова вивчається факультативно. Вибір навчання мови є волевиявленням кожного громадянина, світогляд якого має базуватися на “принципах демократії та культурного розмаїття”<sup>21</sup>. Важливим осередком збереження і розвитку етнокультури залишаються дошкільні заклади.

З огляду на своєрідність національних меншин, землі зобов'язалися охороняти право на “дотримання і розвиток мови, культури, традицій, особливо в школах, дошкільних та культурних установах” [art. 6 §1]<sup>22</sup>. При цьому Федеральний уряд сприяє місцевим ініціативам.

Приклад німецької, системи відносин між центром та регіоном, що успішно функціонує, забезпечує керування всім загальносуспільним комплексом: соціально-культурним, господарсько-економічним, демографічним, а у нашому випадку і національно-етнічним. Крім того, практика взаємодії земельного уряду Бранденбургу та Саксонії з федеративним урядом сприяє життєдіяльності національних меншин. Чіткий розподіл обов'язків між центром та регіоном, включення до компетенції останнього права безпосередньо розглядати на місці проблеми етносу, робити відповідні кореляції створили правові умови для перспективи етноменшин. Сучасний досвід Німеччини свідчить, що створення безконфліктної держави можливе лише за умов гармонізації стосунків між титульним етносом та національними меншинами. Німецькі традиції місцевого та регіонального самоврядування свідчать, що найбільший шанс виходу з кризової ситуації та подальші перспективи стабільного розвитку мають ті географічні або етнічні об'єднання, яким належить певна самостійність у формуванні власної системи самоврядування та забезпечення регіональної специфіки. Визнаючи перспективність розвитку системи самоврядування

для України та враховуючи накопичений досвід ФРН, слід наголосити, що самоврядування є одним із елементів розбудови фундаменту демократичного суспільства. Тому в умовах формування нових відносин між центром та регіоном розширення повноважень останнього є своєрідною формою прояву публічної влади, яка може прогресувати не стільки внаслідок політичних рішень центру, скільки завдяки регіональним ініціативам. Перспективу розвитку системи самоврядування слід розглядати крізь призму формування ефективної системи управління за умов неухильного зменшення довготривалого патерналістського періоду керування регіонами та надання останнім широких правових ініціатив.

<sup>1</sup> *Fichte*. Grundlage des Naturrechts. – Jena und Leipzig, 1797. – Theil II. – S. 43.

<sup>2</sup> *Гегель Г.В.* Философия права. – М., 1990. – С. 346.

<sup>3</sup> *Ницше Ф.* Сочинения. В 2-х томах. – М., 1990.

<sup>4</sup> *Капоторми Ф.* Доклад Подкомиссии ООН по проблеме дискриминации и защиты меньшинств 1977 г. – М., 1983. – С. 32.

<sup>5</sup> *Козлов В.И.* Меньшинство этническое // Народы России. Энциклопедия. / Гл. ред. *В.А.Тишков.* – М., 1994. – С. 457.

<sup>6</sup> *Товт М.М.* Міжнародно-правовий захист національних меншин / Автореферат дис. на здобуття ст. канд. юр. наук. – К., 2002. – 16 с.

<sup>7</sup> *Sehen*. Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG) vom 20. Januar 1999. Rechtsvorschriften des Freistaates Sachsen. – <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/geetze/verf.htm>; Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (Sorben/Wenden-Gesetz-SWG) vom 07. Juli 1994. Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg. – <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/gesetze/verfas.html>.

<sup>8</sup> Die Verfassung der Freistaat Landes Sachsen // [www.landtag.sachsen.de](http://www.landtag.sachsen.de).

<sup>9</sup> Die Verfassung der Landes Brandenburg // [www.Brandenburg.de/land/lfdbbg/gesetze/verfas](http://www.Brandenburg.de/land/lfdbbg/gesetze/verfas).

<sup>10</sup> Gesetz zu der Europäischen Charta der Regional-oder Minderheitensprachen des Europarates. 1992. – <http://www.sorben-wenden.de>.

<sup>11</sup> Gesetz über den “Rundfunk Brandenburg” (RBr-Gesetz) vom 06.11.1991 (Paragraph 4, Absatz 3; Paragraph 16 Absatz 2). Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg. – <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/gesetze/verfas.html>.

<sup>12</sup> Die Verfassung der BRD // [www.germany.ru](http://www.germany.ru).

<sup>13</sup> Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultur über die Arbeit an sorbischen und anderen Schulen im deutsch-sorbischen Gebiet vom 22. Juni 1992. Rechtsvorschriften des Freistaates Sachsen. – <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/geetze/verf.htm>; Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz – Bbg SchulG) vom 12. April 1996 (Paragraphen 4, Absatz 5; 5; 109, Absatz 1; 137, Absatz 1 und 139, Absatz 1). Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg. – <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/geetze/verfas.html>.

<sup>14</sup> Verwaltungsvorschriften des Ministers für Wissenschaft, Forschung und Kultur zum Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg vom 28. April 1997. Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg. – <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/geetze/verfas.html>.

<sup>15</sup> Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) vom 24. Juni 1992 (Paragraph 20). Rechtsvorschriften des Freistaates Sachsen. – <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/geetze/verf.htm>; Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz vom 06. Dezember 1991 (Paragraph 3). Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg. – <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/geetze/verfas.html>.

<sup>16</sup> Die Verfassung der BRD.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> *Моторний В., Шольце Д.* Лужицькі серби. Посібник з народознавства. – Львів-Будишин: Місіонер, 1997. – С. 74.

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> Das Rahmenübereinkommen des Europarates vom 01. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten. – <http://www.sorben-wenden.de>.

<sup>21</sup> Gesetz zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarates. Preamble. 1992. – <http://www.sorben-wenden.de>.

<sup>22</sup> Die Verfassung der Freistaat Landes Sachsen.