**EPISTEMOLOGICAL STUDIES IN PHILOSOPHY,
SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**

ISSN 2618-1274 (Print), ISSN [2618-1282](#) (Online)

Journal home page: <https://visnukpfs.dp.ua/index.php/PFS/index>

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Михайло Петрович Зан

кандидат історичних наук, доцент кафедри політології і державного управління, Ужгородський національний університет, вул. Університетська, 14, м. Ужгород, 88016, Україна

Mykhaylo Zan

Candidate of Historical Science, Associate Professor of the Department of Political Science and State Administration, Uzhhorod National University, University str., 14, Uzhhorod, 88016, Ukraine

E-mail: mykhaylo.zan@uzhnu.edu.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8967-0083>

УДК 323.15(4+477)341.215.4-054.72

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЕФЕКТИВНОГО ПОЛІТИЧНОГО
ПРЕДСТАВНИЦТВА ЕТНІЧНИХ МЕНШИН: ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ
ТА ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Received 15 September 2020; revised 20 October 2020; accepted 10 November 2020

DOI: 10.15421/342039

Анотація

Починаючи з 1990-х років питання захисту прав етнічних, мовних і релігійних меншин активно впроваджується в міжнародно-правову практику на рівні ООН та Ради Європи. Однією з важливих постала проблема політичного представництва інтересів меншин, яка починає регулюватися на рівні ОБСЄ з запровадженням посади Верховного Комісара у справах національних меншин. На рівні цієї інституції за участі міжнародних експертів вироблені Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999), Варшавські рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (2001), Больцанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах (2008), Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012), Грацькі рекомендації щодо доступу до правосуддя і національних меншин (2017) та ін.

Метою статті є висвітлення міжнародно-правового формату забезпечення ефективного політичного представництва інтересів етнічних меншин та практики їх застосування в європейських країнах. Автор розглядає три рівні політичного представництва міноритарних етнічних груп: 1) центральний (загальнодержавний); 2) регіональний та локальний (самоврядування); 3) дорадчий (консультативний).

У контексті аналізу політичного представництва етнічних меншин важливу роль займає інститут етнополітичної партії. Впродовж XX – початку XXI ст. він розширив свій ареал із поліетнічних регіонів Західної Європи до країн Центральної та Південно-Східної Європи. Справедливому представництву етнічних меншин у органах влади сприяє створення одномандатних округів (Італія, Албанія та ін.), пропорційна виборча система (Фінляндія, Словаччина та ін.), преференційне голосування (Австралія), зниження відсоткового бар'єру для проходження до парламенту етнополітичних партій (Польща, Сербія та ін.). Ряд країн Європи (Боснія і Герцеговина, Косово, Хорватія, Словенія, Румунія, Угорщина) застосовують практику резервування місць у парламенті для організацій етнічних громад. Представництво меншин на рівні уряду реалізується шляхом створення спеціальних органів центральної виконавчої влади, які зазвичай представлені в структурі міністерств культури та освіти. До роботи в цих урядових інституціях залучаються представники етнічних груп. Позитивний досвід репрезентації етнічних меншин у судових і правоохоронних органах має Республіка Хорватія.

Ефективна політична участь та представництво у владі етнічних меншин реалізується через функціональну систему місцевого самоврядування, яка створюється на екстериторіальній та територіальній основі. Корпоративна модель екстериторіальної автономії меншин представлена так званими саамськими парламентами на півночі Норвегії, Швеції, Фінляндії та Росії. Найбільш розповсюджена у світі персональна модель екстериторіальної автономії етнічних меншин забезпечується шляхом створення неурядових організацій. Завдяки процесам регіоналізації та

децентралізації ряд етнічних громад Європи мають статус національно-територіальних автономій (Італія, Іспанія, Франція, Данія, Фінляндія, Молдова). Дорадчі (консультативні) органи слугують каналами для діалогу між державною владою та етнічними громадами в питаннях використання земельних ресурсів, житла, захисту освітніх, мовних і культурних прав. Вони формуються як на рівні уряду (Австрія), так на рівні президентської влади (Україна).

Враховуючи досвід цих держав, потребують вдосконалення наступні аспекти політичної репрезентації етнічних меншин: 1) відновлення адміністративних меж угорськомовного та румунськомовного виборчих одномандатних округів; 2) перегляд законодавчої норми щодо принципів інституціоналізації етнополітичних партій; 3) застосування на регіональному та локальному рівнях пропорційної системи відкритих списків із можливістю репрезентації партій меншин у регіонах України з поліетнічним складом населення.

Ключові слова: етнічна меншина, політичне представництво, етнополітична партія, автономія, Європа.

International Legal Standards for the Effective Political Representation of Ethnic Minorities: European Practices and Experience for Ukraine

Abstract

The issue of minority rights protection has been actively implemented in international legal practice at the United Nations and the Council of Europe levels since the 1990s. The problem of political representation of minority interests began regulating at the level of Organization for Security and Co-operation in Europe with the establishment of the High Commissioner on National Minorities office. At the level of this institution with international experts participation were developed the next documents: the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Political Life (1999), the Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (2001), the Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations (2008), the Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies (2012), the Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities (2017), etc.

The purpose of article is to highlight the international legal framework for ensuring the effective political representation of minority ethnic groups and the practice of their implementation in European countries. The author has analyzed three levels of political representation of minority ethnic groups: 1) central (nationwide); 2) regional and local (self-government); 3) advisory (consultative).

During the XX – early XXI centuries the institution of ethnic party became established from the multi-ethnic areas of Western Europe to the countries of Central and Southeastern Europe. The electoral system should facilitate minority representation and influence. Where minorities are concentrated territorially, single-member districts may provide sufficient minority representation (Italy, Albania, etc.). Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities (Finland, Slovakia, etc.). Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation (Bosnia and Herzegovina). Lower numerical thresholds for representation in the legislature may enhance the inclusion of national minorities in governance (Poland, Serbia, etc.). A number of European countries (Croatia, Slovenia, Romania, Hungary, etc.) use a reserved number of seats in one or both chambers of parliament or in parliamentary committees. Ethnic minority representation at the government level is realized through the establishment of specialized central executive bodies, which are usually represented in the structure of culture and education ministries. Representatives of ethnic minorities are involved in these government institutions. The Republic of Croatia has a positive experience of ethnic minority representation in the judiciary and law enforcement agencies.

Effective ethnic minority participation is realized through the functional system of local self-governments, which are formed on territorial and non-territorial levels. A number of European ethnic communities have the territorial autonomies (Italy, Spain, France, Denmark, Finland, Moldova) owing to the processes of regionalization and decentralization. The corporative model of minority non-territorial autonomy is represented by so-called Sámi Parliaments in northern parts of Norway, Sweden, Finland and Russia. The personal model of minority non-territorial autonomy is the most common in the world. It is provided through non-governmental organizations. Advisory (consultative) bodies functionate as a channel for dialogue between

government and ethnic communities for protection of education, linguistic and cultural rights. They are formed at the Government (Austria) and President (Ukraine) levels as well.

Given the European states experience, the following aspects of minority representation should be improved: 1) re-establishment Hungarian and Romanian single-member districts; 2) review of legislative norms regarding the principles of ethnic party institutionalization; 3) application of open-list proportional representation for minority parties in the regions of Ukraine with a multi-ethnic population.

Keywords: *ethnic minority, political representation, ethnic party, autonomy, Europe.*

Постановка проблеми

Захист прав міноритарних етнічних груп займає одне з важливих місць не тільки в контексті реалізації етнонаціональної політики держави, але й на рівні міжнародного співтовариства. Серед основоположних актів, які окреслили міжнародний формат захисту прав етнічних меншин варто назвати Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 року, Рада Європи), Декларацію прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (18 грудня 1992 року, ООН), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1 лютого 1995 року, Рада Європи). У цих документах представлено широкий спектр юридичних норм захисту прав і свобод меншин як невід'ємної частини захисту прав людини, в тому числі й участі їх у політиці. Зокрема, в ст. 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин зазначено, що держави-підписанти угоди мають створювати «необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються» [Рамкова конвенція 1995].

У 1992 році на рівні ОБСЄ створено посаду Верховного Комісара у справах національних меншин (далі – ВКНМ), який призначається на три роки з можливим продовженням терміну на один строк. Головними принципами його діяльності є конфіденційність та неупередженість, а базовою функцією виступає попередження міжетнічної конфліктності. На рівні інституції ВКНМ за підтримки Фонду міжетнічних відносин вироблено низку рекомендаційних документів, які стосуються життєдіяльності міноритарних етнічних груп: Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996), Ословські рекомендації

щодо мовних прав національних меншин (1998), Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999), Варшавські рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (2001), Рекомендації щодо використання мов меншин в телерадіомовленні (2003), Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві (2006), Больцанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах (2008), Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012), Грацькі рекомендації щодо доступу до правосуддя і національних меншин (2017).

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Серед фахівців, які розглядали проблематику участі етнічних громад у виборчих процесах в контексті міжнародного права й досвіду зарубіжних країн, необхідно вказати російського вченого Б. Ісмаїлова [Исмаилов 2008]. Міжнародно-правовий механізм захисту національних меншин проаналізовано в публікаціях українських вчених С. Римаренка [Римаренко 2015] та Т. Сироїд [Сироїд 2019]. Про участь національних меншин у суспільно-політичному житті через призму Лундських рекомендацій 1999 року йдеться у статті І. Равлик та У. Гев'юк [Равлик, Гев'юк 2014].

Електоральну інженерію та включення етнічних меншин у законодавчі органи країн Центрально-Східної Європи вивчав швейцарський політолог Д. Бокслер [Bochsler 2006]. Інституційні основи парламентського представництва національних меншин висвітлив румунський дослідник І.Г. Сикей [Székely 2008]. Виборчі механізми ефективної участі етнічних меншин у суспільному житті країн Європи проаналізовано вітчизняною політологинею Ю. Тищенко [Тищенко 2012].

Метою статті є висвітлення міжнародно-правового формату ефективного політичного представництва інтересів міноритарних етнічних груп та практики їх застосування в європейських країнах.

Виклад основного матеріалу дослідження

Інтеграційні процеси в багатоскладових суспільствах відбуваються шляхом забезпечення ефективної участі громадян у процесі прийняття рішень. Досягнути відповідної громадсько-політичної активності можна через створення умов для адекватного представництва інтересів різних соціальних груп, у тому числі мовних, релігійних та етнічних меншин. З цієї метою органи державної влади «повинні прагнути адекватного представництва різних груп у своїх суспільствах, у тому числі меншин, в усіх відповідних структурах державного управління та органах, відповідальних за прийняття рішень» [Люблянські рекомендації 2012: 50]. Можна виділити три рівні політичного представництва міноритарних етнічних груп, які за своїм функціональним призначенням кореспондуються зі структурою державного етнополітичного менеджменту: 1) центральний (загальнодержавний); 2) регіональний та локальний (самоврядування); 3) дорадчий (консультативний).

Відповідно до Лундських (від назви м. Лунд на півдні Швеції) рекомендацій про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999) політична репрезентація етнічних громад на центральному рівні може впроваджуватися через наступні інституційні формати: 1) законодавчий / парламентський («резервування... певної кількості місць в одній або обох палатах парламенту чи в парламентських комітетах»); 2) виконавчий / урядовий («закріплення за представниками національних меншин посад у кабінеті міністрів», через призначення у відповідних міністерствах «співробітників відповідальних у справах меншин або видання постійно діючих інструкцій»; 3) судовий («закріплення... місць у Верховному або Конституційному суді або у судах нижчих інстанцій») [Лундські

рекомендації 1999: 8].

Розглядаючи інституційні рамки політичного представництва етнічних меншин, насамперед варто зауважити про принцип свободи об'єднання громадян. Він, зокрема, стосується не лише формування та діяльності громадських організацій, але й *політичних партій*, в тому числі тих, «що об'єднують громадян за ознаками приналежності до тієї чи іншої громади, так само як і партій, що не є виразниками інтересів лише якоїсь однієї окремої громади» [Лундські рекомендації 1999: 9]. У Варшавських рекомендаціях щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (2001), які деталізують Лундські рекомендації, зазначається, що держава може втручатися у питання свободи асоціацій, зокрема політичних партій етнічних громад, тільки в тому випадку, якщо їх діяльність суперечить правам інших громадян або веде до насильства. Втручання держави виправдане у таких вимушених обставинах як порушення громадського порядку та моралі, загроза національній безпеці тощо [Рекомендации, способствующие 2001: 17-18].

Варто відзначити, що принцип свободи громадських і політичних об'єднань громадян реалізується в найширшому контексті плюралістичної демократії мультикультурних країн Європи. Тривалий досвід функціонування регіональних та етнічних / етнополітичних партій мають насамперед держави Західної Європи. Ще в кінці XIX – на початку XX ст. виникли політичні партії, сформовані за етнічним критерієм в Іспанії (Каталонія, Країна Басків), Франції (Бретань, Корсика). У міжвоєнний час – у Великій Британії (Шотландія, Уельс), на теренах Югославії (Хорватія, Словенія). У 1948 році у ФРН виникає політична партія «Союз південношлезвільських виборців» (земля Шлезвіг-Гольштейн), яка представляє інтереси данців і фризів; 1962 року – Фризська національна партія в Нідерландах. У 1970-1980-х роках відбувається інституціоналізація фламандських і валлонських політичних партій у Бельгії.

В умовах демократичного транзиту

1990-х років формуються етнополітичні партії меншин у країнах Центральної та Південно-Східної Європи. Варто відзначити про позитивний досвід політичного структурування угорських етнічних громад Румунії, Словаччини, Сербії, Хорватії та України; політичних партій ромської меншини в Угорщині, Румунії, Словаччині та Чехії; німецької меншини в Польщі (партія «Німецька меншина» (1990); польської громади в Литві («Виборча акція поляків Литви – Спілка християнських родин» (1994); російської меншини в Естонії (Російська партія Естонії (1993-2012), Конституційна партія Естонії (1994-2008) та Латвії («Російський союз Латвії» (1998), «Центр згоди» (2005-2014); турецької меншини в Болгарії («Рух за права та свободи» (1990), «Демократи за відповідальність, безпеку та толерантність» (2016) тощо.

У свою чергу вже на початку XXI ст. в економічно розвинутих країнах Західної Європи розпочався процес інституціоналізації етнополітичних партій, які представляють інтереси емігрантського типу національних меншин (за Ф. Геккманом). Зокрема, йдеться про політичну партію «Союз за оновлення та справедливість» у Німеччині (2010), яка репрезентує іммігрантів-мусульман, а *de facto* турецькомовну спільноту країни, партію турецької громади Нідерландів «Denk» (українською – «Рух» (2015). Принагідно зауважимо, що вітчизняний дослідник, засновник політичної етнології І. Варзар ще в середині 1990-х років резолюційно констатував: «політична доля будь-якої меншини – в руках власної етнополітичної партії» [Варзар 2003: 298]. Він висловлював надію, що в майбутньому подібного роду соціальні структури стануть конструктивним державотворчим суб'єктом і специфічним об'єктом державної етнополітики. З наведених вище прикладів інституціоналізації етнополітичних партій в країнах Європи можна констатувати, що прогноз дослідника виправдався навіть в умовах сучасних глобалізаційних процесів.

Відповідно до Лундських рекомендацій *виборча система* держави повинна сприяти

справедливому представництву етнічних меншин у органах влади через: 1) створення одномандатних округів; 2) проційну виборчу систему; 3) преференційне голосування; 4) зниження відсоткового бар'єру для гарантованого проходження до парламенту [Лундські рекомендації 1999: 9].

Створення одномандатних округів виправдовується для представництва таких етнічних меншин, які проживають компактно. Відповідний досвід притаманний франкомовному Квебеку (Канада), франко-провансальськомовній області Валле-д'Аоста та німецькомовній провінції Больцано в автономній області Трентіно-Альто-Адідже (Італія), на півдні Албанії, де компактно проживає грецька меншина [Рекомендації, способствующие 2001: 22]. Про відновлення подібних одномандатних округів, де врахований принцип компактного проживання етнічної громади (угорськомовного на Закарпатті та румунськомовного в Чернівецькій області, які існували на парламентських виборах у 1998 та 2002 роках) тривалий час заявляють лідери угорської та румунської етнічних громад України.

Використання пропорційної виборчої системи найбільш розповсюджене у країнах Європи. Вона має ряд переваг для меншин, адже дозволяє включати до списків політичних партій та просувати в політику лідерів етнічних громад. До прикладу, етнічна меншина шведів, яка компактно проживає лише на Аландських островах (Фінляндія), завдяки пропорційній системі отримує політичне представництво і в інших виборчих округах країни [Рекомендації, способствующие 2001: 24]. На останніх парламентських виборах 29 лютого 2020 року депутатами Національної Ради Словаччини від популістського партійного блоку «Звичайні люди та незалежні особистості» вперше в політичній історії країни стали три представники від ромської етнічної громади. Подібну практику використовували «партії влади» в Україні, залучаючи при цьому угорськомовний електорат Закарпаття. Зокрема, в 2012 року до списку Партії

регіонів був включений Іштван Гайдош (74 місце), а в 2014 році – до списку партії «Блок Петра Порошенка» Василь Брензович (62 місце). Однак, через погіршення українсько-угорських дипломатичних відносин, під час парламентських виборів 2019 року подібного меседжу з боку політичної партії «Слуга народу» до угорського політикуму Закарпаття вже не було адресовано.

Преференційне голосування передбачає ранжування кандидатів за власним уподобанням виборця. Воно може відбуватися у двох форматах: пропорційній системі єдиного перехідного голосу та мажоритарній системі альтернативного голосування. До прикладу, досвід застосування системи єдиного перехідного голосу використовувався в Естонії (1992) та Північній Ірландії (1998) й призвів до збалансованого результату голосування з урахуванням інтересів меншин [Рекомендации, способствующие 2001: 26-27]. Система альтернативного голосування застосовується на виборах до нижньої палати парламенту Австралії та Президії Боснії і Герцеговини. Остання є колективним вищим органом влади, подібним до поста глави держави. Три члени Президії (босняк, хорват і серб), які обираються на чотири роки, ротаційно (через вісім місяців) виконують функції Президента держави.

Зниження відсоткового бар'єру для гарантованого проходження в законодавчі органи представників організацій етнічних меншин використовують такі країни як Данія, Німеччина, Італія, Польща та Сербія [Székely 2008: 8–13]. До прикладу, в Сербії виборчий поріг для політичних партій складає 5%, а для партій етнічних меншин усього 0,4%. Відтак на останніх парламентських виборах 24 квітня 2016 року зацією квотою до Народної скупщини Республіки Сербія пройшли політичні партії меншин: Альянс воєводинських угорців (1,5%; 4 мандати), Муамер Зукорліч – Боснійський демократичний союз Санджака (0,86%; 2 мандати), Партія демократичної дії Санджака – Сулейман Углярін (0,8%; 2 мандати; босняки), Зелена партія (0,63%; 1 мандат; словаки) та Партія демократичної дії – Ардіта Сінані (0,43%; 1 мандат; албанці).

У понад п'ятидесяти країнах світу розповсюдженою є практика *резервування місць (законодавчі квоти) у парламенті для представників етнічних меншин* [Исмаилов 2008]. Зокрема, це стосується європейських держав із поліетнічним складом населення (Боснія і Герцеговина, Хорватія, Словенія, Косово, Румунія, Угорщина). У цьому випадку депутати парламенту обираються безпосередньо представниками конкретних етнічних громад. Відтак практика країн Центрально-Східної Європи засвідчує, що резервування місць для етнічних меншин «стає частиною виборчого ландшафту країни» [Рекомендации, способствующие 2001: 29]. Вона враховує критерій квотної репрезентації меншин у парламенті відповідно до етнонаціональної структури населення держави. Зокрема, Палата народів парламенту Боснії і Герцеговини складається з 15 депутатів, які рівномірно (по 5 представників) розподілені за етнічними групами босняків, сербів і хорватів. До парламенту Хорватії серби можуть обирати трьох представників; угорці та італійці – по одному представнику; чехи та словаки разом вибирають одного представника; австрійці, німці, болгары, поляки, роми, румуни, русини, росіяни, турки, українці, греки та євреї разом обирають одного представника; албанці, босняки, чорногорці, македонці та словенці також обирають одного представника [Тищенко 2012: 34-35]. Конституція Республіки Словенія обов'язково передбачає парламентське представництво угорської та італійської меншин (по одному мандату). Скупщина частково визнаної Республіки Косово складається із 120 депутатів, 20 місць з яких зарезервовано за представниками меншин: сербів (10 мандатів), ромів, ашкалі (албаномовних ромів) і балканських єгиптян (4 мандати; по одному мандату для кожної групи + 1 мандат для групи, яка отримала найбільшу кількість голосів), босняків (3 мандати), турків (2 мандати) та горанців (1 мандат).

Необхідно зауважити, що в Румунії та Угорщині немає квотного критерія репрезентації залежно від відсотка етнічної

групи в етнічнонаціональній структурі населення. Кожна меншина має одне гарантоване місце в парламенті, якщо вона визнана державою. Відтак ліберальний підхід румунської влади спровокував електорально-інженерійний ефект «етнобізнесу». До прикладу, в 1990 році у нижній Палаті депутатів Румунії було представлено 12 депутатів від громадських організацій меншин (роми, вірмени, греки, болгари, українці, серби, поляки, словаки і чехи (як 1 група), росіяни-липовани, німці, татари, турки). В 1992 році в парламент пройшов представник від італійців, 1996 року – євреїв та албанців, у 2000 році – хорватів, македонців і русинів. Усі депутати, які представляють меншини країни, за винятком угорців, входять до парламентської групи меншин. Угорська етнічна громада через Демократичний союз угорців Румунії представлена як у Сенаті, так у Палаті депутатів. Політичні лідери з числа угорської етнічної громади ситуативно беруть участь у формуванні уряду Румунії [Зан, Остапець: 2011].

Відповідно до законодавчих змін із 2014 року виборці Угорщини можуть голосувати за списками організацій етнічних меншин паралельно з обранням 93-х депутатів за партійними списками до Національної асамблеї Угорщини. Меншини можуть отримати пільговий мандат, якщо вони досягнуть $\frac{1}{4}$ дев'яносто третьої частини списку виборців (23 829 голосів або 0,2688 %). Оскільки їм важко подолати навіть цей виборчий бар'єр, то з квітня 2014 року очільники 13-ти етнічних громад держави стали «позитивно дискримінованими» й отримали статус речників від меншин із правом голосу на засіданнях депутатських комісій у парламенті Угорщини. Винятком стала німецька етнічна громада, оскільки на останніх парламентських виборах 8 квітня 2018 року 26 477 голосами виборців (0,46 %) до парламенту Угорщини був обраний її представник Імре Ріттер [Зан 2019: 151-152].

Представництво етнічних меншин на рівні уряду реалізується шляхом створення спеціальних органів центральної виконавчої влади, які регулюють етнічнонаціональні процеси в державі. Зазвичай вони представлені в

структурі міністерств культури та освіти. Для здійснення специфічних функцій, зокрема, врегулювання «ромського питання», також створюються окремі урядові органи. До роботи в цих інституціях залучаються громадські лідери, представники етнічних меншин. Через виконавчі органи влади створюється відповідна соціальна мережа для комунікації з репрезентантами етнічних громад у регіонах. До прикладу, в Словацькій Республіці на урядовому рівні представлена розгалужена структура органів влади, які дозволяють репрезентувати інтереси етнічних меншин: 1) Відділ культури національних меншин при Секції культурної спадщини та культури меншин СР в рамках Міністерства культури; 2) Рада міністра шкільництва, науки, досліджень та спорту СР з національного шкільництва; 3) Рада уряду СР з прав людини, національних меншин та гендерної рівності; 4) урядовий Уповноважений СР у справах національних меншин; 5) урядовий Уповноважений з питань ромських громад.

Питання репрезентації етнічних меншин у органах *судової влади* розглядається у Грацьких рекомендаціях щодо доступу до правосуддя і національних меншин (2017). У п'ятій рекомендації зокрема зазначається, що «склад судів, трибуналів, прокуратури, правоохоронних органів, виправних служб, органів, які здійснюють примусове виконання судових рішень, а також інституцій з прав людини має відображати різноманітність населення на всіх рівнях» [Грацькі рекомендації 2017: 26]. Позитивний досвід у реалізації цього аспекту репрезентації етнічних меншин має Республіка Хорватія, де міністерство юстиції веде відповідну статистику представництва етнічних меншин у судових органах. В законодавчих документах про регламентацію діяльності судів, Державної ради з питань юстиції, прокуратури передбачені положення щодо врахування представництва етнічних меншин, зокрема, право репрезентантів етнічних громад покликатися на дію Закону «Про права національних меншин» (2002) під час пропозиції своїх кандидатур на заміщення вакантних посад. У 2012 році Міністерство юстиції Хорватії підготувало

та розповсюдило брошуру про здійснення прав на використання мов меншин у судових органах влади а також плакат про виконання ст. 22 Закону «Про права національних меншин» при наборі співробітників цих органів влади [Національний доклад 2015: 19].

Важливе місце у забезпеченні ефективного політичного представництва етнічних меншини займає дієва *система місцевого самоврядування*. Лундські рекомендації передбачають дві моделі його реалізації: нетериторіальну й територіальну [Лундські рекомендації 1999: 10-13]. Фактично, йдеться про імплементацію двох типів автономії для етнічних меншин: національно-культурної та національно-територіальної.

За умов імплементації формату *національно-культурної автономії* на ефективній функціональній основі можуть вирішуватися питання у сфері освіти, культури, використання мов меншин, релігії та інших соціо-культурних аспектів життєдіяльності етнічних громад. Варто зауважити, що нетериторіальний принцип забезпечення автономії етнічних груп у багатонаціональному середовищі набув теоретичного обґрунтування ще на початку ХХ ст. у працях австрійських соціал-демократів О. Бауера та К. Реннера. На сучасному етапі, на думку вітчизняного політолога Р. Коршука, національно-культурна автономія функціонує в двох формах – корпоративній та персональній [Коршук 2011: 159]. Специфіка корпоративної національно-культурної автономії полягає у створенні представниками етнічної громади спеціальних інститутів самоврядування на загальнодержавному або регіональному рівні. До прикладу, ефективною інституцією в рамках забезпечення національно-культурної автономії корпоративного типу є так звані саамські парламенти, які впродовж 1970-1990-х років інституціоналізувалися на північних теренах Фінляндської Республіки, Королівств Норвегії та Швеції, та Російської Федерації. Взаємодіючи з центральними державними органами, саами як корінний народ, захищають власні соціально-економічні та культурні потреби.

На противагу корпоративній,

персональна національно-культурна автономія забезпечується шляхом створення національно-культурних товариств, релігійних організацій, земляцтв, недільних шкіл тощо. Ця форма нетериторіальної автономії меншин є найбільш розповсюдженою в світі. Втім, на наш погляд, вона зосереджує представників міноритарних груп у вузьких етнокультурних рамках, а не на рівні публічного представництва своїх інтересів у взаємодії з владою. Громадські організації етнічних меншин таким чином знаходяться в режимі взаємної конкуренції та обмежених гарантій їхніх прав із боку держави, про що свідчить досвід України.

У контексті впровадження *національно-територіальної автономії* враховується принцип субсидіарності. Держава, зокрема, делегує ряд функцій «органам місцевої, регіональної або автономної адміністрації», які можуть формуватися «з урахуванням історичної та територіальної специфіки конкретних національних меншин» й більш ефективно реагувати на проблеми цих меншин [Лундські рекомендації 1999: 12]. Ряд етнічних громад в унітарних європейських державах завдяки процесам децентралізації й регіоналізації здобули статус національно-територіальної автономії. До прикладу, п'ять з двадцяти регіонів Італії мають статус автономних областей з етнічно та лінгвістично строкатим населенням: Валле-д'Аоста (арпітанська або франко-провансальська мова), Фріулі-Венеція-Джулія (словенці, німці, фріулі), Трентіно-Альто-Адідже (німці, латини), Сардинія (сардинська мова), Сицилія (сицилійська мова). В результаті демократизації Королівства Іспанія відбувся поділ автономних областей на дві групи: з широким статусом (Андалусія, Валенсія, Галісія, Каталонія, Країна Басків, Канарські острови та Наварра) та обмеженими повноваженнями (решта областей). Поряд із самоврядними адміністративними компетенціями на регіональному рівні в шести з названих автономій офіційно використовуються каталанська, аранська (окситанська), каталансько-валенсійська, галісійська та баскська мови. Автономний

статус мають Гренландія (інуїти) та Фарерські острови (фарерці) в Данії, Аландські острови (шведи) – у Фінляндії. Спеціальний статус із регіональним парламентом має Корсика (етнос корсиканців) у Франції. Компактна тюркомовна група гагаузів на півдні Молдови (понад 80 % населення) у кінці 1994 року отримала статус автономного територіального утворення Гагаузії (Гагауз Ері).

Дорадчі (консультативні) органи, які покликані захищати інтереси етнічних громад можуть «слугувати каналами для діалогу між державною владою та національними меншинами» щодо питань використання земельних ресурсів, житла, захисту освітніх, мовних і культурних прав міноритарних груп [Лундські рекомендації 1999: 10]. Одним із позитивних прикладів є запровадження при уряді канцлера Австрії Ради національних меншин за принципом пропорційного представництва (Закон «Про правовий статус національних меншин» від 7 липня 1976 року). Цей орган утворюється для консультування федерального уряду щодо питань захисту культурних, соціальних і економічних інтересів шести національних меншин Австрії (хорвати, угорці, словенці, чехи, роми та словаки). До речі, представники ромської громади визнані з боку держави корінною національною меншиною (1993 рік), в той час як багаточисельні громади турків і поляків такого статусу не мають. Для цього, відповідно до законодавства, необхідний термін проживання на теренах Австрії щонайменше трьох поколінь представників конкретної етнічної громади. Подібні обмеження наявні також у ФРН, де на офіційному рівні меншинами визнані данці, сорби (лужицькі серби), фриззи та етнічні громади ромів і сінті [Римаренко 2015: 134-135].

Схожі консультативні органи, які формувалися з лідерів етнічних громад, функціонували і в Україні. Зокрема, за часів другої каденції президентства Л. Кучми діяла Рада представників громадських організацій національних меншин України, яку очолював лідер угорської етнічної громади І. Гайдош. За часів президентства В. Ющенка в 2006

році Раду було ліквідовано й створено Раду з питань етнонаціональної політики. В 2010 році, відповідно до указу В. Януковича, утворено Громадську гуманітарну раду при Президентові України. Відповідні ради було сформовано на місцях, при обласних державних адміністраціях. При Адміністрації Президента П. Порошенка діяв інститут Уповноваженого у справах кримськотатарського народу (М. Джемільєв).

Стосовно України доречну увагу привертає паралельне функціонування загальноукраїнських мега-організацій, які об'єднують різні національно-культурні товариства: Рада національних товариств України (голова І. Левітас; 1990), Асоціація національно-культурних об'єднань України (О. Фельдман; 1999), Конгрес національних громад України (Й. Зісельс; 2002), міжнародна громадська організація «Інтернаціональний союз» (Д. Карякіна; 2011), Асамблея національностей України (Р. Тагієв; 2013), Рада національних спільнот України (А. Аванесян; 2015). Фактично йдеться про конкурентне громадське середовище та наявність різних груп, які прагнуть впливати на політичний порядок денний, взаємодіяти з різними політичними силами України й лобіювати при цьому власні інтереси. До прикладу, під час останньої президентської кампанії у березні 2019 року Рада національних спільнот України долучилася до підтримки кандидатури Ю. Тимошенко.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Таким чином, починаючи з 1990-х років проблематика політичної репрезентації етнічних меншин активно імплементується на міжнародно-правовому рівні. Запровадження посади Верховного Комісара у справах національних меншин на рівні ОБСЄ значною мірою каталізувало цей процес. Експертами світового масштабу вироблені Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999), Варшавські рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (2001), Більцанські/Боценські рекомендації

щодо національних меншин у міждержавних відносинах (2008), Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012), Грацькі рекомендації щодо доступу до правосуддя і національних меншин (2017) та ін.

Необхідно констатувати, що найбільш успішно моделі політичного представництва меншин реалізується в країнах Західної Європи, де вироблені цивілізовані норми співіснування різноманітних етнічних, мовних і конфесійних груп. Країни Центрально-Східної Європи включилися в окреслені процеси в умовах третьої хвилі

демократизації. Враховуючи досвід цих держав, на наш погляд, на вітчизняному рівні потребують вдосконалення наступні сегменти політичної репрезентації етнічних меншин: 1) відновлення адміністративних меж угорськокомовного та румунськокомовного виборчих одномандатних округів; 2) перегляд законодавчої норми щодо принципів інституціоналізації етнополітичних партій; 3) застосування на регіональному та локальному рівнях пропорційної системи відкритих списків із врахуванням репрезентації партій міноритарних груп у регіонах України з поліетнічним складом населення.

Бібліографічні посилання

- Варзар, І.М. (2003). *Із контекстів минулих літ: Вибране в концептуальних і мемуарних вимірах. Кн. 1: Держава і народ-етнос у політологічному дискурсі*. К.: ФАДА ЛТД.
- Грацькі рекомендації щодо доступу до правосуддя і національних меншин. Листопад 2017 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/node/396683?download=true> (дата звернення: 13.04.2020).
- Зан, М. (2019). Особливості функціонування представницької демократії етнічних меншин в Угорщині. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*, 23, 150-157. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка.
- Зан, М., Остапеч, Ю. (2011). Парламентське представництво національних меншин Румунії: політична практика та досвід для України. *Україна – Румунія – Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин у контексті сучасних європейських процесів: збірник наукових праць* / Буковинський політологічний центр; під заг. ред. А. М. Круглашова. Чернівці: Букрек, Т. IV, 98-116.
- Исмаилов, Б.И. Развитие систем стимулирования участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе в международном праве и правоприменительной практике зарубежных государств. 2008. *Все о праве*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6450/item6451.html> (дата звернення: 13.04.2020).
- Коршук, Р.М. (2011). *Етнополітологія: Навчальний посібник*. К.: Алерта.
- Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками. Вересень 1999 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/hcnm/30340?download=true> (дата звернення: 08.04.2020).
- Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств. Листопад 2012 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.osce.org/uk/node/396689?download=true> (дата звернення: 08.04.2020).
- Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека / Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Совет по правам человека. Рабочая группа по универсальному периодическому обзору. Двадцать вторая сессия 4-15 мая 2015 года. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5539fa164> (дата звернення: 13.04.2020).
- Равлик, І.О., Гев'юк, У.Ю. (2014). Участь національних меншин у суспільно-політичному житті: Лундські рекомендації та українська практика. *Молодий вчений*, 6(09). Червень, 180-184.
- Рамкова конвенція про захист національних меншин (Страсбург, 1 лютого 1995 року). *Законодавство України*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (дата звернення: 10.04.2020).
- Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе / Бюро по демократическим институтам и правам человека. Варшава, январь, 2001. [Електронний

ресурс]. Режим доступу: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569?download=true> (дата звернення: 08.04.2020).

- Римаренко, С. (2015). Міжнародні стандарти статусу національних меншин. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*, 4(78), 129-142.
- Сироїд, Т.Л. (2019). Міжнародний організаційно-правовий механізм захисту національних меншин: від витоків до сьогодення. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*, 28, 164-174.
- Тищенко, Ю.А. (2012). *Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд / Український незалежний центр політичних досліджень*. К.
- Bochsler, D. Electoral engineering and inclusion of ethnic groups. *Ethnic minorities in parliaments of Central and Eastern European countries. SSEES Postgraduate conference London, February 2006*. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://pdfs.semanticscholar.org/13cd/9affe8c8a18c9124e376b07c04a0c3fc9871.pdf?_ga=2.214117783.1623974552.1586782240-1016405619.1586782240 (дата звернення: 13.04.2020).
- Székely, I.G. (2008). *Soluții instituționale speciale pentru reprezentarea parlamentară a minorităților naționale*. Nr. 5. Cluj-Napoca: Institutul pentru studierea problemelor minorităților naționale.

References

- Bochsler, D. Electoral engineering and inclusion of ethnic groups. *Ethnic minorities in parliaments of Central and Eastern European countries. SSEES Postgraduate conference London, February 2006*. Retrieved April 13, 2020 from https://pdfs.semanticscholar.org/13cd/9affe8c8a18c9124e376b07c04a0c3fc9871.pdf?_ga=2.214117783.1623974552.1586782240-1016405619.1586782240
- Hratski rekomendatsii shchodo dostupu do pravosuddia i natsionalnykh menshyn* [The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities]. Lystopad 2017 r., 48 s. Retrieved April 13, 2020 from <https://www.osce.org/uk/node/396683?download=true> (in Ukrainian)
- Ismailov B.I. Razvitie sistem stimulirovaniya uchastiya predstaviteley natsionalnykh menshinstv v izbiratelnom protsesse v mejdunarodnom prave i pravoprimeritelnoy praktike zarubejnykh gosudarstv [Development of incentive systems for participation of the national minority representatives in electoral process in the international law and the law enforcement practice of foreign states]. 2008. *Vse o prave*. Retrieved April 13, 2020 from <http://allpravo.ru/library/doc2264p0/instrum6450/item6451.html> (in Russian)
- Korshuk, R.M. (2011). *Etnopolitologiya: Navchalnyi posibnyk* [Ethnopolitics: Textbook]. K.: Alerta. (in Ukrainian)
- Liublianski rekomendatsii shchodo intehtatsii riznomanitnykh suspilstv* [The Ljubljana guidelines on integration of diverse societies]. Lystopad 2012 r. Retrieved April 08, 2020 from <https://www.osce.org/uk/node/396689?download=true> (in Ukrainian)
- Lundski rekomendatsii pro efektyvnu uchast natsionalnykh menshyn u suspilno-politychnomu zhytti z poiasnuvalnymy prytykamy* [The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in political life & explanatory note]. Veresen 1999 r. Retrieved April 08, 2020 from <https://www.osce.org/uk/hcnm/30340?download=true> (in Ukrainian)
- Natsionalnyi doklad, predstavlenyi v sootvetstvi s punktom 5 prilozeniya k rezolyutsii 16/21 Soveta po pravam cheloveka* [National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21] / Organizatsiya Obyedinnykh Natsiy. Generalnaya Asambleya. Sovet po pravam cheloveka. Rabochaya gruppa po universalnomu periodicheskomu obzoru. Dvadsat vtoraya sessiya 4-15 maya 2015 goda. Retrieved April 13, 2020 from <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5539fa164> (in Russian)
- Ramkova konventsia pro zakhyst natsionalnykh menshyn (Strasburh, 1 liutoho 1995 roku) [Framework convention for the protection of national minorities (Strasbourg, 1 February 1995)]. *Zakonodavstvo Ukrainy*. Retrieved April 10, 2020 from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (in Ukrainian)
- Ravlyk, I.O. & Heviuk, U.Iu. (2014). Uchast natsionalnykh menshyn u suspilno-politychnomu zhytti: Lundski rekomendatsii ta ukrainska praktyka [Participation of national minorities in social and political life: Lund recommendations and Ukrainian practice]. *Molodyi vchenyi*, 6(09), Cherven, 180-184. (in Ukrainian)
- Rekomendatsii, sposobstvuyushchie uchastyu natsionalnykh menshinstv v izbiratelnom protsesse* [Guidelines assist national minority participation in the electoral process] / Byuro po demokraticheskim institutam

- i pravam cheloveka. Varshava, yanvar, 2001, 57 s. Retrieved April 08, 2020 from <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569?download=true> (in Russian)
- Rymarenko, S. (2015). Mizhnarodni standarty statusu natsionalnykh menshyn [International standards for the status of national minorities]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy*, 4(78), 129-142. (in Ukrainian)
- Syroid, T.L. (2019). Mizhnarodnyi orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm zakhystu natsionalnykh menshyn: vid vytokiv do sohodennia [International legal mechanism for the protection of national minorities: from the origins to the present times]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Seriiia «Pravo»*, 28, 164-174. (in Ukrainian)
- Székely, I.G. (2008). *Soluții instituționale speciale pentru reprezentarea parlamentară a minorităților naționale* [Special institutional solutions for the parliamentary representation of national minorities]. Nr. 5. Cluj-Napoca: Institutul pentru studierea problemelor minorităților naționale, 2008. (in Romanian)
- Tyshchenko, Yu.A. (2012). *Zabezpechennia efektyvnoi uchasti menshyn u suspilnomu zhytti: elektoralni protsesy. Analichnyi ohliad* [Ensuring the effective participation of minorities in public life: electoral processes. Analytical review] / *Ukrainskyi nezalezhnyi tsentr politychnykh doslidzhen. K.* (in Ukrainian)
- Varzar, I.M. (2003). *Iz kontekstiv mynulykh lit: Vybране v kontseptualnykh i memuarnykh vymirakh. Kn. 1: Derzhava i narod-etnos u politolohichnomu dyskursi* [From the contexts of past years: selected in conceptual and memoir dimensions. Book 1: State and people-ethnic group in political science discourse]. K.: FADA LTD, 592 s. (in Ukrainian)
- Zan, M. & Ostapets, Yu. (2011). Parlamentske predstavnytstvo natsionalnykh menshyn Rumunii: politychna praktyka ta dosvid dlia Ukrainy [Parliamentary representation of national minorities in Romania: political practice and experience for Ukraine]. *Ukraina – Rumuniia – Moldova: istorychni, politychni ta kulturni aspekty vzaiemyn u konteksti suchasnykh yevropeiskykh protsesiv: zbirnyk naukovykh prats / Bukovynskyi politolohichnyi tsentr; pid zah. red. A. M. Kruhlashova. Chernivtsi: Bukrek, T. IV*, 98-116. (in Ukrainian)
- Zan, M. (2019). Osoblyvosti funktsionuvannia predstavnytskoi demokratii etnichnykh menshyn v Uhorshchyni [Features of functioning of the ethnic minority representative democracy in Hungary]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia filosofsko-politolohichni studii*, 23, 150-157. Lviv: Lvivskyi Lvivskyi natsionalnyi universytet imeni Ivana Franka. (in Ukrainian)