

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Філософський факультет  
Кафедра політичних наук

**Забезпечення політичного представництва національних  
меншин (наприкладі країн Європейського Союзу та України)**

Кваліфікаційна робота за спеціальності 052 «Політологія»  
освітнього рівня «магістр»

Студентка 2 курсу  
спеціальності 052 «Політологія»  
Веренчик Дарини Валеріївни

---

Науковий керівник:

к. політ. н, доц. Гончарук Валерій Петрович

---

Допущено до захисту:

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

Київ – 2021

Зміст:

ВСТУП .....	3-5 ст.
РОЗДІЛ 1: Представництво як принцип сучасної демократії.....	6-27 ст.
РОЗДІЛ 2: Механізми представництва національних меншин в країнах Європейського Союзу.....	28-48 ст.
РОЗДІЛ 3: Проблеми забезпечення політичного представництва національних меншин в Україні.....	49-70 ст.
ВИСНОВКИ.....	72-76 ст.
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77-85 ст.

## **Вступ.**

**Актуальність дослідження.** Політичне представництво один із принципів, який робить демократію можливою. Представництво дозволяє здійснювати демократичне управління державою та державними справами громадянами через своїх представників, такий режим називають представницькою демократією. Від самого початку представництво розглядалося, як об'єднувальний, інтегруючий елемент, завдяки цьому було сформовано багато європейських націй. Згодом із розвитком системи прав і свобод людини та становленням нових держав, актуальності набуло питання дотримання рівних прав представників національних меншин. На початку становлення інституту захисту прав нацменшин акцент робили переважно на рівності, недискримінації, можливостям збереження мов, тощо. Вже наприкінці 20 сторіччя одним із найобговорюваніших питань стало саме забезпечення представництва та забезпечення політичних прав меншин. Було розпочато дослідження в даному напрямку на основі яких країни Європейського Союзу напрацювали механізми представництва нацменшин в парламентах. Участь національних меншин в управлінні державними справами важлива запорука мирного стану у тій чи тій країні.

Частина дослідників не відносить Україну до поліетнічних держав спираючись на дані перепису населення 2001 року, проте на території нашої держави проживають представники різних національностей. Серед найактивніших можна відзначити польську та угорську громади та кримських татар. Особливою залишається ситуація із забезпеченням політичних прав саме кримських татар, які до 2014 року мали на території Криму власний орган виконавчої влади – Меджліс та були активними учасниками політичних процесів країни. У зв'язку із подіями пов'язаними з прийняттям Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» та участю представників угорської влади в агітації на

території Закарпаття під час місцевих виборів восени 2020 року питання залученості національних меншин у політичні процеси країни набуває ще більшої актуальності. Саме на ґрунті спекуляцій щодо утисків національних меншин, особливо стосовно мови може виникнути нова загроза цілісності України. Наша країна перейшла до євроінтеграції, де однією із вимог є належне забезпечення правами та свободами представників національних меншин, які закріплені в Копенгагських критеріях членства. Таким чином тема політичного представництва національних меншин залишається актуальною і для країн Європейського Союзу і для України, а тому потребує вивчення та розуміння механізмів для подальшої імплементації таких в політичні процеси України.

**Метою дослідження** є аналіз політичного представництва національних меншин в ЄС та Україні.

**Досягнення означеної мети передбачає розв'язання таких завдань:**

1. Дослідити процес зародження та становлення представництва як принципу демократії.
2. Проаналізувати основні механізми забезпечення політичного представництва національних меншин в ЄС.
3. Дослідити механізми політичного представництва в Україні у роки незалежності та подальші перспективи.

**Об'єктом дослідження** виступає політичне представництво національних меншин, як провідний демократичний принцип організації діяльності держави і громадянського суспільства, що заснований на реалізації публічної влади від імені народу та в інтересах всього народу виборними колегіальними органами.

**Предмет дослідження** механізми забезпечення представництва національних меншин в парламентах країн ЄС та України.

**Джерельна база дослідження** роботи Н. В. Заяць, Ю. Тищенко, І. Варзара, наукові праці українських та зарубіжних дослідників: Х. Піткін, Н. Урбанаті.

Законодавство країн ЄС та міжнародні акти, дослідження Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України.

**Методи дослідження.** Поставлена мета передбачає використання низки різноманітних методів та підходів, зокрема методу систематизації, застосованого з метою розкриття сутності та особливостей представництва національних меншин, порівняльного методу для вивчення механізмів регулювання представництва меншин у вищих представницьких органах влади країн – учасниць ЄС та України. Метод абстрагування для відходу від несуттєвих властивостей і виділення декількох рис, котрі мають вагомe значення. Складність узгодження концептів, притаманних різним галузям наукового знання передбачає застосування в нашому дослідженні міждисциплінарного підходу, так само як і необхідність з'ясування історичних витоків та специфіки вимагає використання порівняльно-історичного та структурно-функціонального підходів.

Кваліфікаційна робота містить наступні **структурні** підрозділи: вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел.

## **Розділ 1. Представництво як принцип сучасної демократії.**

Увагу демократії приділяли з часів Античності, поняття «демократія» та ставлення до нього у різні часи носили різний зміст і позицію. Прийнято вважати, що перші роздуми на цю тему пов'язані у Перікла, Платона «Держава» та Арістотеля «Політика». Значний вклад в розвиток теорії представництва зробили такі філософи: Лільберн «Основні закони і вольності Англії», Т. Гоббс «Про громадянина», «Левіафан», Ж.-Ж. Руссо «Про суспільний договір, або Принципи політичного права», Дж. Локк «Два трактати про правління», Ш. Монтеск'є «Про дух законів» та Е.-Ж. Сієс.

Серед сучасних дослідників варто згадати Роберта Даля та його концепцію поліархії в роботі «Поліархія: участь і опозиція» від 1971 року.

Серед дослідників концепції представництва необхідно згадати Ханну Піткін та її роботу 1967 року «The concept of representation», яка розробила влану концепцію представництва та представників. Вагомі дослідження представницької демократії провела Надя Урбінаті в своїй праці «Representative democracy».

Дослідженням статусу національних меншин займаються вчені Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. Дослідники теорії представництва в Україні наступні: Н. Заєць, Ю. Тищенко, Ю.Шемученко, П. Рабінович, О. Скакун, М. Цвік та багато інших.

Десертації темі демократії присвятили наступні: О. Федоренко «Демократія як спосіб політичної організації та управління сучасним суспільством» від 2014 року, О. Кабанець «Демократія як явище правової дійсності» від 2016 року, Є. Рябека «Філософська парадигма цінностей демократичного суспільства в трансформаційний період». Меншинам присвячено дослідження Русковської «Статус національних меншин:

вітчизняний та міжнародний досвід». Перейдемо безпосередньо до розгляду питання.

«Демократія (від грец. *demokratia*: *demos* — народ і *kratos* — влада, правління) — це форма правління політичною і соціальною організацією суспільства, держави і влади. Історія розвитку демократії дає можливість побачити три епохи еволюції цього типу правління і три теоретичні традиції в дослідженні демократії». [22]

Оксфордський англійський словник «визначає демократію як систему управління, за якої всі представники народу держави залучені до прийняття рішень щодо її діяльності, зазвичай шляхом голосування для виборів представників до парламенту або схожого утворення». [ст.160 ,25]

В розумінні жителів Стародавньої Греції демократичне управління полягало у правлінні більшості (громадян) та їх безпосередній участі в управлінських процесах полісу. Однак більшість грецьких філософів негативно ставились до демократії. Зокрема Платон відносив демократію до хибних форм державного устрою. Він говорить, що устрій при демократії: «немає належного управління, а тому свавільний, проте водночас приємний і різнобарвний. Такий, який дарує всім певну рівність, вирівнюючи рівних і нерівних».[42]

Управління відбувається за жеребом, що робить його не ефективним, управлінням займаються не професійні люди. Далі представники народу захоплюють владу і демократія перероджується у тиранію – найгіршу форму устрою за Платоном.

Подібної позиції стосовно демократії дотримувався Арістотель. «Проблема демократії — це проблема поєднання влади народу з розумним управлінням, але такого управління неможливо досягти на великих народних зборах». «Демократія — це більшість вільнонароджених і бідних, які мають верховну владу». [ст. 121-134,56] Запорукою успіху даної форми правління на думку Арістотеля рівність в управлінні, яка можлива завдяки майновій рівності.

Він виділяє п'ять основних різновидів демократії.

«Перший вид — це влада за умов рівності людей, коли ні багаті, ні бідні не мають ні в чому ніяких переваг, а верховна влада не зосереджена в руках тих чи інших: вони і тут рівні. Другий вид — коли заняття посад зумовлене, хоч і не високим, майновим цензом. Третій вид — коли усі громадяни мають право на заняття посад, однак владарює все ж таки закон. Четвертий вид — коли кожний громадянин користується правом зайняти будь-яку посаду, однак владарює закон. П'ятий вид — коли діють усі вище названі правила, але верховна влада належить не закону, а простому народу. Тобто вирішальне значення має постанова (рішення) народних зборів, але не закон».[ст. 13, 13]

На сьогодні демократія вийшла за межі виключно теорії і має реалізацію в різних формах. Наразі переважає форма представницької демократії — «це головна форма здійснення державної влади через виборні органи та вільно обраних представників, які не тільки діють від імені своїх виборців, а й звітують перед ними. Її повноваження обмежуються тим колом питань, які, відповідно конституції, потребують вирішення самим народом».[22]

Існує ряд основних принципів які визначають демократію як таку. Перший принцип витікає із самого терміну «демократія», де громадяни розглядаються як «сукупність індивідів, кожен з яких має право чинити так, як того бажає. Демократична форма правління забезпечує найширшу свободу людині-громадянину, ніби повертаючи її у природний стан». [ст.84, 29]

Наступний принцип законності з метою обмеження сваволі управлінців. Для уникнення захоплення влади та наділення громадян політичними правами постає принцип виборності, який реалізується через виборче право громадян та забезпечує ротацію в вищих органах влади. Щоб здійснити належну реалізацію демократичного режиму необхідний поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також наявність системи

стримувань і противаг з метою уникнення концентрації усієї повноти влади в руках однієї гілки.

Головним принципом демократії виступає суверенітет народу, який здійснює свою владу через обраних представників, народний суверенітет реалізується через принцип представництва коли народ/громадяни делегують владу своїм представникам для захисту своїх прав, свобод та інтересів. Втілити принцип представництва можливо завдяки рівності, яка полягає зокрема і в рівному праві обирати та бути обраним.

«Ще одним важливим принципом, притаманним усій політичній історії людства, є принцип толерантного ставлення до всього, що існує в природі (принцип плюралізму). Згідно з ним, демократія є не стільки формою правління, скільки способом співіснування людей, за якого враховуються різні точки зору на устрій суспільного життя». [ст.86, 29]

«Сьогодні існує так багато різних форм демократії і демократичних країн у світі. Немає двох однакових систем і жодна із систем не може бути прийнятою як «модель». Існують президентські і парламентські демократії, федеральні або унітарні демократії; демократії, які використовують пропорційну систему голосування, і ті, які використовують мажоритарну систему; демократії, які одночасно є монархіями, і так далі». [22]

«Одна річ, яка об'єднує сучасні системи демократії і яка також відрізняє їх від стародавньої моделі, — це участь у політиці представників народу. Замість того, щоб брати участь безпосередньо у законотворчій діяльності, сучасні демократії використовують вибори, для обрання представників, які будуть керувати державою від імені народу. Така система відома як представницька демократія. Вона претендує на звання «демократичної», тому що базується на основі двох принципів зазначених вище: рівності всіх (одна людина — один голос), а також на праві кожної людини на деяку міру особистої автономії». [27]

На перший погляд поняття політичного представництва здається зрозумілим та простим, проте не існує єдиного та загальноприйнятого визначення даного поняття.

«Ідея народного представництва вперше свідомо формулюється філософією XVIII століття, вона втілюється в життя Установчими Зборами Франції 1789 року. Перехід від відбору до виборності - або інакше, метод відкритого змагання за заміщення законодавчих посад - став поворотним моментом у створенні системи представництва. Представницьке правління має на увазі вибори - причому саме в законодавчій сфері. Ці дві обставини дозволяють нам сказати, що представницьке правління - це феномен Нового часу, невідомий античності». [7]

Теорія представництва була покликана подолати крайнощі монархічно-абсолютистського авторитарного принципу правління, з одного боку, і ідей безпосереднього здійснення влади народом.

На думку американської дослідниці Наді Урбінаті історія представництва почалася в Середні століття всередині Церкви. Тоді воно також служило засобом встановлення зв'язку між центром і периферією. Церква хотіла виступати представником всього християнського світу, і представницький принцип став засобом об'єднання всіх християн або принаймні - великих груп віруючих. В середні віки публічне законодавство стало в значній мірі будуватися на контрактних засадах. І релігійні, і світські громади були згодні з тим, що наділення владними повноваженнями має регулюватися нормами цивільного права - з чого, за словами Отто Гірке, з неминучістю випливало, що будь-яка політична влада неодмінно повинна була виступати «представником» підпорядкованої їй громади. Втім, 1736 року Шипіоне Маффеї в своєму порівняльно-історичному дослідженні, присвяченому республіканським формам правління, писав, що ще римляни вдавалися до принципу представництва, щоб дати можливість численним націям, які входили в їх імперію, озвучити свої інтереси. При цьому він посилався на Тацита, який описує різні форми представницьких і

парламентських інститутів, за допомогою яких німецькі племена озвучували свої вимоги перед римським сенатом. Таким чином, представництво служило засобом об'єднання величезної території Республіки в своєрідну федеративну систему. [68]

Джерела представництва можна простежити «в Англії та в Швеції у вигляді зібрань, які скликалися монархами, а іноді й самою знаттю для вирішення важливих державних проблем – збирання податків, оголошення чи припинення війни, успадкування корони. Здебільшого на такі зібрання скликалися особи від певних станів для їх представництва. Представники кожного стану збиралися окремо. Згодом кількість станів скоротилася до двох – лордів і громад. Вони, зрозуміло, утворювали різні палати. Також в Англії поряд з інститутом монарха успішно розвивався парламент як представницький орган влади. Його діяльність, розпочата ще наприкінці XIII століття, набула чітких демократичних форм і стала взірцем парламентської демократії в ході розбудови парламентів світу (найперше – у XIX столітті – норвезького сортингу, шведського риксдагу, датського фолькетингу)». ст.184, 29]

Першим представником теорії політичного представництва вважають Джона Лільберна, який був членом партії лавеллерів, партія представляла інтереси дрібної буржуазії, селянства та міської бідноти. На його думку: «Вся влада, яка за своєю суттю виходить від народу і його згода виражається через його представників, – єдина підстава всякого справедливого управління». Таким чином у Лільберна ідея народного суверенітету отримує остаточне вираження в єдиної можливій формі політичного представництва – Парламенту, депутатів парламенту Лільберн наділяє широкими повноваженнями.

На відміну від нього, Т. Гоббс вважав ідею народного представництва неприйнятною і небезпечною, оскільки «носій особи народу чи член зборів, що є таким носієм, в більшості випадків віддає перевагу своїм інтересам». [ст. 215, 37]

До нього близький Ж.-Ж. Руссо, який у книзі «Про суспільний договір» пише про несумісність понять політичного представництва і народного суверенітету. «До Ж.-Ж.Руссо сходить теорія фракційного представництва. Він вважав, що суверенітет народу є сумою суверенітетів складових його частин, які є в свою чергу надбанням кожного окремо взятого індивіда. Припустимо, говорив Руссо, держава складається з 10 тис. громадян». [ст. 215, 37]

У такому випадку кожен член держави має одну десятитисячну частину суверенної влади.

Обґрунтування представництва ми зустрічаємо також у Ш. Монтеск'є. Перше він приділяв значну увагу державному управлінню та запропонував концепцію не просто розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, однак головна особливість концепції Монтеск'є поділ влади між різними установами та посадовими особами для уникнення зловживань владою. «У природному стані люди народжуються рівними, – писав Монтеск'є, – але вони не можуть зберегти цієї рівності – суспільство забирає цю рівність у них, – і вони знову стають рівними тільки завдяки законам»[ст. 112, 58].

«Найкращим Монтеск'є вважав належність законодавчої влади народові; там, де це не може бути реально здійснене через велику кількість народу, ці функції має брати на себе представницький орган».[ст.113, 58] Представники здатні краще обговорювати державні питання, створювати закони та слідкувати за їх виконанням. Найкраще коли кожен регіон має свого представника, який краще знає потреби місцевості. Обирати представників можна шляхом загального голосування. Таким чином Ш. Монтеск'є заклав основи сучасної представницької демократії та принципу представництва.[54]

У XVIII столітті ідея народного представництва отримує класичне формулювання у В. Блекстона. На його думку, представник, хоча й обирається від окремого дистрикту, є представником всього королівства, бо мета його обрання не приватна, а загальна, не тільки вигода його виборців, а

й загальне благо. Визнаючи, що кожен депутат представляє в парламенті весь народ, Блекстон послідовно звідси виводить, що кожен громадянин представлений у парламенті. [37]

Пряме народне правління розглядалося як ідеал, який не може бути реалізований в умовах сучасних держав, що представляють собою набагато більші політичні спільноти в порівнянні з античними полісами, і де більшість громадян, як говорив абат Е.Ж. Сійєс, виступаючи на Національних зборах 7 вересня 1789 р. «Не має достатньої освіти і необхідного вільного часу для того, щоб самим займатися вирішенням політичних проблем. Отже, їм потрібно вибирати представників, більш гідних, ніж вони самі, і наділяти їх повноваженнями приймати рішення» [ст.8, 7]. Безпосереднє народовладдя виключає ретельне обговорення проблем, пошук компромісів, а значить, і прийняття узгоджених рішень. Тому, вважав Сійєс, «народ може говорити і діяти тільки через своїх представників».[7]

«Народне представництво є вищою формою суспільного розвитку. Народ не відчужує своєї волі - свого права хотіти (*droit de vouloir*). Це право - невідчужуване властивість народу; але його здійснення доручається представникам. І це доручення, проте, не є безумовним і повним». [12]

«З повноти своєї влади народ доручає лише ту її частину, яка необхідна для охорони і підтримки порядку. Народне представництво не може, не має права переступати меж покладених йому влади». [12]

«Народне представництво є представництвом народу. Необхідно створити одну націю, одне представництво, одну загальну волю. Депутати представляють не той виборчий округ, яким вони обрані; вони покликані представляти сукупність громадян (*la generalite des citoyens*), голосувати за всі королівство». [12] Таким чином ми бачимо, що представники за концепцією Сійєса були певним об'єднуючим елементом з метою формування нації та представлення її загальних інтересів.

Французька революція, санкціонуючи початок народного суверенітету, разом з тим визнає неможливим безпосереднє здійснення суверенітету

народом. Не тільки єдино здійсненою, але і найкращою формою правління вона вважає представницький лад. Народне представництво - представництво всього народу. Депутат висловлює бажання і волю народу, а не того виборчого округу, яким він посланий до парламенту; тому обов'язкові мандати, одержувані депутатами від своїх виборців, не можуть і не повинні мати місця. Народне представництво здійснює законодавчу владу за уповноваженням народу; юридичним титулом його влади є всенародний мандат. Тому і в представницькому державі сувереном залишається народ.

Значний внесок у розвиток теорії представництва зробили німецькі дослідники Р. фон Ієринг та П. Лабанд. У своїх дослідженнях вони гуртувалися на теорії Гуго Гроція, який у своїй роботі «Про право війни та миру» на основі римського права стверджував, що прокуратор набуває право безпосередньо на користь особи, яку представляють, шляхом укладення договору з третьою особою відповідно до наданого їй доручення. Вчений зблизив доручення та представництво, саме цей принцип було покладено в розробку поняття представництва німецькими дослідниками.[ст.129, 63]

«Певний час представництво розумілося, в контексті відносин, які пов'язують принципала (людина яку представляють) та представника (особа, яка представляє інтереси). Таким чином представництво – це відносини на основі положень наданих представнику».[63] П. Лабанд розробив «теорію сепарції», яка стосується двох аспектів: доручення, як внутрішніх відносин між довірительом та повіреним та представництва як зовнішніх аспектів правочину, відносин між представником та принципалом з третіми особами. Пізніше дана теорія знайшла своє відображення в німецькому праві.

На сьогодні вчені розрізняють декілька підходів до розуміння народного представництва. «Сутність представництва у вузькому розумінні передбачає включення до системи представництва лише окремих державних установ колегіального типу, які формуються шляхом проведення загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні. В рамках цього підходу сформувалися дві точки зору, зокрема та, що єдиним органом

представництва є виключно парламент. Інша позиція в рамках вузького підходу полягає в тому, що органами народного представництва є всі, які відповідають принципам виборності та колегіальності. У найширшому значенні представництво народу можуть здійснювати усі державні органи та посадові особи незалежно від способів формування та заміщення. Таким чином у найбільш широкому розумінні можна говорити про представництво громадян в органах усіх гілок державної влади. До речі цей підхід у повній мірі відображений в ст. 5 Конституції України, згідно з якою «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». [ст. 247, 6] Поміж цих підходів можемо виділити й третій, так званий проміжний. Саме критерій виборності є ключовим у рамках сформованого підходу, тобто вибори як спосіб легітимації та обмеження влади.

«Окрім того, якщо розглядати народне представництво в широкому розумінні, то до його суб'єктів можна віднести також і окремі об'єднання громадян, що діють в інтересах народу, взаємодіючи з органами державної влади. Йдеться не лише про політичні партії, але й про громадські та міжнародні організації». [ст. 23, 24]

Є чотири класичні теорії політичного представництва. «В Англії затвердилася так звана теорія «фактичного представництва». Її сутність полягає в тому, що парламентарі представляють не просто окремі шари та групи населення, а всю сукупність нації в цілому; і не має значення, як і з кого вони обиратимуться. На противагу цій теорії політичні діячі США висунули концепцію географічного представництва, згідно з якою члени законодавчих зборів повинні обиратися від певних територій і груп населення, а не від усього населення держави. З цими двома теоріями тісно пов'язані теорії фракційного та національного представництва, що виникли у Франції. Перша з них була започаткована Ж.-Ж. Руссо, який вважав, що суверенітет народу складається з суми суверенітетів частин цього народу, себто із суверенітетів кожного окремого індивіду. Саме такий підхід отримав

назву теорії фракційного представництва. Згідно з нею, кожен громадянин має свою частку в тому мандаті, що виборці надали своєму депутатові. Ця теорія використовується як фундамент конструювання парламентських виборчих систем у сучасних демократичних країнах. Важливе місце також займає теорія національного представництва. В період Великої французької буржуазної революції Конституційна асамблея сформувала ідею про те, що суверенітет не належить окремим громадянам, а є власністю «нації» в цілому. Кожний окремий депутат не може розглядатися як представник своїх виборців, лише сукупність всіх депутатів разом представляє всю націю в цілому. Депутати, які висловлюють волю нації, здійснюють цю волю через реалізацію наданого нацією мандату, який не зв'язує їх із конкретними виборцями». [ст.124,36]

«Модель довіри, що пов'язана з ім'ям Е. Бьорка, розглядає представництво як моральний обов'язок: виборці обирають тих, чий спосіб мислення та позиції викликають довіру виборців; в результаті представники діють від їхнього імені так, як вважають за потрібне. Ця модель базується на елітистському підході та фактично ототожнює освіченість із розвинутим почуттям соціальної відповідальності, що й викликає небезпідставну критику. В рамках цієї моделі представництво асоціюється із високими моральними та інтелектуальними здібностями народних обранців. Протилежною за змістом є модель делегата, згідно з якою представник лише артикулює думки виборців і не може орієнтуватися на власні судження та схильності. Ця модель є теоретично сконструйованою, а відтак не застосовується в політичній практиці у чистому вигляді, але реалізується в деяких принципах формування представницьких інститутів (регулярні вибори, короткий термін владних повноважень, право відкликання депутата, використання референдумів як додаток до звичайного законодавчого процесу і т.п.). У цьому випадку сенс представництва полягає у лояльності до виборців и здатності точно виражати їхні інтереси. На відміну від перших двох моделей, модель мандату відбиває реальну практику партійного

представництва: у результаті перемоги на виборах партія отримує мандат, що уповноважує її на реалізацію політики, яка відповідає передвиборчим обіцянкам. Утім, ця модель також є недостатньо коректною, оскільки безпідставно виходить з того, що виборці раціонально голосують за програми. Виходить так, що представництво пов'язано із здатністю партії виконувати передвиборчі обіцянки (хоча це не завжди від неї залежить), тоді як часто партії неспроможні повною мірою виконати свою передвиборчу програму і реалізують її (у кращому випадку) лише частково, скаржачись зазвичай на зовнішні економічні, політичні та інші фактори».[ст.125, 36]

«Поняття «представник» використовується в багатьох значеннях. Від самого початку розгорнулися пошуки оптимальних шляхів і механізмів реалізації представництва. Як зазначав Ш.Л. Монтеск'є, люди, як правило, знають інтереси та проблеми свого населеного пункту, міста, регіону краще, ніж інтереси та проблеми інших регіонів країни». [36]

«Теоретики демократії в ХХ ст. сформулювали тезу про те, що недостатньо просто «чуйності» («responsiveness») правителів до вимог виборців. Необхідно створити систему інституалізування установлень, що регулюють політичне представництво. Про це пише в своїй книзі, присвяченій концепції представництва, Ханна Піткін, що визначає представництво як «інституціоналізовані і формалізовані відносини між» представником «та його/її виборцями (constituency), що розглядаються як важлива риса законодавчої влади в представницькій (або демократичній) формі правління». [ст.214, 37]

В Українському науковому полі відсутній єдиний термін для визначення відносин представництва в політичному контексті. Дослідники використовують поняття «політичне представництво», «народне представництво», тощо.

В теорії державного управління відносини представництва мають політико-правовий характер: вони виникають між суб'єктами влади і дозволяють одному з них виступати представником іншого, здійснювати від

його (їх) імені політичну діяльність. Спроби спростувати цей стереотип залишаються одиничними. [9]

«Деякі дослідники розглядають інститут народного представництва не виправдано широко, фактично розчиняючи його в поняттях народної ініціативи та громадянського суспільства (С. А. Авак'ян, П. О. Астафічев, М. І. Бірюков), а саме, розуміючи під ним форму влади «від народу до народу».[ст.111, 9]

«А.О. Булгакова вважає, що народне представництво — це порядок участі народу в здійсненні державної влади, за якого його волю й інтереси виражають обрані народом органи та посадові особи публічної влади».[ст.111, 9]

«Брум вбачав зміст представництва в тому, що влада народу передається на обмежений термін об(раному ним представникові)». [ст. 111, 9]

«Н.О. Богданова та Г.Д. Садовнікова визначають народне представництво як відносини, пов'язані з формуванням, функціонуванням та відповідальністю в суворій відповідності із спеціальними процедурами особливого виду органів, що відрізняються певними характеристиками та займають значне місце в системі розподілу влади, і соціальним призначенням яких є представлення, узгодження й відображення інтересів різних соціальних спільнот, політичних та демографічних груп, громадян на відповідному рівні державної влади чи місцевого самоврядування».[ст. 111, 9]

У політологічних дослідженнях більшості пострадянських держав народне представництво розглядається, як правило, лише як одна із форм опосередкованої політичної участі.

«Народне представництво розглядається В.В. Востріковою як орган кристалізації громадської думки із сукупності різних і часто суперечливих інтересів соціальних груп. В. М. Гессен, навпаки, вважав, що народне

представництво повинно виражати не громадську думку, а волю народу». [ст. 111, 9]

Слушною є думка Васильченка, який стверджує, що представництво має подвійний характер, воно є поєднанням влади та свободи. З одного боку, воно являється організаційним елементом у системі влади, а з іншого – виступає можливістю для громадян приймати участь в управлінні державними справами завдяки своїм представникам.

Таким чином представництво є основоположною ознакою та атрибутом сучасних демократичних держав, та суб'єктивним правом народу на представництво, що закріплено, зокрема Конституцією України в ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 136, ч. 4 ст. 140.

«Б.О. Страшун переконує, що народне представництво — це форма здійснення державної влади та місцевого самоврядування». Проте не варто ототожнювати народовладдя та народне представництво та зводити його до концепції народного правління. Саме народне представництво надає усій системі державного управління демократичний характер, адже забезпечує участь в управлінні». [ст. 112, 9]

«Народне представництво є не лише конституційним принципом побудови сучасної держави, але й особливими правовідносинами держави і громадянського суспільства, що ґрунтуються на здійсненні публічної влади від імені та в інтересах народу виборними колегіальними органами, які взаємодіють з усією системою органів державної й муніципальної влади». [112,9]

«Вітчизняна дослідниця Заяць Н. дає комплексне визначення категорії «народне представництво» – це особлива форма народовладдя, провідний демократичний принцип організації діяльності держави і громадянського суспільства, що заснований на реалізації публічної влади від імені народу та в інтересах всього народу виборними колегіальними органами, що взаємодіють із всією системою органів держави та місцевого самоврядування

на основі демократичних процедур і несуть відповідальність за свої дії перед народом». [ст. 22, 24]

Отже, єдиного підходу до розуміння та визначення народного/політичного представництва немає, оскільки це залежить від історичних, суспільно-політичних, соціокультурних аспектів. Проте можна виділити такі риси народного представництва, як: виборність; колегіальність за складом і порядком прийняття рішень; особливий характер зв'язку народних представників із виборцями; свобода формування народного представництва, що проявляється в змаганні політичних сил, конкуренції партій й інших політичних організацій, у дебатах і законній опозиції. Народне представництво сприяє розвитку демократизації та всіх сторін державного та суспільного життя, формуванню інститутів громадянського суспільства.

Згідно інститутологічного підходу народне представництво – це політико-правові інститути, організаційні форми, що створюються з метою втілення народної волі, відображення загально – соціальних інтересів у політиці.[9]

У функціональному аспекті народне представництво розглядається як функція, що здійснюється носіями державної влади, державно – владними структурами, які створюються з різною метою, необов'язково пов'язаною з необхідністю виконання загальнонародної волі. [9]

З ідеологічної точки зору народне представництво інтерпретується як ідея соціальної справедливості, ідея справедливого управління суспільством і державою, за якого максимально враховуються інтереси соціуму. [9]

Декларування в Конституціях принципу представництва є недостатнім, для цього необхідно дотримуватись певних вимог: демократичність виборів, репрезентативність виборчої системи, наявність досконалого конституційно-правового механізму регулювання статусу та порядку діяльності представницьких органів, їх відповідальності перед громадянським

суспільством, а також реалізацію відповідних конституційно-правових норм у суспільно-політичній практиці. [24,25]

Завдяки концепції представництва, демократія перетворилась із учення, придатного лише для маленьких та нестабільних міст – держав, на концепцію, якою широко користуються сучасні демократичні держави.

Суть представництва полягає в тому, що кожен депутат потрапляє до представницького органу лише шляхом обрання; саме по собі представництво і є найважливішим завданням для депутата; система народного представництва функціонує на засадах прямого і зворотного зв'язку.

Відомий український вчений-правник Б. О. Кістяківський вважав «народне представництво щонайважливішою інституцією правової держави. І престиж державної влади полягає не в її недосяжності або височині, а в тім, що вона дістає підтримку і підпору в народі. У такій державі, продовжує він далі, влада і народ не протистоять одне одному, як щось вороже і чуже, разом з тим, і не зливаються повністю і не становлять щось неподільно існуюче. Їхня солідарність випливає зі спільності їхніх цілей, завдань та інтересів». [ст.289, 53]

«У правовому аспекті під поняттям «представницька влада» прийнято розуміти сукупність повноважень, делегованих громадянами шляхом виборів на певний строк своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також система самих цих органів». [66]

Представники та представницькі органи не діють як самостійні носії влади, не відбирають владу у носія – народу, не посягають на зміст та обсяги влади, а тільки її опосередковують.

Цікавою є думка Еллінека стосовно політичного представництва, який визначає його як «...відношення однієї особи до однієї або декількох інших осіб, в силу якого воля першої безпосередньо визнається волею останніх, так що юридично обидві повинні бути розглянуті як одна особа...». «На його думку за безпосередньої та представницької демократії народ є органом

держави, за першої форми воля органу утворюється усією сукупністю народу, за умов другого варіанту – особливим органом волі народу». [ст.472, 11]

Загальні характеристики представницької демократії включають:

- Повноваження обраних представників визначаються конституцією, яка встановлює основні закони, принципи та основи уряду.
- Конституція може передбачати деякі форми обмеженої прямої демократії, такі як відкликання виборів та вибори з ініціативами для голосування.
- Обрані представники можуть також мати повноваження обирати інших керівників уряду, наприклад, прем'єр-міністра чи президента.
- Незалежний судовий орган, такий як Верховний суд США, може мати повноваження оголосити закони, прийняті представниками, неконституційними. [67]

Представницька демократія має свої переваги та недоліки. До переваг можна віднести її ефективність: один обраний чиновник представляє бажання великої кількості людей. Наприклад, у США лише два сенатори представляють усіх людей у своїх штатах. Проводячи обмежену кількість національних виборів, країни з представницькими демократіями економить час і гроші, які потім можуть бути спрямовані на інші суспільні потреби. Наступна перевага, це розширення прав і можливостей: жителі кожного з політичних підрозділів країни (штату, району, області тощо) обирають представників, які будуть голосувати від них на рівні національного уряду. Якщо ці представники не відповідають очікуванням своїх виборців, виборці можуть замінити їх на наступних виборах. Представницька демократія заохочує участь: коли люди впевнені, що вони мають право брати участь у рішеннях уряду, вони, швидше за все, будуть в курсі питань, що стосуються їхньої країни, адже голосування це спосіб висловити свою думку щодо цих питань. [25, 67]

До мінусів можна віднести те, що представництво не завжди надійне: голоси виборних чиновників в умовах представницької демократії не завжди

можуть відображати волю народу. Чиновники не зобов'язані законом голосувати так, як люди, які їх обрали, хочуть, щоб вони голосували. Якщо виборці незадоволені своїм представником єдиний варіант – проголосувати за іншого представника на наступних чергових виборах або, в деяких випадках, вимагати перевибори. Наступний недолік полягає у тому, що це може стати неефективним: уряди, сформовані представницькою демократією, можуть перерости у масивні бюрократії, які, як відомо, повільно вживають заходів, особливо з важливих питань. Представницька демократія може сприяти розвитку корупції: кандидати можуть спотворювати свою позицію щодо питань чи політичних цілей для досягнення політичної влади. Перебуваючи на цій посаді, політики можуть діяти на користь особистої фінансової вигоди, а не на користь своїх виборців (іноді на пряму шкоду своїм виборцям). [25, 67 ]

«Професор Оксфордського університету Р. Екінс вказує, що існує низка аргументів на користь доцільності представницької демократії:

1. Представники наводять аргументи та обговорюють пропозиції. Оскільки електорат в загальному занадто великий, то замість нього існує група осіб, які здатні здійснити належний та обґрунтований вибір, адже представники є законодавцями, здійснюють цю діяльність на постійній основі.
2. Здійснення законодавчої функції за допомогою представників є чесним. Кожен має право взяти участь у виборах та існує рівне виборче право, а отже в парламенті представлене суспільство в комплексі. Законодавчий процес здійснюється за допомогою відкритої, публічної та справедливої процедури. У представницькій демократії законодавці діють публічно, обґрунтовують свою позицію та консультуються з громадськістю.
3. Законодавці представляють суспільство. Вони обираються таким чином, що здійснюють владу не лише для, але й в певному сенсі від імені всіх громадян. Представницький орган, враховуючи свій розмір та критерії у відповідності до яких можна бути обраним, відтворює суспільство у такій формі, в якій можна міркувати і діяти належним чином.

4. Обрані представники обговорюють рішення. Члени представницького органу публічно дискутують з приводу законодавчих пропозицій, які вносяться, обговорюються та до яких вносяться зміни перед тим як вони будуть прийняті або відхилені за допомогою процедури голосування. Зміст та необхідність будь-якої законодавчої пропозиції мають бути представлені у представницькому органі. Представники, що репрезентують суспільство в цілому, беруть участь у дискусії щодо того, яким чином найкраще досягнути загального блага.

5. Обговорення вимагає розумного і незалежного рішення. Публічне обговорення передбачає, що рішення будуть належним чином аргументовані та незалежними». [ст.162, 25]

Відповідно до цих аргументів стає очевидною необхідність дотримання верховенства пара та законодавчо закріплених процедур представниками у процесі реалізації волі народу. Представницька демократія в кожній державі обмежена зокрема Конституцією.

Реалізація принципу представництва в сучасних демократичних державах стала можливою завдяки становленню загального виборчого права. «Загальне виборче право — принцип виборчого права, який визначає право особи у більшості держав — громадян обирати і бути обраним на виборах до представницьких органів або на виборні посади. Громадянство є однією з ключових вимог для набуття та реалізації загального виборчого права. Цей принцип стосується громадян країни незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, які досягли повноліття». [18]

Шляхом загальних виборів громадяни обирають склад місцевих та загальнодержавних представницьких органів. Вищим представницьким органом являється парламент, який формується шляхом виборів. Парламент (англ. parliament, франц. parlement, від parler — говорити) — це вищий колегіальний представницький законодавчий орган держави. Саме при формування даного органу влади, західні країни використовують

різноманітні механізми з метою реалізації прав національних меншин. Дана необхідність закріплена низкою міжнародних актів, які будуть детально розглянуті далі. Розвиток націоналістичних рухів сприяв становленню міжнародних інститутів захисту прав національних меншин.

Італійський політичний теоретик Д. Дзолло вважає, що, й досі складно говорити про досягнення оптимального рівня участі громадян в організації та здійсненні влади. «По-перше, вибори дають громадянам лише періодичну можливість висловлення своєї думки, а їх результати скоріше є сукупністю тих чи інших короткотермінових інтересів виборців, ніж раціональною волею народу, яку можна представити. По-друге, рівень політичної участі у країнах з розвинутою демократією де виборча явка часто не перевищує 50–60% викликає сумніви у реальному представницькому характері обраної влади. Крім того, на практиці вплив громадян на своїх представників досить ускладнений, що дозволяє представницьким органам від виборів до виборів працювати у режимі достатньої автономії. Таким чином, представництво у сучасній демократії стає скоріше механізмом заснування найвищого органу державної влади, для легітимації якого важлива участь великої кількості громадян, ніж ефективним способом втілення волі народу». [ст.52, 3]

У ХХ столітті значного поширення набула теорія поліархії запропонована Р. Далем, сутність якої полягає у визнанні відкритої конкуренції різних груп у боротьбі за підтримку виборців. «Даль стверджує, що «демократія» - ідеальний тип, якого жодна країна ніколи не досягла. Для Даль демократія - це система, яка «повністю реагує на всіх своїх громадян» і найближчим до демократичного ідеалу будь-якої країни може бути поліархія. Вчений вказував, зокрема, що сьогодні жодна держава не може досягти ідеалу демократії, яка є більше теоретичною утопією, і сучасні держави є «поліархіями», які мають обраних представників, вільні і чесні вибори, виборчі права, свободу вираження поглядів, доступ до інформації. Саме ці інститути значно сприяють розвитку демократії, оскільки створюють кілька центрів політичної влади». [25]

«Для того, щоб досягти поліархії, всі громадяни повинні: а) формулювати свої уподобання; б) висловлювати свої побажання співгромадянам і урядовцям; в) змушувати урядовців розглядати свої вимоги і таким чином контролювати процес прийняття політичних рішень». [10]

Серед різновидів представницької демократії можна виділити елітарну теорію запропоновану Р. Міхельсом. «До публічного управління залучається так звана адміністративно-політична еліта, а саме суспільство відповідно поділяється на керованих (народ) та керуючих – управлінців. Він вважав, що залучення мас до влади приведе демократію до загибелі, а безпосереднє панування тих же мас є технічно неможливим. Головний його аргумент – це дія «залізного закону олігархічних тенденцій» у масових політичних організаціях, що доводить неможливість демократії як влади народу загалом. Причини політичної стратифікації він пояснював тенденціями, закладеними в сутність людини, особливостях політичної боротьби і специфіці розвитку організацій». [ст.475,11] Усі подальші теорії демократії так чи інакше передбачали принцип представництва без якого сучасна демократія неможлива.

Отже, ми розглянули історію демократії, основні її різновиди та принципи які її визначають. Під демократією ми розуміємо «форму правління політичною і соціальною організацією суспільства, держави і влади». Пряма демократія бере початок від грецьких полісів устрій яких критикували грецькі філософи та відносили до найгірших форм державного управління, серед таких Платон та Арістотель. Сьогодні існує багато різноманітних форм демократії, будуються вони на основних принципах серед них принцип представництва. Поширення демократичних форм правління, поділ влади та формування представницьких органів стало можливо завдяки формулювання принципу представництва. Представництво в загальному полягає в делегуванні влади представникам головна мета чого полягає в представленні інтересів усіх прошарків населення і забезпечення їхніх інтересів та прав.

Принцип представництва розпочав формуватися з часів Французької революції, коли французькі філософи обґрунтовували необхідність змін та заміну одноосібних монархій на республіканіську форму правління, появу перших представницьких органів – праламентів, де депутати представляли інтереси основних класів населення.

Однозначного розуміння та визначення представництву немає, існують різні підходи, інституціональний, відповідно до нього представництво полягає у функції представлення інтересів громадян через організовані інститути; функціональний підхід розглядає представництво через носіїв влади та ідеологічний підхід передбачає забезпечення соціальної справедливості та врахування інтересів усіх громадян.

Представництво – «інституціоналізовані і формалізовані відносини між» представником «та його / її виборцями (constituency), що розглядаються як важлива риса законодавчої влади в представницькій (або демократичній) формі правління».

Формування поглядів на представництво, як необхідний принцип управління розпочалося в часи Французької революції, коли остаточно було сформовано станове суспільство, де кожен потребував становлення, захист та представництво своїх прав. Єдино можливим механізмом введення в життя цих вимог став Парламент, який покликаний був зібрати представників усіх верств населення з метою узгодження їх інтересів та реалізації, захисту прав. Громадяни отримали можливість бути почутими та представленими. Цей крок, введення принципу представництва зробив демократію реальною та придатною до управління формою.

Досліджуючи процеси становлення представницького управління відповідно до традицій різних країн виділяють декілька основних класичних концепцій. Теорія практичного представництва сформувалась в Англії суть представництва відповідно до неї полягає у представництві усього народу. В США було сформовано теорію географічного представництва за якою представники обираються від певного регіону і представляють саме його

інтереси. Теорія фракційного представництва бере свій початок від Руссо кожен представницький мандат є сумою суверенітетів.

Також виділяють моделі політичного представництва. Модель довіри визначає представництво, як певний моральний обов'язок, представниками виступають освідчені та відповідальні громадяни. Модель делегата означає, що представник артикулює інтереси виключно виборців та не зважає на власні позиції. Модель мандату – у результаті перемоги на виборах партія отримує мандат, що уповноважує її на реалізацію політики, яка відповідає передвиборчим обіцянкам. Концепції, теорії, моделі демократії апіорі передбачають представництво, як основоположну ознаку. Незважаючи на критику, представницька демократія залишається найкращою формою державного правління, адже цитуючи Черчеля: «Демократія - найгірша форма правління, за винятком всіх інших, які пробувалися час від часу».

## **Розділ 2. Механізми представництва національних меншин в країнах Європейського Союзу.**

Країни Європейського Союзу не завжди гарантували на законодавчому рівні захист прав та політичного представництва національних меншин. Вони пройшли певний шлях формування механізмів забезпечення належного представництва, що передбачена самою демократією.

Досить цікавою є концепція демократії запропонована польським політологом Єжи Вятром, який визначив три основні характеристики сучасної демократії.

«Перша — чесні, змагальні й регулярні вибори. Змагальність виборів передбачає свободу висування кандидатур. Вибори не будуть змагальними, якщо одні групи чи індивіди мають можливість брати участь у виборах, а

інші її позбавлені. Вибори вважаються чесними, якщо немає махінацій і діє спеціальний механізм чесної гри. Вибори бувають нечесними, коли бюрократична машина належить одній політичній партії, навіть якщо ця партія терпимо ставиться до інших партій під час виборів. Використовуючи монополію на засоби масової інформації, правляча партія може впливати на громадську думку такою мірою, що вибори вже не можна назвати чесними». [розділ 3, 66]

«Друга характеристика демократичного політичного режиму полягає в тому, що уряд (державне правління) створюється на основі виборів. «Для демократії недостатньо регулярного проведення їх, треба, щоб демократія спиралася на виборний уряд. Необхідною умовою демократії є зміна уряду в результаті виборів, а не за бажанням окремих осіб». [розділ 3, 66]

«Третя та найважливіша для нашого дослідження характеристика демократичного політичного режиму як сформованої в результаті виборів влади більшості — це захист прав меншості. «Думка більшості, виражена демократичним шляхом під час виборів, є необхідною, але не достатньою умовою демократії. Лише поєднання уряду більшості й захист прав меншості складають демократію. Якщо до меншості застосовуються дискримінаційні заходи, то режим стає недемократичним незалежно від регулярності й чесності виборів та зміни законно обраного уряду». Таким чином, «влада більшості, яка поважає права меншості» — це ще одна важлива формула демократії». [розділ 3, 66]

Останній пункт наразі є одним із найактуальніших напрямків дослідження, питання репрезентативності, або якісного представництва меншин у вищих представницьких органах. Мультинаціональні європейські країни мають значний досвід та напрацювання стосовно врегулювання представництва нацменшин у вищих представницьких органах.

Першими документами в яких згадувалися права етнічних груп на тій чи іншій території були міжнародні договори між країнами щодо змін державних кордонів. В цих документах містилися приписи щодо майбутньої

поведінки цих держав, у тому числі й щодо релігійних, етнічних та інших меншин. Так, у Генеральному акті Віденського конгресу 1815 р. вперше на рівні міжнародного договору були зафіксовані положення, що стосувалися національної меншини, щодо надання політичних і громадянських прав польській меншині в Росії, Австрії та Пруссії. [ст.105, 16]

Також серед документів можна виділити Паризький мирний трактат від 1856 року, в якому закріплено рівність усіх підданих султана незалежно від їхньої національної приналежності.

Берлінський трактат від 13 липня 1876 р., ухвалений між Німеччиною, Австрією, Угорщиною, Францією, Великою Британією, Італією, Росією та Туреччиною, ст. IV якого зокрема торкалася питання етнічних меншин, а саме існування турецького, грецького та румунського населення в Болгарії: «В районах, де болгари проживають спільно з турецьким, румунським, грецьким або іншим населенням, права та інтереси цього населення повинні бути прийняті до уваги щодо виборів та написання Основного Закону князівства». Стаття XLIV передбачала: «В Румунії різниця в релігійних переконаннях або віросповіданні не може ставитися особі як підстава для виключення або унеможливлення її участі в справах, що стосуються громадянських і політичних прав, доступу до державних робіт, посадових обов'язків і заохочень або заняття різними професіями й видами праці в будь-якій місцевості». Окрім релігійних прав у договорі йдеться про громадянські і політичні права етнічних меншин. [ст.106, 16]

У боротьбі з французькою національною меншиною італійці як титульна нація домагалися закріплення в своїй Конституції від 4 березня 1848 р. статусу італійської мови як основної мови держави. Водночас це був перший Основний Закон держави, який зважив і на мову національної меншини. «Італійська мова, – проголошує ст. 62, – є офіційною мовою палат парламенту. Користування французькою мовою допускається для членів із тих місцевостей, де вона, як правило, вживається, або для відповіді їм». [ст.107, 16]

В ст. 116 Союзної конституції Швейцарської Конфедерації від 29 травня 1874 р. німецька, французька та італійська визначено національними мови союзу. [ст.107, 16]

Таким чином, мовне питання було одним із перших у сукупності прав, на яких національні меншини сфокусували свою увагу в ХІХ ст. Незважаючи на спроби закріплення права національних меншин жодній з них не вдалося закріпити на правовому рівні статус своєї мови.

Зі створенням та становленням Ліги Націй розпочався процес формування міжнародної системи правозахисту, у тому числі національних меншин, де сама Ліга гарантувала захист. Від 1919 року було укладено безліч договорів, які отримали назву «системи захисту національних меншин». Вони стосувалися лише стану національних меншин, які проживають на території новостворених або ж переможених у війні держав. Однак вони не мали універсального характеру та не ставили за мету досягнення фактичної рівності.

До прикладу стаття 10 Мирного договору з Сербо-Хорватсько-Словенською державою закріплювала, що держава зобов'язується створити для мусульман у сфері сімейного права та особистого статусу такі умови, які вимагаються для регулювання цих питань відповідно до мусульманських звичаїв. Глава II Мирного договору з Чехословаччиною містила положення стосовно території русинів. Зокрема, Чехословаччина зобов'язувалася створити на території русинів на південь від Карпат автономну одиницю у складі чехословацької держави з наданням їй мешканцям можливо найширших самоврядних повноважень. Румунія відповідно до Договору зобов'язувалася надати саксонським (німецьким) і секуйським спільнотам у Трансільванії місцеву автономію в питаннях освіти та релігії. [16]

Рада Ліги Націй виступала гарантом щодо дотримання зобов'язань державами питань національних меншин. Рада володіла правом видавати розпорядження та вживати необхідні заходи. Органом була розроблена резолюція від 5 вересня 1923 р. в якій встановлено: «Відносно петицій,

спрямованих до Ліги Націй з питання про захист меншин, дотримувалася процедура, встановлена в резолюціях Ради від 22 і 25 жовтня 1920 року та від 27 червня 1921 р. відповідно:

1. вони повинні стосуватися захисту меншини відповідно до договорів;
2. вони не повинні подаватися у вигляді заяв про розрив політичних зв'язків між даною меншиною і державою, складовою частиною якої вона є;
3. вони не повинні виходити з анонімного або невстановленого джерела;
4. вони повинні бути викладені в прийнятних виразах;
5. вони не мають містити інформацію або повідомляти про факти, які в недавньому часі були предметом петиції, що розглядалася згідно звичайною процедурою. [16]

Проте комітет, який діяв при Раді Ліги Націй та відав саме питаннями національних меншин, виявився на практиці не надто ефективним. Так за період 1930 – 1932 років з-поміж 305 поданих петицій до розгляду були прийняті 153, то в 1939 р. з 4 поданих петицій до обговорення прийняли лише одну. Також дослідники міжнародного права наголошують, що рішення комітету жодного разу не були прийняті в інтересах та на користь національних меншин.

Ліга Націй розробила власну систему захисту прав національних меншин, де вона виступала гарантом дотримання зобов'язань. Було розроблено інституційний та правовий порядок виконання державами власних зобов'язань, в тому числі введено судовий розгляд петицій стосовно захисту прав етнічних та мовних меншин. Система захисту поширювалась виключно на держави які вступали в договірні стосунки, тобто укладали угоди, які покладали на них зобов'язання захисту прав нацменшин. Дана система перестала існувати з початком Другої світової війни, проте вони ввійшли в основу мирних договорів 1947 року.

Після Другої світової війни, яка ознаменувалась геноцидом, голокостом та іншими злочинами проти людей, було розпочато новий курс

на формування міжнародної системи захисту прав національних меншин. На карті з'явилися нові держави зі зміненими національними складами, де поруч з титульними націями проживали інші національні меншини.

ООН розробили універсальні документи – Статут ООН та Загальну декларацію прав людини від 10 грудня 1948 року – для захисту нацменшин які проживають в тих країнах де відсутні, будь-які, положення захисту їх прав. В статті 2 Загальної декларації прав людини закріплено: «Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, без якої б то не було різниці, як-то у відношенні раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового, станового або іншого положення». [17]

На підставі ст. 68 Статуту ООН у 1946 році було створено Комісію з прав людини, яка серед іншого відала підготовкою пропозицій і рекомендацій з питань захисту меншин. Підкомісія з питань запобігання дискримінації та захисту меншин зосередила свою діяльність на формуванні концепції прав меншин і поняття меншин.

Вже у 1966 році в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права статтею 27 було закріплено: «У тих країнах, де існують етнічні, релігійні і мовні меншини, особам, що належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою». [39]

Робочі групи Комісії з прав людини протягом десяти років працювали над проєктом декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, яку було ухвалено 18 грудня 1992 року Генеральною Асамблеєю ООН.

«Слід підкреслити, що на відміну від формулювання ст. 27 Пакту у Декларації йдеться про «національні або етнічні» меншини, тобто тут використовується саме розділовий сполучник «або», а не єднальний «та». Таким формулюванням автори задовольнили певною мірою й ті держави, де

національність є етнічною ознакою, а також ті з них, де терміни «національність» і «громадянство» мають одне й те ж значення. Отож у першому випадку може йтися про «національні меншини», в другому – про «етнічні меншини». [ст.118, 16]

Положення декларацій закріплюють наступне:

1. Забезпечення можливості збереження самобутності на території держави національних або етнічних, культурних, релігійних і мовних меншин.
2. Держави повинні забезпечити розвиток самобутності національних або етнічних, культурних, релігійних і мовних меншин.
3. Уживають належні законодавчі й інші заходи для досягнення цих цілей.
4. Держави уживають заходи для належної реалізації усіх прав і свобод нацменшин без дискримінації.
5. Створені сприятливі умови для вираження та розвитку культури, мови, традицій та звичаїв меншини, окрім випадків коли вищезазначена діяльність суперечить загальнонаціональному законодавству.
6. Держави створюють умови для вивчення рідної мови меншин та за можливості ведеться навчання рідною мовою.

Декларація також закріплює права осіб, що належать до етнічних, релігійних та мовних меншин. Серед них варто відзначити право на утворення власних організацій, об'єднань, асоціацій та право на участь у політичному житті країни. Закріплення таких прав меншин та обов'язків держав жодним чином не суперчить принципу рівності.

Окремо питання політичних прав меншин закріплено резолюцією ООН № 1995/24 «Права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин», яка закликає держави підтримувати та захищати права меншин, у тому числі шляхом сприяння їх повноцінній участі в політичному, економічному, соціальному і культурному житті суспільства, а також вживати всі необхідні конституційні, законодавчі та

інші заходи для забезпечення такого захисту». Розгалужена система правового захисту національних меншин та дотримання їх прав і свобод була розроблена країнами Європейського союзу, які детально будуть розглянуті далі.

На сьогодні питання стабільності та миру в Європейському Союзі залишається актуальним. У зв'язку із міграційними процесами відбувається національне урізноманітнення всередині Європи і перед державами постає потреба забезпечення та реалізації усіх прав меншин у тому числі політичних.

Питання політичного представництва національних меншин залишається фрагментарним та малодослідженим.

Забезпечення належного представництва національних меншин є однією із найважливіших складових мирного стану та реалізації демократії.

Система сучасного європейського правового захисту меншин є багатоструктурною і включає акти та механізми Ради Європи, Європейського Союзу й Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Країни Європейського Союзу, як і сам ЄС в цілому, роблять ставку на соціально-політичні аспекти регулювання статусу національних меншин. Можна погодитися з М.Молчановим, який зазначає, що «Східноєвропейські процеси вказують на той факт, що національні меншини – політична, а не статистична група, яка може змінювати свій статус залежно від політичної ситуації». [ст.132, 51]

Визначення поняття «національна меншина» є необхідним для формування ефективної правової регламентації прав нацменшин. Загальноприйнятим вважається визначення запропоноване ООН над яким організація працювала 40 років, оскільки низка країн вбачали у визнанні нацменшин та їх прав загрозу цілісності держави. За визначенням ООН національні меншини: «По відношенню до іншої частини населення держави це менша за чисельністю група, яка не має домінуючого статусу, члени якої громадяни цієї держави – мають з етнічної, релігійної чи мовної точок зору

характеристики, що відрізняються від характеристик іншої частини населення, і виявляють, навіть опосередковано, почуття солідарності у збереженні своєї культури, своїх традицій, релігії чи мови». [51]

Країни Європейського Союзу самостійно в своєму законодавстві вправі визнавати та визначати національні меншини. В Німеччині до національних меншин належать групи людей, які, крім власної ідентичності, що базується на мовних і культурних диференціаціях порівняно з більшістю населення, є традиційними резидентами Німеччини і мешкають у традиційно встановлених областях.

Польща одна з небагатьох держав де на законодавчому рівні існує розподіл на національні та етнічні меншини. Національна меншина, в розумінні закону, є групою громадян Польщі, які підлягають сукупно наступним критеріям:

- 1) чисельно менша, ніж решта населення Республіки Польща;
- 2) істотно відрізняються від решти громадян мовою, культурою та традиціями;
- 3) прагнуть зберегти свою мову, культуру та традиції;
- 4) свідомі своєї історичної національної спільності та їхні дії спрямовані на її вираження та захист;
- 5) їхні предки проживали на сучасній території Республіки Польща щонайменше 100 років;
- 6) ототожнюють себе з народом власної держави. [19]

Етнічна меншина, в розумінні закону, це група польських громадян, яка підлягає сукупно наступним критеріям:

- 1) чисельно менша, ніж решта населення Республіки Польща;
- 2) істотно відрізняється від решти громадян мовою, культурою та традиціями;
- 3) прагне зберегти свою мову, культуру та традиції;
- 4) свідомі своєї історичної національної спільності та є спрямована на її вираження та захист;

- 5) їхні предки проживали на сучасній території Республіки Польща щонайменше 100 років;
- б) не ототожнюють себе з народом власної держави. [19]

Стаття 5 Конституційного Закону про права національних меншин Хорватії під національними меншинами розуміє наступне: «Національна меншина в термінах цього закону, це група громадян Хорватії, члени якої традиційно мешкали на території Республіки Хорватія та чий етнічні, лінгвістичні, культурні, та/ або релігійні особливості є відмінними від решти населення, та ті, хто мають стимули зберігати ці особливості». [50]

В законодавстві Швейцарії відсутнє поняття «національна меншина». Визначення поняття «національна меншина» було сформульоване Швейцарією в її декларації при ратифікації Рамкової конвенції. Декларація містить таке визначення: для цілей застосування РК у країні меншинами визнаються «чисельно менші від решти населення країни чи кантону групи осіб, члени яких є швейцарськими громадянами, котрі мають довготривалі, міцні й постійні зв'язки з Швейцарією та керуються спільним прагненням до збереження того, що є основою їхньої спільної самобутності, зокрема культури, традицій, релігії та мови» [38]

Загалом до 2000 – х років поняття «національна меншина» взагалі не використовувалося у документах ЄС. Після втручання Верховного Комісара ЄС у справах національних меншин відповідні положення були включені в Конституцію ЄС у 2004 р. Хоча Конституція і не була прийнята, основні положення щодо національних меншин були включені до Лісабонського договору 2007 р.

Одним із головних актів, який закріплював права національних меншин є Рамкова конвенція про захист національних меншин (1 лютого 1995 року, Рада Європи). 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».

У 1993 році ОБСЄ створили посаду Верховного Комісара у справах національних меншин, який розслідує окремі випадки порушення прав меншин. Мандат Верховного комісара полягає в тому, щоб забезпечувати раннє попередження і, там де необхідно, на якомога більш ранньому етапі вживати термінових заходів, пов'язаних з проблемами національних меншин, напружених ситуацій, які ще не вийшли зі стадії раннього попередження, але потенційно здатні, на думку Верховного комісара, перерости в конфлікт у регіоні ОБСЄ. [ст.171, 57]

Верховний комісар уповноважений:

- збирати й отримувати з будь-якого джерела, в тому числі від засобів масової інформації та неурядових організацій, інформацію про становище національних меншин і ролі причетних до нього сторін;
- здійснювати оцінку на якомога більш ранньому етапі ролі безпосередньо зацікавлених сторін, характеру напруженості ситуації і пов'язаних з нею останніх подій, а також, коли це можливо, потенційних наслідків для світу і стабільності в регіоні ОБСЄ;
- відвідувати будь-яку з держав-учасниць та особисто вступати в контакт з безпосередньо зацікавленими сторонами для отримання з перших рук інформації про становище національних меншин і застосовувати превентивну дипломатію. [ст.171, 57]

Результатом діяльності Верховного Комісара є формування рекомендаційних документів: Гаагські рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996), Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998), 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), цими рекомендаціями Комісар та ОБСЄ зробили значний внесок у врегулювання питання захисту прав національних меншин. [20]

«Лундські рекомендації з ефективної участі національних меншин» від вересня 1999 року є також один із головних актів ЄС який регулює політичне представництво національних меншин. Набір із двадцяти чотирьох рекомендацій розділений на чотири підрозділи, присвячених, відповідно загальним принципам, участі у прийнятті рішень, самоврядуванню і заходам, що дозволяють гарантувати ефективні форми участі в суспільно-політичному житті. У концептуальному аспекті Лундські рекомендації побудовані за двома основними лініями: участь в управлінні державою в цілому і самоврядування у деяких питаннях місцевого або внутрішнього характеру. [32]

У розділі другому розроблені рекомендації щодо прийняття участі в політичному житті держави національними меншинами.

Держави повинні забезпечити можливість реального права голосу на рівні центрального уряду. За потреби держави можуть застосовувати такі механізми:

- резервування за ними певної кількості місць в одній або обох палатах парламенту чи в парламентських комітетах, а також інші форми гарантованої участі в законодавчому процесі;
- домовленості офіційні чи неофіційні щодо закріплення за представниками нацменшин посад в Уряді, Верховному чи Конституційному суді, або судах, резервування за ними певної кількості місць в одній або обох палатах парламенту чи в парламентських комітетах, а також інші форми гарантованої участі в законодавчому процесі;
- механізми призначення на міністерські посади осіб із врахуванням інтересів меншин;

— застосування спеціальних заходів із залучення до роботи в державних органах представників нацменшин та надання послуг публічних установ мовою національної меншини; [32]

Держави повинні гарантувати особам, що належать до національних меншин, право голосу та право балотуватися на виборні посади на недискримінаційній основі. Національні меншини мають право на формування та діяльність власних політичних партій відповідно до принципу свободи об'єднань. Виборча система держави повинна сприяти належному представництву національних меншин, для чого можливо застосовувати такі механізми:

У місцях компактного проживання меншин їхнє достатнє представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатних округів.

Представництву меншин можуть сприяти пропорційні виборчі системи, за яких кількість місць партії в законодавчих зборах залежить від частки голосів, отриманих нею на загальнонаціональних виборах. Деякі види преференційного голосування, за якого виборці розташовують кандидатів у порядку відданої ними переваги, можуть сприяти представництву меншин і розширенню співробітництва між громадами.

Розширити участь національних меншин в державному управлінні можна шляхом зниження відсоткового бар'єру для проходження в законодавчий орган.

При формуванні виборчих округів необхідно враховувати місця компактного проживання меншин.

В пояснювальних записках Лундських рекомендацій йдеться про наступне: «Можливі й інші форми участі, наприклад, гарантоване членство у відповідних комітетах, з правом або без права голосу. У тому ж порядку, закріпленому юридично або заснованому на усталеній практиці, забезпечується представництво у виконавчих, судових, адміністративних та інших органах. З метою врахування інтересів меншин можуть створюватися і спеціальні органи. Для того щоб меншини мали реальну можливість

здійснювати всі свої права, необхідні конкретні заходи по лінії державної служби, включно із забезпеченням «рівноправного доступу до державної служби», про що говориться в статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації». В продовженні зазначається, що виборча система не повинна бути нейтральною, а має забезпечувати повне представництво, особливо осіб, що належать до національних меншин з метою адекватного представництва.

Доповненням Лундських рекомендацій є Варшавські рекомендації щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі. Цілями цих рекомендацій є: забезпечення ефективної участі національних меншин в органах державного управління шляхом збільшення їх представництва в цих органах. Надати всім учасникам інформацію: про можливі варіанти, що є в розпорядженні в кожній державі при використанні Лундських рекомендацій; про переваги і недоліки різних варіантів; про способи використання конституційних, законодавчих та інституційних спроможностей, рекомендованих для реалізації обраних варіантів. Допомогти державам-учасницям ОБСЄ і Бюро демократичних інститутів та прав людини у забезпеченні однакового застосування в практичному житті кожної країни тих стандартів, на базі яких були розроблені Лундські рекомендації. [48]

Венеціанською комісією у липні 2002 року розроблено та закріплено Кодекс належної практики у виборчих справах. На думку експертів Венеціанської комісії, важливою умовою реалізації виборчих прав національних меншин є застосування щодо них певних винятків з принципу рівних виборів. Зокрема, не суперечитиме рівності виборчих прав, встановлення спеціальних норм, що гарантують квотування місць у парламенті для національних меншин, або ж винятки з механізму розподілу мандатів (наприклад, зниження чи незастосування відсоткового бар'єру для партій, які репрезентують інтереси національних меншин).

Важливим інструментом для реалізації прав національних меншин має бути дозвіл на діяльність політичних партій, що представляють їхні інтереси.

Також жоден з кандидатів або виборців не має бути зобов'язаний розкривати свою належність до національних меншин. Крім того, Кодекс рекомендує державам забезпечити доступність інформації щодо виборчого процесу мовами національних меншин. Корисним для забезпечення реалізації виборчих прав національних меншин також може бути включення їхнього представника до складу Центральної виборчої комісії.

Далі ми розглянемо яким чином країни Європейського Союзу забезпечують політичні права та представництво національних меншин.

В Німеччині національна меншина має право створювати власну політичну партію, реалізуючи таким чином своє конституційне право. Понад те, ця партія має статус особливого сприяння: вона може брати участь у виборах без жодних обмежень, тоді як іншим партіям для цього потрібно зібрати 20 тис. підписів. Вона також має ексклюзивне право використовувати для списків своїх кандидатів спеціальний аркуш. До прикладу наразі в Німеччині діє партія «Союз за оновлення та справедливість», яка репрезентує іммігрантів-мусульман, а *de fac-to* турецькомовну спільноту країни партію. Також представництву та проходженню національних меншин в Німеччині до парламенту сприяє зниження відсоткового бар'єру

В Угорщині здійснення і захист прав меншин базуються на законі про права національних і етнічних меншин, прийнятому влітку 1993 року. Закон дає визначення етнічної меншості, закріплює за ним права і встановлює гарантії цих прав, як індивідуальних, так і колективних. Гарантією дотримання прав меншин служить інститут омбудсмена. В якості національних меншин в Угорщині можуть виступати визнані такими державою етнічні співтовариства. На сьогодні їх 13: роми, німці, хорвати, словаки, поляки, румуни, вірмени, русини, греки, серби, болгари, словенці і українці.

В Угорщині поняття «національна меншина» закріплене на законодавчому рівні. Зокрема, Закон Угорської Республіки № CLXXIX «Про права національних меншин» чітко визначає поняття «національна

меншина»: «Національною або етнічною вважається кожна національна або етнічна група, яка протягом хоча б ста років проживає на території країни, становить меншість за чисельністю по відношенню до решти населення, члени якої є громадянами Угорщини, яких відрізняє від іншої частини населення своя мова, культура, традиції, та проявляють почуття спільності, метою яких є збереження своїх цінностей, а також вираз та захист інтересів своїх історично сформованих спільнот». [65]

Згідно Закону Угорщини «Про права національних та етнічних меншин» для гарантування та захисту прав національних меншин в Угорщині ефективно функціонує система таких політичних інститутів:

«а) місцевий речник інтересів нацменшин – особа, яка представляє певну нацменшину, і яка на виборах до місцевого самоврядування набрала найбільше голосів серед кандидатів з числа цієї національної меншини. У разі, якщо він не стає депутатом ради, йому надається право дорадчого голосу і право на обов'язкове погодження усіх питань, що стосуються питань функціонування та діяльності цієї національної меншини в Угорщині;

б) національні товариства, які у разі відсутності речника та інших правозахисних інституцій у населеному пункті, наділяються погоджувальним правом у межах повноважень речника;

в) інститут місцевих і загальнодержавних самоврядувань (самоврядування населених пунктів), яке складається з кандидати від певної національної громади, і які під час муніципальних виборів отримали більшість мандатів;

г) депутати від національних меншин у Державних Зборах;

д) Уповноважений Державних Зборів з прав національних меншин – обирається та здійснює свою діяльність відповідно до закону про Уповноваженого Державних Зборів з прав людини, здійснює парламентський нагляд за реалізацією цього закону органами державної влади та місцевого самоврядування. Ще одним надзвичайно важливим інститутом захисту прав

нацменшин є дорадча Рада з представників національних меншин, яка створюється при Парламенті Угорщини». [ст.98-99, 15]

Представництво представлене Дорадчим комітетом з національних меншин Парламенту Угорщини, який представляє та захищає етнічні та національні меншини, які в Угорщині, згідно з Конституцією, вважаються державотворчими елементами. Окрім того в Угорщині діють партії національних меншин, наприклад партія ромської меншини в Угорщині.

У Польщі немає спеціального закону про права національних меншин, але їх права закріплені в статті 35 Конституції РП. Національні меншини в Польщі мають можливість безперешкодно користуватися загальними правами і свободами і застосовувати їх для турботи про свою культурну ідентичність і участі в політичному житті. Представники німецької меншості представлені в Сеймі самостійною парламентською групою. Відсутність спеціального закону про права меншин значною мірою компенсує Закон про громадські організації, прийнятий в квітні 1989 року. У відповідності з чинним правовим актом, громадським організаціям можуть виділятися тільки цільові дотації на конкретні справи. Це стосується і об'єднань національних меншин, які самі повинні піклуватися про наповнення своїх штатів і оренду приміщень, але користуються засобами з держбюджету на конкретні проекти. Наприклад, з 1990 року тут діє партія «Німецька меншина».

В деяких країнах, не дивлячись на відсутність механізмів забезпечення політичного представництва національних меншин, їм вдається забезпечити самостійно своє представництво у вищих органах представницької влади. Так, наприклад в Болгарії існує заборона на діяльність партій заснованих на етнічній, расовій та релігійній приналежності. Це обмеження відповідає загальному духу болгарської конституції, яка уникає згадування слова меншість і не передбачає жодних колективних прав. Наявність конституційної заборони етнічних партій не завадило існуванню етнічних партій в болгарській політиці. Де-факто етнічним партіям вдалося зберегти стабільні позиції у політичному процесі, не відкрито реєструючись як етнічні

політичні утворення, прикладом може бути турецька партія «Рух за права і свободи».

Більшість країн, які ратифікували міжнародні договори та рекомендації використовують типові механізми для забезпечення представництва.

Перше – свобода об'єднань, деякі країни не забороняють діяльність партій на основі приналежності до певної національної меншини. До прикладу політичні партії ромської меншини в Угорщині, Румунії, Словаччині та Чехії; німецької меншини в Польщі, польської громади в Литві («Виборча акція поляків Литви – Спілка християнських родин»; російської меншини в Естонії (Російська партія Естонії, Конституційна партія Естонії та Латвії («Російський союз Латвії», «Центр згоди»; турецької меншини в Болгарії («Рух за права та свободи», «Демократи за відповідальність, безпеку та толерантність», тощо. [ст.123, 20]

За умов компактного проживання національних меншин ефективним механізмом є формування одномандатних округів за цією ознакою. Якщо не враховувати даного аспекту, голоси меншин просто будуть розсіяні в різних округах, таким чином неможливо отримати парламентський мандат. Наприклад в Бельгії при утворенні виборчих округів враховуються місця компактного проживання основних лінгвістичних груп. Прикладом може бути франко-провансальськомовна область Валле-д'Аоста та німецькомовна провінція Больцано в автономній області Трентіно-Альто-Адідже (Італія), на півдні Албанії, де компактно проживає грецька меншина. [20]

Як зазначалось вище значний вплив на належне представництво робить виборча система. Багато країн застосовують пропорційну виборчу систему з відкритими списками, які дозволяють голосувати безпосередньо за свого представника. Етнічна меншина шведів, яка компактно проживає лише на Аландських островах (Фінляндія), завдяки пропорційній системі отримує політичне представництво і в інших виборчих округах країни. 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.

Частина країн застосовує систему преференційного голосування: пропорційна система єдиного перехідного голосу та мажоритарна система альтернативного голосування. Система альтернативного голосування застосовується на виборах до нижньої палати парламенту Австралії та Президії Боснії і Герцеговини.

Ще один ефективний механізм полягає в зниженні виборчого бар'єру, або взагалі скасуванню його для національних меншин. При встановленні високого виборчого бар'єру національні меншини фактично втрачають шанс на отримання мандатів. Литва (загальний бар'єр на виборах становить 4%, однак для представників нацменшин він може бути знижений до величини, еквівалентної одному мандату — до близько 1%), Німеччина (на парламентських виборах та місцевих виборах в окремих землях, наприклад, у Гессені), Польща (на парламентських і місцевих виборах до партій нацменшин не застосовується 5% бар'єр). 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 за цією квотою до Народної скупщини Республіки Сербія пройшли політичні партії меншин та отримали 10 мандатів. [31]

В Іспанії, Данії, Фінляндії при проведенні парламентських виборів використовують резервування, за певною нацменшиною, місць в парламенті. Таке квотування використовують за умови некомпактного проживання меншин, або незначної кількості населення, що належить до конкретної меншини. Основним недоліком «резервування місць» є сприяння розподілу кандидатів за етнічною ознакою, що в подальшому приводить до збільшення диференціації та дискримінації в суспільстві. Переважно такий механізм регулювання представництва меншин використовується на короткочасній основі для вирішення певних проблем та уникнення загострення потенційних конфліктів на етнічній основі. Наприклад, Данія резервує місця для

представників Фарерських островів та Гренландії в парламенті; Іспанія – представництво Сеути і Мелільї в парламенті; Кіпр – резервування визначеної кількості місць для турків кіпріотів, маронітів, католиків, вірмен; Словенія (по одному місцю для представників угорської та італійської національних меншин в парламенті і радах всіх рівнів; Фінляндія – місця для представників Аландських островів в парламенті).[4] 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.[59]

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).

Отже, більшість дослідників на початку розглядали політичне представництво, як можливість об'єднання громадян та формування єдиної титульної нації, тобто він виступав об'єднуючим елементом в розрізнених державах. Згодом внаслідок війн та формування нових кордонів постала потреба захисту народів, які опинилися під владою іноземних держав. Перші спроби на міжнародному рівні врегулювати дане питання зробила Ліга Націй, проте акти прийняті нею не мали загального характеру, а ефективність її органів була досить низькою. Після Другої

світової війни розпочався новий етап. Разом із становленням ООН розвивалося міжнародне право в галузі захисту національних, етнічних, релігійних меншин, де значну увагу приділяли реалізації політичних прав, а саме права на представництво та захист інтересів меншин на рівні вищих представницьких органів держави. Участь національних меншин в суспільно – політичному житті та належне представництво меншин у вищих представницьких органах влади є однією із вимог для членства у Європейському Союзі. Для врегулювання статусу національних меншин та забезпечення їх прав та свобод ЄС протягом років розробили низку актів у тому числі рекомендаційного характеру. Досить ефективним виявився інститут Верховного Комісара у справах національних меншин завдяки роботі якого було проведено аналіз законодавств країн – членів Європейського союзу на наявність законодавчого захисту прав та свобод представників національних меншин. Результатами такого аналізу стало розробка низки рекомендаційних актів, які пропонують механізми забезпечення прав нацменшин в різних суспільних сферах, у тому числі суспільно – політичній. Головні акти, які регулюють саме політичну участь та представництво національних меншин це – Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1995 року, Лундські рекомендації з ефективної участі національних меншин від 1999 року та Варшавські рекомендації від 2001 року, які доповнюють попередній акт. Відповідно до рекомендацій країни – члени ЄС повинні регулювати та формувати внутрішню політику. Проаналізувавши досвід Європейських держав можна визначити найпоширеніші механізми забезпечення представництва національних меншин:

- Резервування місць за представниками національних меншин в парламенті та органах місцевого самоврядування (Іспанія, Данія, Фінляндія);

- Обов'язкове включення представників національних меншин до партійних списків на прохідні позиції (Бельгія, Австрія, Фінляндія, Литва, Словаччина);
- Нарізка округів з урахуванням компактного проживання національних меншин (Бельгія);
- Обов'язкове закріплення за окремими регіонами місць в парламенті (Данія закріплює місця у Фолькетингу за представниками Фарерських островів та Гренландії);
- Практикується також відсутність виборчих бар'єрів для представників національних меншин, або знижений бар'єр (у Литві діє загальний виборчий бар'єр 4% та для нацменшин він може бути знижений);
- Для достатньої репрезентативності застосовується мажоритарна виборча система (Франція), або систему єдиного перехідного голосу (Ірландія, Мальта);
- В окремих країнах дозволено створювати регіональні партії для представництва інтересів нацменшин. Такі партії діють в Бельгії, Великобританії, Данії, Іспанії та Італії.

Однак забезпечення доступу національних меншин до представницьких органів влади не гарантує реалізації їх прав та інтересів, адже найважливішим чинником виступає політична активність громади, її участь в політичному житті країни в питаннях загальнонаціональних та локальних. Діяльність партій турецької меншини в Болгарії за умов повної відсутності та визнання існування «національних меншин» на законодавчому рівні не заважає їм бути акторами в політичній сфері та утримувати високий рівень підтримки.

### **Розділ 3. Проблеми забезпечення політичного представництва національних меншин в Україні.**

Варто розпочати із обґрунтування використання терміну «національна меншина». Оскільки в роботі проведено аналіз законів та практичного досвіду країн ЄС саме термін «національні меншини» використовується цими країнами, адже в Європі «нація» вживається переважно в розумінні «державноорганізованого суспільства», але не домінуючої частини громадян певного етнічного походження.

Україна належить до багатонаціональних держав. За даними останнього перепису населення 2001 року національні (етнічні) меншини в Україні становили 10 млн 757 тис. 456 чол., або 22.2 % від усіх жителів. В Україні живуть представники понад 100 націй. Найчисельнішими є росіяни, євреї, білоруси, молдовани, болгары, поляки, угорці, румуни, греки, татари, вірмени, роми та інші. Хоча частина дослідників не вважає доречним означати Україну багатонаціональною, аргументуючи тим, що 77,8% населення України, проте на державному рівні визнається саме багатонаціональність нашої країни.

Україна обрала шлях до євроінтеграції, що передбачає реформування усіх сфер суспільного життя відповідно до європейських стандартів у тому числі забезпечення представництва та участі національних меншин в суспільно – політичному житті, що закріплено Копенгагськими критеріями членства в ЄС.

На сьогодні в Україні практично відсутні комплексні дослідження з проблем представницької демократії, її функціональних та структурних особливостей, правових засад її функціонування.

Ще у 1992 році було прийнято Закон України «Про національні меншини», який чинний і досі у редакції 2012 року, був визнаний свого часу експертами ОБСЄ найпрогресивнішим та найдемократичнішим серед усіх аналогічних законодавчих актів країн СНД. [49]

Попередньо у 1991 році було прийнято «Декларацію прав національностей в Україні». Також в Україні від 2012 року діє Закон України

«Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», однак він є дуже базовим та не передбачає внесення змін до інших законів.

Законом України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. визначено, що «до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». [46]

Формулювання не визначає ані часових критеріїв проживання на певній території як умови набуття відповідного статусу, ані певного кількісного цензу для представників тієї чи іншої національності. [ст.35, 31]

Що ускладнює реалізацію всіх актів, які стосуються захисту прав національних меншин.

«Захист прав національних меншин в Україні – це система принципів, норм, інституцій та заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації, запобігання порушенню і відновлення порушених прав національних меншин в Україні». [46]

Таким чином на законодавчому рівні національним меншинам України гарантується забезпечення базових прав серед яких рівна участь у державотворенні та інші політичні права.

Ці акти стали основою політики України стосовно національних меншин, забезпечили збереження їхньої самобутності та становлення взаємодії між різними групами на принципах рівності, взаємодії і поваги.

З метою налаштування діалогу між представниками різних національних груп та належної розбудови власного законодавства Україною було ратифіковано низку міжнародних актів: Рамкову конвенцію «Про захист національних меншин» від 1995 року, ратифіковано Європейську хартію регіональних мов або мов меншин у 2003 році, декларацію ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту, Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин, Лундські

рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті. [49]

Додатково Україною розвиваються двосторонні відносини у сфері захисту прав меншин з Польщею, Німеччиною, Литвою, Молдовою, Словаччиною та іншими. Ратифікуючи міжнародні документи Україна зобов'язалась забезпечити рівність між різними національними групами та між титульною нацією, що включає участь в управлінні державними справами. [16]

На сьогодні постає потреба оновлення законодавства у сфері захисту прав національних меншин, адже вище згадані акти були прийняті на ще на початку 90-х років і вже не відповідають сучасним реаліям. Більшість положень Закону несуть декларативний характер та не мають необхідних механізмів для забезпечення політичних прав національних меншин України.

У липні 2020 року профільним комітетом ВРУ було проведено слухання на тему: «Проблемні питання законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав корінних народів і національних меншин», в протоколі до якого висловлено необхідність проведення системних заходів для здійснення ефективної державної етнонаціональної політики. На слуханні озвучили потребу у створенні та поновленні «діяльності громадських консультативно-дорадчих органів національних меншин та їх залучення до формування і реалізації державної етнонаціональної політики», «створення Державної служби України з етнополітики та свободи совісті як центрального органу виконавчої влади, до компетенції якої віднесено реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні». [49]

Завдяки діяльності цих органів можливо забезпечити проведення послідовної та чіткої державної політики у сфері міжнаціональних відносин. Наразі значну увагу приділяють інтересам та інтеграції ромської меншини про що свідчить розробка Ромської стратегії до 2030 року. Решта

національних меншин залишаються без уваги, що підтверджує необхідність системної, цілісної політики з боку держави.

Повертаючись до Закону потрібно зазначити, що неактуальність його зумовлена також суперечністю відносно інших законів. До прикладу статтею Закону України «Про національні меншини» закріплюється право на висування своїх кандидатів для обрання в органи державної влади, а в Законі «Про вибори народних депутатів» не передбачається таке право для «національних громадських об'єднань». [ст.72, 30]

Саме тому необхідно оновити законодавство, узгодити профільні закони, прописати конкретні заходи та механізми за допомогою яких можливо забезпечити національні меншини в Україні усією низкою прав та участю в політичному житті країни.

В Україні, відповідно до закону 1998 року, території, де зосереджені національні меншини, повинні утворювати окремі округи. Якщо до меншини належить більше, ніж звичайний округ має виборців, тоді принаймні один округ повинен бути утворений так, щоб надати меншині у ньому більшість.

Серед політичних прав національних меншин, які гарантуються їм українським законодавством є: право на участь у міжнародних організаціях; можливість впливати на прийняття державних рішень; право на представництво членів національної меншини в органах влади; право на свободу думки відповідно до своїх філософських, політичних, релігійних та інших переконань. [16] Однак у нас в країні відсутні будь-які механізми сприяння участі меншин в політичному житті країни, у тому числі вищих представницьких органах влади.

Не дивлячись на заборону діяльності регіональних партій на території нашої країни діє ряд партій національних меншин у форматі загальнодержавних. У жовтні 2014 року було зареєстровано партію польської національної меншини, її назва - Політична партія Солідарність, членами партії є етнічні поляки, які прагнуть захищати інтереси своєї меншини у політичній сфері. Однак це все ж певні виключення, адже меншинам складно

створювати, підтримувати та конкурувати з іншими загальнодержавними партіями. Згідно зі ст. 10 Закону «Про політичні партії в Україні» «рішення про створення політичної партії має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів, не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим», зрозуміло, що представниками окремих меншин виконання цих вимог є неможливим.

Важливо, що у частині 2 статті 14 закону «Про національні меншини в Україні» 1992 р. було зафіксовано, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади, проте частину другу було скасовано у 2012 році.

Таким чином для забезпечення своїх політичних прав національним меншинам необхідно створювати партії за умовами, які для них невиконувані, ставати членами політичних партій, блоків, у приватному порядку домовлятися з великими партіями щодо участі (об'єднання), самовисувати своїх представників в одномандатних округах.

В Україні діє декілька партій з чіткою етнічною ознакою, серед таких: «КМКС» Партія угорців України, Демократична партія угорців України, Політична партія «Партія поляків України». Однак ці партії не можуть отримати місця в парламенті, отримати мандати, адже для участі в розподілі необхідно набрати 5% голосів виборців, які прийняли участь у виборах.

Із наведеного вище очевидним є необхідність оновлення та праведення законодавства у відповідність до міжнародних ратифікованих актів. Додатково необхідно дати визначення в законодавстві поняття «місця компактного проживання національних меншин», адже його вживають у декількох законах, проте ніде не наведено його значення. [31]

На переконання професора І. М. Варзара «етноменшини можуть і повинні брати участь у процесах державотворення як прямим і

безпосереднім, так і опосередкованим, представницьким чином, через свої політичні партії і громадсько культурні асоціації».

Наявність усіх необхідних гарантій та прав не завжди приводить до ефективного та рівного представництва і навпаки, адже необхідним фактором виступає активність самої групи меншини для цього. До прикладу кримотатарська меншина та їхня боротьба за захист власних прав. У 1992 році було обрано вищий повноважний орган татар – Курултай, який став консолідуючим органом вимог татарського народу в Криму. В перші роки незалежності Україна проводила активну політику стосовно репатріації кримських татар, які примусово були виселені у 1944 році, реабілітовано кримських татар ще у 1967 році рішенням Президії Верховної Ради СРСР. За перші роки до Криму переїхало більше 260 тис. кримських татар.

Боротьбу за свої інтереси кримськотатарська меншина вела за допомогою власних органів – Меджліс і Курултай, та за допомогою активної парламентської фракції у Верховній Раді України. Розглянемо детальніше діяльність названих органів.

«Курултай кримськотатарського народу – є органом громадського кримськотатарського національного руху, що визначає себе як «національне зібрання, вищий представницький повноважний орган кримськотатарського народу», офіційного статусу в Україні не має. Уперше зібрався 1917 у Бахчисараї після розпаду Російської імперії для вирішення питання про форму самовизначення та організацію суспільно-політичного життя кримських татар у Криму». [35]

Повноваження Курултаю: ухвалює рішення з усіх важливих питань суспільно-політичної, соціально-економічної, культурної та іншої ділянок життя кримськотатарського народу; визначає основні напрямки та форми діяльності Меджлісу кримськотатарського народу та інших органів Курултаю, ухвалює рішення про їхнє формування та розпуск. Сесії Курултаю скликаються Меджлісом кримськотатарського народу не рідше одного разу на 2,5 року. [33]

Другий Курултай було проведено в червні 1991 року в Сімферополі. Були сформовані робочі органи курултаю: президія, секретаріат, редакційна і мандатна комісії. Курултай ухвалив «Декларацію про національний суверенітет кримськотатарського народу», якою було визначено курс на нац.-держ. самовизначення крим. татар і заявлено їхні права на землі та природні ресурси Криму. Курултай обрав представницький орган кримськотатар. народу – Меджліс кримськотатарського народу. Головою меджлісу був обраний Мустафа Джемілев, його заст. – Рефат Чубаров. Головою ревізійної комісії затверджений Ремзі Аблаєв. [35]

Під час третьої сесії курултаю у 1993 році було затверджено список претендентів у кандидати в депутати ВР АР Крим, висунутий курултаєм, та текст зобов'язання кандидата в депутати, який дав згоду на висування від курултаю. В ході виборів, які відбулися за квотним принципом до складу ВР АРК ввійшло 14 депутатів, які представляли кримотатар та сформували фракцію Курултаю.

Пізніше, в 1998 до виборчих списків НРУ було включено Мустафу Джемілева, в Верховній Раді Криму існувала фракція Рух-Курултай. Таке рішення було необхідним, адже було скасовано національні виборчі оруги.

В подальшому це сприяло значному зниженню представництва кримотатар в складі ВР АРК. 2010 року відсоток кримських татар у виборних органах Криму був таким: 6 відсотків у Верховній Раді, 10 відсотків у міських та районних радах, 15,4 відсотки у сільських та міських радах і 7 відсотків були обрані головами сільських рад, було невисоке представництво, майже 13 відсотків у виконавчій владі Криму, правоохоронних структурах. [61]

Меджліс (кримськотатар. Qırım-tatar Milliy Meclisi, Кърымтатар Миллий Меджлиси) – національне зібрання кримських татар. Термін «меджліс» має арабське походження і буквально означає «місце сидіння». У країнах ісламського світу його використовують у значенні «рада» (орган, покликаний врегулювати питання в адміністрування, соціальної і

релігійної сферах), є громадською організацією, що представляє і захищає національно-політичні права кримотатар, фактично – виконавчий орган Кримськотатарського народу Курултаю (у період між його сесіями Меджліс – вищий і єдиний представниц. орган кримотатар). До його складу входить 33 члени з урахуванням голови. Голова керує діяльністю Меджлісу та його Президії, представляє Меджліс в Україні та закордоном, укладає договори та угоди, тощо. Окрім цього було створено 250 місцевих меджлісів, які були об'єднані в 22 регіональних меджліси в різних районах Криму. Протягом усього часу існування головою Меджлісу був Мустафа Джемільєв. З листопада 2013 головою Меджлісу є Рефат Чубаров. [14]

У 1999 році у зв'язку з кризою та складнощами щодо набуття українського громадянства кримськими татарами, а також “після того, як 18 травня 1999 року більш як 30 000 кримських татар здійснили марш на Сімферополь на відзначення 55-х роковин депортації 1944 року, президент Кучма підписав наказ про створення консультативної ради з питань кримськотатарського населення при Президенті України. До її складу увійшли всі 33 члени Меджлісу. Завдання Ради полягали у реалізації заходів щодо вирішення політико-правових, соціально-економічних, культурних та інших проблем, пов'язаних з поверненням та облаштуванням кримських татар, підготовку та внесення пропозицій Президентові України. Рада збиралася тоді 4 рази і ухвалювалися відповідні рішення. [61]

Згідно з постановою Ради Міністрів Автономної Республіки Крим від 13 червня 2000 р. подібні ради організовані при районних державних адміністраціях.

Безперечно роль кримських татар у підтримці цілісності України на території Криму була вагомим, наприклад вони виступали проти «виборів президента Криму» в середині 90-х та тодішнього кримського сепаратизму у виконанні проросійських організацій та «команди Мешкова» та політичних дій по відторгненню Криму до РФ за її підтримки.

Вже у 2014 році 26 лютого Меджліс кримськотатарського народу, організував мітинг на підтримку територіальної цілісності України під стінами кримського парламенту. На нього зібралось близько 20 тисяч кримських татар та проукраїнськи налаштованих мешканців Криму. [61]

У серпні 2010 року, коли Указом Президента України № 873/2010 від 26.08.2010 року «Питання Ради представників кримськотатарського народу» були внесені ряд змін до Положення про Раду представників кримськотатарського народу, які виключили принцип делегування кримськими татарами представників, що обираються ними самими за своїми власними процедурами і замінити його принципом призначення на власний розсуд адміністрації. протягом років й кримська влада використовувала різні формати співпраці з кримськими татарами поза Меджлісом, створюючи різноманітні консультативно дорадчі структури з виключно лояльних, приміром Раду аксакалів кримських татар, яка складалась із опонентів національного представництва.

У листопаді 2014 року Президент України Порошенко підписав указ № 841/2014 «Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу», де, окрім прописаних повноважень Уповноваженого, наголошується на тому, що кримськотатарський народ є корінним народом України. У Положенні, зокрема, зазначається, що «Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу забезпечує здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав кримськотатарського народу як корінного народу України». [64]

До 18 травня 2019 року на посаді Уповноваженого був Мустафа Джамілев. Наразі нового Уповноваженого досить не призначено, попереднім Уповноваженим на цю посаду було подано голови Меджлісу кримськотатарського народу Рефата Чубарова.

На сьогодні діяльність Меджлісу кримотататського народу на території Криму заборонена, а орган причислено до терористичних організацій.

Таким чином кримотатарська меншина в Україні довгий час була надзвичайно активною у відстоюванні власних прав та забезпеченні своєї участі в управлінні державними справами.

Протягом незалежності в Україні проводилась досить нестабільна політика стосовно захисту прав національних меншин. З 1993 року до 1995 працювало окреме Міністерство у справах національносте міграції та культур, згодом його було понижено до рівня Державного комітету, який ліквідовано 2010 року. [8]

Основними завданнями Міністерства були наступні:

- підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій про формування державної політики у сфері національних відносин та міграції населення і організацію роботи щодо її реалізації;
- забезпечення відповідно до чинного законодавства прав національних меншин на вільний розвиток в Україні;
- координація діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування з питань створення умов для задоволення духовних та освітніх потреб, відродження, збереження і розвитку в Україні національних культур, мов і традицій;
- забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій незаконно депортованих з України та мігрантів;
- сприяння задоволенню національно-культурних та освітніх потреб українців, які проживають за межами України, зміцненню їх зв'язків з Україною;
- участь у міжнародному співробітництві у сфері національних відносин та міграції, підготовці та реалізації міждержавних угод (договорів) з цих питань. [41]

Як дорадчий орган при Міністерстві було створено раду представників громадських об'єднань національних меншин України, проте після подальшої реорганізації Міністерства та переведення його у Державний комітет створило перешкоди для роботи ради. З 2001 до 2006 року Рада

представників громадських організацій національних меншин України діяла у форматі консультативно-дорадчого органу при Президентові України.

Першим головою Ради став колишній міністр у справах національностей, міграції та культів В. Євтух. З лютого 2002 до вересня 2003 року. Раду очолював І. Левітас, якого змінив голова Демократичної спілки угорців України народний депутат України І. Гайдош.

Основним завданням Ради була підготовка пропозицій щодо:

- сприяння формуванню толерантності та злагоди в міжнаціональних відносинах;
- вдосконалення законодавства України про національні меншини та механізмів його реалізації;
- забезпечення прав національних меншин, потреб їх етнокультурного розвитку;
- розвитку етнокультурних і гуманітарних зв'язків громадських організацій національних меншин України з країнами їх етнічного походження.

Міністрами у той чи той час були Ємець Олександр Іванович (1993–1995) — Міністр України у справах національностей та міграції; Євтух Володимир Борисович (1995–1998) — Міністр України у справах національностей та міграції.

Окремі експерти ліквідацію міністерства розглядають як порушення ст. 22 Конституції України, яка передбачає, що «...при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

Державна етнополітика орієнтувалася на найбільш критичні ситуації у сфері розвитку етнічних меншин. Наприклад, у 2002 році Кабінетом Міністрів України були затверджені Програма адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти і Програма сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді.

З'явилися також Програма соціально-духовного відродження ромів України на період до 2006 р. та заходи державної підтримки збереження культурної спадщини кримських караїмів і кримчаків на період до 2005 року.

За словами Голови комітету Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Генадія Удовенка вище зазначені програми не мали практичної реалізації, розробка їх відбувалась без урахування пропозицій зокрема ромської меншини, також виникли проблеми з фінансуванням програм, оскільки їх не було закладено в бюджет 2005 року.

13 вересня 2001 року Президент України Л. Д. Кучма підписав Указ за № 836/2001 «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції» при Міністерстві юстиції. Згодом комітет було реформовано у Державний комітет України у справах національностей і релігій.

Основними завданнями Держкомнацміграції України є:

- участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, біженців та інших категорій мігрантів, а також забезпечення зв'язків з українцями, які проживають за межами України і організація співпраці з ними;
- координація підготовки і здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення прав біженців, національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, а також у межах повноважень Комітету - прав інших категорій мігрантів;
- організація прийому, облаштування та адаптації депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну;
- забезпечення виконання законодавства України про біженців і міграцію з питань, що належать до його компетенції;

— сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їх зв'язків з Україною. [47]

Державний комітет очолювали Рудько Микола Олександрович (1998–2000); Серeda Григорій Порфирівич (2000–2002); Москаль Геннадій Геннадійович (2002–2005); Рудик Сергій Ярославович (2005–2006). У 2010 році комітет ліквідовано, а його функціонал передано Міністерству культури України. Відповідно до Положення про Міністерство культури України від 3 вересня 2014 р. № 495, Мінкультури відповідно до покладених на нього завдань у сфері міжнаціональних відносин:

- 1) здійснює нормативно-правове регулювання у сферах державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин;
- 2) визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку у сферах державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин національної пам'яті;
- 3) здійснює заходи щодо реалізації положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у сфері культурної діяльності.

Слід підкреслити, що у 2012 р. Консультативним комітетом Рамкової Конвенції у відповідному Висновку щодо України було зазначено, що «урядова структура, яка відповідала за усі питання, пов'язані із захистом прав національних меншин, була ліквідована у 2010 р., а відповідні компетенції передані невеликому підрозділу у структурі Міністерства культури. Рекомендацією Консультативного комітету став заклик до влади України «відновити спеціалізований державний орган із наданням достатніх фінансових та кадрових ресурсів задля координування усіх питань, пов'язаних із захистом представників національних спільнот».

Через низьку ефективність діяльності Міністерства культури України Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних

меншин повторив рекомендацію щодо відновлення діяльності профільного міністерства в Четвертому висновку щодо України (2018).

Вже в 2019 році створено Державну службу України з етнополітики та свободи совісті, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури, молоді та спорту України, головою Держслужби є Олена Богдан.)

Основними завданнями ДЕСС є:

- реалізація державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні;
- внесення на розгляд Міністра культури та інформаційної політики пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні. [45]

Верховній Раді ІХ скликання (2019 р.) було створено Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та АРК, м. Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин. Таке розширення сфери відання комітету призведе у його діяльності до втрати пріоритетності проблематики національних меншин і міжнаціональних відносин. Почасти ці питання можуть поставати на порядку денному і Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом у контексті адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, забезпечення його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи

Ще однією активною на політичному полі є угорська національна меншина. Вибори для національних меншин являються основною формою політичної участі для забезпечення своїх інтересів. Угорська меншина. Вона є найбільш електорально активною на території Березівського, Виноградівського, Мукачівського та Ужгородського районів діє партія «KMKSZ» - Партія угорців України та Демократична партія угорців України.

У 1994 році представники меншини приймали участь у виборах до Верховної Ради куди було обрано М. Товта від Берегівського виборчого округу, який був очільником Демократичної Спілки Угорців України. До 1998 року Товт представляв інтереси угорської меншини в парламенті. В цей час створено постійну комісію з питань прав людини, національних меншин, міжнаціональних відносин. До складу комісії входять ряд підкомісій, у тому числі з питань національних меншин, етнічних груп і корінного населення, головою цієї підкомісії обрано М. Товта. [65]

До складу обласної Ради Закарпаття 9 депутатів із 59 були угорцями, що становило 15 % депутатського корпусу. 49 депутатів районних Рад із 347 були представники угорської меншини, з 4304 було обрано 611 угорців, що становило 14,2 %.

У 1998 року чергові вибори до ВРУ відбувались з урахуванням компактного проживання меншин, так було створено 72 виборчий округ більшість якого складала угорці. Вибори відбувались відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року де в ч.1 та 2, ст. 7 закріплено, що при утворенні виборчих округів мав братися до уваги чинник компактності проживання національних меншин. Місцевості такого проживання не мали виходити за межі одного виборчого округу. За результатами цих виборів угорці отримали одного представника у ВРУ, ним став М. Ковач який набрав 29,27% голосів. В обласній раді 6 депутатів із 60 були угорцями, в районних радах з 320 депутатів 120 були угорцями та 49 голів рад в Закарпатській області теж були угорці. [ст.210, 65]

При ухваленні нового Закону «Про вибори народних депутатів» від 2001 року дану норму було скасовано.

В результаті виборів 2002 року до Закарпатської обласної ради було обрано 9 депутатів угорської національності. До обласної, районних, міських рад області було обрано 134 (12,1 % від загальної кількості) угорця. До Верховної Ради було обрано І.Ф. Гайдоша голову у Демократичної спілки

угорців України. В Раді він став Секретарем Комітету ВРУ з питань прав людини,

національних меншин і міжнаціональних відносин та став Головою представників громадських організацій національних меншин України при Президентові України.

На наступних виборах 2006 року усі меншини мали можливість прийняти участь у виборах лише у складі політичної партії, а участь у розподілі мандатів можлива лише за умови отримання 3% голосів. Тому на виборах було представлено дві партії Демократична партія угорців України та «КМКС» Партія угорців України, які набрали більше 3% та отримали 4 та 5 мандатів у Закарпатській обласній раді.

Для формування більшості у цьому ж 2006 році було створено коаліцію до якої увійшли обидві партії угорців: Блок «Наша Україна» (30 депутатів), 12 депутатів від БЮТ (фундатори партії «Батьківщина» на Закарпатті), Соціалістична партія України (4 депутати), Партія угорців України (5 депутатів), Демократична партія угорців України (4 депутати) та Партія регіонів (15 депутатів). Угорцям вдалося показати свою згуртованість та цілеспрямованість, високий рівень самоорганізації задяки чому вони змогли забезпечити належне представництво на місцях. Однак на сьогодні партії угорців конкурують між собою та за мандати в місцевих радах. До Верховної Ради VII скликання (2012–2014 роки) було обрано Іштван Гайдоша (ДСУУ) за пропорційною системою (74-е місце у списку Партії регіонів), до ВРУ VIII скликання (2014–2019 роки) обрано Василя Брензовича (КМКС) за списком партії «Блок Петра Порошенка» (62-е місце). [65]

Під час виборів 2019 року на мажоритарних округах представники угорських партій не отримали належної підтримки, відповідно не отримали мандати. Серед головних причин скасування «угорського виборчого округу» який був передбачений з 1998 – 2002 року. У зв'язку з цим Василь Берензович лідер «КМКС» звертався до ЦВК щодо повернення даного округу, проте це не дало жодного результату, аргументуючи це тим, що

змінювати межі округів під час виборчого процесу неможна. Таким чином до складу нинішньої Верховної Ради ІХ скликання не увійшло жодного представника національної меншини угорців.

Питання забезпечення прав національних меншин та їхньої участі в політичних процесах країни перешкоджає розвитку антиукраїнських настроїв та впливу іноземних держав на регіон.

Прикладом іноземного впливу можуть бути місцеві вибори 2020 року. Так глава МЗС Угорщини в день місцевих виборів в Україні, 25 жовтня, закликав підтримати партію угорців. 8-9 жовтня Державний секретар Угорщини з питань національної політики Янош Арпад Потапі під час візиту до Закарпаття, зокрема деяких об'єктів в Ужгороді, Ужгородському та Берегівському районах, здійснив агітацію на користь політичної партії «КМКС «Партія угорців України», що є прямим втручанням іноземної держави в політичний процес України.

Довгий час представництво на найвищому рівні мала і румунська меншина. З 1994 року по 1998 Іван Попеску був депутатом ВРУ ІІ скликання. Далі з 2006-2014 роки обирався до ВР за списком Партії Регіонів. Наразі Попеску є очільником громадської організації «Міжрегіональне об'єднання «Румунська спільнота України».

Ще один депутат Антон Кіссе тривалий час виступає представником болгарської меншини. Певний час обирався через партійні списки Партії Регіонів та шляхом самовисування, до ВРУ останнього скликання був обраний здобувши перемогу на 142 окрузі, також являється президентом Асоціації болгар України.

Одним з методів запобігання і зняття міжетнічного напруження, вважає А. Кіссе, може бути адекватна виборча система. Тобто існує зв'язок між стабільністю політичної системи і репрезентованістю етнічних груп в органах влади. Аналізуючи основні виборчі системи сучасності, автор приходять до висновку, що мажоритарна система спроможна забезпечити більшу стабільність, тоді як пропорційна допомагає досягнути кращої

репрезентативності: «Пропорційна система сприяє появі «відчуття приналежності» у представників меншин і допомагає їм відчувати себе інтегрованими в суспільство. Але її недоліком вважають те, що вона «може призвести до ситуації, коли кожна етнічна група буде представлена власною партією, а кожна партія спиратиметься на підтримку лише однієї етнічної групи. Як наслідок, виборці віддаватимуть голоси «рідній» партії, незалежно від того, якого кандидата вона висуне».

На думку Б. Кроуфорда і А. Ліпхарта, пропорційна система сприяє появі «відчуття приналежності» у представників меншин і допомагає їм відчувати себе інтегрованими в суспільство

Дослідивши різні етапи забезпечення політичних прав національних меншин на рівні законодавства та державних інститутів проведемо аналіз нинішньої ситуації відповідно до Лундських рекомендацій.

Почнемо зі сприятливої виборчої системи. Найкращою ситуація стосовно проходження національних меншин були на виборах 1998 року де депутати обиралися за змішаною виборчою системою 50% в єдиному загальнодержавному окрузі, 50% у мажоритарних округах діяла система відносної більшості. Застосування пропорційної виборчої системи із закритими списками у 2006 та 2007 роках створювала перепони для висунення позапартійних представників нацменшин до Парламенту. ОБСЄ у своєму звіті «Позачергові вибори до Верховної Ради 30 вересня 2007 р.» вказували, що дехто з представників національних меншин висловлював занепокоєння, що існуюча пропорційна виборча система, за якою вибори проводяться у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, не сприяє представленню інтересів невеликих меншин.

Також Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року передбачено самовисування, що може сприяти проходженню представників національних меншин до вищих представницьких органів влади, однак ці умови однакові для всіх громадян України. Будь-які преференції національним меншинам відсутні.

Основним на мою думку виступає критерій компактного проживання національних меншин та врахування даного фактору при формуванні виборчих округів, що сприяє проходженню депутатів від певної меншини до вищих та місцевих представницьких органів. В рекомендаціях Венеціанської комісії щодо змісту механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах також підкреслюється важливість процесу формування виборчих округів: виборчі округи (їхній розмір та конфігурація) повинні бути утворені з урахуванням необхідності заохотити представників національних меншин взяти участь у виборах.

У виборчому законі в редакції 1997 року передбачалися механізми зокрема формування виборчих округів відбувалося в місцях компактного проживання національних меншин. Таким чином, відповідно до ч. 1 та 2 ст. 7 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року утворення виборчих округів за чинником компактного проживання національних меншин. Тобто місцевість, де проживали представники певної національної групи, складала єдиний округ. Наприклад, під час виборів до Верховної Ради України у 1994 році, які відбувалися за мажоритарною системою абсолютної більшості, угорська національна меншина обрала до українського парламенту одного народного депутата від Березівського виборчого округу. Від 2001 року дану норму було вилучено при ухваленні Закону «Про вибори народних депутатів». Подальші редакції закону також не передбачали подібних механізмів для національних меншин. Закон України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про об'єднання громадян» не враховували меж компактного проживання при формуванні округів.

Наступний механізм який рекомендовано використовувати по відношенню до нацменшин це зменшення виборчого бар'єру. Високі виборчі бар'єри несприятливо впливають на представництво національних меншин,

яким важко отримати необхідну підтримку. Дана проблема була актуальною для АР Крим у зв'язку із пануванням стереотипів стосовно кримських татар.

Серед рекомендацій висловлено потребу перекладу бюлетенів та агітаційних матеріалів мовами нацменшин на території їх проживання. Дану рекомендацію було реалізовано під час виборів 2004 року, у місцях компактного проживання національних меншин бюлетені були перекладені на мови національних меншин відповідно до їх компактного проживання. Результати моніторингу Уповноваженого з прав людини у Закарпатській області, а також висновки міжнародних спостерігачів Ради Європи, висловлені в ході зустрічі в офісі Уповноваженого з прав людини під час останньої виборчої кампанії по виборах Президента України, майже 50% представників угорської, ромської і румунської меншини не змогли взяти участь у виборах через відсутність виборчих бюлетенів їхніми рідними мовами, а на деяких виборчих дільницях області кількість таких осіб сягала до 70%.

Наступна не менш важливий механізм полягає у діяльності місцевих партій. В Законі України «Про політичні партії в Україні» вказано, що політичні партії в Україні повинні створюватися та діяти тільки з всеукраїнським статусом. Таким чином ускладнюється створення політичних партій національних меншин та забезпечення їх ефективної діяльності на певній території.

Таким чином чітко помітно відсутність сталої політики стосовно забезпечення політичного представництва національних меншин, тут навпаки можна говорити про погіршення ситуації починаючи з 2000-х. Зараз на державному рівні відкрито визнається необхідність розробки та затвердження нового закону щодо захисту прав національних меншин, ще один чинник який сприяє розробці нового закону незадоволення меншин, зокрема угорської, у зв'язку з уведенням в дію мовного закону. Дану ініціативу відкрито підтримує Президент: «Цей закон дасть права національним меншинам, але також захищатиме територіальну цілісність і

суверенітет України. Ми як держава захищатимемо традиції, свята, мову, фольклор національних меншин, але водночас вимагатимемо поваги до українських традицій, мови. Діти будь-якої меншини мають знати мову свого народу та українську». Ще один чинник який сприяє розробці нового закону незадоволення меншин, зокрема угорської, у зв'язку з уведенням в дію мовного закону.

Отже, проблеми забезпечення політичного представництва національних меншин присутні в українському політичному просторі, вони тягнуть за собою формування антиукраїнських настроїв, втручання іноземних держав у внутрішню політику країни тощо.

За всю історію незалежності в Україні була відсутня чітка, стабільна політика щодо прав національних меншин. Закон України «Про національні меншини в Україні» має виключно декларативний характер, жодним чином не закріплені конкретні механізми для його реалізації. Створене Міністерство, яке могло повноцінно займатися розвитком національної політики в Україні було досить швидко понижено до статусу Державного комітету, який згодом ліквідовано, а питання національних меншин передано Міністерству культури. Сприятливими для нацменшин були перші роки незалежності, коли вибори передбачали створення національних округів, країна намагалась продемонструвати свій демократичний курс світу. Саме тому найактивніші національні меншини проходили шлях досягнення представництва самостійно, без державного сприяння. Очевидно, що формування належного законодавства, використання різних механізмів для представництва не є достатнім і самі меншини мають бути активними акторами на політичній арені. Так сталося з кримотатарським народом, вони проводили системну політику, були відкриті до діалогу і прийняття консенсусу, чітко формулювали свої цілі, що привернуло увагу влади. Загалом курс державної політики з питань національностей орієнтувався на кримотатар, в чому вагоме місце відведено саме їм. Вони сформували власні органи (Курултай та Меджліс) де вирішували важливі для громади питання,

розробляли та затверджували власну політику, разом із цим співпрацювали з владою АРК та континентальної України. Найголовніше члени Меджлісу тримали проукраїнську позицію незважаючи на пануючу проросійську. Можливо варто було надати більше підтримки кримотатарській меншині з метою збереження цілісності території держави.

**Висновки.** ми розглянули історію демократії, основні її різновиди та принципи які її визначають. Під демократією ми розуміємо «форму правління політичною і соціальною організацією суспільства, держави і влади». Пряма демократія бере початок від грецьких полісів устрій яких критикували грецькі філософи та відносили до найгірших форм державного управління, серед таких Платон та Арістотель. Сьогодні існує багато різноманітних форм демократії, будуються вони на основних принципах серед них принцип представництва. Поширення демократичних форм правління, поділ влади та формування представницьких органів стало можливо завдяки формулювання принципу представництва. Представництво в загальному полягає в делегуванні влади представникам головна мета чого полягає в представленні інтересів усіх прошарків населення і забезпечення їхніх інтересі та прав.

Принцип представництва розпочав формуватися з часів Французької революції, коли французькі філософи обгрунтовували необхідність змін та заміну одноосібних монархій на республіканіську форму правління, появу перших представницьких органів – праламентів, де депутати представляли інтереси основних класів населення.

Однозначного розуміння та визначення представництву немає, існують різні підходи, інституціональний, відповідно до нього представництво полягає у функції представлення інтересів громадян через організовані інститути; функціональний підхід розглядає представництво через носіїв влади та ідеологічний підхід передбачає забезпечення соціальної справедливості та врахування інтересів усіх громадян.

Представництво – «інституціоналізовані і формалізовані відносини між» представником «та його / її виборцями (constituency), що розглядаються як важлива риса законодавчої влади в представницькій (або демократичній) формі правління».

Досліджуючи процеси становлення представницького управління відповідно до традицій різних країн виділяють декілька основних класичних концепцій.

Теорія практичного представництва сформувалась в Англії суть представництва відповідно до неї полягає у представництві усього народу. В США було сформовано теорію географічного представництва за якою представники обираються від певного регіону і представляють саме його інтереси.

Теорія фракційного представництва бере свій початок від Руссо кожен представницький мандат є сумою суверенітетів.

Також виділяють моделі політичного представництва. Модель довіри визначає представництво, як певний моральний обов'язок, представниками виступають освідчені та відповідальні громадяни. Модель делегата означає, що представник артикулює інтереси виключно виборців та не зважає на власні позиції. Модель мандату – у результаті перемоги на виборах партія отримує мандат, що уповноважує її на реалізацію політики, яка відповідає передвиборчим обіцянкам. Концепції, теорії, моделі демократії апріорі передбачають представництво, як основоположну ознаку. Незважаючи на критику, представницька демократія залишається найкращою формою державного правління, адже цитуючи Черчеля: «Демократія - найгірша форма правління, за винятком всіх інших, які пробувалися час від часу».

Більшість дослідників на початку розглядали політичне представництво, як можливість об'єднання громадян та формування єдиної титульної нації, тобто він виступав об'єднуючим елементом в розрізних державах. Згодом внаслідок війн та формування нових кордонів постала потреба захисту народів, які опинилися під владою іноземних держав. Перші спроби на міжнародному рівні врегулювати дане питання зробила Ліга Націй, проте акти прийняті нею не мали загального характеру, а ефективність її органів була досить низькою. Після Другої світової війни розпочався новий етап. Разом із становленням ООН

розвивалося міжнародне право в галузі захисту національних, етнічних, релігійних меншин, де значну увагу приділяли реалізації політичних прав, а саме права на представництво та захист інтересів меншин на рівні вищих представницьких органів держави. Участь національних меншин в суспільно – політичному житті та належне представництво меншин у вищих представницьких органах влади є однією із вимог для членства у Європейському Союзі. Для врегулювання статусу національних меншин та забезпечення їх прав та свобод ЄС протягом років розробили низку актів у тому числі рекомендаційного характеру. Досить ефективним виявився інститут Верховного Комісара у справах національних меншин завдяки роботі якого було проведено аналіз законодавств країн – членів Європейського союзу на наявність законодавчого захисту прав та свобод представників національних меншин. Результатами такого аналізу стало розробка низки рекомендаційних актів, які пропонують механізми забезпечення прав нацменшин в різних суспільних сферах, у тому числі суспільно – політичній. Головні акти, які регулюють саме політичну участь та представництво національних меншин це – Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1995 року, Лундські рекомендації з ефективної участі національних меншин від 1999 року та Варшавські рекомендації від 2001 року, які доповнюють попередній акт. Відповідно до рекомендацій країни – члени ЄС повинні регулювати та формувати внутрішню політику. Проаналізувавши досвід Європейських держав можна визначити найпоширеніші механізми забезпечення представництва національних меншин:

- Резервування місць за представниками національних меншин в парламенті та органах місцевого самоврядування (Іспанія, Данія, Фінляндія);
- Обов'язкове включення представників національних меншин до партійних списків на прохідні позиції (Бельгія, Австрія, Фінляндія, Литва, Словаччина);

- Нарізка округів з урахуванням компактного проживання національних меншин (Бельгія);
- Обов'язкове закріплення за окремими регіонами місць в парламенті (Данія закріплює місця у Фолькетингу за представниками Фарерських островів та Гренландії);
- Практикується також відсутність виборчих бар'єрів для представників національних меншин, або знижений бар'єр (у Литві діє загальний виборчий бар'єр 4% та для нацменшин він може бути знижений);
- Для достатньої репрезентативності застосовується мажоритарна виборча система (Франція), або систему єдиного перехідного голосу (Ірландія, Мальта);
- В окремих країнах дозволено створювати регіональні партії для представництва інтересів нацменшин. Такі партії діють в Бельгії, Великобританії, Данії, Іспанії та Італії.

Однак забезпечення доступу національних меншин до представницьких органів влади не гарантує реалізації їх прав та інтересів, адже найважливішим чинником виступає політична активність громади, її участь в політичному житті країни в питаннях загальнонаціональних та локальних. Діяльність партій турецької меншини в Болгарії за умов повної відсутності та визнання існування «національних меншин» на законодавчому рівні не заважає їм бути акторами в політичній сфері та утримувати високий рівень підтримки.

Проблеми забезпечення політичного представництва національних меншин присутні в українському політичному просторі, вони тягнуть за собою формування антиукраїнських настроїв, втручання іноземних держав у внутрішню політику країни тощо.

За всю історію незалежності в Україні була відсутня чітка, стабільна політика щодо прав національних меншин. Закон України «Про національні меншини в Україні» має виключно декларативний характер, жодним чином не закріплені конкретні механізми для його реалізації. Створене

Міністерство, яке могло повноцінно займатися розвитком національної політики в Україні було досить швидко понижено до статусу Державного комітету, який згодом ліквідовано, а питання національних меншин передано Міністерству культури. Сприятливими для нацменшин були перші роки незалежності, коли вибори передбачали створення національних округів, країна намагалась продемонструвати свій демократичний курс світу. Саме тому найактивніші національні меншини проходили шлях досягнення представництва самостійно, без державного сприяння. Очевидно, що формування належного законодавства, використання різних механізмів для представництва не є достатнім і самі меншини мають бути активними акторами на політичній арені. Так сталося з кримотатарським народом, вони проводили системну політику, були відкриті до діалогу і прийняття консенсусу, чітко формулювали свої цілі, що привернуло увагу влади. Загалом курс державної політики з питань національностей орієнтувався на кримотатар, в чому вагоме місце відведено саме їм. Вони сформували власні органи (Курултай та Меджліс) де вирішували важливі для громади питання, розробляли та затверджували власну політику, разом із цим співпрацювали з владою АРК та континентальної України. Найголовніше члени Меджлісу тримали проукраїнську позицію незважаючи на пануючу проросійську. Можливо варто було надати більше підтримки кримотатарській меншині з метою збереження цілісності території держави.

## Список використаних джерел.

1. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. — М.: Политиздат, 1991. — С. 12
2. Алієв А. Крим під російською окупацією/ А. Алієв. // незалежний культурологічний часопис «І». [Електронний ресурс] – 2018. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n90texts/aliev-krym-pid-ros-okupac.htm>
3. Андрійчук Т. Сучасна демократія: проблеми та перспективи розвитку / Т. Андрійчук. // Політичний менеджмент. – 2012. – С. 50–57.
4. Архипова Г. Г. Выборчі системи в поліетнічних державах / Г. Г. Архипова. // Вісник ЯГУ. – 2006. – С. 84–91.
5. Афанасьєва М. В. Ефективна участь національних меншин у виборах [Електронний ресурс] / М. В. Афанасьєва. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5574/Afanaseva%20effekt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
6. Богів Я. С. Представницька демократія як форма реалізації народного суверенітету / Я. С. Богів. // Львівський національний політехнічний університет. – 2019. – С. <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/nov/19926/bogiv.pdf>.
7. Варламова Н. В. Представительные органы публичной власти: содержание понятия [Електронний ресурс] / Н. В. Варламова. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <https://cyberleninka.ru/article/n/predstavitelnye-organy-publichnoy-vlasti-soderzhanie-ponyatiya/viewer>
8. Васильченко О. П. Права національних меншин в Україні: що маємо і до чого прагнемо? / О. П. Васильченко. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – С. 36–40.

9. Васильченко Ю. В. НАРОДНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ / Ю. В. Васильченко. // Економіка і держава. – 2013. – С. 110–113.
10. Вегеш М. М. Політологія / М. М. Вегеш. – Київ: Знання, 2008. – 384 с.
11. Венгер В. М. СУТНІСТЬ І СУПЕРЕЧНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ / В. М. Венгер. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – С. 470–480.
12. Гессен В. М. Основы конституционного права (издание 2-е). - Петроград, издание юридического книжного склада «Право», типо- литография товарищества А. Ф. Маркс, 1918 г. – Глава вторая. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/5148630/>
13. Головатий, М. Ф. Демократія: історія, теорія, практика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та аспірантів-політологів / М. Ф. Головатий. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. — 230 с
14. Гордієнко Д. С. . Кримськотатарського народу меджиліс // Енциклопедія Сучасної України: електронна версія [веб-сайт] / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=1534](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=1534)
15. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ / Колективна монографія. – Львів. - Видавництво «Сорока», 2019. – 184 с.
16. Є. В. Ткаченко. Правовий захист етнічних та мовних меншин / Є. В. Ткаченко. – Київ: «ФОП Голембовська О.О.», 2018. – 315 с.
17. Загальна декларація прав людини (рос/укр) [Електронний ресурс]. – 1948. – Режим доступу до ресурсу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).

18. Загальне виборче право // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 2 : Д — Й. — 744 с. — ISBN 966-7492-00-8.)
19. Закон Польської Республіки «Про національні та етнічні меншини та про регіональну мову» [Електронний ресурс]. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <http://language-policy.info/movne-zakonodavstvo/polska-respublika/zakon-polskoji-respubliky-pro-natsionalni-ta-etnichni-menshyny-ta-pro-rehionalnu-movu/>.
20. Зан М. П. Міжнародно-правові стандарти ефективного політичного представництва етнічних меншин: європейські практики та український досвід / М. П. Зан. // «Epistemological studies in Philosophy, Social and Political Sciences». – 2020. – С. 119–130.
21. Зан М.П. Криза парламентського представництва угорської етнічної меншини України в контексті електорального циклу 2019 / Зан М.П.. // «Регіональні студії» Ужгородський національний університет. – 2019. – С. 110–115.
22. Кирилюк Ф. М. Політологія: навчально-методичний комплекс [Електронний ресурс] / Ф. М. Кирилюк, А. Є. Конверський, В. Ф. Білик // Київ: Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – 2004. – Режим доступу до ресурсу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-55.html>.
23. Кістяківський Б. Держава і особистість // Вибране. — К.: Абрис, 1996. — С. 247— 248
24. Ковальчук В. Б. НАРОДНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ [Електронний ресурс] / В. Б. Ковальчук, Я. С. Богів // Національний університет «Львівська політехніка». – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/52680/2/2019\\_Kovalchuk\\_V\\_B-Narodne\\_predstavnitstvo\\_22-23.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/52680/2/2019_Kovalchuk_V_B-Narodne_predstavnitstvo_22-23.pdf).

25. Ковальчук В. Б. Представницька демократія: поняття, ознаки, критерії [Електронний ресурс] / В. Б. Ковальчук, І. І. Забокрицький // Львівський політехнічний університет. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/kovalchuk\\_zabokrytskyy.pdf](http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/kovalchuk_zabokrytskyy.pdf).
26. Кодекс належної практики у виборчих справах [Електронний ресурс] // Венеціанська комісія. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).
27. Компас: Посібник з освіти в області прав людини за участі молоді [Електронний ресурс] // Council of Europe. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.coe.int/uk/web/compass/democracy>.
28. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/vidnosini-ukrayina-yes/kopengagenski-kriteriyi-chlenstva-v-yevropejskomusoyuzi#:~:text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B2%2C%20%D1%89%D0%BE%20%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%83%D1%8E%D1%82%D1%8C%20%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8E,%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B0%D1%85%20%D0%84%D0%A1%20\(%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D1%97\)%3B](https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/vidnosini-ukrayina-yes/kopengagenski-kriteriyi-chlenstva-v-yevropejskomusoyuzi#:~:text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B2%2C%20%D1%89%D0%BE%20%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%83%D1%8E%D1%82%D1%8C%20%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%96%D1%8E,%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B0%D1%85%20%D0%84%D0%A1%20(%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D1%97)%3B).
29. Латигіна Н. Основні критерії, принципи та рівні здійснення демократії / Н. Латигіна. // Політичний менеджмент. – 2009. – С. 81–91.

30. Лемак В. Законодавство про національні меншини в Україні: питання вдосконалення / В. Лемак, О. Лемак. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – С. 70–73.
31. Лихач Ю. Ю. Забезпечення представництва національних меншин у виборних органах Європейського Союзу / Ю. Ю. Лихач. // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. – С. 186–196.
32. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками [Електронний ресурс]. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/30340.pdf>.
33. Маврін О. О. Кримського народу Курултай [Електронний ресурс] / О. О. Маврін // Енциклопедія сучасної України – Режим доступу до ресурсу: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=1533](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=1533).
34. Майборода О.М. КУРУЛТАЙ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон - Кю / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во «Наукова думка», 2008. - 568 с.: іл.. – Режим доступу: [http://www.history.org.ua/?termin=Kurultai\\_Krimskotatarskogo\\_Narodu](http://www.history.org.ua/?termin=Kurultai_Krimskotatarskogo_Narodu) (останній перегляд: 09.05.2021)
35. Майборода О.М. КУРУЛТАЙ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 5: Кон - Кю / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. - К.: В-во "Наукова думка", 2008. - 568 с.: іл.. – Режим доступу: [http://www.history.org.ua/?termin=Kurultai\\_Krimskotatarskogo\\_Narodu](http://www.history.org.ua/?termin=Kurultai_Krimskotatarskogo_Narodu).
36. Малявін Є. В. ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ У ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ / Малявін Є. В.. // Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна, серія «Питання політології». – 2016. – С. 123–127.

- 37.Медяник Д. В. ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТОК ІДЕЇ ПОЛІТИЧНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА У ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ / Д. В. Медяник. // Вісник Дніпропетровського національного університету. – 2012. – №9. – С. 213–217.
- 38.Мицик В. НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ШВЕЙЦАРСЬКОЇ КОНФЕДЕРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН / В. Мицик. // В І С Н И К Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2006. – №33. – С. 93–96.
- 39.Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи. 2-е вид. / Упор. Ю.К. Кучеренко. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 36–58.
- 40.Остапець Ю. О. Участь національних меншин у виборчих процесах: світовий досвід та українська практика (на прикладі Закарпатської області) / Ю. О. Остапець. // Науковий журнал "Політикус". – 2016. – С. 105–109.
- 41.Питання Міністерства України у справах національностей та міграції [Електронний ресурс]. – 1993. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-93-%D0%BF#Text>.
- 42.Платон. Держава - Книга Восьма [Електронний ресурс] / Платон // Київ.. – 2000. – Режим доступу до ресурсу: <http://litopys.org.ua/plato/plat08.htm>.
- 43.Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-1715>.
- 44.Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 вересня 1997 р. № 541/97-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/541/97-%D0%B2%D1%80>

45. Про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://dess.gov.ua/about/>.
46. Про національні меншини в Україні : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2494-ХІІ [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2494-1\\_2\\_14](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2494-1_2_14).
47. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції [Електронний ресурс]. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002#Text>.
48. Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе [Електронний ресурс] // OSCE. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/17571.pdf>.
49. РЕКОМЕНДАЦІЇ комітетських слухань на тему: «Проблемні питання законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав корінних народів і національних меншин» [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://kompravlud.rada.gov.ua/uploads/documents/33720.pdf%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%202>.
50. Республіка Хорватія Конституційний Закон про права національних меншин [Електронний ресурс]. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: [http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/horvat\\_naz\\_mensh.htm](http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/horvat_naz_mensh.htm).
51. Римаренко С. Міжнародні стандарти статусу національних меншин / С. Римаренко. // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. – С. 129–141.
52. Романюк П. В. Історичні передумови виникнення та розвитку теорій народного представництва / П. В. Романюк // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 283-294. Сторінки 290-291

53. Романюк П. В. Історичні передумови виникнення та розвитку теорій народного представництва / П. В. Романюк. // Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – 2015. – С. 283–294.
54. Росенко М. Щодо питання становлення парламентаризму [Електронний ресурс] / Росенко М. // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2009. – Режим доступу до ресурсу: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik3/fail/+Rosenko.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Rosenko.pdf).
55. Рудницький С. Поняття «політична репрезентація» в українському політологічному дискурсі / С. Рудницький // *Studia politologica Ucraino-Polona*. - 2016. - Вип. 6. - С. 228-237 . - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spup\\_2016\\_6\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spup_2016_6_24)
56. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки / Пер. з англ. — К.: Основи, 1997. — 838 с. — ISBN 966-500-110-8
57. Сироїд Т. Л. Міжнародний організаційно-правовий механізм захисту національних меншин: від витоків до сьогодення / Т. Л. Сироїд. // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». – 2019. – С. 164–174.
58. Терзі О. С. Політико-правові погляди Ш. Монтеск'є / О. С. Терзі, Л. Ю. Заставська. // Наука. Релігія. Суспільство. – 2012. – С. 110–113.
59. Тищенко Ю. А. Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд / Ю. А. Тищенко / Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2012.
60. Тищенко Ю. Права національних, етнічних меншин на політичну участь у виборних органах [Електронний ресурс] / Юлія Тищенко // «Моніторинг реалізації нового законодавства про вибори народних депутатів України» – Режим доступу до ресурсу: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Tyshchenko-Note%20on%20minorities.pdf>.
61. Тищенко Ю. Процес повернення та кримські татари в Україні / Ю. Тищенко. // незалежний культурологічний часопис «І». [Електронний

- ресурс] – 2018. – Режим доступу:  
<http://www.ji.lviv.ua/n90texts/tyschenko-process-povernennya.htm>
62. Товт М. М. Міжнародно-правовий захист національних меншин (тенденції сучасного розвитку) : Дис . канд. юрид. наук: 12.00.11 / Михайло Михайлович Товт . – Київ : Б.В., 2002 . – С. 27-30.
63. Цюра В. Генеза дослідження інституту представництва у зарубіжній правовій доктрині / В. Цюра. // Національний юридичний журнал: теорія і практика. – 2016. – С. 129–132.
64. Шевель І. П. Кримотатарське питання у міждержавних відносинах Туреччини та України / І. П. Шевель. // МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ. – 2019. – С. 205–214.
65. Шипка Н. Угорська національна меншина як чинник формування українсько-угорських міждержавних політичних відносин / Н. Шипка. // Національний університет «Львівська політехніка». – 2007. – С. 208–215.
66. Шляхтун П.П. Парламентаризм: Словник – довідник / П.П. Шляхтун. – К.: Парлам. вид-во, 2003. – 151 с.
67. Longley, Robert. «Representative Democracy: Definition, Pros, and Cons.» ThoughtCo. <https://www.thoughtco.com/representative-democracy-definition-pros-cons-4589561> (accessed May 9, 2021).
68. Nadia Urbinati . Representative Democracy: Principles and Genealogy. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2006. 328 p. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.russ.ru/pushkin/Naskol-ko-demokraticzna-predstavitel-naya-demokratiya>