

Ельзара Мустафаєва

Аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ЗАХИСТУ МЕНШИН В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті дослідженні міжнародні стандарти в частині концептуалізації поняття «національна меншина». Визначено підходи щодо формування органів публічної влади з урахуванням етнічного чинника. Запропоновані зміни до діючого законодавства України з метою забезпечення більш ефективного врахування етнічних чинників в процесі добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: національні меншини, міжетнічні відносини, міжнародні стандарти, адміністративно-територіальна реформа, добровільне об'єднання територіальних громад.

Elzara Mustafaieva

PhD student of Public Administration and Regional Studies Department
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

APPLICATION INTERNATIONAL STANDARDS FOR PROTECTION OF MINORS IN THE PROCESS OF FORMATION OF UNITS TERRITORIAL COMMUNITIES

An analysis of international legal documents on the use of the concept of «minority», including International Covenant on Civil and Political Rights of 1966, UN Declaration on the Protection of National Minorities, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Charter for Regional or Minority Languages, Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1201 (1993) «On the Additional Protocol about the Rights of National Minorities in the European Convention on Human Right».

It is revealed that the basis for the definition of the concept of a minority is an approach targeted on the comprehensive coverage of this concept, which includes all typological and species diversity and is based on general criteria. These criteria include:

- *a quantitative criterion. To recognise a group as a minority, it should be less than the number of the rest of the population of a country or other territorial entity;*
- *non-dominant criterion. The protection of minorities is justified only when the minority does not occupy a dominant position;*
- *the criterion of discrimination. National minorities which are not discriminated do not fall under international protection, since there is no need for such protection;*
- *the criterion of citizenship. The citizenship of members of the group;*
- *qualitative criterion. The possession of stable ethnic, religious and linguistic characteristics;*
- *a specific criterion is the feeling of solidarity among the members of the group in order to preserve their culture, their traditions, religions and language.*

The international legal documents on the promotion of the participation of representatives of national minorities in the process of public authorities formation (the Copenhagen Document of the OSCE (1990), the Warsaw Recommendations that Contribute to the Participation of National Minorities in the OSCE Election Process (2001), the OSCE Lund Recommendations on Effective Participation of national minorities in socio-political life (1999), Guidelines for the election of the Venice Commission in 2002, etc. are analysed.

It is determined that international legal documents concerning the promotion of the participation of representatives of national minorities in the process of formation of public authorities should be fully implemented in the process of territorial transformation and in the formation of relevant local self-government bodies in Ukraine. It is concluded that in the process of administrative-territorial transformation there is a tendency towards mono-ethnicity and the unification of most of the ethnic communities within the same administrative unit. On the other hand, the needs of local development do not exclude the formation of poly-ethnic local communities. This involves the formation of local government, taking into account the ethnic factor. Voluntary amalgamation of communities under such conditions should create preconditions for the realization of the rights of national minorities in the area of their compact residence on national and cultural autonomy, provided the proper representation of the respective national minorities in the local public authorities and effective state control over the observance of universally constitutional human rights and citizen's rights. It is proposed to improve the regulatory base at the local level, including the regulations of the work of the councils of the amalgamated local communities, the statutes of the amalgamated local communities, the provisions on starost of the amalgamated local community, the provisions on the bodies of self-organization of population in the amalgamated local community. Amendments to the Laws of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Local Communities» (05.02.2015, № 157-VIII), «On Local Elections» (07.07.2015, № 595-VIII), «On Cooperation of Local Communities» (June 17, 2014, № 1508-VII), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Local Communities» (April 8, 2015, № 214) are proposed.

Key words: national minorities, interethnic relations, international standards, administrative and territorial reform, voluntary association of territorial community.

Постановка проблеми

У сучасному світі досить важко знайти країну, у якій би поняття «національна держава» повністю збіглося з характеристикою гомогенного за етнонаціональним складом населення. Практично усі країни за своєю етнічною структурою є неоднорідними, адже у майже 200 державах світу проживають понад 5000 етнічних груп. За таких умов для багатьох держав при формуванні органів публічної влади постає проблема врахування етнічного складу населення. Завдання полягає в тому, щоб створити такі демократичні інститути, у яких були б представлені інтереси всіх етнічних груп, й особливо тих з них, що складають меншість. Тому проблема представництва національних меншин у системі публічної влади, формування з урахуванням етнічного чинника інститутів публічної влади сьогодні є однією з проблем, що постають перед демократичними суспільствами. Навіть розвинені демократії, в яких юридично гарантовані права людини, не можуть повною мірою й не готові гарантувати політичні права кожної етнічної спільноти.

Участь у системі владних відносин національних меншин історично є одним з актуальних питань при формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Історичний досвід свідчить, що ставлення до зазначеної проблеми загострюється в періоди трансформаційних процесів, що часто викликає притязання націоналістично орієнтованих груп на владу, посилення дискримінації за національною ознакою, у тому числі у сфері виробничо-трудової і особливо управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У сучасній літературі з проблем етнополітики значне місце відводиться аналізу формування органів публічної влади з врахуванням етнічного чинника. У роботах ряду західних вчених (А. Лейпхарта, Х. Лінца, Д. Горовица, С. Липсета) обґрунтовується ідея, що політична інституціоналізація в поліетнічних державах в широкому сенсі слова являє собою процес формування в суспільстві стійкого комплексу формальних і неформальних правил, принципів, норм, настанов, що регулюють політичну сферу людської життєдіяльності й організують її в систему ролей і статусів, що утворюють політичну систему.

Що стосується вітчизняних дослідників, то проблема формування органів публічної влади в умовах багатонаціональності на різних етапах розвитку держави перебувала в полі зору вчених і політиків. Зокрема О. Максименко досліджує напрями удосконалення діяльності районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері [2], М. Гопич та І. Граматик механізми реалізації етнонаціональної політики в Україні органами місцевого самоврядування [3]. Окремим питанням представництва етнічних груп в процесі формування органів публічної влади присвячені роботи М. Афанасьєвої [4], М. Гопича [5], Ю. Борисова [6], А. Кіссе, [7], Г. Луцишина [8], Л. Роздайбіди [9], О. Максименко [10], Е. Топалової та І. Тохтарова [11]. Ролі етнічного чинника в процесі адміністративно-територіальних перетворень присвячені праці П. Надолішнього [12], О. Оргієця [13], В. Явіра [14].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Започаткування в Україні адміністративно-територіальної реформи у форматі добровільного об'єднання територіальних громад актуалізує проблему забезпечення представників етнічних меншин в органах місцевого самоврядування об'єднаних громад. Представниками етнічних

спільнот, що проживають компактно, висловлюється занепокоєння з приводу можливих диспропорцій в системі владних відносин за наслідками реформування. «В поліетнічних громадах присутнє побововання, що після завершення процесу добровільного їх об'єднання, під час обрання спільних представницьких органів влади, деякі з них взагалі до них не потраплять. Зауважте, не завжди саме національні громади чи етнічні групи будуть опинятися в меншості. Часом і українці в об'єднаних громадах перебуватимуть у меншості. Втративши сільські або селищні ради, представники умовної меншості не матимуть інструментів легітимного впливу на вирішення важливих для себе соціально-економічних питань. Представництво тільки у виконавчих органах влади територіальних громад, до яких гарантовано увійдуть старости сіл, більшість сільських громад не влаштує. Громади бажано гарантовано бути присутніми у представницьких органах влади. Кожне село, яке погоджується на об'єднання з іншими, на це розраховує. І часто йому навіть це обіцяють. Попри те, що юридично закріплено механізму виконання обіцянки наразі не існує. Адже саме рада об'єднаної громади, як очікується, розглядатиме земельні питання. І без депутатського представництва окремих населених пунктів у ній вирішити їх буде складно, а то й взагалі неможливо [1] Однак зазначені проблеми поки що не знайшли свого наукового осмислення, що підсилюється нерозумінням міжнародних стандартів у сфері забезпечення представництва національних меншин в органах публічної влади.

Мета

Метою статті є аналіз міжнародних стандартів врахування інтересів етнічних меншин у публічній сфері та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення процесів добровільного об'єднання територіальних громад в умовах поліетнічності.

Виклад основного матеріалу

Сучасні міжнародні документи містять ряд важливих положень, спрямованих на забезпечення участі національних меншин у системі врядування. Національне законодавство окремих країн також забезпечує регулювання в цій області, що включає парламентське представництво, участь національних меншин у парламентській діяльності, роботі виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, здійсненні правосуддя та ін.

У міжнародному праві давно здійснюються пошуки універсального поняття меншини, але до теперішнього часу вони були не такими вже успішними. Спостерігається неоднозначне розуміння навіть відносно поняття етнічних, релігійних й мовних меншин, норма про захист прав яких була включена до ст.27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19 грудня 1966 р.(далі – Пакт). Не досягли згоди в трактуванні даного поняття також держави-члени Ради Європи.

Зокрема, у пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції про захист національних меншин вказується, що «на даному етапі не є можливим дати таке визначення, яке отримало б загальне схвалення (пункт 12)».

Як орієнтир зазвичай використовується визначення, запропоноване в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1201 (1993) «Про додатковий Протокол про права національних меншин в Європейській конвенції про права людини». У ст.1 проекту Протоколу передбачалося, що категорія «національні меншини» належить до груп осіб, які проживають на території держави і є громадянами цієї держави, мають давній, незмінний і стійкий зв'язок з цією державою; мають вочевидь виражені етнічні, культурні, релігійні або мовні характеристики; є, незважаючи на меншу чисельність у порівнянні з рештою населення країни в цілому або окремого її регіону, досить поширеними; прагнуть разом зберегти все те, що складає їх спільну ідентичність, включаючи власну культуру, традиції, релігію або мову.

У науковій літературі найбільш визнаним є визначення, автором якого є відомий фахівець в галузі міжнародного права Франческо Капоторте. На його думку, під меншістю в розумінні ст.27 Пакту розуміється «менша за чисельністю, що не займає панівного становища група, члени якої – громадяни цієї держави – володіють з етнічної, релігійної або мовної точок зору характеристиками, що відрізняють їх від характеристик основної частини населення, й які виявляють, нехай навіть неявно, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, своєї релігії або своєї мови» [15].

Зазначене визначення відображає як об'єктивні, так і суб'єктивні сторони поняття «меншина» і містить чотири критерії для виділення національної меншини: перший критерій має характер чисельності; другий – якісний: гірший стан меншини відносно більшості; третій – наявність специфічних етнічних, релігійних чи мовних характеристик; четвертий критерій – усвідомлюване почуття солідарності.

Як можна помітити, дане визначення виключає з числа осіб, що підлягають захисту, відповідно до ст. 27, Пакту іммігрантів та іноземців, або так звані «нові меншини». Також слід зазначити, що міжнародно-правовий підхід до національних меншин має досить специфічний характер, оскільки групи осіб, що вочевидь володіють етнічними відмінностями, але які не є громадянами відповідної держави, не утворюють національної меншини.

З точки зору міжнародного права захист національних меншин є частиною міжнародного захисту прав людини та, відповідно, сферою міжнародного співробітництва. На це прямо вказує, наприклад, ст.1 Рамкової Конвенції про захист національних меншин, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р.

Зобов'язання щодо захисту національних меншин містяться в конвенціях і деклараціях ООН, а також в документах ОБСЄ, зокрема в Копенгагенському документі від 29 червня 1990 року. Існують також регіональні угоди щодо захисту національних меншин: Рамкова Конвенція про захист національних меншин, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 року (далі Рамкова Конвенція), а також Європейська

хартія регіональних мов та мов меншин, що була прийнята Радою Європи 5 листопада 1992 г. Однак жоден з цих актів не містить визначення поняття національної меншини. Відсутнє визначення поняття національної меншини й в Декларації про захист національних меншин, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1992 р.

Слід зазначити, що саме існування етнічних, культурних, мовних та релігійних відмінностей не обов'язково породжує національні меншини, оскільки рішення про визнання меншинами груп на території кожної країни залишається за самою державою. Таким чином, з точки зору міжнародного права, національні меншини представлені там, де їх існування визнано державою, в іншому випадку на ці об'єктивно існуючі меншини не поширюються міжнародні документи і міжнародний захист. Крім того, на основі виробленого наукою міжнародно-правового визначення поняття «меншина» і міжнародних нормативних актів кожна держава приймає власне визначення. Так, у зв'язку із відсутністю в Декларації про захист національних меншин, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1992 р., визначення поняття меншості, німецька делегація заявила, що ФРН визнає в якості меншин лише особливим чином відмежовані специфічні групи, які тривалий час проживають на території держави. На думку німецької делегації, визначення поняття «меншина» не повинно призводити до того, щоб іноземні громадяни, які мешкають на території держави, не утворювали паралельні співтовариства. У Заяві уряду ФРН з приводу Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин було відзначено, що в ній не міститься визначення поняття національних меншин і, отже, це є прерогативою держав-учасників [16].

В основу визначення поняття меншини закладений підхід, спрямований на всеосяжне охоплення цього поняття, що включає все типологічне і видове різноманіття та базується на загальних критеріях. Такі критерії, незважаючи на те, що деякі з них викликають суперечки, вже в міжнародній практиці вироблені. До них належить:

Кількісний критерій. Більшість авторів дотримуються тієї точки зору, що для того, щоб група могла бути визнана меншиною, вона повинна бути менше за чисельністю решти населення країни або іншого територіального утворення. Така думка є досить резонною хоча б тому, що вона безпосередньо впливає з етимології слова «меншина». Проте зустрічаються ситуації, коли жодна з груп не становить більшості й меншість, щоб розвинути свої відмінні риси, має бути досить численною. Так, більшість – може бути настільки розосередженою на території, що не в змозі відстоювати свої права в тому чи іншому регіоні. Більш того, деякі групи можуть являти собою меншість з точки зору всього населення країни в цілому, однак бути більшістю в певних регіонах і проводити там дискримінаційну політику.

Критерій не домінування. В існуючій міжнародно-правовій доктрині існує думка, що захист меншин виправданий лише тоді, коли меншина не займає панівного становища. Звичайно, критерій не домінування, а отже, неможливості повною мірою розвивати в державному і громадському житті свої культурні, релігійні та мовні особливості, а також відстоювати свої інтереси в публічних інституціях, є тим «дороговка-

зом», за допомогою якого ми можемо ідентифікувати меншину в державі.

Критерій дискримінації. Критерій дискримінації є основним не лише для міжнародного захисту, а й для визначення самих меншин, що потребують захисту. Дана ознака дещо обмежує обсяг поняття «національна меншина», адже в реальному житті є меншини, які не піддаються дискримінації. Вищезгаданий підхід виправданий тим, що ті національні меншини, котрі не піддаються дискримінації, не підпадають під міжнародний захист, бо відсутня необхідність такого захисту.

Критерій громадянства. Одним з важливих критеріїв для визначення меншини є наявність у членів групи громадянства цієї держави. Необхідність такого критерію пояснюється тим, що лише в такому випадку держава може юридично обґрунтовано захищати права як окремої юридичної особи, так і групи, яку ці особи складають. Підкомісією з попередження дискримінації і захисту національних меншин було відзначено, що статус меншини визнається лише за громадянами цієї держави і емігранти не входять до цього поняття [17]. Даної точки зору дотримується більшість вчених, що займаються розробкою поняття «меншина».

Якісним критерієм меншини, який вирізняє її від більшості населення в державі, є володіння стійкими етнічними, релігійними та мовними характеристиками. Інакше кажучи, групи, що володіють відмінними етнічними, релігійними та мовними характеристиками, можуть утворювати етнічні, релігійні та мовні меншини. Це не виключає того, що в тій чи іншій спільноті може зустрічатися сукупність всіх або деяких характеристик.

Специфічним критерієм визначення меншини є так зване «індивідуальне ставлення» або «прояв, нехай навіть неявно, відчуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, релігій і мови» [18]. Представники меншин можуть виражати свою самобутність двома способами. Перший – коли група прагне зберегти свої характерні особливості; таке відчуття солідарності зазвичай відбувається в тих випадках, коли групі протягом тривалого часу вдається зберігати свої відмінні риси. Друга форма самоідентифікації пов'язана з прийняттям рішення про належність чи неналежність до меншості. Деякі члени меншин можуть віддати перевагу асиміляції – це їх право, і ніхто – ані меншість, ані більшість – не повинен перешкоджати їм. Тут також необхідно зазначити, що якщо меншість зустрічає перешкоди на шляху асиміляції, то тут ми маємо справу з дискримінацією, а не з захистом самобутності.

Що стосується систем стимулювання участі представників національних меншин у процесі формування органів публічної влади, то міжнародно-правову основу загального характеру для участі національних меншин у політичному житті складають норми і принципи, що містяться в Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Конвенції про попередження геноциду та покарання за нього, Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Декларації про ліквідацію всіх форм нетерпимості, дискримінації на основі релігії або переконань та в інших відповідних міжнародних документах, які були прийняті на всесвітньому чи регіональному рівні, і міжнародних документах, укладених між окремими державами.

У Статуті ООН проголошено, що однією з основних цілей даної організації є заохочення і розвиток поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови або релігії. Загальна Декларація прав людини 1948 р. містить норму про те, що кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені Декларацією, включаючи й політичні права, без якої б то не було різниці, як то: стосовно раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового або іншого стану». Ця ідея реалізується і в інших міжнародно-правових актах. Поряд з цими документами загального характеру є і спеціальні, що присвячені виключно захисту національних меншин.

У преамбулі до Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин від 18 грудня 1992 р. було підкреслено: ООН вважає, що «заохочення і захист прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, сприяють політичній і соціальній стабільності держав, в яких вони проживають», а «постійне заохочення та здійснення прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, в якості невід'ємної частини розвитку суспільства в цілому і в демократичних рамках на основі верховенства закону сприяло б зміцненню дружби і співпраці між народами і державами».

Стаття 2 Декларації містить положення про те, що «особи, які належать до меншин, мають право активної участі у прийнятті на національному і, де це необхідно, регіональному рівні рішень, що стосуються меншин, до яких вони належать, або тих регіонів, в яких вони проживають, в порядку, що не суперечить національному законодавству». На держави ж покладається обов'язок приймати за необхідності заходи для забезпечення того, щоб особи, які належать до меншин, могли повною мірою та ефективно здійснювати всі свої права людини і основні свободи без якої б то не було дискримінації і на основі повної рівності перед законом (ст.4).

У статті 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлено: «У тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою».

Зобов'язання щодо захисту національних меншин містяться і в інших конвенціях і деклараціях ООН, а також в документах ОБСЄ, зокрема в Копенгагенському документі від 29 червня 1990 року. Ці положення відтворюються і розвиваються і в регіональних документах. Зокрема, в ст.4 Рамкової конвенції про захист національних меншин, прийнятої Радою Європи, встановлюється, що «Сторони зобов'язуються вживати в необхідних випадках належних заходів, з тим, щоб заохочувати в усіх галузях економічного, соціального, політичного і культурного життя повної та справжньої рівності поміж особами, які належать до національних меншин, і особами, які належать до більшості населення. У зв'язку з цим Сторони повинні враховувати особливе становище осіб, які належать до національних меншин». А ст.15 встановлює, що «Сторони зобов'я-

зуються створювати необхідні умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті, а також у веденні публічних справ, особливо тих, які їх стосуються». Реалізація даних положень лягає на держави-учасники, в тому числі через видання національних нормативних актів.

Відповідно до принципів міжнародного права виборче законодавство повинно гарантувати рівність для осіб, які належать до національних меншин, що передбачає заборону будь-якої дискримінації щодо них. Зокрема, національні меншини повинні мати можливість створювати політичні партії. Норми, що визначають межі округів і процентного порогу, не повинні створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до відповідного виборчого органу.

Створення умов для широкого представництва національних меншин в парламентах вітаються Копенгагенським документом ОБСЄ (1990р.), Варшавськими рекомендаціями, які сприяють участі національних меншин у виборчому процесі ОБСЄ (2001 р.), Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин (1994 г.), Лундськими рекомендаціями ОБСЄ про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999р.), Керівними принципами щодо виборів (прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії у 2002 р.) та ін.

Так в параграфі 5.2 Варшавських рекомендацій закріплено, що «... виняткові обставини, такі як необхідність надання національним меншинам ... можливості бути більш широко представленими в органах влади, можуть служити обґрунтуванням для прийняття заходів, спрямованих на розширення виборчого права для цих громадян» (стор. 16). Ці ж положення закладені в «Принципах Європейської комісії за демократію через право», I, 2.4.b: «Особливі правила, що гарантують місця для представників національних меншин або забезпечують виключення з критеріїв нормального розподілу місць ... в принципі не суперечать рівному виборчому праву».

Також в параграфі 5.2 Варшавських рекомендацій визначено, що «... у виняткових випадках національні меншини або інші групи, недостатньо представлені в органах влади, можуть отримати перевагу в результаті застосування заходів, спрямованих на збільшення їх репрезентативності. ... Представництву національних меншин можна сприяти за допомогою усунення бар'єрів, що заважають їх участі в публічних справах. Однак там, де необхідно, представництво національних меншин може також збільшуватися за рахунок прийняття більш активних заходів, таких, як ... резервування або виділення місць в органах влади, включаючи законодавчу, виконавчу, судову, і адміністративну гілки влади ... » (стор. 37). «Якщо адекватної репрезентації національних меншин неможливо домогтися за допомогою застосування елементів виборчої системи або іншим схожим чином, представництво меншин може бути розширено безпосередньо за рахунок особливої організації процесу голосування. Вважається, що такі заходи не порушують принцип рівного виборчого права, якщо вони використовуються з метою розширення участі представників меншин у національному політичному житті» (стор. 70–71).

У Керівних принципах щодо виборів (прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії, Венеція,

5-6 липня 2002 г.) зазначається: «Деякі заходи, що вживаються для забезпечення мінімального представництва меншин або шляхом резервування за ними певної частки місць, або за допомогою винятків зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного порогу до партій, які представляють національні меншини), не порушують принцип рівності. Можна також передбачити, щоб громадяни, які належать до національних меншин, мали право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати вказувати на приналежність до тієї чи іншої національної меншини».

Зазначені принципи цілком мають бути реалізовані в процесі здійснення територіальних перетворень та формуванні відповідних органів місцевого самоврядування. Як свідчить аналіз процесів добровільного об'єднання територіальних громад в Закарпатській, Чернівецькій, Одеській, Запорізькій областях – у процесі адміністративно-територіальних перетворень має прояв тенденція до моноетнічності та об'єднання більшої частини етнічної спільноти в межах однієї адміністративної одиниці. За таких умов слід погодитися з думкою О. Огірець, що в контексті адміністративно-територіальної реформи слід звернути увагу на доцільності збереження цілісності територіальних спільнот, які мають переважно етнонаціональний характер за їх волевиявленням передусім виходячи з принципу усунення внутрішніх чинників власної дезорганізації саме протистояння на міжетнічному ґрунті [13, с. 344].

З іншого боку, потреби місцевого розвитку не виключають формування поліетнічних територіальних громад, що передбачає формування органів місцевого самоврядування з врахуванням етнічного чинника. Добровільне об'єднання громад за таких умов повинно створити передумови для реалізації прав національних меншин у місцевості їх компактного проживання на національно-культурну автономію (стаття 6. Закону України «Про національні меншини в Україні») за умови належного представництва відповідних національних меншин у місцевих органах публічної влади і дієвого державного контролю за дотриманням повсюдно конституційних прав людини і громадянина. З цією метою пропонується вдосконалити нормативну базу як на центральному, так й місцевому рівні. Зокрема на місцевому рівні пропонується вдосконалити:

регламенти роботи рад об'єднаних територіальних громад, якими зокрема передбачити, що при наявності трьох депутатів, представників певної національної меншини, ними може бути сформована депутатська фракція (група), а також визначити її повноваження щодо впливу на прийняття рішень з питань, що торкаються інтересів відповідної етнічної спільноти.

статuti об'єднаних територіальних громад, якими передбачити положення про те, що:

а) «старостинський» округ обов'язково утворюється в тих населених пунктах у складі об'єднаної громади, які за своїми етнічними характеристиками суттєво відрізняються від адміністративного центру громади;

в) в територіальних громадах, які характеризуються етнічним розмаїттям, утворюються ради національно-культурних об'єднань з правом надання висновків щодо рішень органів місцевого самоврядування з питань етнокультурного розвитку національних груп.

положення про старосту об'єднаної громади з визначенням кола його повноважень, у т. ч. щодо захисту інтересів колективу (колективів), який (які) він представляє у виконавчому органі ради об'єднаної громади, а також форм взаємодії старости з органом (органами) самоорганізації населення;

положення про органи самоорганізації населення в об'єднаній громаді, де визначити власні повноваження органів місцевого самоврядування, якими громада може наділяти органи самоорганізації населення, зокрема щодо вирішення питань національно-культурного розвитку, і які може передавати кошти, матеріально-технічні та інші ресурси для їх здійснення. Передбачити, що в одному населеному пункті можуть бути утворені органи самоорганізації різних етнічних спільнот.

Висновки

Враховання етнічного чинника в процесі здійснення територіальних перетворень на рівні загальнонаціонального законодавства може бути здійснене за наступними напрямками:

внесення змін до Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у т.ч.

Доповнити зміст пункту 1 статті 4 положенням:

«У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин до пріоритетних завдань формування спроможних територіальних громад належить збереження життєвого середовища корінних народів і національних меншин, стимулювання етнокультурного розмаїття, задоволення специфічних потреб соціально-культурного розвитку етнічних (національних) колективів у складі об'єднаних громад при неухильному дотриманні конституційних прав людини і громадянина».

Доповнити частину 2 пункту 1 статті 4 положенням:

«Межі території спроможної територіальної громади можуть визначатися без врахування зовнішніх меж юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу у випадку відмінностей в етнічному складі населення населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією відповідних рад».

Доповнити пункт 5 статті 7 положенням:

«За умов відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад встановленим вимогам сільські, селищні, міські ради можуть укладати також адміністративну угоду щодо об'єднання, при необхідності з її схваленням на місцевому референдумі. Змістом адміністративної угоди мають бути зобов'язання об'єднаної територіальної громади щодо соціально-економічного, екологічного та етнокультурного розвитку територіальних громад, які увійшли до її складу».

внесення змін до Закону України від 14.07.2015 р. №595-VIII «Про місцеві вибори». Доповнити:

- Статтю 2. (ч. 2) нормою: «У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин утворення одномандатних виборчих округів здійснюється з урахуванням ареалу розселення цих національних спільнот».
- Статтю 35 (ч. 2) нормою: «У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин право висунування кандидатів у депутати

сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости реалізується також через їх національні громадські об'єднання, які діють відповідно до закону у межах даної адміністративної одиниці».

внесення змін до Закону України від 17.06.2014 №1508-VII «Про співробітництво територіальних громад»

- Доповнити ч. 1 статті 5 Закону нормою: «Співробітництво громад з питань етнонаціонального розвитку може здійснюватися як у межах території історичного розселення корінних народів і національних меншин, так і надлокальних (у межах області, країни і міжнародної співпраці)».

внесення змін до Постанови КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Пункт 6. Методики положення – «При визначенні зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад враховується етнічний склад населення, зокрема відповідність домінуючої етнічної групи адміністративного центру та інших населених пунктів новостворюваної територіальної громади. Із зазначених причин зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади може бути змінена у бік збільшення».

Пункт 7. Методики положення – «Межі території спроможної територіальної громади можуть визначатися без урахування зовнішніх меж юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу у випадку відмінностей в етнічному складі людності населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією відповідних рад».

Уточнити і викласти в такій редакції:

Пункт 10. Методики – «З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану утворюється робоча група, до якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості, а в місцях компактного проживання і корінних народів, і національних меншин – національно-культурних товариств та їх асоціацій»

Частину першу Пункту 11. Методики – «З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту Перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, національно-культурними товариствами і асоціаціями, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями».

Доповнити Паспорт спроможної територіальної громади (додаток до Методики) показниками: «Етнічний склад людності і використання мов у загальноосвітніх навчальних і дошкільних навчальних закладах, закладах позашкільної освіти за населеними пунктами» (у випадку наявності суттєвих відмінностей між населеними пунктами у складі спроможної територіальної громади за етнічними та/чи етнолінгвістичними ознаками).

Література.

1. Чорней Ю. Етнічні особливості децентралізації в Чернівецькій області. URL: <http://buknews.com.ua/page/detsentralizatsiia-natsionalnyi-vymir.html>.
2. Максименко О. І. Удосконалення діяльності районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_7.
3. Гопич М.К. Сучасні аспекти реалізації етнонаціональної політики в Україні органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. (№ 4). С. 3–5.
4. Граматик І. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування в сфері реалізації етнонаціональної політики. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 3. С. 180–183.
5. Афанасьєва М. В. Ефективна участь національних меншин у виборах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 53–59.
6. Гопич М. К. Проблеми забезпечення права на представництво національних меншин в органах місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. (№ 2). С. 12–13.
7. Борисов Ю. С. Факціоналізація як форма колективної репрезентації етнокультурних меншин у сучасному політичному процесі. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 8. С. 217–224.
8. Кіссе А. Виборча система як засіб врегулювання етнічних конфліктів. *Політичний менеджмент*. 2006. (№ 2). С.107–115.
9. Луцишин, Г. І. До питання про представництво національних меншин у виборчих органах влади. *Гілея: наук. вісник*. 2015. Вип. 99. С. 363–367.
10. оздайбіда, Л. Виборча система і національні меншини в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2010. Вип. 6. С. 262–266.
11. Максименко О. Міжнародний досвід забезпечення прав національних меншин на участь у державних справах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 105–108.
12. Топалова, Е. Х. Міжнародно-правові принципи реалізації прав національних меншин на політичне представництво. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 144–151.
13. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 262 с.
14. Оргієць О. М. Розробка моделі комунізованих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в умовах етнонаціонального різноманіття. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 339–346.
15. Явір В. А. Етнополітичні виклики адміністративно-територіального устрою України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 412–419.
16. Capotorti F. Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
17. Pallek M. Minderheiten in Deutschland – Der Versuch einer Juristischen Begriffsbestimmung. *Archiv es öffentlichen Rechts*. Mohr Siebek, 2000. Band 125. S.594
18. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
19. Capotorti F. Study on the rights of the persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. Human Rights Study Series. 1978. (№ 5).