

Ковний Ю. Є.,
кандидат економічних наук, адвокат

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН (НА ДОСВІДІ ПОЛЬЩІ ТА ХОРВАТІЇ)

MECHANISMS FOR ENSURING THE POLITICAL RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES (ON THE EXPERIENCE OF POLAND AND CROATIA)

Стаття присвячена аналізу механізму забезпечення політичних прав національних меншин. Розглянуто Кодекс належної практики в питаннях виборів, що розроблений Венеціанською комісією, де одним з питань розглядає механізм виборчих прав національних меншин. Визначено наступні механізми забезпечення політичних прав національних меншин: власні політичні партії; відсутність прохідного бар'єру для партії; додаткові правила створення меж виборчих округів із врахуванням інтересів представників національної меншини; квотові місця для представників національної меншини; додаткові списки для представників національних меншин.

Констатовано, що хорватське законодавство застосовує політику резервування місць для представників національних меншин у законодавчих та інших органах влади та органах місцевого самоврядування. Кількість цих місць залежить від відсоток національної меншини в загальній чисельності населення Хорватії або місцевого населення громади. Розглянуто повноваження Ради національних меншин в органах самоврядування Хорватії.

Правова практика Польщі встановлює, що не дивлячись на те, що в країні індекс етнічної розробленості практично низький, все ж таки ця держава дотримується принципу демократизму та пропонує додаткові політичні гарантії для представників національних меншин.

Автори дійшли до висновку, що загалом іноземний досвід демонструє різний підхід до механізмів реалізації політичних прав представників національних меншин і причиною є не тільки особливості сучасного правового регулювання, але й історичний спадок.

Загалом досвід Хорватії та Польщі продемонстрував, що держави європейської доктрини конституціоналізму використовують додаткові механізми позитивної дискримінації для представників національних меншин з тією метою, щоб надати їм преференції при реалізації політичних прав та створити реальні можливості врахування їх інтересів у політико-соціальному житті.

Ключові слова: *виборчі права, етнонаціональна політика, політичне представництво, квоти, органи місцевого самоврядування.*

The article is devoted to the analysis of the mechanism of ensuring the political rights of national minorities. The Code of Good Practice in Election Matters, developed by the Venice Commission, was considered, where one of the issues considered is the mechanism of the electoral rights of national minorities. The following mechanisms for ensuring the political rights of national minorities have been identified: own political parties; lack of passage barrier for the party; additional rules for the creation of electoral district boundaries, taking into account the interests of representatives of national minorities; quota places for representatives of the national minority; additional lists for representatives of national minorities.

It has been established that Croatian legislation applies the policy of reserving seats for representatives of national minorities in legislative and other authorities and local self-government bodies. The number of these places depends on the percentage of the national minority in the total population of Croatia or the local population of the community. The authority of the Council of National Minorities in self-governing bodies of Croatia was considered.

The legal practice of Poland establishes that, despite the fact that the index of ethnic development in the country is practically low, this state nevertheless adheres to the principle of democracy and offers additional political guarantees for representatives of national minorities.

The authors came to the conclusion that, in general, foreign experience demonstrates a different approach to the mechanisms of realizing the political rights of representatives of national minorities, and the reason is not only the peculiarities of modern legal regulation, but also the historical legacy.

In general, the experience of Croatia and Poland demonstrated that the states of the European doctrine of constitutionalism use additional mechanisms of positive discrimination for representatives of national minorities with the aim of giving them preferences in the exercise of political rights and creating real opportunities to take into account their interests in political and social life.

Key words: *electoral rights, ethno-national politics, political representation, quotas, local self-government bodies.*

Постановка проблеми. Політичні права національних меншин мають дуже суттєве значення. Зазвичай цій групі залишаємо сферу культури, освіти, мови, проте саме гарантування повного механізму захисту суб'єктів етнонаціональної політики в правовій державі має суттєве значення. Це пов'язано не тільки з пануванням принципу верховенства права, але й з питаннями національної безпеки, цілісності держави та її суверенітету.

Залишається відкритим питання, коли необхідно створити законодавчі положення, що гарантують політичне представництво національних меншин у парламенті, а коли достатньо лише «не перешкоджати» політичній (в тому числі виборчій) діяльності. Кожна країна повинна була створити свій власний виборчий закон при зіткненні з цими проблемами. Питання виборчих прав національні меншини особливо важливі також через до зростання ролі націоналістичних настроїв у суспільстві, вони можуть бути вони є джерелом політичних конфліктів. Варто також наголосити на захисті політичні права всіх меншин є істотним елементом ліберальної демократії та один із показників рівня реалізації принципу загальності та рівності виборчого права, гарантованого в конституціях і виборчих правилах усіх посткомуністичних країн [1, с. 75].

Для обґрунтування належної етнонаціональної політики України науковцям слід звернути увагу на досвід найближчих сусідів котрі оновили своє законодавство після подолання комуністичної ідеології та в їх законодавстві є ціла низка інституційних механізмів, що допомагають гарантувати політичні права національних меншин.

Для порівняння в межах цієї наукової статті ми зупинимося на правовому досвіді Хорватії та Польщі. Звернемо увагу, що ці держави є членами Європейського союзу і їх досвід буде також корисний у світлі євроінтеграційних прагнень нашої держави.

Стан дослідження. Етнонаціональна політика в Україні потребує оновлення, питання політичної взаємодії суб'єктів правової системи також потребує удосконалення. Отож поєднання цих двох сфер для конституційної доктрини України має суттєве значення. Наукові проблеми правового статусу національних

меншин та питання демократизації публічної влади розглядалися українськими науковцями, зокрема Ю. Бисага, І. Жаровська, В. Ковальчук, Т. Міхаліна, Н. Ортинська, М. Щирба та інших. Безумовно ширше це питання досліджували представники іноземних правових шкіл, зокрема Parker B., Walter S. та Hobolt S.B. та інші.

Ціллю цієї наукової статті є аналіз механізму забезпечення політичних прав національних меншин.

Виклад основних положень. Звернемося до стандартів у цій сфері. Вони існують не як обов'язкові, а як рекомендаційні норми. Венеціанська комісія пропонує Кодекс належної практики в питаннях виборі, де одним з питань розглядає механізм виборчих прав національних меншин.

Аналіз цього акту та низки інших міжнародних стандартів дає нам можливість визначити наступні елементи спеціальні для національних меншин:

- національні меншини мають користуватися правом створювати свої політичні партії;
- засоби позитивної дискримінації, зазвичай відсутності прохідного бар'єру для партії;
- додаткові правила створення меж виборчих округів із врахуванням інтересів представників національної меншини (п. 22 Кодексу належної практики в питаннях виборі вказує, що «Порядок визначення меж округів і правила, що встановлюють процентний бар'єр, не мають створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборного органу»[2]);
- квотові місця для представників національної меншини;
- додаткові списки для представників національних меншин (п. 23 Кодексу належної практики в питаннях виборі зазначає, що «громадяни, які належать до національних меншин, мають право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати доказів їх належності до тієї або тієї національної меншини»[2]).

Першочергово звернемося до досвіду Хорватії. На конституційному рівні (ст 15 Конституції) рівноправність гарантується представникам усіх національних меншин. Рівноправність і захист прав національних меншин регулюється

конституційним правом, яке проходить у порядку прийняття органічних законів. За законом, окрім загального права голосу, представники національних меншин можуть забезпечити особливе право обирати своїх представників до хорватського парламенту. Представникам усіх національних меншин гарантується свобода національного вираження приналежності, вільне користування власною мовою та писемністю та культурна автономія [3].

Щодо виборчого права, то хорватське законодавство застосовує політику резервування місць для представників національних меншин у законодавчих та інших органах влади та органах місцевого самоврядування. Кількість цих місць залежить від відсоток національної меншини в загальній чисельності населення Хорватії або місцевого населення громади. Науковці вказують, що така додаткова гарантія, яка навіть певним чином суперечить принципу рівності у парламенті буде потрібна до тих пір, поки хорватське суспільство не еволюціонує до моменту, коли не буде страху перед політичною маргіналізацією нехорвати в представницьких органах на всіх рівнях влади [4].

На місцях роль органів місцевого самоврядування особливо відчутна. На рівні територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування в створюються такі органи, як що їх кількість досягає: 1,5% від загальної кількості населення місцевого округу, на території якого проживає понад 200 осіб національних меншин. Разом з тим якщо на території окремого місцевого органу проживає понад 500 представників національної меншини, кожна з цих національних меншин може обирати Раду національних меншин.

На відміну від виборів представників меншин, для висування яких уповноважені політичні партії, національні меншини не мають права висувати своїх членів до Ради національних меншин. Відповідно до діючих норм уповноваженими номінантами є об'єднання національних меншин або об'єднання громадян представників меншини.

Рада національних меншин в органах самоврядування має право:

- пропонувати органам місцевого самоврядування заходи щодо покращення становища національної меншини в державі чи на терито-

рії, у тому числі подання пропозицій загальних актів, які регулюють питання, що мають значення для національної меншини;

- висувати кандидатури на посади в органах державного управління та органах одиниці самоврядування;

- бути поінформованим з кожного питання, яке розглядають робочі органи представницький орган одиниці самоврядування їх обговорювати та давати висновки відповідно якщо питання стосується становища національної меншини;

- надавати висновки та пропозиції щодо радіо і телевізійних програм на місцевому та регіональному рівнях, що призначені для національних меншин, або програми, які стосуються питань меншин [5].

Норми права мають дуже варіативні характеристики., при цьому забезпечуючи політичне право для тих національних меншин які є нечисельні. Так, в одиницях місцевого самоврядування на території, в якій проживає щонайменше 100 представників національної меншини, має бути представник меншини обраний на територію такої одиниці самоврядування, так само, як і ради національних меншин. Після обрання представник має повноваження представляти меншину в органах місцевого самоврядування та зобов'язаний захищати інтереси національної меншини.

Звернемося до досвіду Польщі. Він вагомий з огляду на територіальне сусідство та членство в Європейському союзі. Знову ж таки в історичному аспекті доволі недавно ця країна стикалася з такими ж викликами етнонаціональної політики як нині Україна.

Розглянемо її нормативне регулювання. Соціальна зміна в Польщі відбулася у 1989 році, яка започаткувала політичну та системну трансформацію, спровокувала відхід від попередньої національної політики, що базувалася на концепції однонаціональної держави. Ставлення до «інших» груп, і це не стосується тільки критерію етнічності чи національності стало основною передумовою плюралізму в розбудові ліберальної демократії. З цього моменту розпочався часто важкий і нудний шлях вироблення політики щодо національних та етнічних меншин, характерний для демократичних держав. Відбулася «деполітизація» проблеми національних меншин у політиці польської

держави. Хоча слід вказати, що проблеми були саме з німецькою німецькою меншиною.

Незважаючи на те, що відсоток громадян, які визнають іншу національність, крім польської, відносно невеликий (У Польщі національні меншини становлять лише 1,2% від загальної кількості населення), на основі фундаментального принципу сучасної демократії, принципу позитивної дискримінації, права меншин прирівнюються до прав більшості. Влада почала ставитися до меншин як до рівноправної частини польського суспільства, поважаючи їхні права на підтримку власної національної ідентичності, культури та реалізацію соціальних і політичних прагнень. Правові норми, які гарантують це були запроваджені Конституцією Республіки Польща, Законом «Про національні та етнічні меншини а також про регіональну мову». Стаття 35 Конституції гарантує права громадянам Польщі, які належать до національних та етнічних меншин [6]

Закон в свою чергу визначає свободу підтримувати і розвивати власну культуру і мову, традиції та звичаї. Він також забезпечує право засновувати власні освітні та культурні заклади та організації, які служать захисту релігійної ідентичності, а також право брати участь у вирішенні питань, що стосуються їхньої культурної ідентичності. Цей закон регулює справи відносно збереження і розвитку культурної totoжності національних та етнічних меншин, збереження і розвитку регіональної мови, способу реалізації принципу рівноправності осіб незалежно від їх етнічного походження а також визначає завдання і компетенції органів урядової адміністрації та одиниць територіального самоврядування у сфері цих справ. Додамо що цей акт є дуже комплексним і стосується всіх питань які в загальному пов'язані з механізмом захисту етнічних та національних меншин, мовою та функціонуванням органів місцевої влади та самоврядування у цій сфері.

Не тільки наявність норм національного права є фактором позитивної правової етнонаціональної політики. Зобов'язання Польщі щодо захисту прав національних меншин також впливають із двосторонніх договорів, які вона уклала з усіма своїми сусідами та іншими європейськими країнами. Окрім них, Польща також прийняла низку зобов'язань, що

впливають із ратифікованих багатосторонніх конвенцій щодо захисту прав людини та меншин в рамках ООН та Ради Європи. Польща також бере активну участь у рамках ОБСЄ, використовуючи стандарти захисту національних та етнічних меншин цієї організації в системі двосторонніх договорів [7, с. 21].

Політичні права слід розглянути окремо. Права, гарантовані вищезазначеними законодавчими положеннями, дають національним та етнічним меншинам шанс на розширення прав і можливостей, а також дозволяють їм діяти для розвитку своєї культури. Меншини також можуть скористатися правовим захистом і фінансовою підтримкою з боку держави. Відповідно до цих законодавчих положень вони також можуть реалізовувати свої прагнення до політичного суперництва, що було підтверджено Указом про вибори до Сейму Республіки Польща та Сенату Республіки Польща. Постанова на центральному рівні звільняє меншини від 5% бар'єрного бар'єру до Сейму. Позитивно, що норма має не тільки рекомендаційний характер, але й забезпечує її відповідними гарантіями. Чинний Виборчий кодекс також передбачає розпуск виборчих комісій, створених організаціями національні меншини з вимогою перевищити 5% бар'єр. Національні меншини на виборах у 1993 р. вони отримали 3 місця, у 1997 р. 2001 і 2005 роки отримали по 2 мандати, а в 2007, 2011, 2015 роках – по 1 мандату.

З іншого боку, на місцевому рівні організації національних меншин створюють місцеві виборчі комітети нарівні з іншими політичними суб'єктами. І на практичному рівні в наукових працях представників польської школи права зазначається, що повноцінну політичну активність національних меншин у Польщі можна спостерігати лише на рівні місцевого самоврядування. В основному це виражається в участі її лідерів у виборах до муніципальних рад, повітів і воєводств та питання опозиційності не властиве національним меншинам.

Отож, звернемо увагу, що не дивлячись на те, що в Польщі індекс етнічної розробленості практично низький, все ж таки ця держава дотримуючись принципу демократизму та пропонує додаткові політичні гарантії для представників національних меншин.

Висновок. Іноземний досвід демонструє різний підхід до механізмів реалізації політичних прав представників національних меншин. Тут слід погодитися з науковцями, що причини цих відмінностей слід шукати не тільки у реалізації поточної політики, а й у рішеннях, прийнятих кількома десятиліттями тому, які досі впливали на внутрішню та зовнішню політику окремі країни [1, с. 87; 8, с. 69].

Загалом досвід Хорватії та Польщі продемонстрував, що держави європейської доктрини конституціоналізму використовують додаткові механізми позитивної дискримінації для представників національних меншин з тією метою, щоб надати їм преференції при реалізації політичних прав та створити реальні можливості врахування їх інтересів у політико-соціальному житті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Gałązka M. Prawa wyborcze mniejszości narodowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej *Studia Wyborcze* 2016. T. 22. P. 75-88
2. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь: ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року) URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf
3. Ustav Republike Hrvatske URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/421269>
4. Omejec J. Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj, Hrvatski pravni centar, Zagreb. 2001
5. Republic of Croatia, Constitutional Law on the Rights of National Minorities, *Official Gazette*, 155/2002., Article 31.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997, nr 78 z późn. zm.
7. Ganowicz E. Niepartyjne formy ekspresji politycznej mniejszości narodowych *Studia Politologica* 2013. XI. C. 21-39
8. Maiorescu T. Regulations at Regional Level on Protection of the Citizens Belonging to the National Minorities *Law Annals* 2020. U. 69