

**Перспективи подальших розвідок.** Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у розробленні ефективного механізму стримувань і противаг, який би став суттєвим чинником підвищення ефективності державного управління сучасної молодії держави Україна.

#### Список використаних джерел

1. Гайдаєнко Н. Проблеми наукового дослідження системи стримувань та противаг в сучасній політичній теорії [Електронний ресурс] / Н. Гайдаєнко // Інтернет-сайт бібліотеки КМА. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/pidruchnuku/23/21.pdf>.
2. Система стримувань і противаг усередині державно-управлінських відносин: наук.-метод. рек. / [В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.
3. Зелена книга. Реформи публічної адміністрації в Україні. [Електронний ресурс] // Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 22.06.2006 р. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>
4. Локк Дж. Избранные философские произведения. [Текст] / Джон Локк. – В 2 томах. [вступ. статья И.С. Нарского]. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1960. – Т. 2 / Под общей ред. и с примеч. А.А.Макаровского. – С. 78-112.
5. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. [Текст] / Шарль-Луи Монтескье. – М. : Изд-во политической литературы, 1955. – 289 с.
6. Чиркин С. Мировой опыт функционирования политических систем, основанных на принципе разделения властей [Текст] / С. Чиркин, Е. Кравченко, Н. Кирсанова и др. // Разделение властей. [отв. ред. проф. М.Марченко]. – М. : Изд-во МГУ, Юрайт-Издат, – 2004. – С. 420–428.

УДК 81'272

## Е.Х. Топалова, І.М. Тохтарова МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА ПОЛІТИЧНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

**Анотація.** Розглянуто основні міжнародно-правові принципи ефективної участі меншин у політичному житті, які використовуються державами для виконання своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері, та їх експлікацію у вітчизняному законодавстві.

**Ключові слова:** національні меншини, захист прав національних меншин, політичне представництво національних меншин.

**Topalova E.H. Tokhtarova I.M. International legal principles of realization of rights for national minorities on political representative office.**

**Annotation.** The main international legal principles of effective participation of minorities in political life, which are used by States to fulfill their international obligations in this area and their explication in the national legislation.

**Key words:** minority, protection of minority rights, political representation of national minorities.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Попри те, що Україною активно підтримується розвиток національних меншин, в етнополітичній сфері залишається невирішеною низка проблем. Зокрема спостерігається недостатнє залучення національних меншин у процес прийняття життєво важливих для них рішень; відсутня система фахової підготовки службовців, які відповідають за здійснення державної етнонаціональної політики, бракує координації заходів з реалізації державної етнонаціональної політики в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Актуальною залишається потреба визначення правових засад екстериторіальної самоорганізації етнічних спільнот, введення представницьких органів національних меншин у політико-правове поле, вироблення правових механізмів взаємодії між цими органами і органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми міжнародно-правового захисту національних меншин досліджували Т.Дешко, В.Мицик, Ю.Куц, О.Котляр, Ю.Тищенко, В.Фесенко та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Майже 1 млрд. осіб, тобто 15-20% від загального населення планети належать до національних меншин [1]. У Європі налічується понад 100 етнічних груп, національних меншин із загальною чисельністю понад 100 млн. осіб. Становлення та консолідація демократичних систем, процеси поширення демократичних норм і стандартів передбачають системне врахування інтересів національних меншин щодо їх включення до системи управління, представлення в уряді, залучення до представницьких, законодавчих органів влади. Повноцінна система захисту прав меншин, а іноді й конфліктна превенція чи постконфліктні врегулювання досягаються та формулюються через поєднання інтересів більшості та меншин, пошук шляхів і механізмів включення останніх у систему представництва. Представники меншин – і чоловіки, і жінки – повинні отримувати забезпечений безперешкодний доступ до політичної участі, суспільного життя.

Створення повноцінних умов, запровадження дієвих правових механізмів для ефективної участі меншин має розглядатися державою не лише як правове зобов'язання, а і як невід'ємний елемент раціонального управління. Адже заходи, вжиті з метою забезпечення ефективної участі меншин, сприяють пом'якшенню напруженості в суспільстві і запобігають конфліктам.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, під час електоральних реформ у політичній системі потрібно співвідносити вирішення питань із завданнями ширшого представництва та участю різних груп меншин (національних меншин, етнічних меншин, жінок), які не мають адекватного представництва у вищих органах влади [22, с.4].

Але однієї участі меншин у політичному житті замало – вона має бути ефективною. Як наголошують міжнародні експерти, це означає включення «...у прийнятті політичних рішень як на місцевому, так і на національному рівнях. Крім цього, особам, які належать до меншин, слід надавати кошти для ефективної участі в суспільному, культурному, релігійному, соціальному та економічному сферах життя їх громад» [2], адже «ідеали справжньої демократії, де представники виборних органів відображають населення певної країни, не відповідають дійсності. Насправді існує недостатня представленість різних груп меншин і жінок, як з точки зору їхньої присутності на політичних зборах, так і щодо їх основних уявлень» [3].

**Формулювання цілей статті.** Метою нашої статті є аналіз основних міжнародно-правових принципів ефективної участі меншин у політичному житті, які використовуються державами для виконання своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері, та їх імплементація у вітчизняному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Для забезпечення доступу до процесу прийняття рішень у світі використовуються різноманітні конституційні та політичні механізми, які передбачають:

- наявність каналів для консультування урядів і меншин (цей принцип може бути засобом вирішення спорів і збереження різноманіття як однієї з умов динамічної стабільності суспільства);

- створення державою в рамках відповідних інституційних структур дорадчих або консультативних органів з проблем меншин; такі органи або дискусійні клуби повинні мати політичну вагу й активно залучатися до консультування меншин з актуальних для них питань;

- реалізацію права на свободу зборів і створення своїх асоціацій, що сприяє максимально можливому врахуванню їхніх інтересів і цінностей у процесі ухвалення рішень на національному та регіональному рівнях;

- реалізацію права створювати політичні партії (разом із тим в умовах належним чином інтегрованого суспільства багато осіб, що належать до меншин, нерідко воліють ставати членами партій чи голосувати за партії, які, не будучи організовані за принципом етнічного походження, приділяють пильну увагу проблемам меншин [4] .

Право на ефективну участь належить до основних прав людини, закріплених у багатьох ключових міжнародно-правових документах. Моделі ефективної участі та питання, пов'язані з цим, відображено в міжнародних актах ООН, ОБСЄ, Ради Європи.

Право всіх осіб брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, а також голосувати і бути обраними на справжніх періодичних виборах встановлено у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 року [5].

Відповідне положення міститься також у статті 21 Загальної декларації прав людини, в якій зауважено, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників».

Зазначений документ та інші міжнародні договори, пакти й угоди зобов'язують держави забезпечувати права осіб, які належать до національних або етнічних меншин, інших груп меншин брати участь у суспільному житті.

Питання забезпечення прав меншин на участь неможливо розглядати без заборони та реагування на факти та прояви дискримінації. У статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 20 грудня 1965 року [6] йдеться про однозначну заборону всіх форм расової дискримінації та гарантовано рівноправність щодо здійснення політичних прав, серед яких виборчі права: «зокрема права брати участь у виборах – голосувати і виставляти свою кандидатуру – на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною, так само як і в керівництві державними справами на будь-якому рівні, а також права рівного доступу до державної служби».

Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року [7] зобов'язує держави вживати всіх відповідних заходів з ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному і громадському житті країни (стаття 7).

Право на ефективну участь також визнається в положеннях регіональних договорів з прав людини. Це такі документи, як Африканська хартія прав людини і народів, Протокол до Африканської хартії прав людини і народів. У регіональних договорах з прав людини також містяться аналогічні положення про заборону дискримінації (наприклад, у статті 2 Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, прийнятій 18 грудня 1992 року Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № A/RES/47/135 [8]).

Проблеми захисту прав національних меншин посіли провідне місце й у діяльності інститутів Рада Європи. Останніми роками захист меншин знову став одним з основних центрів уваги європейського публічного права.

Одним із важливих документів стала Рамкова конвенція про захист національних меншин [9]. Її головний зміст – забезпечити в країнах-членах та інших державах ефективний захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин. Щодо забезпечення ефективної участі меншин у статті 15 цієї Конвенції зазначається, що «сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються».

Рамкова конвенція про захист національних меншин передбачає систему моніторингу, яка дозволить оцінити рівень реалізації положень конвенції в країнах-учасниках.

Забезпечення прав національних меншин стало одним із провідних пунктів порядку денного в рамках ОБСЄ (до 1 січня 1995 року – НБСЄ). Відповідний аспект політики ОБСЄ в напрямку гармонізації міжетнічних відносин задекларовано за часів створення ОБСЄ (1975 рік) та відображено в таких принципах:

- права людини не обмежуються недискримінаційним ставленням до осіб, а передбачають також колективне наділення етнічних меншин освітніми, соціальними та політичними правами;

- питання, що стосуються національних меншин, не є суто внутрішньою справою відповідних держав, а отже можуть бути предметом легітимного втручання міжнародних організацій.

Паризька хартія для нової Європи, ухвалена на Конференції ОБСЄ у листопаді 1990 року, включила права національних меншин до восьми пріоритетів на майбутнє для континенту.

У Документі Копенгагенської наради з питань людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року правам меншин присвячено окрему главу, в якій зазначається, що представники меншин мають право вільно користуватися своєю рідною мовою в приватному житті та публічно, уперше порушено питання про їхні політичні права [10]. Зокрема сказано: «Держави-учасниці будуть поважати право осіб, які належать до національних меншин, на ефективну участь у державних справах, включаючи участь у справах, які стосуються захисту і заохочення самобутності таких меншин».

У декларації Стамбульської зустрічі ОБСЄ на вищому рівні так само декларувався «твердий намір забезпечити, щоб закони та політичні установки передбачали повну повагу прав осіб, що належать до національних меншин, ... а також їхнього права брати участь у житті суспільства».

Одним із кроків вирішення проблем, пошуку ефективних шляхів і засобів у сфері конфліктної превенції стало запровадження посади Верховного комісара з питань національних меншин (ВКНМ), оформлене рішенням Гельсінського саміту НБСЄ навесні 1992 року. Згідно з Мандатом ВКНМ забезпечує «раннє попередження» та, якщо потрібно, – «ранню дію» щодо суперечностей, пов'язаних з міжетнічними відносинами, які «мають потенціал перерости в конфлікт у регіоні НБСЄ, що загрожуватиме миру, стабільності чи відносинам між державами-учасницями».

Разом із нормативно-правовими напрацюваннями міжнародних європейських структур належить також згадати про досягнення в цій сфері деяких країн Євросоюзу. Фактично всі європейські держави, будучи багатоетнічними, створили життєздатні моделі співжиття людей різного етнічного походження, розробили і впровадили в практику відповідне законодавство. Установлення форм реалізації прав меншин у кожній країні залежить від особливостей правової системи, форми правління, державного та адміністративного устрою, історичних традицій тощо.

Правова система (доробок) Євросоюзу впроваджує більш правові та інституційні зобов'язання щодо своїх членів. Так, затвердження Директиви Ради Європейського Союзу про забезпечення виконання принципу рівності осіб незалежно від расової чи етнічної приналежності [11] засвідчило обов'язковість застосування правових механізмів у країнах-членах ЄС з формування та реалізації дієвої політики щодо підтримки та стимулювання участі національних та етнічних меншин у суспільному житті, зокрема в політиці, яка зрівнює шанси осіб, які належать до меншин, на ринку праці і в публічній діяльності.

В Україні активні форми політичного представництва національних меншин виявляються й у застосуванні таких механізмів участі, як безпосередньо виборчий процес. Протягом історії виборчих перегонів в Україні в цілому актуалізувалися низка проблемних питань, пов'язаних зі створенням та реалізацією механізмів щодо забезпечення національним меншинам, етнічним спільнотам прав політичного представництва:

- забезпечення дієвих механізмів висунення з боку національних меншин кандидатів у народні депутати;
- урахування інтересів національних меншин та етнічних спільнот щодо їхнього проживання (компактного проживання) під час формування виборчих округів;
- створення умов, які сприяють участі національних меншин у загальнодержавних і місцевих виборах (питання мови виборчих бюлетенів, інформації про кандидатів мовами національних меншин).

За Конституцією України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій (ст. 132). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року частиною першою статті 44 делегує районним та обласним місцевим державним адміністраціям повноваження відповідних рад щодо підготовки та винесення на розгляд ради програм національно-культурного розвитку національних меншин у місцях їх компактного проживання [12].

Будь-які квоти у виборчому процесі за мовною чи національною ознакою національним законодавством не передбачені. Забезпечення політичних прав зумовлюється передовсім особистісними рисами кандидатів – їхньою фаховістю, громадською активністю, популярністю серед населення тощо.

Надзвичайно важливо, що у частині 2 статті 14 Закону «Про національні меншини в Україні» 1992 р. зафіксовано, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади, водночас відповідні норми сьогодні мали декларативний характер і не знаходили адекватного розвитку у виборчому



законодавстві [13]. Зокрема пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки, що застосовувалася під час виборів 2006, 2007 рр. створювала певні загрози для можливостей висунення позапартійних представників національних меншин до Верховної Ради. На відповідні проблемні питання звертали увагу й представники ОБСЕ. Зокрема у звіті «Позачергові вибори до Верховної Ради 30 вересня 2007 р.» про місію ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами вказувалося, що дехто з представників національних меншин висловлював занепокоєння, що наявна пропорційна виборча система, за якою вибори проводяться в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, не сприяє представленню інтересів невеликих і компактно проживаючих меншин [14].

Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI передбачено самовисування, що може сприяти більшим можливостям представників національних меншин висуватися до законотворчого органу, проте не створює якихось спеціальних преференційних умов для організацій національних меншин у цьому процесі [15].

В Україні виборчі квоти було вперше застосовано під час виборів до ВР АР Крим 1994 року – після того, як 14 жовтня 1993 року після чисельних протестів кримських татар у Криму було ухвалено закон «Про доповнення до Закону Республіки Крим «Про вибори Верховної Ради Криму», згідно з яким на один строк виборів до Верховної Ради Криму наступного скликання 14 мандатів було надано представникам кримськотатарського народу і по одному – вірменського, болгарського, грецького і німецького народів, депортованих із Криму 1944 року. Депутати парламенту півострова обиралися в одномандатних і багатомандатних виборчих округах терміном на 4 роки. Для організації та проведення виборів територію півострова було поділено на 66 одномандатних виборчих округів. Вибори відбувались у два тури.

Урахування інтересів національних меншин та етнічних спільнот щодо їхнього проживання (компактного проживання) під час формування виборчих округів є однією з важливих складових у застосуванні механізмів реалізації прав національних меншин, етнічних спільнот на ефективне політичне представництво, право на обрання.

У рекомендаціях Венеціанської комісії щодо змісту механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах підкреслюється важливість процесу формування виборчих округів: виборчі округи (їхній розмір та конфігурація) повинні бути утворені з урахуванням потреби в заохоченні представників національних меншин взяти участь у виборах [16].

Ще у березні 1990 р. представники національних меншин в Україні брали участь у виборах до республіканських і місцевих рад народних депутатів, що відбувалися на хвилі національного відродження за мажоритарною системою відносної більшості. Редакція виборчого закону зразка 1997 р. (змішана система) передбачала певні механізми реалізації прав національних меншин на обрання, зокрема здійснювалося сприяння утворенню виборчих округів у містах компактного проживання національних меншин. Законодавство України досі не передбачає визначення «місця компактного проживання». Не існує кількісних та якісних критеріїв для з'ясування їхніх меж. Так, відповідно до ч. 1 та 2 ст. 7 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року при утворенні виборчих округів мав братися до уваги чинник компактності проживання національних меншин. Місцевості такого проживання не мали виходити за межі одного виборчого округу. Водночас відповідну норму вилучили з виборчого законодавства у жовтні 2001 р. при ухваленні нового Закону «Про вибори народних депутатів України». Наступні редакції законів про вибори не передбачали будь-яких спеціальних механізмів реалізації ст. 14 Закону України «Про національні меншини в Україні». Зокрема в законах 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 враховано згадані положення щодо формування, визначення меж виборчих округів [21].

Схожа ситуація спостерігається і щодо редакції чинного виборчого закону – у статті 18, яка встановлює порядок утворення виборчих округів, не передбачено спеціальних механізмів, які б ураховували чинник компактності проживання національних меншин під час відповідного процесу [17]. Зокрема в Законі зазначено лише, що одномандатні округи утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя з приблизно рівною

кількістю виборців у кожному окрузі. Орієнтовна середня кількість виборців в одномандатних округах визначається Центральною виборчою комісією, виходячи з відомостей Державного реєстру виборців.

На проблеми відсутності чітких критеріїв визначення меж виборчих округів вказується й у Спільному висновку № 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) та Організації з безпеки та співробітництва в Європі/Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДПІЛ) [18]. У висновку зазначається, що законопроект не визначає яких-небудь критеріїв, якими має керуватися ЦВК у визначенні меж виборчих округів. Відповідні критерії не були уточнені й при подальшому опрацюванні законопроекту перед прийняттям його як закону.

Один із вагомих чинників у забезпеченні представництва меншин під час виборчого процесу – процедура розподілу мандатів і величина виборчого бар'єру. Можна констатувати, що встановлення високих виборчих бар'єрів (особливо якщо вибори проводяться у великих виборчих округах, в яких розподіляється значна кількість мандатів) є несприятливим для національних меншин у контексті забезпечення політичного представництва. У цьому випадку національні меншини фактично втрачають адекватні можливості для впливу на результат виборів і представництво інтересів. Особливо така проблема може бути актуальною для Автономної Республіки Крим, де у значної частини населення можуть існувати негативні етностереотипи, зокрема щодо кримських татар, що не сприяє обранню кандидатів з кримських татар до законотворчого органу в мажоритарному окрузі.

Підвищення виборчого бар'єру, можливість неврахування при утворенні виборчих округів місць компактного проживання національних меншин та етнічних груп можуть негативно вплинути на рівень політичного представництва цих категорій українських громадян. З метою забезпечення плюралізму та заохочення національних меншин до участі в публічному житті пунктом 15.3 Резолюції ПАРЕ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 р. Центральної виборчої комісії при визначенні меж виборчих округів для парламентських виборів 2012 р. рекомендується включити до одного і того ж виборчого округу групи національних меншин, які формують концентроване проживання в певних зонах [19].

Варто зазначити, що в Україні на рівні політичних домовленостей існує практика включення представників національних меншин до списків політичних партій. Відповідні випадки були в діяльності СДПУ (о) (угорці), виборчому блоці «Наша Україна» (кримські татари) та ін., проте така практика не має системного характеру і не відображена на законодавчому рівні.

Рамкова конвенція Ради Європи із захисту національних меншин (статті 10.2, 15), Кодекс належної практики у виборчих питаннях Венеціанської комісії (п. I.3.1.b.iii.) та Копенгагенський документ ОБСЄ 1990 року (п. 32.5) відзначають, що «особи, які належать до національних меншин, мають право... на поширення, доступ та обмін інформацією своєю рідною мовою». Під час минулорічних виборчих кампаній подекуди піднімалися питання щодо забезпечення владою для національних меншин в Україні можливості користуватися під час виборчого процесу власними мовами відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Зокрема посилання на відповідні рекомендації Комітету з прав людини ООН містяться в Заключному звіті ОБСЄ/БДПІЛ, у контексті парламентських виборів 31 березня 2002 року бюлетені та інформація про голосування не надавалися мовами національних меншин. Разом із тим, як ідеться у Звіті, мова не була перешкодою на шляху до участі у виборах, і питання національних меншин не відігравали значної ролі під час відповідної кампанії.

Відповідні наголоси робилися й у Доповіді уповноваженого ВР з прав людини (2010) [20], де зазначалося, що ігнорування важливості застосування мов етнічних спільнот під час виборчих компаній може бути вагомою перешкодою в реалізації виборчих прав національних меншин. Зокрема до прийняття нової редакції закону про вибори у березні 2004 р. у місцях компактного проживання національних меншин забезпечувався переклад виборчих бюлетенів їхніми мовами, а на виборчих дільницях розміщувались інформаційні плакати-зразки.

Вилучення згаданої норми статті з виборчого законодавства в подальшому спричинило обмеження прав виборців з національних меншин на отримання інформації про кандидатів у депутати рідною мовою, що суперечить вимогам ст.22 Конституції України. Зокрема, як свідчать 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 з виборів Президента України, майже 50% представників угорської, ромської та румунської меншин не змогли взяти участь у виборах через відсутність виборчих бюлетенів їхніми рідними мовами, а на деяких виборчих дільницях області кількість таких осіб сягала 70%. Крім того було з'ясовано, що багато виборців з національних меншин потребують перекладача, однак їхня присутність на виборчих дільницях чинним законодавством не передбачена [21].

Чинною редакцією Закону України «Про вибори народних депутатів України» також не передбачено використання мов національних меншин (зокрема в місцях компактного проживання) при виготовленні інформаційних плакатів, матеріалів передвиборної агітації та виборчих бюлетенів [17].

**Висновки з даного дослідження.** Отже, ефективна участь у процесах прийняття рішень, особливо тих, що зачіпають інтереси меншин, є неодмінною умовою для повного й рівного здійснення прав людини осіб, що належать до меншин. З метою забезпечення прав національних меншин у законодавстві варто враховувати практику країн ЄС, рекомендації ВНКМ, ОБСЕ, Венеціанської комісії. Право національних меншин бути представленими у представницьких органах не має обмежуватися виборчими бар'єрами. Вважаємо за доцільне запровадження більш ефективних механізмів імплементації та розвитку положень українського законодавства щодо забезпечення представництва меншин.

**Перспективи подальших розвідок.** Зокрема відповідні положення можуть знайти своє віддзеркалення шляхом унесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», де б передбачалися механізми формування округів у місцях компактного проживання національних меншин з урахуванням демографічних особливостей районів.

#### Список використаних джерел

1. Доклад Верховного Комиссара ООН по правам человека. Принят 24 февраля 2004 г. «Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Конкретные группы и лица: меньшинства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/111/54/PDF/G0411154.pdf?OpenElement>
2. Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues. Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum\\_On\\_Minority\\_Pub\\_en\\_low.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf)
3. Political representation of ethnic minorities: A framework for a comparative analysis of ethnic minority representation. Floor Eelbode – Ghent University [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W13-61.pdf>
4. Комиссия по правам человека, Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Distr. General, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 4 April 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf>
5. Див. : статті 2 і 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043). Учасниками Пакту станом на початок 2009 року є 163 країни, включаючи й Україну.
6. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105).
7. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_207)
8. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Прийнято резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_318](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_318)
9. Рамкова конвенція про захист національних меншин / Framework Convention for the Protection of National Minorities Страсбург, 1 лютого 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/minorities>.
10. Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ. Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>
11. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:html>.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
13. Закон України «Про національні меншини в Україні», [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>
14. Заключний Звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами, «Позачергові вибори до Верховної Ради» 30 вересня 2007 р. – С. 26
15. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/page>
16. Summary Report on Participation of Members of Minorities in Public Life [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN\(1998\)001rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN(1998)001rev-e.pdf)
17. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/page>.
18. Спільний висновок № 635/2011 щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Організація з безпеки та співробітництва в Європі / Бюро з питань демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДПІЛ), Страсбург, 17 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a54](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a54)
19. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 26 січня 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/tal2/ERES1862.htm>
20. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» (2010 р) п. 5.3. Захист прав і свобод національних меншин в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6\\_1/Dop6\\_1\\_Zmist.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6_1/Dop6_1_Zmist.htm)
21. Тищенко Ю. Права національних меншин, етнічних груп на політичну участь у виборних органах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/TyshchenkoNote%20on%20minorities.pdf>
22. Тищенко Ю. А. Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд / Ю. А. Тищенко // Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2012. – 49 с.
23. Куц. Ю. Досвід самоврядності національних меншин в постсоціалістичних країнах Європи / Куц. Ю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pubupr/2010/2010-1/doc/4/04.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-1/doc/4/04.pdf)

УДК 35.088.6: 331.363 (477)

Г.П. Трегубенко

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** Проаналізовано процес розвитку вітчизняної системи підготовки і підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління. Виділено комплекс заходів, спрямований на розвиток системи. Окреслено способи реалізації системи (форми і методи навчання). Визначено етапи становлення, формування і розвитку системи.

**Ключові слова:** концептуальні засади, система підготовки державних службовців, система перепідготовки державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців, державна служба, посадові особи, органи місцевого самоврядування.

**Tregubenko G.P. Conceptual ways aozniknoveniya and development of training, retraining and training of civil servants and persons rukovodyashih Organon local government.**

**Annotation.** The development process of Ukrainian system for training and refreshing public administration employees has been analyzed. A set of measures has been planned for the system's further improvement. Methods of implementing the system have been outlined (forms and techniques of training). The stages of establishment, formation and development of the system have been determined.

**Key words:** conceptual ways gossudarstvennyh system of training employees, the system gossudarstvennyh retraining employees, training gossudarstvennyh employees gossudarstvennaya service managerial position, local governments.