

орієнтації більшої частини людей; їхні сподівання на те, що порятунок прийде від «сильного лідера» і, як наслідок, – вичікувальна позиція замість громадянської активності. Загалом можна сказати, що структурні (інституційні) зміни поки що не перейшли на культурний рівень і не сформували особистість, здатну захищати свої власні й суспільні інтереси та бути опорою демократії.

Адже підґрунтям для громадянського суспільства є три важливі платформи: приватна власність, розвинені правові відносини, самостійні й впевнені у своїх силах люди. Тому можемо говорити про низку причин гальмування розбудови українського громадянського суспільства:

1. Бідність широких верств народу, його зневіра у власних силах, так само як у силі та чеснотах держави.

2. Специфічна культура політичних еліт, що нав'язують суспільству звичайні й вигідні для них патронажно-клієнтські стосунки, що перешкоджають створенню нормального правового поля для громадянського суспільства, не дають розвиватися громадській самодіяльності та ініціативі.

3. Недостатня правова захищеність індивіда, розрив між формальним

конституційним порядком і напівконституційною, чи може – чверть-конституційною практикою.

4. Аморфність духовно-інтелектуальної еліти, інтелігенції, яка має «підтягнути» свій народ до здобутків світової цивілізації і заради цього звертатися до народних коренів в аспекті мови, культури, громадянської практики.

ЛІТЕРАТУРА

Тодика Ю. М. Конституційні засади формування правової культури: монографія. Харків: Райдер, 2001. 232 с.

Колодій А. Ф. Вибори-98 і становлення громадянського суспільства в Україні *Український варіант*. 1998. № 2. С. 23-25

Чувардинський О. Г. Європейський характер історичних витоків українського громадянського суспільства. *Трибуна*. 2007. № 11-12. С. 26-27.

Колодій А. Ф. Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні *Розвиток демократії в Україні: М-ли міжнар. наук. конференції*. К., 2001. С. 513-551.

Цимбалістий Б. Тавро бездержавності. Політична культура українців. К., 1994. 105с.

Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: Навч. посібник / Ф. М. Рудич, Р.Б. Балабан, Ю.С. Ганжуров та ін. К.: Либідь, 2008. 440 с.

УДК 323.15:342.25

Зерницький Р.В.

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ПРЕДСТАВЛЕНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Розглядається представленість національних меншин в органах місцевого самоврядування у Закарпатській області. Робиться висновок, що національні меншини не мають проблем з представленістю у органах місцевого самоврядування у разі наявності на виборчому окрузі відповідної політичної сили, яка може захищати інтереси цих національних меншин, та достатньої кількості громадян, підтримка яких може забезпечити цій політичній силі подолання прохідного бар'єру в 5%.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, національна меншина, етнос, вибори, Закарпатська область.*

Зерницький Р.В.

**ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ОРГАНАХ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ НА ПРИМЕРЕ
ЗАКАРПАТСКОЙ ОБЛАСТИ**

Рассматривается представленность национальных меньшинств в органах местного самоуправления в Закарпатской области. Делается вывод, что национальные меньшинства не имеют проблем с представленностью в органах местного самоуправления в случае наличия на избирательном округе соответствующей политической силы, которая может защищать интересы этих национальных меньшинств, и достаточного количества граждан, поддержка которых может обеспечить этой политической силе преодоление проходного барьера в 5%.

Ключевые слова: местное самоуправление, национальное меньшинство, этнос, выборы, Закарпатская область.

Zernytskyi R.

**REPRESENTATION OF NATIONAL MINORITIES IN LOCAL SELF-GOVERNMENT
AUTHORITIES OF UKRAINE ON THE EXAMPLE OF THE
TRANSCARPATHIAN REGION**

The representation of national minorities in the local self-government authorities of the Transcarpathian region is considered. It was concluded that national minorities do not have problems with the representation in the local self-government authorities if there are a corresponding political force in the constituency that can protect the interests of these national minorities and a sufficient number of citizens to ensure that this party overcomes the threshold of 5%.

Keywords: local self-government, national minorities, ethnos, elections, Transcarpathian region.

Україна – поліетнічна держава, громадянами якої є представники значної кількості етносів. Згідно з останнім переписом населення (2001 р.), українці склали 77,8% від загальної кількості населення країни, 17,3% – росіяни, 0,6% – білоруси, 0,5% – молдавани, 0,5% – кримські татари, 0,3% – угорці та 3,0% – представники інших національностей (Про кількість та склад населення 2001). Ситуація, за якої понад п'яту частину населення країни складають представники національних меншин, актуалізує питання гарантування їхніх основних прав та свобод, у тому числі й права обирати та бути обраними (Овчаренко: 2014).

Однією з найбільш неоднорідних областей України у цьому питанні є Закарпатська область, де сконцентрована переважна більшість представників угорської національності на території України (96,7%, 151 тис. чол., що складає близько 12% від загальної кількості населення області) (Про кількість та склад населення 2001). На нашу думку, така концентрація угорців в Закарпатській області, разом із територіальною близькістю Угорщини, активною підтримкою угорським урядом представників своєї національності на території України (приміром, за останні

декілька років жителям Закарпаття було видано близько 100 тисяч угорських паспортів (План створення угорської автономії)) та реформою децентралізації в Україні, значно підвищує ризики сепаратизму в регіоні. До факторів дестабілізації міжетнічних взаємовідносин у регіоні можна віднести вимоги щодо національної автономії. Представники найвпливовішої з офіційно діючих на території України угорських громадських організацій і політичних партій – Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség («КМКС» або Товариство угорської культури Закарпаття) (A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség hivatalos honlapja), регулярно порушують питання щодо дискримінації угорців з боку українських націоналістів та української влади (Anti-Hungarian Attacks 2018) і щодо вад виборчого законодавства, яке не враховує інтереси національних меншин. У зв'язку з цим стає очевидною актуальність і важливість дослідження питання національних меншин на території Закарпаття, у тому числі їхніх виборчих прав та представленості в органах влади.

Дослідженню тематики електоральних кампаній та виборчих прав національних меншин в Україні присвячено роботи

українських дослідників М. Афанасьєвої, М. Зана, А. Круглашової, В. Овчаренко, Ю. Остапця, Ю. Тищенко, М. Токар, Е. Топалової, І. Тохтарової, та інших. Однак відсутні наукові дослідження щодо представленості національних меншин у органах місцевого самоврядування Закарпатської області України, що і є *метою* статті.

У 1999 році групою експертів ОБСЄ було підготовлено ряд рекомендацій (Лундські рекомендації 1999) щодо ефективної участі національних меншин у суспільно-політичному житті країни. Вони фіксують, що владні структури мають сприяти доступу національних меншин до прийняття рішень на різних рівнях влади, а, у разі необхідності, створювати для цього нові механізми (Лундські рекомендації 1999).

Право висування кандидатів на місцевих виборах не тільки через політичні партії, шляхом зборів громадян чи через самовисування, а й громадськими організаціями, а отже, і національно-культурними об'єднаннями національних меншин, було закріплено статтею 14 Закону України «Про національні меншини в Україні» (Про національні меншини 1992) та статтею 7 «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» (Про вибори депутатів 1998).

Утім, у новому Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р., це право вже було прибрано. За цим законом кандидатами на виборах до рад могли ставати лише самовисуванці та члени місцевих осередків політичних партій (Про вибори депутатів Верховної Ради 2010). Відсутнє право громадських організацій висувати кандидатів і в Законі України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року (Про місцеві вибори 2015).

Також з часом в Україні актуалізувалися й інші проблеми, пов'язані з політичним представництвом національних меншин на виборах до органів місцевого самоврядування. Зокрема, не були вирішені питання мов виборчих бюлетенів, інформації про кандидатів мовами національних меншин тощо (Топалова 2013: 147).

Це свідчить про те, що наразі в Україні рекомендації експертів ОБСЄ, надані ще в 1999 році, беруться до уваги частково, однак це не заважає представникам національних меншин, за певних умов, обиратися до органів місцевого самоврядування в Закарпатській області.

Ряд українських науковців, серед яких В. Овчаренко, Ю. Тищенко, Е. Топалова, І. Тохтарова, М. Афанасьєва та інші, зазначають необхідність створення квотних місць у радах для національних меншин під час виборів. На нашу думку, доцільність введення квотування під час виборів у сучасній Україні, є дискусійною.

По-перше, в окремих регіонах України частка населення, яка може вважати себе національною меншиною, занадто велика (приміром, росіян у Харківській області – 25,62%, у Запорізькій – 24,74%, в Одеській – 20,71%, у Дніпропетровській – 17,62%; румунів у Чернівецькій області – 12,46%; угорців у Закарпатській – 12,08%; молдаван у Чернівецькій – 7,31%; болгар у Одеській – 6,14% (Про кількість та склад населення 2001)), що навряд чи сприятиме демократичному розподілу місць у місцевих радах. Також майже п'ята частина країни (відповідно до офіційних даних (Про кількість та склад населення 2001)) – це представники російської національності, і якщо встановлювати квоти для нацменшин, то на виборах до Верховної Ради України значна частка місць може дістатися «проросійськи» налаштованим кандидатам, що, враховуючи сучасні зовнішньополітичні відносини між Росією та Україною і наявність «русофілів» серед етнічних політиків-«українців», сприятиме створенню коаліції, яка може ще більше дестабілізувати політичне життя в країні. Окрім того, при встановленні квотного розподілення місць в Автономній Республіці Крим (у разі її повернення до складу України) може скластися парадоксальна ситуація, коли квоти дістануться українцям, адже станом на 2001 рік етнічних українців на півострові було лише 24,3% (Про кількість та склад населення 2001), і саме вони вважаються національною меншиною.

По-друге, національна приналежність в Україні не фіксується в жодному офіційному юридичному документі, а визначається кожною особою індивідуально. У паспортах, які видавалися після затвердження «Положення про паспорт громадянина України» від 26 червня 1992 р. відсутня графа «національність» (Про затвердження положень про паспорт 1992), а у відомствах про народження більше не вказується національність батьків. Під час проведення перепису населення в Україні в 2001 р. кожний громадянин був вільний у визначенні своєї національності у відповідній графі переписного листа. На нашу

думку, у разі, якщо кількість населення з певною національністю буде впливати на кількість квотних місць у виборних державних органах, то без масових спекуляцій обійтись буде неможливо: представники політичних партій будуть переконувати населення країни вказувати вигідну саме їм національність задля збільшення кількості квотних місць. Тому діюча система виборів, прописана у Законі України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року (Про місцеві вибори 2015), в сучасній Україні є більш справедливою, оскільки дозволяє демократично розподіляти місця в органах місцевого самоврядування та зменшує ризики корупції та спекуляцій з національностями.

Аналіз представленості представників національних меншини в органах місцевого самоврядування у Закарпатській області ми пропонуємо здійснити таким чином: дослідити орієнтовну частку населення трьох найбільших етносів-меншин (угорського, румунського та російського) у виборчих округах по всіх районах Закарпатської області та її найбільших містах станом на жовтень 2015 року (дата останніх місцевих виборів) та порівняти її з часткою мандатів у органах місцевого самоврядування, що була розподілена серед представників цих етносів.

Чисельність населення Закарпатської області станом на 1 жовтня 2015 р., за даними Держкомстату України, складала близько 1,26 млн осіб (Державна служба статистики України 2015). За результатами попередніх переписів населення, що проводилися у колишньому Радянському союзі у період з 1959 по 2001 роки, кількість представників угорської, румунської чи російської

національностей на території Закарпаття практично не змінилася, коливаючись в діапазоні від 146 до 158 тисяч осіб (Чорний: 2001). Різкі зміни цих показників фіксувалися лише у переписах населення, що проводилися до 1959 року, у період між двома світовими війнами. Оскільки таких масштабних військових конфліктів і переселень народів у останнє двадцятиріччя не відбувалося, можемо припустити, що з 2001 по 2015 рр. кількість населення угорської національності на території Закарпатської області не зазнала суттєвих змін. Представників румунської національності у 1959 р. у закарпатській області нараховувалося 18,3 тис., у 1970 р. – 23,4 тис., у 1979 – 27,1 тис., у 1989 – 29,4 тис., а у 2001 – 32,1 тис. (Чорний: 2001), що свідчить про поступове зростання кількості населення. У середньому за десятиліття кількість населення румунської національності в регіоні збільшувалося приблизно на 15,5%. Ми припустимо, що динаміка залишилася такою самою і за 14 років кількість угорського населення у кожному з населених пунктів (де таке населення було) зросла приблизно на 21,7% ($15,5\% * 1,4$) порівняно з 2001 роком. Кількість росіян на Закарпатті була такою: 1959 – 29,5 тис., 1970 – 35,2 тис., 1979 – 42,7 тис., 1989 – 49,4 тис., 2001 – 30,9 тис. (Чорний: 2001). Припустимо, що динаміка залишилася такою самою і за 14 років кількість російського населення у кожному з населених пунктів (де таке населення було) зросла приблизно 4,8% (Див. таблицю нижче).

Частки найбільших нацменшин у районах та найбільших містах Закарпатської області та частки мандатів, які отримали їх представники на останніх місцевих виборах

Рада; загальна кількість мандатів	Угорці			Румуни			Росіяни		
	населення, %	кількість мандатів; %	фракція	населення, %	кількість мандатів; %	фракція	населення, %	кількість мандатів; %	фракція
Закарпатська область; 64	12,1	8; 12,5	КМКС	3,2	–	–	2,6	11+4; 17,2+6,3	Відр, ОБ
м. Ужгород; 36	6,9	2; 5,6	КМКС	0,1	–	–	10,0	9+3; 25,0+8,3	Відр,

									НК
м. Берегове; 26	48,1	12; 46,2	ДпуУ	0,1	–	–	5,7	5; 19,2	Відр
м. Виноградів; 26	14,3	3; 11,5	КМКС	0,0	–	–	3,7	17; 65,4	Відр
м. Іршава; 26 (ОТГ з 04.2017)	0,5	–	–	0,0	–	–	1,6	4+4+3; 15,4+15,4+11, 5	Відр, НК, Єдн
м. Мукачеве; 36	8,5	3; 8,3	КМКС	0,0	–	–	9,4	9; 25,0	Відр
м. Рахів; 26	6,9	–	–	0,1	–	–	2,2	3; 11,5	Відр
м. Свалява; 26	2,0	–	–	0,0	–	–	3,2	6+2; 23,0+7,7	Відр, ОБ
м. Тячів; 26 (ОТГ з 10.2015)	24,2	4; 15,4	ДпуУ	1,1	–	–	2,8	–	–
м. Хуст; 34	5,4	3; 8,8	КМКС	0,0	–	–	3,9	3; 8,8	ОБ
м. Чоп; 26	39,4	7; 26,9	КМКС	0,0	–	–	8,7	2+2+2; 7,7+7,7+7,7	Відр, НК, ОБ
Берегівський р-н.; 34	76,1	12+7; 35,3+20,6	КМКС ДпуУ	0,0	–	–	0,7	4; 11,8	Відр
Великобerezнянський р-н.; 34	0,0	–	–	0,0	–	–	0,7	3; 8,8	ОБ
Виноградівський р-н.; 36	26,2	7+4; 19,4+11,1	КМКС ДпуУ	0,0	–	–	1,3	8; 22,2	Відр
Воловецький р-н.; 26	0,0	–	–	0,0	–	–	0,2	10+3+2; 38,5+11,5+7,7	Відр, ОБ, НК
Іршавський р-н.; 36	0,1	–	–	0,0	–	–	0,6	5+3; 13,9+8,3	Відр, Єдн
Міжгірський р-н.; 34	0,0	–	–	0,0	–	–	0,5	5+3; 14,7+8,8	НК, Відр
Мукачівський р-н.; 39	12,7	4; 10,3	КМКС	0,0	–	–	0,7	8; 20,5	Відр
Перечинський р-н.; 34	0,0	–	–	0,3	–	–	1,4	10+3; 29,4+8,8	Відр, ОБ
Рахівський р-н.; 36	3,2	–	–	14,1	–	–	0,8	5+2; 13,9+5,6	Відр, НК
Свалявський р-н.; 34	0,7	–	–	0,0	–	–	1,6	8+8; 23,5+23,5	Відр, ОБ
Тячівський р-н.; 46	2,9	–	–	15,1	–	–	1,0	3+3; 7,1+7,1	Відр, ОБ
Ужгородський р-н.; 36	33,4	8; 22,2	КМКС	0,0	–	–	2,1	6+4; 16,7+11,1	Відр, ОБ
Хустський р-н.; 36	3,9	–	–	0,0	–	–	0,9	4; 11,1	ОБ

Джерело: складено автором на основі (Про кількість та склад населення 2001; Місцеві вибори 2015).

Скорочення назв фракцій: «КМКС» – «КМКС» Партія Угорців України; «ДпуУ» – Демократична партія угорців України; «Відр» – Партія «Відродження»; «ОБ» – Політична партія «Опозиційний блок», «НК»

– Політична партія «Наш край», «Єдн» – Українська партія «Єдність».

Перші дві партії – політичні організації, котрі виступають за захист прав угорського етносу на території України. Останні чотири

– умовно «проросійські» партії, значна кількість членів котрих є вихідцями з колишньої «Партії Регіонів» під керівництвом В. Януковича та котрі виступають за захист прав російськомовного населення, прийняття російської мови другою державною в країні та приєднання України до Митного Союзу.

Відзначимо, що за наявності політичної організації, яка представляє певну національну групу та достатньої кількості представників національної меншини подолання 5%-го бар'єру, представленість національної меншини в органах місцевого самоврядування не є проблемою. Так, відсоток місць, які займають проугорські фракції «КМКС» та «ДпуУ» у облраді, райрадах та міськрадах, близький до частки етнічного угорського населення (винятком є лише Рахівська районна рада).

У жодній з розглянутих рад не представлені політичні сили «румунського» спрямування. На нашу думку, причиною тому – фактична відсутність у виборчих бюлетенях «прорумунських» партій.

Партії умовно «проросійського» спрямування («Опозиційний блок», «Відродження», «Наш край», «Єдність»), згідно з нашими підрахунками, майже у всіх випадках взяли набагато більше мандатів, ніж у громадах було етнічного російського населення. Винятком стали вибори у Тячівську об'єднану громаду, в яку не потрапили представники жодної з умовно «проросійських» партій.

У контексті реформи децентралізації в Україні, що триває з 2014 року, відбувається поступове збільшення повноважень органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим можливість бути обраними до місцевих рад представників національних меншин є, на нашу думку, важливішою, ніж їх представленість у національному парламенті, де індивідуальні депутати не відіграють практично ніякої ролі при прийнятті рішень. У місцевій раді значно простіше сформуванню коаліцію й впливати на рішення відповідно до власних етнічних інтересів. Утім, наразі Закарпатська область посідає останнє місце у загальному рейтингу областей України щодо формування ОТГ (станом на квітень 2018 р. утворено 6 ОТГ) (Моніторинг процесу децентралізації 2018).

Таким чином, можна підкреслити, що українське виборче законодавство враховує рекомендації ОБСЄ лише частково, однак, на наше переконання, надання квотних мандатів для національних меншин сьогодні

може складати потенційну загрозу національній безпеці України, що потребує більш детального розгляду цього питання. Вважаємо, що представники національних меншин за наявності відповідних політичних партій та достатньої кількості виборців для подолання прохідного 5%-го бар'єру можуть бути представлені в органах місцевого самоврядування без надання квоти. Частка отриманих депутатами від національних меншин мандатів у місцевих радах Закарпатської області, як правило, практично не відрізняється від частки цієї нацменшини на електоральній карті. Забезпеченню виборчих прав національних меншин, реалізацію їхніх національно-культурних інтересів на рівні області буде сприяти формування та діяльність ОТГ. А вироблену методологію порівняння часток національних меншин на території та часток отриманих їх представниками мандатів на виборах до органів місцевого самоврядування можна використовувати у майбутньому для досліджень представленості етнічних меншин у місцевих радах інших регіонів України.

ЛІТЕРАТУРА

Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. *Національний склад населення*. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/> (дата звернення: 31.05.2018)

Овчаренко В. До питання про забезпечення виборчих прав національних меншин України. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2014. №1 (28). URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2014_1/visnik1_2014_st_23.pdf (дата звернення: 31.05.2018)

План створення угорської автономії на Закарпатті. 11.03.2017. URL: <https://informer.news/plan-stvorennya-uhorskoji-avtonomiji-na-zakarpatti-dokument/> (дата звернення: 31.05.2018)

A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség hivatalos honlapja. URL: <https://kmksza.com.ua/> (дата звернення: 31.05.2018)

Anti-Hungarian Attacks in Ukraine 2014-2018. URL: https://kmksza.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/brossura_A5.pdf (дата звернення: 31.05.2018)

Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками. 1.09.1999. URL: <http://www.osce.org/uk/hcnm/32255> (дата звернення: 31.05.2018)

Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 р. № 2494-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2494-12> (дата звернення: 31.05.2018)

Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від

14.01.1998 р. № 14/98-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 31.05.2018). Втрата чинності від 01.10.2005

Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-17> (дата звернення: 31.05.2018)

Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 року № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page> (дата звернення: 31.05.2018)

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.

Про затвердження положень про паспорт громадянина України: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 року № 2503-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2503-12> (дата звернення: 31.05.2018)

Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 31.05.2018)

Чорний С. Національний склад населення України в XX сторіччі. Довідник. К. : ДНВП «Картографія», 2001. 88 с. URL: <http://etno.uaweb.org/nsklad/1989-zaxid.html> (дата звернення: 31.05.2018)

Місцеві вибори. Україна 2015. Обрані депутати місцевих рад. *Центральна виборча комісія*. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM002?PT001F01=100&pt00_t001f01=100 (дата звернення: 31.05.2018)

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2018 : інформаційний збірник. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. URL: <https://goo.gl/2VxEe6> (дата звернення: 31.05.2018)