

УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ЗАГРОЗИ ЕТНОПОЛІТИЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена вивченню взаємозв'язку особливостей виборчої системи та етнополітичної безпеки України. Зокрема, досліджується вплив змін до виборчого законодавства, за яким відбудуться місцеві вибори, на забезпечення активного та пасивного виборчого права представників національних меншин.
Ключові слова: етнополітична безпека, виборча система, національні меншини.

Nodari Tsitsushvili. Election law improvement: the treats to etnopolitical safety of Ukraine. *Interrelationship between electoral system peculiarities and etnopolitical safety of Ukraine is studied, in particular the influence of election law amendments on local election on ensuring of active and passive suffrage of national minorities members.*
Keywords: etnopolitical safety, electoral system, national minorities.

Взаємозв'язок особливостей виборчої системи та етнополітичної безпеки раніше не був об'єктом наукового вивчення у вітчизняній етнополітології. В цьому дослідженні спробуємо його відстежити на прикладі зміни законодавчої бази проведення місцевих виборів в Україні, які відбудуться 31 жовтня 2010 р. Виборче законодавство напередодні виборів змінювалося двічі. Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», прийнятий влітку, передбачає зміну виборчої системи: половина депутатів Ради Криму, обласних, районних, міських рад буде обиратися за списками місцевих організацій політичних партій, решта — за мажоритарною системою відносної більшості [1].

Політичні експерти та опозиція переконані, що запровадження змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи різко підвищує ризик масового застосування адміністративного ресурсу. Місцева влада зробить усе, щоб забезпечити максимальну перемогу партії влади. Цим пояснюють спроби вербування перспективних політиків з інших партій на місцях, формування списків лояльних та нелояльних до ПР громадян. За інформацією М.Томенка (БЮТ), така «паспортизація на предмет лояльності до нової влади і готовності вступити до правлячої Партії регіонів проводить-

ся системно» [2]. В 90-х роках змішана виборча система дискредитувала себе і позбавила громадян права вибору. Однак Партія регіонів вважає позитивом нівеляцію інституту імперативного мандата шляхом розширення мажоритарної складової. «Кожен депутат буде безпосередньо зв'язаний з виборцями і нестиме відповідальність лише перед ними», — запевняє депутат О. Єфремов.

Попередньо було провалено всі альтернативні ініціативи БЮТ та НУНС щодо способу проведення місцевих виборів. Законопроект депутата С. Підгорного (БЮТ) передбачав запровадження пропорційної системи з відкритими списками на місцевих виборах. «Вибори більше не потрібні. За новим законопроектом волевиявлення перетворюють на фікцію, а правляча коаліція, по суті, призначатиме місцевих депутатів та мерів», — обурювався автор іншого альтернативного виборчого законопроекту А. Яценюк [3].

Серед недемократичних новацій закону — надання права на висування кандидатів на місцевих виборах лише тим партійним осередкам, які були зареєстровані на місцях більш як за рік до виборів. Таким чином, від участі у виборчому процесі спробували усунути молоді, перспективні партії В.Кириленка, А.Яценюка, С.Тігіпка, А.Гриценка. Саме вони розглядаються як альтернатива чинній владі і саме тому їх позбавляють права на участь у виборах. Партії регіонів закинули, що вона таким способом позбувається конкурентів. А.Яценюк заявив, що автори закону прекрасно знали, що лише 18 місцевих осередків «Фронтів змін» у зв'язку з запровадженням фільтром зможуть взяти участь у виборах. Законом також передбачалося встановлення контролю над виборчими комісіями тільки тих партій, які представлені у Верховній Раді.

За словами лідера партії «За Україну!», після прийняття закону в такому вигляді до Конституції можна буде внести статтю про керівну роль Партії регіонів, як у Конституції СРСР, де було зафіксовано правлячу роль Компартії. Депутат О.Єфремов (ПР) відповів, що проголосований закон був найбільш демократичним, тому й консолідував більшість депутатів. Новим партіям, невдоволеним його окремими положеннями, політик порадив серйозно зайнятися партійним будівництвом. За його словами, претензії наразі висувають не ті політичні лідери, які розбудовують партії, а ті, що «займаються самопіаром та будують партійну роботу через ток-шоу» [4]. За словами його колеги, депутата В. Забарського, цей законопроект написаний не під конкретних політиків, а для того, щоб територіальні громади мали дієву владу. Таким способом

Партія регіонів намагалася заблокувати участь у виборах технологічних проєктів, залишивши лише ті політичні сили, які дійсно проводять політичну роботу в певному регіоні.

Однак найбільше претензій до закону було щодо заборони участі у місцевих виборах блоків партій. Потужних партій в Україні не так вже й багато. Більшість міноритарних політичних сил вирішують проблему власного представництва шляхом блокування. Критикуючи законопроект, Ю.Тимошенко (БЮТ) наголосила, що практика створення блоків на виборах властива багатьом європейським країнам: «Блоки — це європейська традиція. Блоки — це синергія, це об'єднання, концентрація зусиль». Участь блоків у виборах дає змогу залучити в політичний процес ще й представників громадянського суспільства, які можуть включатися до списків кандидатів у депутати як безпартійні, а також представників національних меншин, що принципово для збереження міжнародної згоди в країні. В Партії регіонів переконані, що внаслідок коригування виборчого законодавства «виборці голосуватимуть за структуровані партії, а не за ідеологічно аморфні політичні блоки».

Нагадаємо, що створення політичних партій за національною ознакою в Україні не передбачено. Хоча згідно зі ст. 1 Закону України «Про політичні партії в Україні» право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України. Встановлення обмежень цього права допускається відповідно до Конституції в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, а також в інших випадках, передбачених Конституцією України [5].

Однак для більшості національних меншин проходження до влади їх кандидатів у блоках або самовисуванням — єдиний спосіб захистити свої інтереси на місцевому рівні. Є прецеденти створення партій за національною ознакою. На сьогодні в Україні зареєстровано Партію угорців України та Демократичну партію угорців України. Формування партій за національною ознакою ускладнюється тим, що для реєстрації політичної сили потрібна підтримка підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як

двох третин областей України. Зважаючи на більш-менш компактне розселення національних меншин в Україні, формування ними загальнонаціональних партій за національною ознакою для захисту своїх інтересів та забезпечення культурних проблем досить ускладнено.

Зміни до виборчого законодавства на майбутніх місцевих виборах суттєво погіршили можливість здобуття влади елітами національних меншин. У зв'язку з цим великий спротив викликала норма про висування кандидатів у мери міст лише від партій. Комітет виборців України вважає її неконституційною і такою, що серйозно обмежує пасивне виборче право громадян. Зважаючи на критику, у Партії регіонів пообіцяли внести поправки у законопроект, аби забезпечити право територіальних громад висувати кандидатів у депутати та міських голів шляхом самовисування. Адже це особливо актуально для національних меншин. Їх представники та представники громадських організацій навіть провели мітинг під стінами Верховної Ради з закликами не ухвалювати нову редакцію закону про вибори. Обмеження права національних меншин балотуватися таким способом, за допомогою встановлення обов'язкового висування від партій, призвело до погіршення міжетнічної злагоди. Європейська партія закликала колег по опозиції бойкотувати вибори в органи місцевого самоврядування в тому разі, якщо вони будуть відбуватися за антидемократичними правилами, запропонованими Партією регіонів. Партія «За Україну!» наголосила, що закон про місцеві вибори з усіма його новаціями обмежує активне та пасивне виборче право громадян України.

Глава держави пообіцяв забезпечити «вільні, демократичні і прозорі місцеві вибори» на основі прийнятого виборчого законодавства. В.Янукович запевнив, що внаслідок цих виборів ми отримаємо «нову якість влади, яка дійсно представляє місцеві громади і керується їхніми інтересами» [6]. Досягнути цього було б важко, зважаючи на критику нового закону про місцеві вибори з боку опозиції та міжнародних організацій, стурбованих встановленням обмежень для громадян та політсил, що беруть участь у виборах.

Через кілька місяців глава держави здивував усіх, у тому числі своїх однопартійців, несподівано заявивши, що подасть у Верховну Раду принципові пропозиції щодо зміни закону про місцеві вибори. В.Янукович зажадав проведення позачергового засідання парламенту для їх прийняття. Ще зовсім недавно Президент

був згідний з редакцією закону про місцеві вибори і підписав його. В.Янукович пояснив цей факт тим, що не бачив тоді конкретних пропозицій для його вдосконалення, а тільки політичну боротьбу. За деякий час сформувалася громадська й політична думка про необхідність внесення змін до закону про місцеві вибори. Також В. Янукович пообіцяв найближчим часом ініціювати прийняття Виборчого кодексу. Він вважає, що ухвалення цього нормативно-правового акта унеможливить у майбутньому внесення різних змін до виборчого законодавства напередодні виборів. Виявляється, глава держави переконаний, що подібна практика неприпустима в демократичній країні. Це при тому, що парламентська коаліція нею успішно користується.

Наприкінці серпня відбулася позачергова сесія парламенту, на якій коаліція відкоригувала законодавство, за яким проходять місцеві вибори. Депутатам потрібно було встигнути до початку виборчої кампанії, що стартує 11 вересня. Зміни до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Криму, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» передбачають, по-перше, скасування вимоги про обов'язкову реєстрацію місцевих організацій політичних партій мінімум за рік до виборів. По-друге, розширення складу територіальних виборчих комісій до 18 осіб. При цьому від парламентських партій до їх складу може бути занесено не більш як 15 кандидатур, від непарламентських, які беруть участь у виборах, не більше ніж 3 кандидатури.

Жодних нових змін, окрім анонсованих владою, опозиції не вдалося провести для демократизації виборчого законодавства. Опозиціонери не голосували за законопроект від Партії регіонів, бо він не враховує низку зауважень демократичних сил, зокрема, не дозволяє кандидатам у мери бути самовисуванцями. Незважаючи на зміни, у законі залишилося безліч проблем. Серед них, у першу чергу, недосконалий механізм формування виборчих комісій. За ЦВК закріплено право формувати низку комісій нижчого рівня. Експерти прогнозують, що за допомогою цієї норми виборчі комісії формуватимуться у ручний спосіб. Не випадково під час обговорення законопроекту від депутата від ПР О.Єфремова ключовою була відома репліка Сталіна — «важливо не те, як голосують, а те, як рахують».

У вересні виник скандал навколо формування Кримської виборчої комісії. Завдяки невизначеним у законі критеріям формування виборчих комісії її склад майже повністю становлять представ-

ники коаліції, що викликало обурення опозиції, непарламентських партій та національних меншин. Представники кримських татар пообіцяли подати судовий позов за поругу над виборчим законодавством, оскільки не можуть забезпечити своєї присутності у Кримській виборчій комісії. Це притому, що меншина є третьою за чисельністю в автономії. Не випадково, комітет виборців України застерігав, що збільшення складу територіальних виборчих комісій до 18 осіб лише внесе хаос у виборчий процес. В Криму на 3 місця у комісії претендувало 36 непарламентських партій.

За словами лідерки БЮТ, зміни до закону про вибори «ставлять, по суті, під контроль влади формування виборчих комісій» [7]. Всі опозиційні політичні сили в один голос стверджують, що відкоригований закон не забезпечить прозорість і демократичність місцевих виборів. В Партії регіонів не поділяють побоювання опозиції. Перебуваючи з візитом у Німеччині, Президент заявив, що «на прохання громадськості, політичних партій, а також враховуючи думки з цього приводу європейських політиків, ми значно покращили, лібералізували закон про місцеві вибори». Однак таке усвідомлення Партією регіонів невідповідності власного закону демократичним засадам та міжнародним стандартам було зумовлене здебільшого тиском ззовні, аніж тиском з боку опозиції.

Зміни до закону були вигідні, у першу чергу, ПР, оскільки дозволили покращити їй свій рейтинг як політичної сили, небайдужої до демократичних стандартів і при цьому послабити позиції свого головного конкурента в опозиції — БЮТ. За словами керівника Комітету виборців України, парламентська більшість, знімаючи обмеження для молодих партій, керувалася насамперед політичними мотивами. «Це півкроку в бік демократії зумовлено не бажанням покращити вибори, а бажанням їх ускладнити для конкурентів правлячої партії». Жодних інших приципових змін до виборчого закону внесено не було.

Зі слів експертів, Партія регіонів наразі намагається взяти під контроль ті території, які на сьогодні вона не контролює на достатньому рівні, цим самим зменшивши вплив опозиції та регіональних еліт на місцях. Регіональні еліти національних меншин б'ють на сполох. Кримські татари мають намір залишити всі структури влади в Криму у відповідь на нову кадрову політику кримської і центральної влади із витіснення їх із керівних посад в автономії. Схема витіснення така: ПР звільняє представників кримськотатарського етносу або пропонує їм перейти до ПР. Зі слів

лідера Меджлісу, фракції кримських татар «Рух-Курултай» пропонували увійти до коаліції в парламенті АРК, однак позиції регіоналів та кримських татар щодо розвитку автономії різні. За словами спікера кримського парламенту, кримських татар неможливо залишити в уряді автономії, бо вони не згодні з програмою Президента з питань російської мови та відносин із Росією.

Тенденцією на півострові стає звільнення представників кримських татар — голів райдержадміністрацій у місцях компактного проживання меншини. Зі слів лідера Меджлісу, така політика призведе до негативних наслідків, а саме: до «зростання негативного ставлення не тільки до влади, але й на побутовому рівні до України як до расистської держави, яка ігнорує права цілого народу». Зміни до виборчого законодавства є продовженням тенденції ігнорування плюралізму та прав національних меншин, що є суттєвою загрозою етнополітичній безпеці України.

М.Джемілев висловив побоювання, що представництво кримських татар у місцевих радах може скоротитися. «Тепер у ради всіх рівнів у Криму пройде вдвічі менше представників кримських татар, тому що прийнятий закон про вибори дуже не вигідний для нас», — наголосив він [8]. Партія регіонів намагається задобрити кримських татар обіцянками про врегулювання статусу депортованого народу, але вони ставляться до цього дуже обережно. Влада вже не вперше заграє з кримськими татарами, але не вирішує їх проблем. Позбавлення національних меншин представництва в органах влади за допомогою відкоригованого виборчого законодавства, яке містить недемократичні норми, загрожує міжетнічній стабільності в Україні.

Згідно з визначенням Ю.Косьмія, етнополітична безпека — це стан захищеності етнонаціональних утворень у державі, нації в цілому та особистості (незалежно від етнічної ідентифікації) від внутрішніх і зовнішніх загроз у вигляді геноциду, ксенофобії, насильницької асиміляції. Влада повинна знаходити оптимальні відповіді на виклики часу, адекватно реагувати на вплив внутрішніх і зовнішніх факторів, які викликають міжетнічну напруженість, загрожують національній злагоді та єдності, територіальній цілісності та самому існуванню поліетнічного суспільства і держави [9]. Коригування виборчого законодавства з метою обмеження участі представників певних політичних сил та еліт національних меншин, як у місцевих виборах, так і процесі контролю за

ними та підрахунком голосів, є загрозою для етнополітичної безпеки України.

1. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1667-15>.

2. Віце-спікер: Партія регіонів формує списки лояльності на місцях / [Електронний ресурс] / ТСН — Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/vice-spiker-partiya-regioniv-formuye-spiski-loyalnosti-na-miscyah.html>.

3. Місцеві вибори пройдуть за новим сценарієм / [Електронний ресурс] / Голос.УА — Режим доступу: <http://www.golosua.com/politika/2010/07/02/miscevi-vibori-projdut-za-novim-scenariyem/>

4. Олександр Єфремов: Зміна Конституції неминуча / [Електронний ресурс] / День. — Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/302500>.

5. Закон України «Про політичні партії в Україні» / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>.

6. Президент обіцяє чесні вибори / [Електронний ресурс] / Українська правда — Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/tags/tag_Янукович/.

7. «Підбиття підсумків виборів і кампанія під сумнівом» — Тимошенко / [Електронний ресурс] / Українська правда. — Режим доступу: www.pravda.com.ua/news/2010/09/6/5359803/.

8. Депутат Ради Джемільєв (НУНС) побоюється скорочення представництва кримських татар у місцевих радах після виборів / [Електронний ресурс] / Українські новини — Режим доступу: <http://un.ua/ukr/article/278920.html>.

9. Косьмій Ю. Безпековий аспект етнополітичних відносин: український вимір // Україна — НАТО: регіональний вимір: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, (Львів, 6 грудня 2008 року). — <http://natoua.org/news.php?nid=29>.