

Остапець Ю.О.

Участь національних меншин у виборчих процесах: світовий досвід та українська політична практика (на прикладі Закарпатської області)

*Статтю присвячено проблемам участі національних меншин у виборчих процесах. Проаналізовано позитивний досвід країн Європейського Союзу. Охарактеризовано вітчизняну електоральну практику на прикладі угорської національної меншини Закарпаття. Зроблено висновки про основні напрями вдосконалення механізму участі у виборах національних меншин України. **Ключові слова:** вибори, місцеві вибори, угорська національна меншина, Верховна Рада України, Закарпаття.*

направленнях совершенствования механизма участия в выборах национальных меньшинств Украины.

***Ключевые слова:** выборы, местные выборы, венгерское национальное меньшинство, Верховная Рада Украины, Закарпатье.*

The article is concerned with the problems of participation of the national minorities in electoral processes. There was analyzed a positive experience of the countries of European Union. The domestic electoral practice was characterized through the example of Hungarian national minority of Zakarpattia region. It was made conclusions about main directions of the improvement mechanism of the participation in elections of the national minorities of Ukraine

***Key words:** elections, local elections, Hungarian national minority, Verkhovna Rada of Ukraine, Zakarpattia.*

УДК 329.8(477.87):323.1

Остапець Ю.О.,
кандидат політичних наук, доцент,
декан факультету суспільних наук
Ужгородського національного
університету

Статья посвящена проблемам участия национальных меньшинств в избирательных процессах. Проанализирован положительный опыт стран Европейского Союза. Охарактеризована отечественная электоральная практика на примере венгерского национального меньшинства Закарпатье. Сделаны выводы об основных

Постановка проблеми. Одним із демократичних інститутів, який забезпечує реалізацію політичною системою основної функції – виявлення, формування й вираження інтересів громадян, є політична участь. Основні форми політичної участі – це участь у діяльності органів місцевої влади, участь у виборах до органів місцевого самоврядування та участь у виборах вищих представницьких органів держави.

Проблемним на сьогодні є забезпечення відповідного рівня політичної участі в поліетнічних країнах. За даними ООН у світі майже 1 млрд осіб, тобто 15–20% від загального населення планети, належать до національних меншин. У Європі нараховується понад 100 етнічних груп, національних меншин із загальною кількістю більше 100 млн осіб [11, с. 3].

Україна також є поліетнічною державою, а відтак питання реалізації прав національних меншин на участь у владних відносинах є актуальним для неї. Схвалення чи протидія національних меншин політичній владі, неврахування їх інтересів, цінностей і потреб може призвести до напруги та конфліктів у суспільстві. Саме із цієї причини важливим є дослідження електорального досвіду національних меншин і розширення знань про особливості їх електоральної поведінки.

Мета статті – дослідити участь угорської меншини Закарпаття у виборчих процесах і зробити відповідні висновки щодо забезпечення належних прав національних меншин України на електоральне представництво в органах влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі дослідницькі завдання: а) проаналізувати участь

угорської меншини Закарпаття у виборах до представницьких органів влади; б) охарактеризувати нормативно-правову основу участі національних меншин України у виборах та порівняти її з міжнародними стандартами.

Виклад основного матеріалу. Ефективна участь національних меншин у суспільно-політичному житті є однією з важливих складових демократичних суспільств. Саме завдяки ефективній участі створюються реальні можливості національним меншинам для представлення та збереження своєї самобутності. Ефективна участь, по-перше, виступає складовою розвитку та утвердження елементів «демократії участі», консоціальної демократії чи концепції інтегративного мажоритаризму Д. Горовіца [11, с. 7]. По-друге, під час формування політичної системи в багатонаціональних державах треба якнайкраще забезпечити права щодо участі в громадському житті, що дозволить зменшити конфліктний потенціал соціуму та подолати антагонізм у міжетнічній взаємодії. По-третє, зміни у виборчих системах мають враховувати інтереси національних меншин, що дозволить звести до мінімуму політичну поляризацію суспільства.

Моделі ефективної участі та питання, пов'язані із цим, відображено в міжнародних актах Організації об'єднаних націй (ООН), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Ради Європи (РЕ). До основних актів ООН із цього питання варто віднести такі: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Декларацію про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин від 18 грудня 1992 р. У структурі ООН передбачено

функціонування відповідних експертних комітетів, які займаються моніторингом цієї проблеми.

Проблеми захисту прав національних меншин посіли провідне місце й у діяльності інститутів Ради Європи. Одним із важливих документів стала Рамкова конвенція про захист національних меншин, яка передбачає систему моніторингу за дотриманням її положень. Значний вклад у процес забезпечення прав національних меншин зроблено Європейською комісією за демократію через право, яка була утворена невдовзі після падіння Берлінської стіни та більш відома як Венеціанська комісія (1990 р.). Проблематиці участі національних меншин у суспільному житті присвячені Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (прийняті експертами ОБСЄ у вересні 1999 р.), у яких наголошується на механізмах такої участі та їх правовому забезпеченні [7].

У поліетнічних державах існують специфічні механізми реалізації права національних меншин на представництво в органах влади. Насамперед це виборчі системи, які забезпечують представникам національних меншин місця в представницьких органах влади. У Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 р. сказано, що виборча спадщина Європи спирається на п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність, безпосередність. Рівність для національних меншин означає, що має бути дозволена діяльність партій, які представляють національні меншини, повинні встановлюватися квоти для національних меншин і винятки з правил розподілу місць (наприклад, незастосування виборчого порогу) тощо [6].

Дискримінація, яка перешкоджає участі меншин у виборах, проявляється в таких формах: а) через тип виборчої системи; б) неможливості утворення політичних партій представниками національних меншин; в) наявності високого виборчого порогу, який важко подолати організаціям національних меншин; г) встановлення меж виборчих округів, які розпоршують компактність голосування національної меншини тощо.

До позитивної практики врахування інтересів національних меншин треба віднести організацію виборчих процесів у Румунії, Польщі, Хорватії та інших країнах Європи. У Конституції Румунії офіційно визнані 18 національних меншин, за якими резервується 18 депутатських місць [10, с. 247]. У Польщі є виборчі комітети організацій національних меншин. Ці організації є суб'єктами виборчого процесу, а їх виборчі списки звільняються від потреби долати виборчий бар'єр [10, с. 235].

У Хорватії принцип рівності національних меншин регулюється конституційним законом «Про права і свободи людини і права етнічних і національних спільнот чи меншин в Республіці» від 13

грудня 2002 р. Відповідно до цього закону меншинам, які становлять понад 8% населення, гарантується пропорційне представництво в Асамблеї (парламент) та уряді Республіки Хорватія. Якщо ж їх менше, від них обирається по 5 представників до Палати Представників Асамблеї [11].

Загалом можна виокремити такі механізми залучення до ефективної участі національних меншин у виборчих процесах, які практикуються в країнах Європейського Союзу:

а) врахування в процесі утворення виборчих округів місць компактного проживання національних (мовних) меншин. Так, у Бельгії під час утворення виборчих округів враховуються місця компактного проживання основних лінгвістичних груп;

б) за окремими регіонами закріплюється певна кількість місць у парламенті для представників національних меншин: Данія (місця для представників Фарерських островів та Гренландії), Фінляндія (місця для представників Аландських островів);

в) використовується практика незастосування виборчих бар'єрів для національних меншин: Литва (загальний бар'єр на виборах становить 4%, однак для представників нацменшин він може бути знижений), Німеччина (на парламентських виборах);

г) в окремих країнах можна створювати регіональні партії, які представляють інтереси національних меншин: Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія (партії, які представляють німецьку меншину, і місцеві партії Гренландії та Фарерських островів), Естонія (три партії, які представляють російську національну меншину), Іспанія (партії в Каталонії та Країні Басків), Італія [11].

Протягом історії виборчих перегонів в Україні актуалізувалася низка проблемних питань, пов'язаних зі створенням та реалізацією механізмів щодо реалізації прав політичного представництва національних меншин та етнічних спільнот: а) забезпечення дієвих механізмів висунення кандидатів у народні депутати від національних меншин; б) врахування компактного проживання національних меншин та етнічних спільнот під час формування виборчих округів; в) створення належних умов, які сприяють участі національних меншин у загальнодержавних і місцевих виборах (питання мови виборчих бюлетенів, інформації про кандидатів мовами національних меншин).

Незважаючи на те, що українське законодавство декларує рівність прав та недопущення будь-якої дискримінації громадян (за національною, расовою, релігійною ознаками), реалії політичної практики свідчать про небезпроблемність забезпечення декларованих гарантій політичної участі як громадянського загалу, так і тієї його частини, що є виразником етнонаціональних інтересів.

В українському законодавстві (ідеться про закони про вибори та політичні партії) жодних пре-

рогатив для представників національних меншин не робиться. Лише в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 р., зокрема в ст. 7, де йдеться про утворення виборчих округів, сказано, що виборчі округи повинні утворюватися з урахуванням адміністративно-територіального устрою та компактності проживання національних меншин [5]. У текстах наступних українських виборчих законів положення про врахування компактності проживання національних меншин під час утворення виборчих округів не було. У свою чергу в Законі України «Про політичні партії в Україні» чітко прописано, що політичні партії в Україні можуть створюватися й діяти тільки з всеукраїнським статусом [1, с. 41]. Ця норма закону практично унеможлиблює створення політичних партій, які б могли захищати інтереси тієї чи іншої національної меншини, оскільки механізм утворення політичних партій є складним і непосильним для представників національних меншин.

В Україні найбільш поліетнічними регіонами є Закарпаття, Буковина (до анексії в 2014 р. був також Крим). Отже, для Закарпаття, зважаючи на поліетнічність населення області, ця проблема є особливо актуальною. Найбільшими за чисельністю в Закарпатті є угорська, румунська, російська, ромська та словацька національні меншини. Найбільш електорально активною є угорська національна меншина, яка компактно проживає в Берегівському, Виноградівському, Мукачівському та Ужгородському районах.

Виходячи з того, що українським законодавством про вибори не передбачено якихось прерогатив для національних меншин, їх представники можуть отримати депутатські мандати або перемігши в мажоритарних округах, або пройшовши до органів місцевої влади в списках якоїсь політичної партії.

З перших років незалежності представники національних меншин отримували депутатські мандати в органах місцевої влади Закарпаття за результатами виборів у мажоритарних округах як лідери/члени різних національно-культурних товариств (Товариство угорської культури Закарпаття, Демократична спілка угорців України, «Романі ЯНГ», «Руський дом», «Матіца Словенська» та інших).

Наприклад, за результатами виборів до обласної, міських, районних, селищних і сільських рад Закарпатської області (1998 р.) до представницьких органів влади були обрані угорці (918), румуни (126), росіяни (42), циган (15), словаків (8), німців (29), євреїв (2) [3, с. 667]. Приблизно схожими були результати виборів до місцевих органів влади в Закарпатті за національною ознакою також у 2006 р. [9, с. 45].

Принагідно зауважимо, що вітчизняний дослідник, засновник політичної етнології І. Варзар ще в середині 90-х рр. ХХ ст. констатував: «Політична доля будь-якої меншини – у руках власної етнополь-

ітичної партії» [2, с. 298]. Він висловлював надію, що в недалекому майбутньому подібні соціальні структури стануть конструктивним державотворчим суб'єктом та специфічним об'єктом державної етнополітики. Підтримана пізніше в грудні 1995 р. віце-прем'єром Кабінету Міністрів України І. Курасом ідея етнополітичної партії так і залишилася предметом для політологічних і правознавчих теоретизувань.

Лише в 2005 р. еліта угорської національної меншини домоглася реєстрації політичних партій. Напередодні парламентських виборів 2006 р. Міністерством юстиції України були зареєстровані такі дві угорські партії: Політична партія «КМКС» – Партія угорців України (ПУУ) (17 лютого 2005 р., Ковач Микола Миколайович), а також Демократична партія угорців України (ДПУУ), яку очолив на той час народний депутат України Іштван Гайдош (24 березня 2005 р.). Створення двох угорських партій в Україні розділило електорат цих партій приблизно на половину, що не дало їм змоги приймати участь у виборах до Верховної Ради України.

Водночас треба відзначити успіх цих партій на виборах до обласної та районної рад Закарпаття в 2006 р. Так, ПУУ 5 мандатів отримала до обласної ради, 7 – до Ужгородської, 11 – до Виноградівської, 4 – до Мукачівської, 27 – до Берегівської районних рад, 3 – до Виноградівської, 2 – до Мукачівської, 4 – до Чопської, 3 – до Тячівської, 8 – до Берегівської міських рад (усього 71 депутатський мандат).

ДПУУ 4 мандати отримала до обласної ради, 5 – до Ужгородської, 6 – до Виноградівської, 25 – до Берегівської районних рад, 3 – до Тячівської та 6 – до Берегівської міських рад (усього 45 депутатських мандатів) [8, с. 226].

У своїх післявиборчих інтерв'ю лідери обох угорських партій відмітили, що угорці могли б мати в місцевих органах влади вдвічі більше представників. Для цього потрібно, що б угорське населення представляла одна партія. Це могло б дати можливість мати навіть представника у Верховній Раді України. Проте ці партії підтримують основні політичні суперники в Угорщині – ФІДЕС та угорські соціалісти. Лідери двох угорських партій І. Гайдош (ДПУУ) та М. Ковач (ПУУ – ТУКЗ), коментуючи причини антагонізму, звинувачують у цьому один одного. Так, І Гайдош каже, що М. Ковач виступає за закритість угорської громади від решти закарпатців і зловживає націоналістичною риторикою. М. Ковач своїх опонентів називає угорськомовними представниками влади, яка ніколи не підтримувала угорську громаду.

За результатами виборів до місцевих органів влади 2010 р. ПУУ 3 мандати отримала до обласної ради, 5 – до Виноградівської, 6 – до Ужгородської, 2 – до Хустської, 1 – до Мукачівської районних рад, 3 – до Берегівської, 3 – до Чопської, 2 – до Ужгородської міських рад.

ДПУУ 4 мандати отримала до обласної ради, 8 – до Виноградівської, 3 – до Мукачівської, 5 – до Ужгородської районних рад, 10 – до Брегівської міської ради. Мером м. Берегово був обраний лідер ДПУУ – І. Гайдош.

Не відбулося позитивних зрушень у напрямі забезпечення виборчих прав національних меншин і після прийняття нового закону про вибори ВР України від 17 листопада 2012 р. У новому законі відсутні спеціальні норми, які б дозволили представникам національних меншин мати депутатські мандати (квота місць, обов'язкове внесення представників національних меншин у списки партій, врахування компактності проживання національних меншин під час формування виборчих округів тощо). Під час формування виборчих округів у Закарпатській області не було враховано компактність проживання угорців краю, а відтак голоси угорської меншини були розпорошені за різними електоральними округами. За результатами парламентських виборів 2012 р. до парламенту України за списками Партії регіонів був обраний очільник ДПУУ – І. Гайдош.

Не було створено окремого угорського виборчого округу й на парламентських виборах 2014 р., хоча в статті 2 §18 розділу III Закону України «Про вибори народних депутатів України» сказано, що «межі одномандатних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, інтересів членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин. Адміністративно-територіальні одиниці, на території яких компактно проживають окремі національні меншини та які межують між собою, повинні входити до одного виборчого округу» [8, с. 333–334].

Центральна виборча комісія під час утворення виборчих округів на парламентських виборах 2014 р. проігнорувала цю норму закону, тому угорці знову залишилися без власного виборчого округу. Для того щоб зняти напругу серед угорської національної меншини, до партійного списку ПП «Блок Петра Порошенка» був включений представник угорської спільноти В. Брензович, який і став народним депутатом України.

Окремо варто зупинитися на електоральних процесах в угорській національній меншині на місцевих виборах 2015 р. Передусім зміна влади в Україні в лютому 2014 р. зумовила зміни й у середовищі закарпатських угорців. Лідером ПУУ став В. Брензович (колишній очільник М. Ковач відкрито виступав за автономію угорської меншини), а ДПУУ – Л. Зубанич (колишній очільник І. Гайдош підтримував Партію регіонів і був учасником Анти-майдану).

У м. Берегові 5 вересня 2015 р. відбулася спільна конференція партійних організацій ДПУУ та ПУУ, на якій було затверджено підписану керів-

никами політичних сил Угоду про співпрацю на виборах до місцевих рад 2015 р. Було домовлено, що в Закарпатську обласну раду буде сформований один партійний список від ПУУ, до якого 50/50 ввійдуть і представники ДПУУ. У територіальні громади нижчого рівня (районні та міські) будуть відбиратися особи, які мають найбільший авторитет у регіоні.

Рішення про співпрацю на виборах, яке було прийнято вперше за історію незалежної України, принесло свої позитивні результати. До обласної ради ПУУ отримала 9,44% голосів виборців і 8 депутатських мандатів. Крім того, ПУУ отримала депутатські мандати в таких радах: Берегівська районна – 12 мандатів, Виноградівська районна – 7, Мукачівська районна – 4, Ужгородська районна – 8, Чопська міська – 7, Хустська міська – 3, Ужгородська міська – 2, Мукачівська міська – 3.

ДПУУ отримала за результатами виборів таку кількість депутатських мандатів: Берегівська районна – 7, Виноградівська районна – 4, Чопська міська – 12 [8, с. 349].

Висновки. Аналіз вітчизняної електоральної практики (ідеться насамперед про угорську національну меншину Закарпаття) дозволяє зробити такі висновки щодо забезпечення виборчих прав представників національних меншин в Україні. По-перше, задекларовані в Конституції України та законах України («Про політичні партії в Україні», «Про вибори народних депутатів України» та інших) виборчі права національних меншин не мають відповідних механізмів реалізації на практиці. По-друге, ефективна участь національних меншин у виборчих процесах, гарантія їх представництва інтересів у органах влади можливі лише за умови прийняття відповідних законів про вибори та політичні партії на зразок тих, які апробовані в політичній практиці низки країн Європейського Союзу. По-третє, виборча практика угорської меншини показує ефективність створення й функціонування політичних партій національних меншин на місцевому рівні. Після створення політичних партій представники угорської меншини мають можливість мати своє представництво в місцевих органах влади. Представники інших національних меншин отримують депутатські мандати ситуативно. По-четверте, політична участь національних меншин має постійно піддаватися моніторинговій оцінці з метою уникнення порушень і створення ефективного механізму реалізації такої участі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Все про вибори. – К., 2004. – 376 с.
2. Варзар І.М. Із контекстів минулих літ: вибране в концептуальних і мемуарних вимірах : в 2 кн. / І. Варзар. – К. : ФАДА ЛТД, 2003– . – Кн. 1 : Держава і народ-етнос у політологічному дискурсі. – 2003. – 592 с.

3. Закарпаття в етнополітичному вимірі. – К. : ІПі-ЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2008. – 682 с.
4. Етнополітичні процеси в Україні: регіональні особливості : [монографія]. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України, 2011. – 396 с.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 вересня 1997 р. [Електронний документ]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970541.html.
6. Кодекс належної практики у виборчих справах : керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.) / Європейська комісія за демократію через право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDLAD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDLAD(2002)023rev-ukr.pdf).
7. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/hcnm/32255?download=true>.
8. Остапець Ю. Електоральні процеси на Закарпатті у контексті загальнонаціональних виборів : [монографія] / Ю. Остапець. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2016. – 412 с.
9. Остапець Ю. Угорська меншина Закарпаття: суспільно-політичний та культурний розвиток / Ю. Остапець, І. Скиба // Актуальні питання законодавчого регулювання захисту прав національних меншин в Україні та шляхи їх реалізації в умовах поліетнічного регіону: аналіз, оцінки : матеріали круглого столу (м. Ужгород, 21 грудня 2011 р.). – Ужгород, 2012. – С. 39–51.
10. Романюк А. Політичні інститути країн Центрально-Східної Європи: порівняльний аналіз / А. Романюк, В. Литвин, Н. Панчак-Бялоблоцька. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2014. – 462 с.
11. Тищенко Ю. Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд / Ю. Тищенко ; Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2012. – 49 с.