

Етнополітичні й цивільні аспекти неконституційності пропорційної системи виборів до місцевих рад

Анастасія Дегтеренко,

старший викладач

кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики
Маріупольського державного гуманітарного університету

Розширення політичної участі соціальних, а також етнічних спільнот, їх активне включення в політико-владні відносини з метою посилення впливу на перебіг суспільних процесів, прагнення щонайактивніше долучатися до формування органів місцевої, регіональної та загальнодержавної влади – такими нині стали провідні тенденції життєдіяльності вітчизняного соціуму. І це не якась наша українська особливість. Це тенденції універсальні, загальноцивілізаційні. Саме тому вони й актуалізуються в правових актах, що вноормовують механізми їх реалізації.

Етнополітичний аспект зазначеної вище актуалізації акцентований, зокрема, в статті 15 Рамкової конвенції держав - членів Ради Європи про захист національних меншин. Як відомо, цей документ ратифікований Верховною Радою України ще в грудні 1997 року. Відтоді він став частиною вітчизняного законодавства. Його чинність зобов'язує українську державу створювати необхідні умови для активної участі громадян, що належать до національних меншин, в економічному, культурному, соціальному житті, а також у владі.

Стосовно останнього аспекту. Пояснювальна доповідь до Конвенції пропонує застосовувати різні форми сприяння політичній участі. Це і запровадження спеціальних процедур представництва у владі, і співпраця з представницькими органами меншин, залучення їх представників до підготовки, оцінки та виконання програм і рішень, які можуть безпосередньо стосуватися відповідних груп населення, і місцеве самоврядування тощо. Мета цих та інших форм залучення етнічних спільнот до реалізації владних функцій полягає не тільки в забезпеченні демократії, прав людини і громадянина. Це важливий засіб реалізації та узгодження пов'язаних з етнічністю особистих і колективних інтересів і

Анастасія Дегтеренко

потреб громадян, інструмент оптимізації етнонаціональних відносин, запобігання етноконфліктним ситуаціям та їх розв'язання тощо.

Етнополітичні аспекти політичної участі громадян України активно розроблялися й розробляються вітчизняними політиками, політологами і правниками. Серед них: О. Антонюк, Н. Бекіров, О. Биков, М. Вівчарик, В. Євтух, С. Здіорук, О. Картунов, О. Копиленко, В. Котигоренко, І. Кресіна, О. Кривицька, О. Майборода, М. Михальченко, О. Мироненко, П. Надолішній, О. Нельга, В. Никитюк, М. Обушний, І. Онищенко, В. Панібудьласка, М. Панчук, Г. Перепелиця, В. Погорілко, І. Попеску, С. Римаренко, Ю. Римаренко, Ф. Рудич, Л. Рябошапко, М. Степико, Ю. Тищенко, В. Ткаченко, М. Товт, Р. Чубаров, Ю. Шемшученко, Л. Шкляр, М. Шульга.

Однак після внесення в 2004 - 2006 роках змін до законів про вибори народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів нові етнополітичні й цивільні аспекти, що з'явилися внаслідок цього, ще не стали предметом політико-правового аналізу. Йдеться про ті з них, що стосуються відповідності законодавчих змін чинній Конституції України, їх впливу на владні відносини на різних регіональних рівнях, передусім, у частині забезпечення представництва територіальних громад і їх складової – етнічних спільнот депутатами в районних і обласних рада. Результати власного дослідження цих аспектів автор викладає у пропонованій статті.

Репрезентативну джерельну, в тому числі й емпіричну основу аналізу ситуації та обґрунтування загальних політико-правових висновків і пропозицій, становили законодавчі акти України, а також статистичні дані про етнічну структуру (за результатами Всеукраїнського перепису населення 2001 року) та чисельність постійного населення (на початок 2006 року) і кількість виборців Донецької і Запорізької областей з правом голосу на час виборів у березні 2006 року, а також про персональний склад сформованого тоді у цих регіонах депутатського корпусу міського, районного і обласного рівнів та представництво в ньому територіальних громад.

Прагнення української влади адаптувати до європейських стандартів вітчизняне законодавство, в тому числі й виборче, а також те, що стосується політичних прав етнічних спільнот, передбачає врахування відповідних рекомендацій міжнародних європейських утворень. Серед цих рекомендацій – так звані Лундські, підготовлені 1999 року групою експертів ОБСЄ. В них пропонується запроваджувати такі механізми участі етнічних спільнот, зокрема, тих, що належать до національних меншин, в суспільно-політичному житті:

спеціальні форми представництва меншин, наприклад, офіційні або

неофіційні домовленості про закріплення за їх представниками певної кількості депутатських місць і посад в уряді, судах, інших органах високого рівня;

створення спеціальних структур зі справ меншин і надання публічними установами послуг мовою національних меншин;

забезпечення для осіб з середовища національних меншин умов обирати і балотуватися на виборах;

свободу створення політичних партій, що об'єднують громадян за ознаками общинної належності, і таких, що не виражають інтересів якоїсь однієї общини;

впровадження пропорційних виборчих систем;

створення одномандатних виборчих округів у місцях компактного проживання меншин;

впровадження преференційного голосування, коли виборці розташовують кандидатів відповідно до своїх симпатій;

зниження представникам меншин процентного бар'єра для проходження в парламент;

створення виборчих округів з проведення виборів за пропорційною системою відповідно до інтересів меншин;

запровадження механізмів нетериторіального і територіального самоуправління, в тому числі й через дотримання принципів субсидіарності, делегування регіональним і місцевим самоврядним органам повноважень і функцій самоуправління, особливо у випадках, коли таке делегування розширюватиме можливості меншин самостійно вирішувати питання, що стосуються їх інтересів, тощо [1].

Аналізуючи можливості й доцільність реалізації Лундських рекомендацій в Україні, В. Котигоренко обґрунтовано зауважує, що така реалізація в повному обсязі порушувала б низку положень національного права. Ці рекомендації не є міжнародним договором. Їх виконання не обов'язкове для України, на них не поширюється частина перша Статті 9 Конституції України, що „чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України”. Разом з тим, Лундські рекомендації являють собою тлумаченням положень міжнародних пактів щодо суспільно-політичної сфери. Їх ігнорування може суттєво підірвати віру міжнародної спільноти в щирість намірів України дотримуватися схвалених на наднаціональному рівні стандартів. З іншого боку, виконання рекомендацій, які суперечать чинному законодавству України, небезпечно руйнуванням престижу та цілісності правового поля держави [2].

Така суперечність стає серйозною перешкодою на шляху розв'язання актуальних для етнічної української більшості та окремих національних меншин питань участі у формуванні органів центральної і місцевої влади. Нагадаємо тільки одну ситуацію – колізії, що виникли спершу через

Анастасія Дегтеренко

запровадження у Верховній Раді АРК квотованого представництва репатріантів з осіб, депортованих радянським режимом за національною ознакою, а згодом – через скасування практики такого представництва.

Усвідомлюючи, що Лундські та інші подібні документи європейських установ є саме рекомендаціями, а не імперативом, вітчизняний законодавець прагне віднаходити такі форми досягнення якісних виборчих стандартів, які б відповідали, передусім, суті демократії, а не „букві” окремих текстів, і враховували б при цьому специфіку політичних і правових відносин в Україні. Так, стаття 9 закону про національні меншини надає громадянам України, які належать до національних меншин, право обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування, у збройних силах, на підприємствах, в установах та організаціях. Згідно зі статтею 14 цього закону, національні громадські об'єднання мають право висувати кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів України і виборів депутатів місцевих рад. Однак законодавчими актами, які мають безпосередньо регулювати виборчий процес, згадані норми або де-факто скасовуються, або ж їх реалізація ускладнюється до унеможливлення. Такою була ситуація в попередні роки. У 2004 – 2006 роках проблемності додалося.

Щоб окреслити параметри цієї проблемності, розпочнемо аналіз з першої та другої частин статті 7 Закону України „Про вибори народних депутатів України” в редакції від 24 вересня 1997 року, за якою вибори до парламенту мали відбуватися за „змішаною”, пропорційно-мажоритарною системою. Ці складові закону наголошували на необхідності враховувати чинник компактності проживання національних меншин при утворенні виборчих округів. Місцевості такого проживання не повинні були виходити за межі одного виборчого округу. У випадку, коли кількість виборців, що належать до національних меншин, була меншою, ніж було необхідно для утворення одного виборчого округу, округи передбачалося формувати так, щоб хоча б в одному з них виборці, які належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

В редакціях Закону „Про вибори народних депутатів України”, які регулювали вибори до парламенту 2002 року, пропорційно-мажоритарна система зберігалася, але вищеописаних норм вже не було. Громадські об'єднання, до яких належать і організації національних меншин, не заносилися до переліку суб'єктів виборчого процесу, котрі мають право висувати кандидатів у депутати. Таке право надавалося винятково політичним партіям, виборчим блокам партій та безпосередньо громадянам (шляхом самовисування в мажоритарних округах). Необхідність зважати на етнічний склад населення території при

формуванні виборчих округів законом не встановлювалася. Це питання, разом з питанням безпосередньої суб'єктності громадських організацій у виборах законодавчого органу держави, було зняте заміною „змішаної” пропорційно-мажоритарної системи виборів народних депутатів України на вибори за пропорційною системою на основі так званих „закритих списків” кандидатів у депутати від політичних партій і блоків партій. Новий порядок Верховна Рада України запроваджувала з 2005 року [3].

До цього дещо сприятливішою для громадських об'єднань (включно з утвореними за національно-культурною ознакою) була організація виборів до місцевих рад. Їх депутати обиралися за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних округах, на які поділялися адміністративно-територіальні одиниці, де постійно проживали громадяни, які мали право обирати і бути обраними. Легалізовані згідно з чинним законодавством громадські організації могли висувати кандидатів у депутати з-поміж осіб, що належали до відповідних територіальних громад. Усім громадянам, які мали право голосу, в тому числі й з-серед етнічних спільнот у складі територіальних громад, надавалася можливість участі у виборах депутатів всіх місцевих рівнів шляхом особистого волевиявлення і через громадські організації. Останні також наділялися правом участі у формуванні складу виборчих комісій, уповноважених осіб і спостерігачів [4].

Ситуація кардинально змінилася з жовтня 2005 року, коли набув чинності Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 року. Парламент змінив систему обрання депутатського корпусу Верховної Ради АРК та місцевих рад (див. частини 3 – 7 статті 2 відповідного закону) [5]. Передбачалося, що вибори депутатів міських рад, депутатів районних у містах рад, депутатів районних рад, депутатів обласних рад, міст Києва і Севастополя, Верховної Ради АРК проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. І тільки щодо виборів депутатів сільських, селищних рад зберігалася мажоритарна система відносною більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія, відповідно, села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища [6].

Застосування описаних новацій під час березневих 2006 року виборів депутатів Верховної Ради АРК та обласних і районних рад дало результати, аналіз яких створює підстави твердити про неконституційність обрання представницьких органів місцевої влади згаданих рівнів за пропорційною системою, що не передбачає преференційного голосування і „прив'язки” кандидатів до територіальних

Анастасія Дегтеренко

громад та електоральної волі останніх щодо можливості голосувати за певних осіб, зареєстрованих кандидатами, а не за групі „закриті” партійні чи блокові списки таких кандидатів. Новозапроваджена пропорційна система виборів депутатів рад різних регіональних рівнів де-факто, по-перше, позбавляє чинності частини 3 і 4 Статті 140 Конституції України, що визначають такий порядок самоврядування територіальних громад: „Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради”.

По-друге, пропорційна система виборів до районних і обласних рад спричиняє порушення частин 1 і 2 Статті 24 Основного Закону України про те, що громадяни „мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не має бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”.

Автор проаналізувала фактичні дані про чисельність виборців і місце постійного проживання депутатів Донецької і Запорізької обласних рад на предмет відповідності одержаних показників вищенаведеним конституційним стандартам. Результати аналізу репрезентативні для ситуації в Україні в цілому, оскільки характеризують окремі, але типові випадки застосування єдиної для всієї України виборчої системи. Для доказовості можна було б обмежитися й будь-яким одним випадком. Однак для більшої наочності було обрано два названі. Перший з них підтверджує вище постульовані тези про неконституційність пропорційної системи місцевих виборів з очевидністю, яка не потребує будь-яких додаткових аналітичних процедур. Другий випадок вимагає таких процедур. Тим він лише підтверджує, що навіть за найсприятливіших для територіальних громад результатів обрання депутатів районних і обласних рад, громадян, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, позбавлено задекларованої Конституцією рівноправності в питаннях формування депутатського корпусу тих рівнів місцевого самоврядування, на яких мають представлятися спільні інтереси цих громадян.

Звернімося до **таблиці 1** в тій її частині, де йдеться про кількість депутатів від районів і міст Донеччини у складі обласної ради. Територіальні громади 10 з 18 районів, а також 8 з 26 міст регіону не мають своїх представників у депутатському корпусі обласного рівня (3 депутати облради на час обрання взагалі не були зареєстровані як такі, що постійно

проживають у Донецькій області: 2 жили в Києві, 1 – в селищі Козин Київської області. Тому в **таблиці 1** загальна чисельність депутатського корпусу облради – 150 осіб – не збігається з сумарною кількістю представлених у цьому корпусі обранців від районів і міст). Депутати Донецької обласної ради насправді представляють спільні інтереси не всіх 407 територіальних громад регіону, а лише 74 [7]. За даними **таблиці 1** легко порахувати, що 681,2 тисячі членів територіальних громад Донеччини не мають своїх представників у депутатському корпусі обласного рівня.

Таблиця 1

Представництво населення та виборців районів і міст Донецької області депутатами обласної ради (за результатами виборів 2006 року)

№ п/п	Назва територіально-адміністративної одиниці	Кількість населення (тис. осіб)*	Кількість виборців**	Кількість депутатів обласної ради***	Кількість виборців в розрахунку на одного депутата
	Донецька область	4610	3632677	150	24218
1.	Амвросіївський район	50,9	41255	1	41255
2.	Артемівський район	49,5	38751	0	0
3.	Великоновосілківський район	45,9	36327	0	0
4.	Волноваський район	88,7	72070	1	72070
5.	Володарський район	30,1	23839	2	11920
6.	Добропільський район	19,2	15092	0	0
7.	Костянтинівський район	19,6	17625	0	0
8.	Красноармійський район	35,2	26696	1	26696
9.	Краснолиманський район	22,7	14589	1	14589
10.	Мар'їнський район	86,5	69489	0	0
11.	Новоазовський район	37,7	30200	0	0
12.	Олександрівський район	21,8	16987	1	16987
13.	Першотравневий район	28,2	22048	0	0
14.	Слов'янський район	36,6	28600	0	0
15.	Старобешівський район	53,3	42673	1	42673
16.	Тельманівський район	32,8	25986	0	0
17.	Шахтарський район	22,7	17592	0	0
18.	Ясинуватський район	29,3	23314	1	23314
19.	м. Авдіївка	36,3	28572	1	28572
20.	м. Артемівськ	109,2	89533	2	44767
21.	м. Вугледар	16,1	13446	0	0
22.	м. Горлівка	294,7	240441	3	80147
23.	м. Дебальцеве	50,5	40243	0	0
24.	м. Дзержинськ	79,9	66867	5	13373
25.	м. Дмитров	54,2	43287	0	0
26.	м. Добропілля	68,5	55939	1	55939
27.	м. Докучаєвськ	24,4	18551	1	18551

Етнополітичні й цивільні аспекти неконституційності
пропорційної системи виборів до місцевих рад

Анастасія Дегтеренко

№ п/п	Назва територіально-адміністративної одиниці	Кількість населення (тис. осіб)*	Кількість виборців**	Кількість депутатів обласної ради***	Кількість виборців в розрахунку на одного депутата
28.	м. Донецьк	1001,4	760947	92	8271
29.	м. Дружківка	73	55453	2	27727
30.	м. Снаківце	148,6	117404	2	58702
31.	м. Жданівка	13,5	11473	0	0
32.	м. Кіровське	29,5	22119	0	0
33.	м. Костянтинівка	86,7	73577	2	36789
34.	м. Краматорськ	207,1	167569	5	33514
35.	м. Красний Лиман	25,9	23333	0	0
36.	м. Красноармійськ	79,8	68236	0	0
37.	м. Макіївка	411,9	326912	4	81728
38.	м. Маріуполь	498,7	364541	7	52077
39.	м. Новгородівка	16,5	13133	0	0
40.	м. Селидове	57,3	47223	1	47223
41.	м. Слов'янськ	139	112894	1	112894
42.	м. Сніжне	76,5	60567	1	60567
43.	м. Торез	88,1	71978	1	71978
44.	м. Харцизьк	108,7	90561	2	45281
45.	м. Шахтарськ	67,1	56572	3	18857
46.	м. Ясинувата	36,3	28173	1	28173

Розраховано й складено за джерелами: *Чисельність постійного населення Донецької області станом на 1 січня 2006 / Головне управління статистики в Донецькій області // Чисельність постійного населення Донецької області. - Донецьк, 2006. - 10 с.; **Кількість виборців Донецької області // <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=3>; ***Особистий склад Донецької обласної ради (2006 р.) // Поточний архів Донецької обласної ради.

Дещо краща ситуація на Запоріжжі. Тут до обласної ради обрано депутатів від усіх районів і міст регіону (таблиця 2). Однак і в цій області результати виборів суперечать конституційним гарантіям про рівність прав громадян. За показниками таблиць 1 і 2 автор розрахувала кількість виборців, яка припадає в середньому (пересічно) на одного депутата по області в цілому, а також по районах і містах. Результати розрахунків засвідчують суттєву різницю в рівнях представництва територіальних громад в обох обласних радах.

Так, 1 депутат Донецької обласної ради від обласного центру представляє 8271 виборця своєї територіальної громади. Депутат з тими ж повноваженнями від територіальної громади Слов'янська представляє в раді області 112894 виборців громади міста.

В Запорізькій обласній раді на 1 депутата від територіальних громад Мелітопольського району припадає, пересічно, 1083 члени цих громад з правом голосу. Тим часом, 1 депутат від Мелітополя є представником, в середньому, 33385 виборців територіальної громади цього міста.

Таблиця 2

**Представництво населення та виборців районів і міст
Запорізької області депутатами обласної ради
(за результатами виборів 2006 року)**

№ п/п	Назва територіально-адміністративної одиниці	Кількість населення*	Кількість виборців**	Кількість депутатів обласної ради***	Кількість виборців в розрахунку на одного депутата
	Запорізька область	1860242	1515027	120	1262
1.	Бердянський район	29275	24115	4	6029
2.	Василівський район	70469	59924	4	14981
3.	Великобілозерський район	8916	6869	4	1717
4.	Веселівський район	23659	19353	4	4838
5.	Вільнянський район	49462	43580	4	10895
6.	Гуляйпільський район	31402	25981	4	6495
7.	Запорізький район	55824	46340	4	11585
8.	Кам'янсько-Дніпровський район	44320	33564	4	8391
9.	Куйбишевський район	25598	20789	4	5197
10.	Мелітопольський район	53670	43341	4	1083
11.	Михайлівський район	31251	24993	4	6248
12.	Новомиколаївський район	18196	14157	1	14157
13.	Орхівський район	50974	42720	4	10680
14.	Пологівський район	44826	36425	4	9106
15.	Приазовський район	30892	23857	4	5964
16.	Приморський район	33492	27389	4	6847
17.	Розівський район	10884	8969	4	2242
18.	Токмацький район	26505	19988	4	4997
19.	Чернігівський район	20335	16432	4	4108
20.	Якимівський район	36637	29048	4	7262
21.	м. Бердянськ	122105	99380	4	24845
22.	м. Енергодар	54430	43066	4	24845
23.	м. Запоріжжя	793371	640688	27	23729
24.	м. Мелітополь	158730	133540	4	33385
25.	м. Токмак	34999	30519	4	7630

Розраховано й складено за джерелами: *Кількість постійного населення Запорізької області станом на 01.01.2006 / Головне управління статистики в Запорізькій області // Поточний архів; **Кількість виборців Запорізької області // <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=3>; ***Особистий склад Запорізької обласної ради (2006 р.) // Поточний архів Запорізької обласної ради.

Наведені в таблицях 1 і 2 відмінності в представництві територіальних громад і їх виборців депутатами обласних рад засвідчують порушення громадянської рівноправності в параметрах, визначених частиною 4 статті 16 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Йдеться про параметри прямої залежності між чисельністю загального складу депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної і обласної ради, з одного боку, і кількістю населення відповідних територій – з іншого:

„Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити при чисельності:

- 1) до 1 тисячі жителів - від 12 до 15 депутатів включно;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів - від 16 до 26 депутатів включно;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів - від 20 до 30 депутатів включно;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів - від 30 до 36 депутатів включно;
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів - від 30 до 46 депутатів включно;
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів - від 36 до 50 депутатів включно;
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів - від 40 до 60 депутатів включно;
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів - від 50 до 76 депутатів включно;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів - від 60 до 90 депутатів включно;
- 10) від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів - від 76 до 120 депутатів включно;

11) понад 2 мільйони жителів - від 76 до 150 депутатів включно”.

Ці параметри, по суті, визначають кількісні нормативи представництва територіальних громад, в тому числі в розрахунку на одного депутата. Фактичні ж результати виборів за чинною моделлю пропорційної системи (див. таблиці 1 і 2) засвідчують пряме порушення і навіть скасування прав територіальних громад і Донецької, і Запорізької області на рівне представництво в депутатському корпусі обласної ради. Така ж ситуація склалася і з представництвом територіальних громад депутатами районних рад (з огляду на обмежений обсяг статті фактичні дані не наводимо).

Етнополітичний аспект вищезазначених цивільних аргументів щодо неконституційності чинної моделі пропорційної системи виборів до місцевих рад полягає в тому, що за цієї моделі порушується не тільки загальне, рівне для всіх громадян право обирати склад представницьких самоврядних органів. Порушується також право громадян, які належать до тієї чи іншої територіальної громади, без будь-яких обмежень за ознакою етнічного походження обирати своїх представників до органів місцевого самоврядування.

Порівняймо наведені в таблицях 1 і 2 результати виборів з даними таблиці 3 про етнічний склад населення Донецької і Запорізької областей в районах і містах, які належать до українського Північного Приазов'я.

Тут є чимало поселень, де компактно проживають великі групи громадян різного етнічного походження (різної національності). Частина з них належить до національних меншин України. Групи, які входять до територіальних громад Першотравневого, Тельманівського і Новоазовського районів Донецчини, взагалі не мають своїх представників в обласній раді; інші, як видно з **таблиць 1 і 2**, суттєво відрізняються за рівнем представництва і в Донецькій, і в Запорізькій обласних радах.

Проаналізовані ситуації типові для АРК та всіх областей і районів України через спільну для них модель пропорційної системи виборів депутатів. Тому й висновки з аналізу стосуються країни в цілому.

Чинна пропорційна система обрання представницьких органів місцевого самоврядування ігнорує конституційні права територіальних громад на користь осередків політичних партій. Отже, цю систему необхідно змінити на таку, що відповідатиме Основному Закону держави.

Першим кроком має стати подання до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України частин 3 – 7 статті 2 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Суб’єктами такого подання можуть бути Президент України, не менш як 45 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Та навряд чи на звернення із зазначеного питання до органу конституційної юрисдикції зважаться парламентарі або члени вищого представницького органу АРК (зокрема, через загрозу бути позбавленими депутатських мандатів внаслідок чинного порядку дострокового припинення депутатських повноважень). Ухвалений Верховною Радою України в січні 2007 року Закон „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” визначив механізми реалізації так званого імперативного мандата стосовно депутатів рад відповідних рівнів. Незалежно від того, набуде цей закон чинності чи ні, результати голосування за нього в парламенті засвідчують прагнення партійних „верхів” беззастережно регулювати поведінку депутатів АРК і місцевих рад.

Недемократичність запровадження „імперативного мандата” стосовно парламентарів акцентувала ще 2005 року Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). За її оцінками, українська версія такого мандата створює ситуацію, коли члени виборного органу замість того, щоб представляти народ, представляють свої партії. Керівництво останніх зацікавлене якнайщільніше контролювати партійних висуванців, обраних депутатами не тільки на вищому державному, а й на регіональних рівнях. Тому зміна чинної моделі пропорційної системи виборів до Верховної Ради АРК та місцевих рад не

Таблиця 3

Етнічний склад населення Північного Приазов'я України *
(за матеріалами Всеукраїнського перепису населення 2001 р.
по Донецькій і Запорізькій областях)

Національність	Всього населення Північного Приазов'я України		Донецька область												Запорізька об.	
	Чисельність	% до всього насел.	м. Маріуполь		Новоазовський район		Володарський район		Тельманівський район		Першоградський район		м. Бердянськ		Бердянський район	
			Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.	Чисельність	% до всього насел.
Українці	458508	52,7	248683	48,7	26123	67,1	16494	52,91	20442	57,81	14735	50,28	71042	56,83	24056	75,91
Росіяни	329177	37,8	226848	44,4	11494	29,5	7538	24,18	7359	20,81	7881	26,89	46738	37,39	4667	14,73
Греки	41046	4,71	21923	4,3	389	1	6223	20	6172	17,46	5882	20,07	325	0,25	46	0,15
Болгари	19981	2,3	1082	0,22	43	0,12	42	0,13	19	0,06	42	0,15	4084	3,27	2324	7,34
Білоруси	6371	0,73	3858	0,76	208	0,5	233	0,73	165	0,47	208	0,71	1002	0,81	124	0,4
Вірмени	2233	0,25	1205	0,24	94	0,25	98	0,31	75	0,22	120	0,41	247	0,2	118	0,36
Татари	1737	0,2	658	0,13	61	0,16	22	0,07	623	1,75	40	0,14	206	0,17	41	0,13
Сарди	1407	0,17	1176	0,23	16	0,05	6	0,02	17	0,04	3	0,01	175	0,14	5	0,02
Молдовани	1264	0,15	655	0,13	45	0,15	39	0,13	69	0,2	55	0,17	173	0,13	75	0,23
Німці	1207	0,13	466	0,1	182	0,5	133	0,42	152	0,42	62	0,2	126	0,1	23	0,07
Грузини	987	0,11	636	0,12	37	0,1	59	0,19	36	0,1	40	0,14	109	0,08	8	0,03
Польки	843	0,1	530	0,1	30	0,1	19	0,06	43	0,12	20	0,06	132	0,1	18	0,04
Цигани	722	0,08	628	0,12	5	0,02	4	0,01	6	0,02	21	0,07	31	0,03	16	0,04
Інші	5037	0,57	2487	0,45	175	0,45	258	0,84	187	0,52	203	0,7	636	0,5	176	0,54
Всього	870520	100	510835	100	38902	100	31168	100	35365	100	29312	100	125026	100	31697	100

* Розраховано й складено за джерелом: Розподіл населення України за найбільш численими національностями за матеріалами Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Таблиця № 5.1. / Державний комітет статистики України // Архів автора.

в інтересах партійних „верхів” і навряд чи буде ними підтримана, бо може позбавити їх важелів управління „свою” частиною депутатського корпусу. Серед цих важелів не тільки право позбавляти депутата повноважень у випадку його невходження до складу депутатської фракції місцевої організації політичної партії (блоку) або через вихід з такої фракції, а й за „іншими підставами”, що „встановлені вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом”. За такого порядку питання про те, чи інтереси (вищого партійного (блокового) керівництва чи територіальних громад) забезпечуватимуть депутати місцевих рад стає риторичним.

Стосовно ж того, є чи з'явиться в інших суб'єктів звернення до Конституційного Суду України бажання домогтися скасування неконституційних положень Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – покаже час.

Література:

1. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями // Захист прав національних меншин в Україні: збірник нормативно-правових актів. – К.: Держкомнацміграції, АНКАОУ, 2003, Гаага. – С. 150 – 168.

2. **Котигоренко В. О.** Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт. – К.: Світогляд, 2004. – С. 541.

3. Закон України „Про вибори народних депутатів України” // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51 - 52 – С. 1060. (Ст. 11; Ст. 16); Закон України „Про вибори народних депутатів України” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27 - 28. – С. 1100. (Ст. 12; Ст. 18).

4. Закон України „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3 - 4. – С. 382.

5. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1667%2D15&p=1161073693540987>

6. Там само.

7. Розраховано за даними: Регіони України та їх склад // <http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/z7502/a002>