

Український незалежний центр політичних досліджень

**Забезпечення ефективної участі  
меншин у суспільному житті:  
*електоральні процеси*  
*Аналітичний огляд***

Автор – Юлія Тищенко

*Київ – 2012*

Тищенко Ю. А. Забезпечення ефективної участі меншин у суспільному житті: електоральні процеси. Аналітичний огляд / Ю. А. Тищенко / Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2012.

В аналітичному огляді розкрито основні міжнародно-правові принципи, досліджено передумови для забезпечення ефективної участі меншин у політичному житті та деякі моделі й концептуальні механізми, які використовуються державами для виконання своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері. У виданні висвітлено питання забезпечення ефективної участі, представництва груп меншин під час виборчого процесу (врахування інтересів меншин під час обрання типу виборчої системи, особливості формування спеціальних форм представництва меншин, перебігу виборів), участі в політичних та суспільних справах з огляду на рекомендації міжнародних інститутів та організацій. Приділено увагу основним аспектам участі меншин у деяких країнах Східної та Центральної Європи на шляху до ЄС, розкрито дію певних самоврядних механізмів суспільного життя меншин, представлено опис виборчих моделей з погляду можливостей забезпечення ефективної участі меншин та вплив на представництво в різних країнах.



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

Це дослідження здійснено за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

*Це видання підготовлено українською мовою в електронній версії і представлено на сайті УНЦПД. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело.*

## Зміст

I. Забезпечення ефективної участі меншин (національних меншин, жінок) у суспільному житті ( <i>public life</i> ).....	4
II. Заходи підсиленої підтримки ( <i>affirmative action</i> ), позитивні дії ( <i>positive action</i> ), позитивна дискримінація ( <i>positive discrimination</i> ).....	8
III. Забезпечення прав меншин на ефективну участь.....	11
1. Огляд міжнародних документів.....	11
2. Виборча практика, виборчі системи.....	17
3. Представництво в урядових структурах.....	33
4. Досвід деяких країн Східної та Центральної Європи.....	33
Прикінцеві зауваження.....	37
Додаток. Види виборчих систем та питання представництва меншин.....	38

## I. Забезпечення ефективної участі меншин (національних меншин, жінок) у суспільному житті (*public life*)

Майже 1 млрд осіб, тобто 15-20% від загального населення планети, належать до національних меншин<sup>1</sup>. У Європі налічується понад 100 етнічних груп, національних меншин із загальною чисельністю більше 100 млн осіб.

Становлення та консолідація демократичних систем, процеси поширення демократичних норм і стандартів передбачають системне врахування інтересів меншин (*національних меншин*)<sup>2</sup>, етнічних меншин щодо їх включення до системи управління, представлення в уряді, залучення до представницьких, законодавчих органів влади. Повноцінна система захисту прав меншин, а іноді й конфліктна превенція чи постконфліктні врегулювання, досягаються та формулюються через поєднання інтересів більшості та меншин, пошук шляхів та механізмів включення останніх у систему представництва. Представники меншин – і чоловіки, і жінки – повинні отримувати забезпечений безперешкодний доступ до політичної участі, суспільного життя (*public life*).

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

У матеріалах Економічної та соціальної ради ООН поняття "суспільне життя" трактується в широкому контексті та охоплює права, які стосуються:

– *голосування та обрання представників;*  
– *отримання посад у державній службі та інших політичних та адміністративних сферах*<sup>3</sup>.  
*...Різні етнічні, мовні чи релігійні громади повинні мати рівний доступ до працевлаштування в державному секторі.*

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

Але однієї участі меншин у політичному житті замало, вона має бути ефективною. Як наголошують міжнародні експерти, це означає включення "у прийняття політичних рішень як на місцевому, так і на національному рівнях. Крім цього, особам, які належать до меншин, слід

<sup>1</sup> Докладніше див.: Доклад Верховного Комісара ООН по правам человека, Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Конкретные группы и лица: меньшинства, Принят 24 февраля 2004 г.

<sup>2</sup> Під національними меншинами (*National Minorities*) розуміємо тут незатверджене визначення, що міститься в Рекомендації 1255 (1995) Ради Європи про захист прав національних меншин, прийнятій 31 січня 1995 року ПАРЄ: "група осіб у будь-якій державі, які: а) проживають на території цієї держави і є її громадянами; б) підтримують давні, міцні й безперервні зв'язки з цією державою; в) мають чіткі етнічні, культурні, релігійні та мовні особливості; г) є досить представницькими, хоча і менш численними порівняно з рештою населення цієї держави або будь-якого регіону цієї держави; е) натхненні прагненням зберегти те, що складає їх спільну ідентичність, включаючи свою культуру, традиції, релігію або мову". Детальніше див.: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1255.htm>.

<sup>3</sup> Комісія по правам человека, Подкомісія по поощрению и защите прав человека, Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Distr. General, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 4 April 2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf>.

надавати кошти для ефективної участі в суспільному, культурному, релігійному, соціальної та економічній сферах життя їх громад"<sup>4</sup>.

Адже "ідеали справжньої демократії, де представники виборних органів відображають населення певної країни, не відповідають дійсності. Насправді існує недостатня представленість різних груп меншин і жінок, як з точки зору їхньої присутності на політичних зборах, так і щодо їх основних уявлень"<sup>5</sup>. Ця теза протягом багатьох років наводиться в різноманітних дослідженнях та доповідях міжнародних структур.

*Ефективна участь (effective participation)* лежить в основі здійснення всіх прав людини жінок і чоловіків, що належать до етнічних або національних, релігійних і мовних меншин<sup>7</sup>. Саме завдяки ефективній участі створюються реальні можливості для представлення та збереження своєї самобутності, чим забезпечується виживання та захист гідності меншини. В рамках права на ефективну участь визнається той факт, що участь меншин у різних сферах життя має важливе значення для розвитку справедливого і відкритого для всіх суспільства.

Завдання ефективної участі мають декілька особливостей.

По перше, вони виступають складовою "поліпшення демократії", розвитку та затвердження елементів "демократії участі", соціальної демократії чи іншої концепції – інтегративного мажоритаризму<sup>8</sup>.

Для забезпечення доступу до процесу прийняття рішень у світі використовуються різноманітні конституційні та політичні механізми, які передбачають:

- наявність каналів для консультування урядів і меншин (цей принцип може служити засобом вирішення спорів та збереження різноманіття як однієї з умов динамічної стабільності суспільства);
- створення державою в рамках відповідних інституційних структур дорадчих або консультативних органів з проблем меншин: такі органи або дискусійні клуби повинні мати політичну вагу і активно залучатися до консультування меншин з актуальних для них питань;
- реалізацію права на свободу зборів і створення своїх асоціацій, що сприяє максимально можливо врахуванню їхніх інтересів і цінностей в процесі ухвалення рішень на національному та регіональному рівнях;
- реалізацію права створювати політичні партії (разом з тим в умовах належним чином інтегрованого суспільства багато осіб, що належать до меншин, нерідко воліють ставати членами партій чи голосувати за партії, які, не будучи організовані за принципом етнічного походження, приділяють пильну увагу проблемам меншин)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues. Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>5</sup> Political representation of ethnic minorities: A framework for a comparative analysis of ethnic minority representation. Floor Eelbode – Ghent University.

<sup>6</sup> Комиссия по правам человека, Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Distr. General, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 4 April 2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf>.

<sup>7</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>8</sup> Засновником теорії інтегративного мажоритаризму є Дональд Горовіц. В її основі – міркування стосовно отримання можливостей етнічними елітами стимулювати до виборців за межі своїх основних та вузько визначених виборчих округів. Горовіц виступає за таку соціально-економічну політику, що визнає не лише етнічні групи інтересів й сприяє їм, а також зменшує загальну соціально-економічну нерівність.

По-друге, при формуванні політичної системи в багатонаціональних державах, особливо в конфліктних ситуаціях (постконфліктних), слід якнайкраще забезпечити права меншин щодо участі в громадському житті, залучити їх до громадської просвіти, застосовувати підходи системних взаємин, які сприяють співробітництву, а не конфліктам між різними групами виборців, знайти комунікативний майданчик між більшістю та різними групами меншин, подолати антагонізм у міжетнічній взаємодії представників різних народів, котрі ще донедавна перебували у стані війни.

По-третє, досвід різних країн продемонстрував таке узагальнення: зміни у виборчих системах, сприяння включенню різних груп меншин можуть змінити взаємини "більшості" та "меншості" в суспільстві, зменшити конфліктний потенціал у роздрібненому суспільстві. В деяких випадках урахування інтересів меншин може звести до мінімуму політичну поляризацію суспільства, допомогти віднайти спільні компроміси. Це є формуванням системи виховання міжетнічної взаємодії.

У процесі реалізації зазначеного виникають та набувають ваги такі питання:

- якою мірою сьогодні групи меншин присутні в представницьких органах влади, парламентах, органах влади нижчого рівня; чи може це вплинути на політику і процес прийняття рішень?
- у чому можуть полягати відмінності в позиціях груп меншин у представницьких структурах та представників "більшості"?
- які стратегії існують для підвищення "ефективної присутності" відповідних груп?<sup>12</sup>

Також актуалізується питання легітимності представників меншин в органах представницької влади щодо презентаційності громади, спільноти меншин та ставлення більшості до

*Формування консоціальної демократії, що в неоднорідному, розколотому суспільстві визнає легітимність етнічного розмаїття в політичних системах і розглядає етнічні ідентичності і організації в якості базові у суспільства. Основний принцип консоціації полягає у тому, що державна влада спільно із меншин ними групами здійснює пропорційне представництво в уряді, володіючи при цьому правом вето<sup>9</sup>. Консоціація робить ставку на співробітництво та розподіл влади між політичними елітами. Тобто, коли лідери груп навмисно наділяються владою для того, щоб керувати разом, відданість групі, яка в минулому йшла на розпалювання гострих конфліктів, замість цього переходить в розподіл ресурсів. Кінцева мета консоціації – стабільність, заснована на післявиборчому міжгруповому примиренні.*

*Запобігання конфліктам є одним із завдань попередження ситуацій, коли "більшість учасників громадського договору не ставлять під сумнів юридичну та моральну виправданість, тобто легітимність усталеного політичного порядку", що можна пояснити визнанням з боку меншин, етнічних груп, релігійних меншин певного порядку, зокрема тому, "що в рамках останнього вони самі визнані"<sup>10</sup>. Умовно експерти виділяють такі позиції відповідного визнання:*

- громадянська рівність представників етнічних меншин та представників більшості;
- вільне представлення індивідами, що належать до етнічних меншин, своєї культурної, мовної та релігійної ідентичності;
- участь представників меншин у прийнятті політичних рішень, безпосередньо пов'язаних з регулюванням життя їх спільноти<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> У працях Арента Лейпхарта консоціальна демократія передбачає чотири інституційні риси, як-от: наявність коаліційного уряду із залученням політичних партій, які представляють різні сегменти суспільства; здійснення принципу пропорційності різних груп при розподілі ресурсів та позицій в усіх сферах суспільного життя; реалізація норм внутрішньогрупової автономії, відповідно до якої етнічні групи мають самоуправління у найбільш значущих сферах життя; визнання права вето меншин або принципу кваліфікованої більшості при прийнятті важливих рішень. Подібні принципи управління розвивалися у відносинах протестантської та католицької общин Нідерландів, фламандської та валлонської груп у Бельгії та ін. Див.: Лейпхарт А. Демократія в многоосередних обществах: сравнительное исследование / А. Лейпхарт / под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. – М.: Аспект Пресс, 1997.

<sup>10</sup> Малахов В. Язык и этнический конфликт / В. Малахов. – М.: Гендальф, 2001.

<sup>11</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36585.htm#33>.

<sup>12</sup> Karina Anthony, The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities Briefing Paper 3/06. <http://www.parliament.nsw.gov.au>.

практики активнішого залучення останніх, тобто застосування до меншин заходів підсиленої підтримки в електоральних правилах<sup>13</sup>.

В управлінській практиці в поліетнічному суспільстві представники меншин не тільки мають входити до системи виконавчої влади, а й балотуватися на виборні посади, вони мають право голосу в національних, регіональних і місцевих виборних державних структурах.

До речі, експерти справедливо зазначають, що реформування та створення однієї виборчої системи для забезпечення участі меншин не дає жодних гарантій того, що меншини, представлені в законодавчому органі, отримують можливість відігравати реальну роль у структурах парламенту або уряду. Одного представництва часто буває недостатньо, тому меншини слід підтримувати додатковими (комплексними) заходами.

В урядових структурах пропорційний розподіл керівних посад може бути частиною механізму, який слід передбачати для забезпечення реальної участі меншини в суспільному житті. Всі ці додаткові заходи покликані перетворити до цього формальне представництво меншини в парламенті на її значиму участь в житті суспільства, як наголошується в Рекомендаціях Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (січень 2001 року)<sup>14</sup>.

В основі державних інститутів не повинні лежати етнічні або релігійні критерії. Органи влади місцевого, регіонального та національного рівнів мають визнати важливе значення фактора різноманітного прояву самотності в сприянні формуванню відкритих товариств та проведення виправданих розмежувань між державними інституційними структурами і самотністю культур.

У конституціях усіх держав-членів ЄС закріплено принцип рівності громадян перед законом (у тому числі і рівність у реалізації права обирати і бути обраним незалежно від віку, статі, політичної і національної приналежності та інших ознак), однак у загальнодержавних та місцевих виборних органах світу, зважаючи на статистичні дані, спостерігається стійке домінування представників чоловічої статі.

<sup>13</sup> Див.: Andrew Reynolds, Electoral systems and the protection and participation of minorities, Minority Rights Group International 2006, Р. 6.

<sup>14</sup> Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (Варшава, січень 2001 року).

## II. Заходи підсиленої підтримки (*affirmative action*), позитивні дії (*positive action*), позитивна дискримінація (*positive discrimination*)

З метою створення умов для участі меншин у політичному житті, представницьких органах потрібно також застосовувати такі заходи, як підсилена підтримка (*affirmative action*), позитивні дії (*positive action*), позитивна дискримінація (*positive discrimination*)<sup>15</sup>.

Розвиток, захист та оскарження позитивних дій відбувався за кількома напрямками. Перший враховував правові та адміністративні інститути, такі як суди, законодавчі та виконавчі органи державної влади і застосовував правила, що вимагають позитивних дій. Другий був шлях суспільної дискусії, в яких практичною перевагою було ініційовано обговорення стосовно "за" і "проти".

Політичний, правовий термін "позитивні дії" означає кроки, зроблені для збільшення представництва жінок і національних меншин у сферах зайнятості, освіти і бізнесу, з яких вони були історично виключені<sup>16</sup>.

Щодо участі меншин у виборчому процесі, то останнім часом актуалізується таке питання: за яких обставин потреби захисту меншин можуть виправдати відступ від принципу "одна людина, один голос"? Це питання є складним і потребує детального розгляду<sup>17</sup>. Слід зазначити, що в країнах Центральної та Східної Європи сьогодні активно використовуються додаткові можливості представництва меншин.

Дискусії з означеної тематики точаться і в Україні, адже у вітчизняному політичному та юридичному дискурсі почасти заперечується надання меншинам "додаткових прав", оскільки всі громадяни відповідно до Конституції України (стаття 24) є рівними перед законом, та будь-які привілеї неможливі й неконституційні. Так, згідно з частиною 2 статті 24 Конституції України *не може 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*.

Проте в аргументах прихильників позитивних дій відповідне трактування не витримує критики, адже йдеться саме про створення рівних умов та можливостей для реалізації прав. Так, нині увага приділяється також створенню належних умов для всебічної реалізації саме принципу рівності громадян перед законом, що передбачає застосування заходів підсиленої підтримки, позитивні дії, які б сприяли подоланню фактичної нерівності можливостей представників більшості та національних меншин, етнічних груп у політичній сфері в реалізації права обирати і бути обраними.

Незважаючи на те, що в конституціях та національних законодавствах більшості країн світу забороняється будь-яка дискримінація за ознаками раси, етнічного походження, мови, релігії, статі та іншими ознаками, для певних груп населення застосування такого "звичайного" антидискримінаційного законодавства вважається недостатнім. Тому головною метою політики "позитивних дій" є реальне забезпечення рівних можливостей у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах повсякденного життя.

<sup>15</sup> Термін "позитивна дискримінація" (*positive discrimination*) застосовується в багатьох документах Венеціанської комісії (зокрема, в її рекомендаціях).

<sup>16</sup> Affirmative Action, First published Fri Dec 28, 2001; substantive revision Wed Apr 1, 2009, <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action>.

<sup>17</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Vademecum of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of Minorities. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-MIN\(2007\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-MIN(2007)001-e.pdf).



У Документі Копенгагенської наради з питань людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року<sup>18</sup> зазначається, що "Держави-учасниці застосують, у разі необхідності, спеціальні заходи з метою гарантувати особам, які належать до національних меншин, повну рівність з іншими громадянами у здійсненні прав людини та основних свобод і користуванні ними".

Експерти наголошують на потребі застосування заходів підсиленої підтримки у забезпеченні участі, адже:

- на практиці меншини, як правило, програють за числом голосів, не маючи представництва, розмірного їх чисельності, внаслідок чого вони позбавлені можливості ефективно відстояти свої позиції у суспільному та політичному житті держави;
- мотивування прийняття особливих заходів, усупереч поширеній думці, зводиться не до встановлення привілейованого становища для меншин, а до створення рівних умов для всіх учасників, поміщаючи меншини на один рівень з більшістю;
- залучення до національних політичних та соціальних процесів, здійснення внеску у процеси вироблення політики та участь у громадянській службі (і отримання вигод від останньої) – все це має сприяти боротьбі з маргіналізацією та відчуженням.

У документах Ради Європи термін "заходи підсиленої підтримки" було застосовано в Рекомендації 1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи 1993 року стосовно прав національних меншин. Ця Рекомендація містить, зокрема, проект Додаткового протоколу до Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод. **У статті 13 розділу 4 Рекомендації сказано, що таке визначення стосується тих осіб, які належать до титульного етносу або етнічної більшості певної країни, але проживають у місцях компактного поселення національної меншини цієї країни або становлять меншість населення адміністративно-територіальної одиниці чи регіону. Тобто такі особи, що є формально представниками більшості (в масштабах країни), насправді в окремих частинах цієї ж самої країни часто відчують усі незручності й певну правову незахищеність, притаманну національним меншинам.**

Цікавим є трактування заходів підсиленої підтримки *Радою з прав людини ООН (Формум з питань меншин, 2009 рік)*, яка зазначає, що з метою ліквідації дискримінації та досягнення повної рівності, причому не тільки за законом, а й фактично на практиці, Комітет з прав людини ухвалив, що держави-учасниці повинні іноді "здійснювати активні практичні заходи з метою згладжування або усунення умов, які тягнуть за собою або ж заохочують здійснення дискримінації, забороненої Пактом", і що "такі заходи мо-

*Історично першим кроком на цьому шляху було запровадження поняття "заходи підсиленої підтримки" (affirmative action) у 1961 році Президентом США Дж. Кеннеді. Він наголосив на необхідності подолання наслідків расової дискримінації афроамериканців, які зберігалися, незважаючи на ухвалені закони про громадянські права та конституційні гарантії.*

*Заходи підсиленої підтримки розроблялися таким чином, щоб забезпечити рівність як факт життя, як остаточний результат, а не як "теоретичну" рівність шляхом проголошення певних прав.*

*Заходи підсиленої підтримки можуть бути спрямованими на забезпечення гендерної рівності (наприклад, представництво жінок в органах влади), на сприяння працевлаштуванню інвалідів тощо. Але найважливішою проблемою в контексті сьогодення є такі види державної політики та практики, які стосуються забезпечення ефективних прав та підтримки національних або етнічних меншин.*

*На рівні Ради Європи принцип "заходів підсиленої підтримки" (affirmative action) викладено також у Рамковій конвенції про захист національних меншин, на підставі якої державам дозволяється "вживати там, де це необхідно, відповідних заходів, з метою досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної і дієвої рівності між особами, які належать до національних меншин, і особами, які належать до основної національної групи населення" (пункт 2 статті 4).*

<sup>18</sup> Документ Копенгагенського совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, см.: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>.

жуть передбачати надання на якийсь час відповідній частині населення певного преференційного режиму в конкретних областях порівняно з рештою частиною населення, ... коли такі заходи є необхідними для виправлення фактичної дискримінації".

Наголошується, що відповідний принцип міститься в декількох правових документах, що передбачають прийняття особливих заходів. Зокрема, відповідно до **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації** дозволяється приймати особливі заходи "з винятковою метою забезпечення належного прогресу деяких расових або етнічних груп чи окремих осіб, що потребують захисту, яка може бути необхідною для того, щоб забезпечити таким групам чи особам рівне використання і здійснення прав людини і основних свобод" (пункт 4 статті 1). Так, конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок також передбачає *"тимчасові спеціальні заходи, спрямовані на прискорення встановлення фактичної рівності між чоловіками і жінками"* (пункт 1 статті 4).

Експерти зазначають, що такі "особливі заходи" не є дискримінаційними і в цьому зв'язку не мають розглядатися як такі. Адже у міжнародно-правовій практиці визнається необхідність прийняття особливих і конкретних заходів для захисту певних груп, щоб гарантувати їм повне і рівноправне здійснення їх прав людини та основних свобод. Використання особливих заходів, по суті, є основним компонентом реалізації права на недискримінацію.

У законодавстві Європейського Союзу, зокрема у двох "антидискримінаційних" директивах 2000 року, йдеться про позитивні дії (*positive action*) як засіб ефективного запобігання прямій чи непрямій дискримінації. У прийнятих пізніше документах ЄС, крім пояснення, чому звичайні правові норми, що забороняють дискримінацію, у багатьох випадках є недостатніми для забезпечення справжньої ефективної рівності, зазначено, що "позитивні дії" не є тотожними "позитивній дискримінації".

*У статті 2.2 Міжнародної Конвенції ООН про заборону всіх форм расової дискримінації зазначено, що ратифікація цієї Конвенції може вимагати від держав застосування програм "заходів підсиленої підтримки" (affirmative action) для подолання системної дискримінації. (Конвенція набуло чинності 4 січня 1969 року, її ратифікували 173 країни-члени ООН). Комітет з прав людини ООН також підкреслює, що забезпечення "принципу рівності інколи вимагає від держави запроваджувати заходи підсиленої підтримки для того, щоб зменшити або усунути умови, які спричиняють або допомагають зберігати дискримінацію, заборонену Конвенцією... Такі заходи передбачають створення преференційного режиму для певної частини населення в окремих сферах...".*

Застосування заходів підсиленої підтримки ("позитивної дії"), спрямованих на певні вразливі групи меншин, не тільки не порушує основних принципів демократії, а навпаки, є засобом досягнення справжньої, реальної, ефективної рівності всіх членів суспільства.

*"Доводи на користь особливих заходів, які можуть забезпечити участь меншин у роботі державних органів, засновані на тому факті, що з огляду на свою невелику чисельність меншини практично ніколи не можуть зумовити результати прийняття рішень у рамках мажоритарної демократії"<sup>19</sup>.*

У статті 5.20 Директиви ЄС 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про забезпечення виконання принципу рівності осіб незалежно від расової чи етнічної приналежності<sup>21</sup> стверджується, що позитивні дії (*positive action*) потрібно застосовувати "з метою забезпечення повної рівності на практиці, принцип рівності не повинен перешкоджати будь-якій державі-учасниці зберігати або вживати певні заходи для запобігання або компенсації за збитки, пов'язані з расовою або етнічною приналежністю".

<sup>19</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3

<sup>20</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:html>.

<sup>21</sup> Там само.

## III. Забезпечення прав меншин на ефективну участь

### 1. Огляд міжнародних документів

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

#### *Система актів ООН*

Право всіх осіб брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, а також голосувати і бути обраними на справжніх періодичних виборах, встановлено у **статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права**<sup>22</sup> від 16.12.1966 року (**International Covenant on Civil and Political Rights**). Відповідне положення міститься також у статті 21 Загальної декларації прав людини, в якій зауважено, що "кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників".

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

У 1996 році Комітет з прав людини ООН (*Human Rights Committee*) витлумачив ведення державних справ як здійснення повноважень у законодавчій, виконавчій та адміністративній гілках влади, – праві на участь, представництві меншин. На думку Комітету, це положення охоплює всі аспекти державного управління, включаючи розроблення і здійснення політики на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Крім того, громадяни можуть брати безпосередню і опосередковану участь у веденні державних справ. Зокрема, у 1996 році було ухвалено зауваження загального порядку № 25 (57) за статтею 25, в якому зазначалося: - Хоча в положеннях Пакту і не міститься вимоги про введення будь-якої певної виборчої системи, кожна система, яка діє в державі-учасниці, має відповідати правам, закріпленим у статті 25, та гарантувати і забезпечувати вільне волевиявлення виборців. Необхідно застосовувати принцип "одна людина – один голос" і в рамках будь-якої прийнятої в державі виборчої системи забезпечити однакову вагу голосів усіх виборців.

*Стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966) визначає право і можливість без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби*<sup>23</sup>.

*Порядок визначення меж виборчих дільниць і метод обліку чисельності виборців не повинні суперечити їх фактичному розподілу, не мають призводити до дискримінації щодо будь-якої*

<sup>22</sup> Див. статті 2 і 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043). Учасниками Пакту станом на початок 2009 року є 163 країни, включаючи й Україну.

<sup>23</sup> Там само.

групи населення, позбавлення громадян права вільно обирати своїх представників або його необґрунтованого обмеження<sup>24</sup>.

Питання забезпечення прав меншин на участь неможливо розглядати без заборони та реагування на факти та прояви дискримінації. У статті 5 **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 20 грудня 1965 року<sup>25</sup> (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)** йдеться про однозначну заборону всіх форм расової дискримінації і гарантовано рівноправність щодо здійснення політичних прав, серед яких виборчі права: "...зокрема права брати участь у виборах – голосувати і виставляти свою кандидатуру – на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною, так само як і в керівництві державними справами на будь-якому рівні, а також права рівного доступу до державної служби".

**Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року<sup>26</sup> (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)** зобов'язує держави вживати всіх відповідних заходів з ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному і громадському житті країни (стаття 7).

Право на ефективну участь також визнається в положеннях регіональних договорів з прав людини. Це такі документи, як **Африканська хартія прав людини і народів, Протокол до Африканської хартії прав людини і народів**. У регіональних договорах з прав людини також містяться аналогічні положення про заборону дискримінації.

У статті 2 **Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин<sup>27</sup>, прийнятій 18 грудня 1992 року Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № A/RES/47/135 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)**, передбачено, що "особи, що належать до меншин, мають право активної участі в культурному, релігійному, громадському, економічному та державному житті". У преамбулі Декларації викладено основні засади та напрями діяльності ООН у сфері захисту прав меншин. Зокрема, наголошується:

– формуючи політику щодо прав меншин, Організація Об'єднаних Націй домагається реалізації принципів, зафіксованих у міжнародних документах загального й регіонального рівнів, а також в угодах, укладених між окремими державами – членами ООН;

– постійне заохочення і здійснення прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин як невід'ємної частини розвитку суспільства загалом і в демо-

*Держави-сторони вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах з чоловіками право:*

*a) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів;*

*b) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління;*

*c) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни.*

**Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року**

<sup>24</sup> Прецедентные дела Комитета по правам человека. Участие в государственных делах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rhrcases-participationinstataffairs.html>.

<sup>25</sup> Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105).

<sup>26</sup> Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_207)

<sup>27</sup> Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Прийнято резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_318](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_318).

кратичних межах на основі верховенства закону, сприяє зміцненню дружби та співробітництва між народами й державами;

– міжнародні документи з питань прав людини стосовно прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, мають дедалі ефективніше впроваджуватися в життя.

У системі структур ООН передбачено функціонування відповідних експертних комітетів з питань моніторингу за виконанням положень пактів, конвенцій та розгляду скарг фізичних осіб щодо порушень їх прав, до складу яких, залежно від конкретної угоди (інструменту), входять від 10 до 23 експертів у сфері захисту прав людини. *Комітет з прав людини ООН (Human Rights Committee)*<sup>28</sup>, *Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights)*<sup>29</sup>, *Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination)*<sup>30</sup>, *Комітет ООН з ліквідації дискримінації жінок (UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women)*, *Комітет ООН проти катувань (UN Committee against Torture)*<sup>31</sup>, *Комітет ООН з прав дитини (UN Committee on the Rights of the Child)*<sup>32</sup>, які керуються у своїй діяльності відповідними документами ООН.

Питання забезпечення прав меншин, моніторингу ситуації також перебувають у сфері компетенції відповідних комітетів. *Функціонує Форум ООН з питань меншин (UN Forum on Minority Issues)*<sup>33</sup>, введено посаду незалежного експерта з питань меншин (*Independent Expert on minority issues*)<sup>34</sup>. Серед його (її) повноважень, зокрема, такі:

- (А) сприяння здійсненню Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, у тому числі шляхом проведення консультацій з урядами, беручи до уваги існуючі міжнародні стандарти і національне законодавство стосовно меншин;
- (Б) виявляє передовий досвід і можливості для технічного співробітництва з Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини на прохання урядів;
- (В) враховує гендерні аспекти у своїй роботі.

Критерієм для моніторингу та оцінки забезпечення прав меншин у контексті участі, визначення фактів дискримінації слугують пакти та конвенції, у тому числі й ті, положення яких безпосередньо можуть стосуватися питання забезпечення участі.

<sup>28</sup> Human Rights Committee <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc>.

<sup>29</sup> UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination Committee on Economic, Social and Cultural Rights <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr>.

<sup>30</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm>.

<sup>31</sup> UN Committee against Torture <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat>.

<sup>32</sup> UN Committee on the Rights of the Child <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc>.

<sup>33</sup> UN Forum on Minority Issues <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>.

<sup>34</sup> Independent Expert on minority issues //

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx>. Мандат незалежного експерта з питань меншин затверджено резолюцією 2005/79 Комісії з прав людини 21 квітня 2005 року; згодом продовжений Радою з прав людини в її резолюції № 7/6 від 27 березня 2008 року і № 16/6 від 24 березня 2011 року.

## Правова база Ради Європи

Проблеми захисту прав національних меншин посіли провідне місце й у діяльності інститутів Рада Європи. В останні роки захист меншин (знову) став одним з основних центрів уваги європейського публічного права.

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

Міжурядове співробітництво з питань захисту прав національних меншин під егідою Ради Європи (Intergovernmental Cooperation) відбувається в рамках функціонування Комітету експертів з питань захисту національних меншин<sup>35</sup>. До складу цього міжурядового комітету, створеного у 2005 році Комітетом міністрів Ради Європи, входять експерти з питань захисту прав національних меншин.

Головним його завданням є організація належних передумов для міжнародного обміну думками, досвідом та інформацією у сфері забезпечення прав національних меншин, що проживають у регіоні, між представниками країн-членів Ради Європи, неурядовими організаціями та іншими структурами, пов'язаними з цим питанням. Особливу роль у європейському регіональному механізмі забезпечення та захисту прав національних меншин також відіграє діяльність Комісара з прав людини Ради Європи (The Commissioner for Human Rights), що є незалежним експертом у структурі Ради Європи. Цю посаду було створено на основі положень затвердженої Комітетом міністрів Ради Європи резолюції № (99) 50 від 7 травня 1999 року.

Одним із важливих документів стала Рамкова конвенція про захист національних меншин<sup>35</sup>. Її головний зміст – забезпечити в країнах-членах та інших державах ефективний захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин. Стосовно забезпечення ефективної участі меншин у статті 15 цієї Конвенції зазначається, що "сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються".

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)* була створена Радою Європи у 1993 році на саміті глав країн Ради Європи. Вона є незалежним контролюючим органом з прав людини, який спеціалізується на питаннях щодо расизму та нетерпимості. До складу Комісії входять незалежні та неупереджені члени, яких призначають виходячи з їхніх моральних якостей та визнаного досвіду у розгляді питань, пов'язаних із расизмом, ксенофобією, антисемітизмом та нетерпимістю. У рамках своєї статутної діяльності Комісія проводить моніторингову роботу "від країни до країни", яка передбачає аналіз ситуації в кожній з держав-членів щодо расизму та нетерпимості, подає пропозиції і рекомендації для вирішення виявлених проблем.

Європейська Комісія за демократію через право, більш відома за назвою міста, де вона збирається, тобто Венеціанська Комісія, була утворена невдовзі після падіння Берлінської стіни в 1990 році. Вона відіграла ключову роль у прийнятті східноєвропейськими країнами конституцій, які відповідають стандартам європейської конституційної спадщини. З моменту започаткування діяльності Венеціанської Комісії питання захисту прав меншин є одним з пріоритетних напрямів її роботи. Сьогодні вона відіграє унікальну і важливу роль у врегулюванні та запобіганні конфліктів шляхом розробки норм та рекомендацій в конституційній сфері.

<sup>35</sup> Рамкова конвенція про захист національних меншин / Framework Convention for the Protection of National Minorities // <http://www.coe.int/minorities>. Страсбург, 1 лютого 1995 року.

<sup>36</sup> Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities // [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6\\_Resources/DH-MIN\\_WorkingDocuments\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/DH-MIN_WorkingDocuments_en.asp).

## Окремі питання правових та політичних стандартів: документи ОБСЄ

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

- права людини не обмежуються недискримінаційним ставленням до осіб, а передбачають також колективне наділення етнічних меншин освітніми, соціальними та політичними правами;
- питання, що стосуються національних меншин, не є суто внутрішньою справою відповідних держав, а отже, можуть бути предметом легітимного втручання міжнародних організацій.

Паризька хартія для нової Європи<sup>37</sup>, ухвалена на Конференції ОБСЄ у листопаді 1990 року, включила права національних меншин до числа восьми пріоритетів на майбутнє для континенту.

У Документі Копенгагенської наради з питань людського виміру НБСЄ<sup>38</sup> від 29 червня 1990 року правам меншин присвячено окрему главу, в якій зазначається, що представники меншин мають право вільно користуватися своєю рідною мовою в приватному житті та публічно, уперше порушено питання про їхні політичні права. Зокрема, сказано: "Держави-учасниці будуть поважати право осіб, які належать до національних меншин, на ефективну участь у державних справах, включаючи участь у справах, які стосуються захисту і заохочення самотності таких меншин".

У декларації Стамбульської зустрічі ОБСЄ на вищому рівні так само декларувався "твердий намір забезпечити, щоб закони та політичні установки передбачали повну повагу прав осіб, що належать до національних меншин,... а також їхнього права брати участь у житті суспільства"<sup>39</sup>.

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

ВКНМ є "інструментом запобігання конфліктам на максимально ранній стадії"<sup>40</sup>. Головними функціями ВКНМ є: стримування подібних протиріч і сприяння їх деескалації; інформування керівних органів ОБСЄ, якщо ці протиріччя переходять межу, за якою можливості ВКНМ обмежуються; аналіз та визначення причин можливих конфліктів поза сферою виключно міжетнічних відносин, які можуть мати соціально-економічні та соціокультурні виміри. Од-

<sup>37</sup> Парижская Хартия для новой Европы: новая эра демократии, мира и единства / Париж, 19-21 ноября 1990 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/node/39520>.

<sup>38</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят 29 июня 1990 г. 35 государствами-участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>.

<sup>39</sup> Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне, SUM.DOC/2/99, 19 ноября 1999 года.

<sup>40</sup> CSCE Helsinki Document. 1992: The Challenges of Change, Section II, CSCE High Commissioner on National Minorities, para 3. //The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993. /Ed. by A. Bloed – Dordrecht 1993. – P. 716

ним із механізмів діяльності ВКНМ є залучення до запобігання конфліктам посередника, що може співпрацювати з недержавними організаціями, втручатися в ситуацію на ранніх стадіях можливого конфлікту. У Мандаті ВКНМ передбачено принципи незалежності, конфіденційності та безсторонності цієї інституції під час виконання функцій модератора. З боку ВКНМ визначено низку питань і тем, що стосуються меншин. Серед них – питання освіти для представників меншин і проблема використання мов меншин, що має велике значення для збереження й розвитку самобутності осіб, які належать до національних меншин. Іншими важливими питаннями є ефективна участь національних меншин в управлінні державою, використання мов меншин як засобу комунікації в телерадіомовленні.

З метою максимально широкого застосування на практиці Лундських рекомендацій у 2001 році Бюро з демократичних інститутів і прав людини запропонувало на основі чотирьох з їх числа розробити власні практичні рекомендації, які мали на меті:

- забезпечити ефективну участь національних меншин в органах державного управління шляхом збільшення їх представництва в цих органах;
- надати всім учасникам інформацію:
  - про можливі варіанти, що є в розпорядженні кожної держави при використанні Лундських рекомендацій;
  - про переваги та недоліки різних варіантів;
  - про способи використання конституційних, законодавчих та інституційних можливостей, рекомендованих для реалізації обраних варіантів;
- надати сприяння державам-учасницям ОБСЄ та Бюро з демократичних інститутів і прав людини у забезпеченні однакового застосування в практичному житті кожної країни тих стандартів, на базі яких були розроблені Лундські рекомендації<sup>41</sup>.

*Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у громадському житті 1999 року визначають, що держави повинні гарантувати право осіб, які належать до національних меншин, на участь у державних справах, включаючи право голосу та право балотуватися на виборні посади на недискримінаційній основі.*

*У документі йдеться про те, що особи, які належать до національних меншин, мають право на повагу, розвиток і виявлення своїх особливостей, тобто наділяються правом вільно виражати, зберігати й розвивати свою етнічну, культурну та мовну самобутність, вони мають право на батьківщину як невід'ємну складову своєї етнічної самобутності та розвитку, що передбачає право на охорону території, традиційно заселеної національною меншиною, та на збереження умов свого життя. Також передбачено, що державам необхідно вживати належні заходи щодо розширення участі національних меншин у суспільно-політичному житті на регіональному та місцевому рівнях, забезпечувати прийняття структурами регіональних і місцевих органів управління таких рішень, які були б доступними для населення. Рекомендується, щоб у рамках національного законодавства держави організовували консультативні органи, які можуть виступати каналом комунікації між державною владою та національними меншинами. Ці органи можуть мати спеціалізовані комітети з питань забезпечення житлом, щодо земельних питань, а також освіти, мови та культури тощо.*

*Лундські рекомендації пропонують закріплення положень, відповідно до яких держава повинна надати меншинам доступ до реальних важелів впливу на рівні центральної влади, а за потреби забезпечити й спеціальні механізми. Ці механізми можуть включати: спеціальні форми представництва національних меншин; закріплення за національними меншинами офіційної або неофіційної квоти місць у Кабінеті Міністрів; забезпечення інтересів меншин, наприклад, шляхом введення посад, компетенція яких дозволяє справляти вплив на врегулювання справ національних меншин; ужиття спеціальних заходів для залучення представників національних меншин до роботи в державних органах.*

<sup>41</sup> Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (Варшава, январь 2001).



## Правова база Європейського Союзу

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

Acquis communautaire Євросоюзу впроваджує більш правові та інституційні зобов'язання щодо своїх членів. Так, затвердження Директиви Ради Європейського Союзу про забезпечення виконання принципу рівності осіб незалежно від расової чи етнічної приналежності<sup>42</sup> засвідчило обов'язковість застосування правових механізмів у країнах-членах ЄС з формування та реалізації дієвої політики щодо підтримки та стимулювання участі національних та етнічних меншин у суспільному житті, в тому числі політиці, яка зрівнює шанси осіб, які належать до меншин, на ринку праці і в публічній діяльності.

## 2. Виборча практика, виборчі системи

Питаннями участі меншин у виборах та їхнього представництва цікавляться міжнародні інститути, неурядові установи.

Виборче право і виборчий процес безпосередньо пов'язані з політичною сферою функціонування держави і громадянського суспільства. Установлення різновидів виборчої системи відбувається внаслідок попереднього суспільно-політичного розвитку країни, традицій, політичної культури, розстановки політичних сил.

У "Кодексі належної практики у виборчих справах" (2002)<sup>43</sup> констатується, що виборча спадщина Європи спирається на п'ять засад виборчого права: *загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність*. Рівність виборчих прав включає в себе питання забезпечення участі меншин, жінок, а серед параметрів рівності присутні такі складові як:

- рівність прав при голосуванні: кожен виборець має, в принципі, один голос;
- рівноправність голосів: місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами;
- рівність можливостей: всім партіям і кандидатам мають бути гарантовані рівні можливості, що має на увазі безсторонне ставлення органів державної влади);
- рівність і національні меншини: має бути дозволена діяльність партій, що представляють національні меншини; рівності виборчих прав, у принципі, не суперечить встановлення спеціальних норм, що гарантують національним меншинам певну квоту місць або винятки зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного бар'єра); жоден з кандидатів або виборців не зобов'язаний розкривати своєї належності до національних меншин;
- рівність і паритет статей: правові норми, що встановлюють мінімальний відсоток осіб одної

<sup>42</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026, Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en.html>.

<sup>43</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року), Європейська комісія за демократію через право, CDL-AD(2002)023rev, [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf).

або іншої статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципів рівності виборчих прав, якщо вони спираються на положення Конституції.

Так, у *Рекомендаціях Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі*<sup>44</sup> (січень 2001) констатується, що організація політичних інститутів і, зокрема, виборчої системи відіграє важливу роль у вирішенні конфліктів та забезпеченні їх мирного результату, оскільки вона спрямовує в бік ефективної участі у суспільному житті такі інтереси, які могли б у іншій ситуації сприяти розпалюванню конфлікту. Це особливо правильно для товариств, в яких наявні конкуруючі етнічні угруповання. Якщо виборча система не відповідає реальним потребам суспільства та його соціальних структур, вона може не тільки зумовити політичні та адміністративні проблеми, а й стати причиною конфлікту.

Проте завжди слід усвідомлювати, що виборча система сама по собі не здатна вирішувати питання представництва меншин, потенційний етнічний конфлікт чи конфлікт між різними суспільними групами, але має розглядатися як один із багатьох взаємодіючих механізмів, які разом слугуватимуть задоволенню інтересів національних меншин і забезпечуватимуть їх ефективну участь.

Щодо вибору певної виборчої системи, то міжнародне право також не передбачає конкретного рішення, проте *"система повинна відповідати правам, закріплені у статті 25 [Пакту], і гарантувати та забезпечувати вільне волевиявлення виборців"*<sup>45</sup>.

*Використовується практика незастосування виборчих бар'єрів, де компактно проживають національні меншини: Литва (загальний бар'єр на виборах становить 4%, однак для представників нацменшин він може бути знижений), Німеччина (на парламентських та місцевих виборах в окремих землях, наприклад, у Гессені), Польща (на парламентських і місцевих виборах до нацменшин не застосовується 5-відсотковий бар'єр).*

Є чимало систем політичних та правових механізмів, які можуть вирішити питання забезпечення представництва меншин, але єдиних рецептів не існує. Різні форми виборчих систем можуть вплинути на питання ефективної участі меншин та представлення у виборчих органах певних сегментів суспільства.

Наприклад, реєстрація, що прив'язує міноритарні групи до спеціальних районів, може охоплювати менше людей, ніж реєстрація для більшої регіональної або національної виборчої системи. Перед жінками з різних прошарків суспільства постають певні перешкоди в голосуванні, але жінки з міноритарних суспільств мають долати ще більше бар'єрів під час голосування та балотування на посаду. Отже, "деякі виборчі системи можуть полегшити ці складнощі, тоді як інші можуть навіть загострити їх"<sup>46</sup>.

Під час електоральних процесів відбувається взаємодія виборчої системи та правової основи для виборів. У контексті забезпечення прав меншин на участь питання "Хто може голосувати?" одночасно є правовим та практичним, адже навіть якщо національним та етнічним меншинам в окремих правових політичних системах надаються виборчі права наряду з іншими громадянами, їм можуть не дати ними скористатися в результаті регіональної дискримінації, залякування або насильства.

<sup>44</sup> Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (Варшава, січень 2001 року).

<sup>45</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>46</sup> A. Reynolds, Electoral Systems and the Protection of Minorities, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 30.

Різновиди виборчих систем можуть і повинні оцінюватися на основі їх політичної ефективності та "виборчої справедливості".

Парламентські виборчі системи можуть бути оцінені в контексті питань представництва та пошуків адекватності вирішення проблем за такими питаннями:

- Чи сприяє виборча система формуванню працездатного уряду?
- Чи забезпечує вона справедливе представництво?
- Чи поважають належним чином права меншин?
- Чи несуть обрані депутати відповідальність перед своїми виборцями?<sup>47</sup>

В аспекті оптимізації участі меншин у виборчому процесі можна виділити такі складові, пов'язані з модифікаціями партійної системи, програмними маніфестаціями партій, розподілом виборчих округів.

– Спрощення вимог щодо реєстрації політичних партій може сприяти створенню нових партій, програми яких присвячено питанням меншини. Меншини також стикаються з труднощами під час участі в партіях більшості. Навіть якщо в їхніх програмах порушуються питання меншин, партії більшості можуть не зазначити як пріоритетні пункти свої більш детальні порядки денні або ж випустити із сфери уваги нагальні для громад меншини питання. У деяких типах виборчих систем або політичних структур політичних партій вигідно отримати підтримку широкого кола виборців або ж вони зобов'язані заручитися такою підтримкою; зважаючи на це, в основних партій можуть з'являтися стимули для врахування інтересів меншості та/або відбору кандидатів від меншин з метою підвищення своєї популярності. Основні політичні партії також можуть мати внутрішні програми розширення різноманіття в цілях сприяння зростанню кількості політиків і діячів з числа меншин.

Виборчі системи – це тільки інструменти електорату. Вони є механізмом для вибору тих, хто прийматиме рішення в умовах, коли суспільство стало занадто великим для участі кожного громадянина в ухваленні рішень, що стосуватимуться всієї громади. Ще однією важливою функцією виборчої системи є її здатність виступати засобом, через який громадяни контролюватимуть діяльність своїх обранців<sup>48</sup>.

– У рамках виборчої системи, за умовами якої партії повинні представляти список кандидатів на вибори, на відміну від системи одномандатних округів, може бути висунута вимога щодо змішаного етнічного складу кандидатів або включення до списку мінімальної кількості кандидатів від меншин. Можуть також застосовуватися інші особливі заходи, зокрема для сприяння участі у виборах жінок-кандидатів.

– Політична участь за посередництвом політичних партій може передбачати роботу на основі союзу партій, чиї програми присвячені питанням меншини, та основних партій. Наприклад, представники меншості можуть вступати в коаліції з іншими партіями – як партіями меншини, так і основними партіями. Склад інших партій може підвищити їх вплив, наприклад, якщо вони забезпечують рівновагу щодо інших партій. Навіть у випадках, коли їх чисельність не гарантує цього, правляча

У деяких країнах застосовується практика включення представників національних меншин до партійних списків (Австрія, Бельгія, Фінляндія, Німеччина (частково), Греція, Італія (в області Фріулі–Венеція–Джулія), Латвія, Литва, Польща, Словаччина).

<sup>47</sup> Шведа Ю. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010.

<sup>48</sup> Reynolds, Electoral Systems and the Protection of Minorities, Minority Rights Group International, 2006.

**партія може прийняти рішення про включення на добровільній основі представників меншини до складу уряду<sup>49</sup>.**

**– Виборчі округи (їх кількість, розмір і форма, величина) можуть бути розроблені з метою збільшення участі меншин в процесі ухвалення рішень<sup>50</sup>.**

Під час змін, реформування виборчих систем слід також усвідомлювати загальний рівень забезпечення прав меншин, різних груп меншин та можливості дійсної реалізації задекларованих прав, наявність вираженої чи прихованої (непрямої) дискримінації. У світі прояви дискримінації<sup>51</sup> є основною причиною повсюдної маргіналізації меншин у суспільствах, що є перешкодою для ефективної участі меншин. Дискримінація, яка перешкоджає політичній участі меншин, може виявлятися, серед іншого, у таких формах:

- у типі виборчої системи (негативно позначається на представленості меншини);
- у наявності політичних партій, ворожих щодо питань меншин і членства їх представників;
- у поширених забобонах серед виборців, які налаштовані проти партій, готових приймати до свого складу кандидатів від меншин або порушувати питання меншин;
- у засобах масової інформації, вороже налаштованих до проблематики меншин та їх участі;
- високі виборчі пороги, як правило, несприятливо позначаються на шансах меншин домогтися політичної участі і можуть являти собою непряму дискримінацію. Вимоги щодо реєстрації політичних партій можуть невиправдано і непропорційно обмежувати можливість осіб, які належать до меншин, здійснювати свою право на свободу зборів і асоціації;
- встановлення меж виборчих дільниць може привести до спотворення фактичного розподілу голосів, що зумовлює дискримінацію певної групи населення або веде до фальсифікації результатів.

У деяких країнах можна створювати регіональні партії, які представляють інтереси національних меншин (Австрія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія (партії, які представляють німецьку меншину, і місцеві партії Гренландії та Фарерських островів), Естонія (3 партії, які представляють російську нацменшину), Іспанія (партії в Каталонії та Країні Басків), Італія (такі партії діють у трьох регіонах, де компактно проживають нацменшини).

Від держав вимагається гарантувати особам, які належать до національних меншин, право на їх участь у житті держави, це має бути закріплено в конституції. Проте експерти, аналізуючи різні практики та нормативно-правові документи, зазначають, що в реальності одних конституційних положень про участь меншин недостатньо для забезпечення ефективної участі. Необхідні конкретні закони і стратегії, що передбачають виконання конституційних принципів, "потрібно стежити за виконанням останніх і забезпечувати участь меншин при їх формуванні, виконанні та контролі"<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Наводиться за: Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3

<sup>50</sup> Strasbourg, 6 March 2007 CDL-MIN(2007)001 Or. Engl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Vademecum of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of Minorities.

<sup>51</sup> Дискримінацію ми розуміємо тут у дефініції, наведеній в Директиві ЄС 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 р. про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расової або етнічної приналежності. Так, "пряма дискримінація має місце, якщо з однією особою поводяться, поводитися або будуть поводитися гірше, ніж з іншими в порівняльній ситуації на основі расової або етнічної приналежності; (b) непряма дискримінація має місце, якщо очевидно нейтральні умова, критерій або практика поставили б особи певної расової або етнічної приналежності в особливо незручне становище порівняно з іншими особами, якщо тільки ці умова, критерій або практика об'єктивно не виправдані законною метою, і засоби досягнення цієї мети не є адекватними та необхідними".

<sup>52</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

Участь тих, хто належить до національних меншин, у публічному житті через виборні посади залежить не стільки від застосування норм, призначених спеціально для меншин, скільки від застосування загальних норм виборчого законодавства, покликаних, якщо потрібно, підвищити шанси "успіху кандидатів від таких меншин".

➤ **Реформування виборчих систем: участь національних меншин**

Як свідчать результати досліджень виборчих систем, протягом останніх 25 років спостерігається інтенсифікація реформування виборчих систем у старих та нових демократіях. Варто усвідомлювати, що найчастіше представництво меншин не є вирішальним фактором у виборі, який робиться при прийнятті чи навіть практичному запровадженні виборчої системи<sup>54</sup>, і можливість адекватного представництва меншин у виборних органах влади є питанням загальної демократичності норм законодавства стосовно виборів та їхнього впровадження.

*Нові виборчі системи, запроваджені з найкращими намірами, не завжди спроможні принести мир та стабільність. Конституція Фіджі 1997 року – це гарний приклад того, як з найкращими намірами конституційні важелі були застосовані таким чином, що послабили позитивний вплив виборчих систем та зробили внесок у швидкий занепад демократичного порядку. Законодавство Фіджі додало до структури, запропонованої Комісією, велику виконавчу коаліцію, а це означало, що всім партіям, які отримали більше 10% голосів, будуть запропоновані місця в кабінеті. Але урядове рішення все одно мало прийматися більшістю, меншини не мали права вето вати законодавчі питання, навіть якщо вони стосувалися їхніх прав та потреб. На виборах 1999 року партія, до якої входили індуци, сформувала більшість, заручившись підтримкою двох поміркованих партій корінних мешканців. Новий уряд під керівництвом індуського прем'єр-міністра Махенда Чолдрі виявляв нетерпимість до великих груп корінного фіджійського населення, яке таємно підтримало переворот, організований корінним фіджійцем Джорджем Спейтом рік по тому. Нові вибори 2001 року відновили владу корінних полінезійців і меланезійців, та демократія успішно перейшла на бік етнічної більшості<sup>53</sup>.*

Проте ще в 1967 році видатний економіст та нобелівський лауреат Артур Льюїс заявляв про невідповідності Вестмінстерської мажоритарної демократії (де переможець отримує все) та незрілих демократій (тоді йшлося про постколоніальні держави Африки). Відтоді первинна модель системи в різноманітних суспільствах, базуючись на реальності досягнутих угод, завжди включала певний ступінь розподілу державної влади де-юре між більшістю та меншістю<sup>55</sup>, тобто більшістю та групами меншин.

Загалом реформування електоральних систем відбувається доволі інтенсивно.

*Наприклад, Японія замість системи голосування без права переходу одного голосу на користь іншого кандидата обрала в 1993 році паралельну систему; Нова Зеландія зробила сміливий крок, перейшовши від системи з простою більшістю голосів до змішаної пропорційної системи перед виборами 1996 року; голосування в Італії також відбувалося за подібною системою, де від списку ПП відмовилися на початку 1990-х<sup>56</sup>. Перехідні демократії світу та-*

<sup>53</sup> A. Reynolds, Electoral Systems and the Protection of Minorities, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 20.

<sup>54</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права / Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – К., 2009.

<sup>55</sup> За останнє десятиріччя однозначний поділ влади став звичною річчю при укладанні демократичних мирових угод. Найяскравіший приклад цього – тимчасова Конституція Південної Африки 1994-1999 років, Дейтонські угоди Боснії, Конституція Фіджі кінця 1990-х років, Північно-Ірландська угода Страсної п'ятниці, Уряди національної єдності в Сіера-Леоне та Ліберії наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років, Перехідний адміністративний закон Іраку у 2004-2005 роках та Суданська згода 2005 року. Афганістан без значних та укорінених положень про поділ влади є сучасним виключенням з цієї структурної тенденції.

<sup>56</sup> Див.: A. Reynolds, Electoral Systems and the Protection of Minorities, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 25-26.

кож вдавалися до відповідних реформувань, вирішуючи різні питання, в тому числі й пост-конфліктні проблеми. Фуджі перейшли від системи простої більшості голосів до поєднання альтернативного голосування з комунальними списками; Таїланд після застосування голосування блоком обрав паралельну систему з ПП; Еквадор замість прямого списку ПП почав використовувати паралельну систему зі списками та голосування блоком. Виборчі системи стали невід'ємною частиною забезпечення прав меншин у розділених типах суспільства, тому що вони є найпростішим способом забезпечення доступу меншин до основних органів законодавчої влади, що формує засади для підписання угод про розподіл владних повноважень.

Вибір системи може спричинити різні результати для одного й того ж числа голосів. Наприклад, виборча система, що базується на округах, може часто призводити до інших результатів, ніж система суто пропорційного представництва. За певних обставин ця різниця в результатах означає для партії набуття або втрату влади. Це може також визначити різний рівень представництва для партій, особливо для тих, які виражають інтереси меншин.

Водночас, якщо суспільство не має єдності, якщо етнічні спільноти відмовляються співіснувати в рамках одного суспільства, якщо еліти не хочуть чи не можуть співпрацювати, то за жодного типу виборчої системи не буде стабільного й представницького поствиборчого політичного процесу.

Поруч з вище перерахованим в окремих випадках виборчі реформи подекуди надавали відповідь на запитання "як контролювати етнічну неоднорідність, чи в гіперрозрізненому середовищі (Папуа Нова Гвінея, Соломонові острови, Вануату) або там, де є дво- чи три-полярні території, на яких дві чи три значні етнічні групи змагаються за політичну владу (корінні мешканці Фіджі та індо-фіджанці; аборигени та білі поселенці або їх нащадки в Новій Каледонії)<sup>58</sup>.

Британський дослідник А. Рейнольдс виділяє декілька основних причин, які можуть обумовлювати необхідність реформування виборчих систем, особливо в контексті забезпечення представництва різних груп, груп меншин, вирішення питань представництва в "роз'єднаних суспільствах"<sup>57</sup>, конфліктної превенції чи врегулювання конфліктів:

- 1) бажання збільшити географічне представництво міст і селищ та підвищити відповідальність і звітність індивідуальних представників у системах списків ПП (наприклад, в Індонезії та Південній Африці);
- 2) незручності, закладені в системах з простою більшістю голосів та голосування блоком, результатом яких можуть стати аномалії щодо співвідношення відсотків відданих голосів до кількості отриманих крісел (наприклад, у Лесото та Монголії);
- 3) бажання правлячої еліти зменшити партійне подрібнення в нестабільних політичних системах (наприклад, в Італії та Росії);
- 4) надія сприяти міжетнічному примиренню в розрізненому суспільстві (наприклад, Боснія та Фіджі);
- 5) сподівання на те, що виборчі системи повинні включати більше громад меншин та краще їх репрезентувати; саме ці аргументи стали чинником реформування виборчої системи в Новій Зеландії та планування подібних змін у Британії, Канаді та США.

<sup>57</sup> Під "роз'єднаними суспільствами" ми розуміємо суспільства, розколоті етнічно, культурно чи соціально, за ознаками мови чи за соціальними складовими. Див.: Лейпхарт А. Конституційний дизайн для расколотых обществ / А. Лейпхарт. – Х. : Ойкумена, НІСД. – 2009. – Вип. 6. – С. 165.

<sup>58</sup> Fraenkel, J. and Grofman, B., 'Introduction – political culture, representation and electoral systems in the Pacific Islands', Commonwealth and Comparative Politics, vol. 43, no. 3, 2005, p. 264.

За спостереженнями експертів, пов'язування політичної участі виключно з етнічним походженням вимогою, відповідно до якої кандидати на виборах мають бути членами певних етнічних груп, а виборцям, які належать до певних етнічних груп, дозволяється голосувати тільки за кандидатів від своїх груп, може завдати шкоду ефективній участі меншин у політичному житті.

Отже, намагаючись спланувати, оновити або змінити систему, потрібно обирати моделі з огляду на ситуацію, щоб це влаштувало кожному окрему національну групу громадян, адже "що добре працює у Франції, може не підходити для, скажімо, Маурітіуса. Вибори на кшталт Вестмінстерських, де переможець отримує все, можуть виявитися небезпечними в новій багатопартійній державі, наприклад у Конго. Навіть у зрілих консолідованих демократіях виборчі системи – це повсякденна річ, а їхнє реформування та інновація завжди у порядку денному", – зазначає Ендрю Рейнольдс, якій досліджував питання забезпечення національних меншин у процесі виборів у світовій практиці<sup>59</sup>.

*Перші кроки до впровадження пропорційного представництва були зроблені в найбільш гетерогенних (в етнічному відношенні) європейських країнах. Ще у 1855 році пропорційну виборчу систему запровадила Данія, у 1888-му – Сербія, у 1899 році – Бельгія, а у 1891 році вона була використана на виборах до Установчих зборів Швейцарії. У 1905 році цю систему обрала Моравія, а через рік – Фінляндія. Запровадження тут елементів представництва меншин стало необхідним кроком у стратегії національної консолідації. У країнах з різними мовами і релігіями мажоритарна виборча система могла б загрожувати існуванню системи політичної. Згодом вимоги пропорційного представництва почали висувати більш гомогенні в культурному плані держави.*

Проте існує поширена думка, що в контексті забезпечення найповнішого представництва груп меншин, за винятком випадків, коли чисельність меншини становить більшість у виборчому окрузі, вибори представників партій, створюваних меншістю, найімовірніше виявляться успішними в рамках системи пропорційного представництва, за якої враховується кумулятивна кількість голосів меншин<sup>60</sup>.

### ➤ *Типологія виборчих систем*<sup>61</sup>

- **Альтернативне голосування (АГ) *Alternative Vote (AV)*** – рейтингове голосування в одномандатних виборчих округах. Виборці визначають послідовність кандидатів за допомогою чисел. Якщо жоден кандидат не отримає абсолютну більшість голосів (тобто 50% + 1), голоси переходять від кандидатів, що програли, і це триває доти, поки один із кандидатів набере більше 50 відсотків голосів.
- **Голосування блоком (ГБ) *Block Vote (BV)*** – голосування відносною більшістю голосів у багатомандатних виборчих округах. Виборці мають стільки голосів, скільки кандидатів має бути обрано. Таким чином, якщо треба обрати 4 членів парламенту, кожен виборець має 4 голоси. Проходять ті кандидати, які наберуть найбільше голосів.
- **Проста більшість голосів (ПБГ) *First Past the Post (FPTP)*** – голосування відносною більшістю голосів в одномандатних виборчих округах. Можна віддати лише один голос за кандидата в кожному окрузі. Переможцем стане той, хто набере голосів більше, ніж інші, але не обов'язково абсолютну більшість.
- **Список пропорційного представництва (список ПП) *List Proportional Representation (List PR)*** – партії надають списки кандидатів виборцям, які голосують за партію, та партії

<sup>59</sup> A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 20.

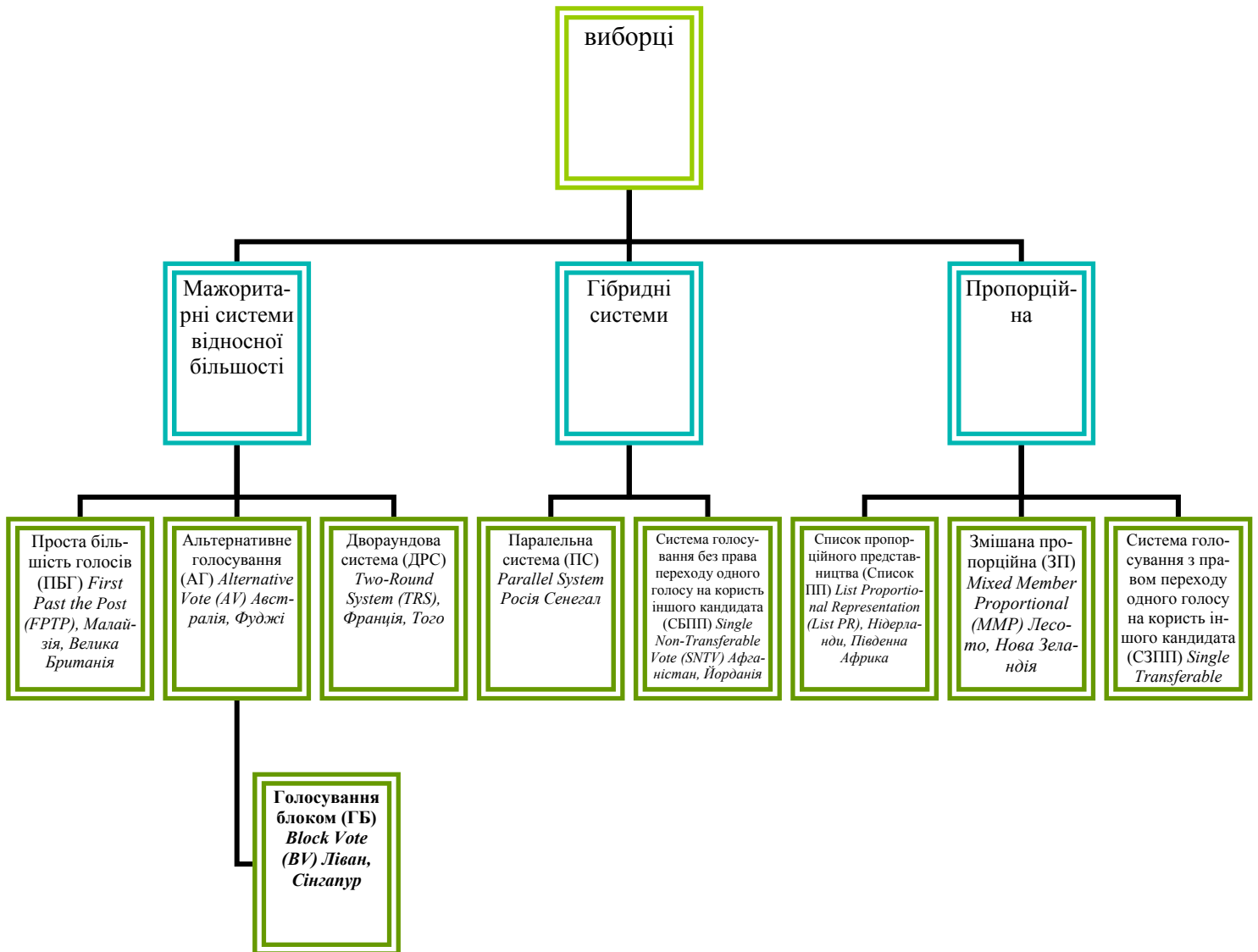
<sup>60</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>61</sup> Наведено за: Reynolds, A., Reilly, B. and Ellis, A., *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, IDEA, 2005.

отримують місця пропорційно до їх частки в загальному національному голосуванні. Кандидати-переможці визначаються за списками. Якщо партія виграє 20% голосів, вона матиме право зайняти 20% місць.

- **Змішана пропорційна (ЗП) *Mixed Member Proportional (MMP)*** – поєднує дві системи виборів: у виборчому окрузі та за списком ПП. Частіше за все це суміш системи простої більшості голосів та списку ПП. Місця за списком ПП компенсують будь-яку диспропорцію, отриману в результаті виборів у виборчому окрузі.
- **Паралельна система (ПС) *Parallel System*** – система, схожа на змішану пропорційну, яка поєднує районні вибори з виборами за списком ПП. На відміну від ЗП системи, місця зі списку ПП не компенсують диспропорційності, яка може виникнути на регіональних виборах. Фактично, дві половини цієї виборчої системи відокремлені.
- **Система голосування без права переходу одного голосу на користь іншого кандидата (СБПП) *Single Non-Transferable Vote (SNTV)*** – голосування відносною більшістю голосів у багатомандатному окрузі. Виборці мають лише один голос, але необхідно обрати більше, ніж одного члена парламенту із виборчого округу. Кандидати, що набрали найбільше голосів, отримують місця.
- **Система голосування з правом переходу одного голосу на користь іншого кандидата (СЗПП) *Single Transferable Vote (STV)*** – рейтингове голосування в багатомандатному окрузі. Виборці розташовують кандидатів у порядку особистої переваги на виборчому бюлетені, як при АГ. Щоб виграти місце, кандидати мають перевершити квоту голосів першої переваги. Голоси виборців перерозподіляються на користь більш успішних кандидатів, коли неуспішний кандидат вилучається, або коли обраний кандидат одержав надлишок голосів.
- **Двораундова система (ДРС) *Two-Round System (TRS)*** – голосування відносною більшістю в одномандатному окрузі. Інші вибори проводяться, якщо жодний кандидат не отримує абсолютної більшості голосів (50% + 1) на перших виборах, і так триває, доки хтось перемає.





Типи виборчих систем. Окремі приклади застосування (участь національних меншин)

➤ **Вплив різноманітних варіантів виборчих систем на включення меншин до політичної участі, суспільного життя**<sup>62</sup>

Як свідчить світова практика, у різноманітних політичних ситуаціях для вирішення завдань представництва та участі меншин можуть бути використані різні варіанти виборчих систем. Ступені їхньої ефективності щодо вирішення питань представництва часто залежать від політичних "правил" еліт, системи взаємин "більшість – меншість", частки меншин у регіонах, компактності розселення, усвідомлення з боку більшості потреб урахувати інтереси меншин у представництві та управлінні.

Одна виборча система може сприяти виникненню альянсів між партіями, що створить кращий політичний клімат, тоді як інша система може посилити існуючий конфлікт. До того ж, якщо результати функціонування певної виборчої системи не сприймаються як "справедливі" значною частиною зацікавлених громад меншин, цим може бути зумовлено дії цих незадоволених груп поза демократичними межами, застосовуючи конфронтаційну або навіть насильницьку тактику.

**Електоральні системи Списку пропорційного представництва (Список ПП)**

**List Proportional Representation (List PR):**

- потенційно дозволяють включати навіть невеликі групи меншин;
- надають можливість членам парламенту бути присутніми в більшій якості, ніж просто представники "партій меншин";
- сприяють обранню меншин у тих районах, де вони не становлять більшості.

Позитивні особливості системи ПП також зареєстровані в Південному Тихоокеанському регіоні. Після серйозних заворушень у боротьбі за незалежність корінної меншості (Канаків) у Новій Каледонії домовленості, досягнуті в Нумеї 1998 року, запровадили розподіл влади у виконавчій гілці на основі списку ПП у законодавчій владі.

**Мажоритарні системи відносної більшості (такі, як простої більшості голосів, альтернативного голосування, двораундового голосування або голосування блоком)** часто мають у результаті обрання меншин, якщо ці групи меншин достатньо географічно сконцентровані в певних округах. Невеличка меншина, що мешкає в одній частині міста, наприклад, може обрати свого кандидата за умови існування одномандатних округів.

*Сьогодні пропорційні виборчі системи найпоширеніші у країнах Західної Європи, де лише дві держави – Велика Британія та Франція – застосовують чисту мажоритарну систему звичайної більшості (в Німеччині і від 1993 року в Італії застосовується змішана виборча система, відповідно до якої половина складу нижньої палати парламенту в Німеччині і три чверті в Італії обирається в мажоритарних виборчих округах, а решта мандатів визначаються на основі системи партійних списків). Нині ця система існує у понад 60 країнах і застосовується частіше за мажоритарну виборчу систему. Форми пропорційного представництва характеризуються значною різноманітністю*<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Детально 4 узагальнені варіанти виборчих систем та питання участі, представництва національних меншин в виборних органах влади проаналізовано в частині 7 Рекомендацій Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (січень 2001 року). Див.: B. Reilly, "Democratic Levers for Conflict Management", in International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators, 1998, p. 200; A. Reynolds, "Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures", in Minority Rights Group International, State of the World's Minorities 2007 ("Reynolds 2007"), p. 19; Reynolds 2006, p. 18; Ghai, p. 15.

<sup>63</sup> Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010.

**Мажоритарні системи, засновані на відносній більшості (простій більшості, голосування блоком та двораундове голосування),** схильні до виключення меншин із влади, навіть коли концентрація останніх дозволяє їм виграти декілька одномандатних місць. Є випадки, коли меншини щільно згуртовані на певній географічній території та можуть отримати невеличку кількість представників, але рідко формують частину правлячої коаліції та не можуть створити потужну опозицію правлінню більшості в законодавчих органах. Мажоритарні системи відносної більшості (без додаткових засобів для гарантій багатоетнічним партіям) також схильні до акцентування поляризації між більшістю та меншістю, кампаній, заснованих на гаслі "ми проти їх", та до етнічного шовінізму. Найбільш ефективний спосіб отримати більше голосів, ніж інший кандидат (якщо ви найбільша група в окрузі), – впевнитися в тому, що всі члени вашої групи підтримують вас, а найпростіша стратегія мобілізації – закликати до ідентичності та збереження групових інтересів. Якщо жодна група не може очікувати чіткої більшості в окрузі, одна група може шукати альянсів з іншими, але таке географічне змішування досить рідке, до того ж альянси, корисні в одному окрузі, можуть відвернути постійних виборців в інших округах.

У Південній Африці поширена думка, що за умови введення Системи простої більшості в парламенті було б набагато менше жінок і білих та набагато більше темношкірих і представників чоловічої статі.

**Альтернативне голосування** не такою мірою може забезпечити розподіл політичної влади між групами більшості та меншості, а також обрання меншин до парламенту. Цей вид голосування (в Австралії та Фіджі) може сприяти створенню багатоетнічних партій, просуванню поміркованих крил етнічно спрямованих партій та дозволяти виборцям – представникам меншин впливати на обрання певного члена парламенту від більшості. Щоб ці впливи реалізувалися на тлі таких систем, властивих одномандатним округам, як Альтернативне голосування, жодна група не повинна мати переважної більшості в окремому районі. Не може бути впевненості в тому, чи працюватимуть "стримуючі" стимули при Системі голосування з правом переходу одного голосу на користь іншого кандидата, оскільки є сумніви щодо того, кому, ймовірно, пощастить. Екстремістські крила полярно протилежних партій не повинні таємно вступати в союз (щоб отримати більше голосів) в інтересах об'єднання проти спільного ворога (тобто поміркованих).

Щоб Альтернативне голосування надавало партіям стимулів діяти в етнічно примирливій манері, виборчі округи мають бути однорідними, аби жодна група не мала абсолютної більшості голосів. Так само, щоб обрати президента завдяки процесу розбудови нації, уникаючи дискримінації, а не через усунення етнічних груп від голосування та розколу нації, жодна група не повинна мати абсолютної більшості, якщо голосування є рейтинговим<sup>64</sup>.

**Гібридні системи, які використовують і списки, і одномандатні округи (такі, як змішані пропорційні та паралельні системи),** можуть надавати меншинам дві можливості бути обраними:

- з місцевого округу;
- за пропорційними, часто національними списками<sup>65</sup>.

Якщо меншина географічно розсіяна та політично подрібнена, тоді для її представництва може бути більш прийнятною пропорційна, хоч і нечасто вживана, Система голосування з правом переходу одного голосу на користь іншого кандидата. Вона давно вважається друж-

<sup>64</sup> A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 40.

<sup>65</sup> *Ibid*, pp.35.

ньою як до меншин, так і до більшості, оскільки поєднує переваги пропорційності багатомандатного округу з рейтинговим голосуванням, що може допомогти поміркованим кандидатам від меншості.

У Малайзії бажання отримати більшість в одномандатних округах у різноманітному середовищі примусило правлячу Національну партію Барісан висувати етнічно змішані списки китаїців та індусів наряду з малайзійськими кандидатами. В Сінгапурі користуються як Системою простої більшості, так і загальними округами для голосування блоком (з голосами за список партій), щоб гарантувати ступінь певної різноманітності в законодавчій владі.

Система голосування без права переходу голосу до іншого кандидату (нині застосовується в Афганістані та Йорданії, раніше – в Японії та Таїланді) також може забезпечити виборчий успіх меншинам, якщо вони регіонально сконцентровані та розробили гарну стратегію висування кандидата та розподілу голосів.

### **Два інших аспекти систем ПП (Список та Змішана пропорційна) стосуються виборів меншин.**

– У виборчих системах найчастіше встановлений пороговий відсоток голосів, який необхідний партії для отримання місця в парламенті. Цей фактор може бути скорегований як у цілому по країні, так і в районі проживання меншини, щоб сприяти створенню партій, які представляють нечисленні меншини. Навпаки, високі порогови перешкоджають представленості груп меншин, оскільки в більшості випадків партії меншості не наберуть достатньої кількості голосів. Коли цей поріг низький (як у Нідерландах (0,67%) та Ізраїлі – 1,5%), невеликі партії, засновані на інтересах меншин, мають можливість виграти місце; коли поріг дуже високий (як у Туреччині – 10%), інтереси меншин можуть не бути представленими.

*У Північній Ірландії, де католики становлять 35% населення, в результаті вільних і чесних виборів до місцевого парламенту, який діяв протягом 1922-1972 років, більшість мандатів завжди отримували протестанти, оскільки вони кількісно переважали; за півстоліття було прийнято лише один законопроект, запропонований католицькими депутатами, – Акт про диких птахів 1971 року, а в Ольстері до 1968 року за мажоритарної системи місцевих виборів протестанти отримували контроль над місцевими радами навіть там, де католики становили більшість<sup>66</sup>.*

– На кандидатів від меншин впливає те, чи можуть виборці висловлюватися на партійному списку (тобто список відкритий), чи вони мають прийняти той порядок кандидатів, який підготувала сама партія (список закритий). Цей механізм голосування пов'язаний зі ступенем прогресивності чи консервативності електорату.

– Якщо виборці схильні до підтримки багатоетнічної та різноманітної форми правління, то відкриті списки можуть дозволити їм підтримувати кандидатів від меншин, які можуть бути не у верхній частині списку їх партії (що відбулося з жінками в Скандинавії); але якщо виборці, які представляють більшість, схильються до того, щоб віддати свій голос за схожого на них кандидата, тоді закриті списки дозволять партіям специфічно обійти деякі упередження електорату<sup>67</sup> (як це відбулося в Південній Африці). Втім, такі закриті списки можуть стати перешкодою для ефективної представленості меншини, якщо основні партії

<sup>66</sup> Шведа Ю. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010.

<sup>67</sup> Ghai p. 15; Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries (CDL-AD (2005) 009), p. 17.

помістять кандидатів від меншості в кінець списку<sup>68</sup>. Зрозуміло, що на питання представництва впливають характер розуміння з боку політичних партій актуальності проблем меншин, наявність різного роду мотивацій для включення до списків.

➤ **Передвиборча інформація для виборців і всього суспільства<sup>69</sup>**

Будь-яка передвиборча інформація, спрямована на підготовку виборців, має вестися також мовою національних меншин. Інформація щодо виборів традиційно має охоплювати:

- інформацію про майбутніх кандидатів;
- передвиборчу інформацію для виборців;
- інформацію для виборців про порядок голосування в день виборів.

➤ **Питання квот (зарезервовані місця) для меншин під час виборчого процесу**

Шанси етнічних меншин щонайменше бути представленими в органах влади, особливо центральних, різко зменшуються, якщо вони малочислені чи географічно розпорошені.

У багатьох демократичних країнах, особливо в постконфліктних державах або тих, в яких меншин історично недостатньо, використовують системи квот (зарезервовані міста). Застосування подібної практики не є обов'язковим: в одній країні може віддаватися перевага використанню зарезервованих місць для залучення на політичну арену національних меншин, тоді як в іншій країні подібна інтеграція досягається інакше<sup>70</sup>.

За низької кількості меншин члени меншини можуть отримати, як особливу міру з підвищення інтеграції меншин у політичну систему, право "подвійного" голосу, тобто "голосувати за представника меншини, за яким зарезервовано місце, і за загального представника не з числа меншин"<sup>72</sup>.

**Резервування місць є способом забезпечення представництва етнічних меншин у парламенті. Місця закріплюються за конкретними національними чи релігійними меншинами у таких різних за етнічним складом населення країнах, як Йорданія (християни і черкеси), Індія (племена і касты недоторканих), Пакистан (немусульманські меншини), Нова Зеландія (маорі), Колумбії ("чорне населення"), Хорватія (угорська, італійська, чеська, словацька, русинська, українська, німецька, австрійська меншини), Словенія (угорці та італійці), Тайвань (корінне населення), Західне Самоа (некорінне населення), Нігер (таураг), Палестинська Автономія (християни та самаритяни). На ці зарезервовані місця представники обира-**

Система квотування, санкціонована національним законодавством (конституцією або спеціальним загальнонаціональним законом), існує в багатьох країнах. Наприклад, в Уганді місце в парламенті від кожного із 39 округів резервується для жінок (інші жінки обираються в парламент не за гендерною квотою); в Аргентині виборчий закон встановлює 30-відсоткову квоту для жінок – кандидатів на виборні пости, завдяки якій жіноче представництво значно збільшилася в Аргентинській Палаті Депутатів; в Індії резервується 33% місць у місцевих муніципальних органах влади для жінок<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>69</sup> Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (Варшава, січень 2001 року).

<sup>70</sup> Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2001, pp. 1419-1454.

<sup>71</sup> Шведова Н. Квоты: благо или новые проблемы? / Шведова Н. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.owl.ru/win/books/policy/quota.htm>.

<sup>72</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Report, On Dual Voting For Persons Belonging To National Minorities (CDL-AD(2008)013), пункти 9-10, 63-72. Докладніше див.: [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)013-e.asp).

**ються практично так само, як і інші депутати, але часом їх обирають тільки відповідні меншини, визначені у законодавстві.**

Зазвичай подібна практика передбачається в рамках мажоритарних виборчих систем, які інакше не гарантують представленості меншини, але іноді використовується також у рамках систем пропорційної представленості або змішаних систем. Таких представників обирають члени групи меншин. Як свідчить практика використання відповідної моделі та як зазначається в рекомендаціях щодо участі меншин, "кількість зарезервованих місць, як правило, відображає частку меншини в загальній чисельності населення, тобто, найімовірніше, це число невелике. У випадку декількох дуже нечисленних громад за ними може бути закріплене єдине місце, незважаючи на те, що одному представнику буде непросто справді представляти інтереси всіх таких груп"<sup>73</sup>.

Хоча законодавче забезпечення представництва невеликих груп інтересів вважається переважно позитивним явищем, існує думка, що краще створити механізми "природного" формування справді представницького парламенту, ніж встановлювати штучні правові вимоги. Квоти можуть зумовити обурення у більшості й посіяти недовіру між різними культурними групами<sup>74</sup>.

**Під час проведення парламентських виборів в Іспанії, Данії, Фінляндії, на Кіпрі та парламентських і місцевих виборів у Словенії існує система резервування за представниками національних меншин певної кількості місць у парламенті, органах місцевого самоврядування. Слід наголосити, що така практика не набула поширення в Європі.**

Квоти можуть бути законодавчими або добровільними і вимагають резервування певної кількості місць для представників меншин. Система квот використовується в багатьох країнах також для забезпечення справедливого представництва жінок у політичній системі<sup>75</sup>.

У контексті забезпечення ефективного представництва меншин:

- **зарезервовані місця – це ті, що спеціально закріплені за національними меншинами;**
- **депутати, які займають ці місця, вибираються виключно членами певної групи меншин.**

Як свідчить досвід, подібні механізми можуть застосовуватися одночасно. Буває, наприклад у Балканських країнах, що відповідні механізми представлення не зникають, а навпаки, стають частиною виборчої практики країни.

Іноді застосовується механізм надмірного представництва груп меншин. Прикладом держави, в якій застосовується подібний механізм, є Сполучене Королівство, де Шотландія і Уельс мають більше місць членів парламенту в британській палаті обшин, ніж вони мали б, якби єдиним критерієм була чисельність населення.

<sup>73</sup> Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>74</sup> Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010.

<sup>75</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esd/esd06/onePage>.

Результати застосування систем, що гарантують жінкам представництво в законодавчому органі, є неоднозначними. Наприклад, зарезервовані місця можуть гарантувати, що жінки займуть виборні посади, але деякі з них скаржаться, що квоти насправді є радше способом задоволення запитів жінок або надання привілеїв родичкам і подругам політиків чоловічої статі, ніж стимулом для жіноцтва робити кар'єру в політиці, на що може знадобитися багато років. Оскільки входження у велику політику часто починається, навіть для політиків-чоловіків, на місцевому рівні, можливо, доцільніше запровадити квоти, принаймні спочатку, на місцевому, а не загальнонаціональному рівні.

Водночас, аналізуючи негативні сторони резервування місць, одним з аргументів є те, що:<sup>77</sup>

- відповідний шлях може слугувати потенційним приводом для недовіри і антагонізму;
- основним запереченням проти резервування місць є те, що це може вести до увічнення етнічної самосвідомості й поділу кандидатів на етнічній основі; важливо також, що результатом застосування цієї категорії можуть бути подальша диференціація та дискримінація в суспільстві.

#### ➤ **Питання формування меж виборчих округів у контексті представництва меншин**

Виборчі округи (їх кількість, розмір і форма, величина), як зазначається в документах ООН, РЄ, ОБСЄ стосовно питань виборів та меншин, можуть бути розроблені з метою розширення участі меншин в ухваленні рішень процесів<sup>78</sup>. У рекомендаціях Венеціанської комісії "За демократію через право" щодо змісту механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах підкреслюється важливість процесу формування виборчих округів: виборчі округи (їхній розмір та конфігурація) мають бути утворені з урахуванням необхідності заохотити представників національних меншин взяти участь у виборах<sup>79</sup>.

За допомогою формування виборчих округів та визначення їх меж можна також вирішувати питання збільшення ефективного представництва меншин. Наприклад, свого

**Квоти активно застосовуються у забезпеченні політичної участі жінок. Так, політичні партії можуть самі ввести внутрішні квоти для жінок, які є кандидатами у законодавчі органи. Цей найпоширеніший механізм для підтримки участі жінок у політичному житті використовують в усьому світі такі організації: Африканський національний конгрес у ПАР, партія пероністів і Цивільний радикальний союз в Аргентині, партія CONDEPA (Совість Батьківщини) в Болівії, Партія демократичної революції в Мексиці і Лейбористська партія в Австралії і Великій Британії, а також у Скандинавії. Використання Лейбористською партією скороченого списку, що складається тільки з прізвищ кандидатів-жінок, на виборах 1997 року у Великій Британії майже подвоїло кількість депутатів-жінок (з 60 до 119).**

**У 2004 році 14 країн мали квоти, затверджені конституцією, у 32 державах діяли квоти, передбачені законодавчо, і принаймні 125 партій в 61 країні самі прийняли рішення про запровадження таких квот. Щодо виду виборчої системи, то такі квоти мали 17 країн з мажоритарною/плюралістичною системами, 15 країн зі змішаними виборчими системами та 45 з пропорційними системами. В Афганістані та Йорданії, що застосовують інші системи, також використовувалися квоти для жінок<sup>76</sup>.**

**Існує практика врахування в процесі утворення виборчих округів місць компактного проживання національних (мовних) меншин. Так, у Бельгії беруться до уваги місця компактного проживання основних лінгвістичних груп.**

<sup>76</sup> IDEA/ Stockholm University Global Database for Electoral Quotas for Women (Стокгольмський університет глобальних баз даних по избирательным квотам для женщин), див.: <http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esd/esd06/onePage>.

<sup>77</sup> Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (Варшава, січень 2001 року).

<sup>78</sup> Strasbourg, 6 March 2007 CDL-MIN(2007)001 Or. Engl. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Vademecum of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of Minorities.

<sup>79</sup> Summary Report on Participation of Members of Minorities in Public Life. Докладніше див.: [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN\(1998\)001rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN(1998)001rev-e.pdf).

часу закон про виборчі права у США дозволяв уряду створювати умовні округи з єдиною метою – забезпечення в них більшості афроамериканців, латиноамериканців чи американців азіатського походження.

Потрібно також уникати **джеррімандерингу**<sup>80</sup> на шкоду національним меншинам. Навпаки, межі округів мають бути проведені таким способом, щоб забезпечити їм кількість мандатів, пропорційну до їх відсотка у населенні<sup>81</sup>.

Краща практика поділу території на округи передбачає ряд нижченаведених положень, які сприятимуть забезпеченню участі меншин під час виборів<sup>82</sup>.

- **Представництво.** Межі виборчих округів мають бути такими, щоб у цих округах могли обиратися саме ті кандидати, які є їх справжніми представниками. Це зазвичай означає, що межі округів повинні максимально збігатися з кордонами спільності інтересів. Спільність інтересів має передбачати адміністративний поділ, етнічну чи культурну своєрідність, природну спільність, зумовлену фізичними кордонами (наприклад, острови). Якщо в окрузі не враховують спільність інтересів (якою б вона не була), це може призвести до проблем для єдиного кандидата, коли він представлятиме інтереси свого округу.

- **Рівність чисельності виборців.** Виборчі округи мають бути сформовані таким чином, щоб бути приблизно рівними за чисельністю населення. Такі округи дозволяють забезпечити рівновагу голосів виборців з різних округів.

- **Взаємність.** Процедура утворення меж виборчих округів має бути чітко сформульована в законодавстві, щоб правила, які визначають сам процес розмежування округів, були однаково незалежно від того, хто саме займатиметься його реалізацією. Для того, щоб процес перегляду меж округів був неупередженим, усі політичні партії мають утримуватися від спроб вплинути на його результати. Якщо ж допускається, щоб політичні інтереси відігравали якусь роль у цьому процесі, то до нього повинні мати доступ усі політичні партії. Правила процесу зміни меж округів мають бути зрозумілими і доступними для всіх політичних партій та інших учасників.

---

<sup>80</sup> Джеррімандеринг – маніпуляція межами для зосередження опозиційних виборців у невеликій кількості округів та надання можливостей більшості виграти в інших – також суперечить рівності можливостей. Це важко довести, тому запобігання краще від лікування: зокрема, при утворенні виборчих округів слід брати до уваги адміністративні межі; у багатомандатних округах можна навіть зробити так, щоб округи збігалися з такими субнаціональними одиницями, як федеральні штати, регіони чи департаменти, в разі потреби це слід передбачити на конституційному рівні (Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів ; CDL-INF(2000)001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp)).

<sup>81</sup> Report on "Electoral Law and National Minorities", 25 January 2000, CDL-Inf (2000) 4.

<sup>82</sup> Рекомендації Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі (Варшава, січень 2001 року).



### 3. Представництво в урядових структурах<sup>83</sup>

Бути обраним до законодавчого органу ще не означає отримання значної директивної влади, зокрема це стосується представництва національних меншин, жінок. Отже, в деяких країнах жінки-законодавці, особливо ті, яких обрано завдяки зарезервованим або спеціальним місцям, не мають реальних директивних повноважень. Проте в деяких країнах жінки, використовуючи місця, надані їм за квотами, зробили значний внесок у розробку політичної тактики й вплинули на "традиційну" політику.

Участь у виборах зумовлює також питання залучення меншин до політичного життя, зокрема до роботи в уряді (у виконавчих або адміністративних органах), що є однією з умов ефективної участі. До заходів, які можуть розширити участь меншин в уряді, належать:

- *призначення представників меншин як членів ключових комітетів, консультативних органів або інших органів високого рівня; створення органів високого рівня для розгляду питань, що представляють інтерес для меншин, очолювані переважно представниками меншин;*
- *інституціоналізація активного розгляду питань меншин у всіх відповідних міністерствах, наприклад, шляхом призначення співробітників або відділу, відповідального за вирішення проблем меншин, у складі кожного відповідного міністерства, видання постійних директив і створення міжміністерських робочих груп для полегшення координації. Має бути встановлено рівновагу між загальними і цілеспрямованими завданнями в цьому зв'язку, щоб участь меншин була найбільш ефективною. Необхідно також уникнути віднесення питань меншин до компетенції єдиного і, можливо, позбавленого будь-якого впливу департаменту.*

*Участь меншин в адміністративних, судових та державних органах і компаніях є ще одним важливим аспектом здійснення їхнього права на ефективну участь. Залучення меншин до процесів прийняття рішень спрощується, якщо їхні представники є державними службовцями у багатьох органах і не призначаються виключно на посади в ті органи, діяльність яких пов'язана з питаннями меншин. У деяких випадках можуть бути встановлені законодавчі або конституційні вимоги щодо пропорційної представленості в державних адміністративних органах. У ряді держав деякі види квот віднесені до числа незаконних, проте переваги таких особливих заходів очевидні.*

### 4. Досвід деяких країн Східної та Центральної Європи

У посткомуністичних країнах Східної Європи у період після 1989 року почалося більш активне залучення меншин у політичний процес, чому сприяли також зовнішні чинники, зокрема процес європейської інтеграції. Євросоюз сформулював зобов'язання стосовно запровадження механізмів "захисту меншин" у країнах-кандидатах, і, разом з іншими критеріями, це стало однією з умов членства в ЄС<sup>84</sup>.

З 2004 року ЄС став більш різноманітним, ніж будь-коли: в Брюсселі було зареєстровано 23 офіційних мови, в Євросоюзі використовуються 60 мов і представлено 190 етнічних меншин<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Докладніше див.: Background document by the independent expert on minority issues, Gay McDougall, on minorities and effective political participation, Human Rights Council Forum on Minority Issues Second session, Geneva, 12-13 November 2009 A/HRC/FMI/2009/3.

<sup>84</sup> Див.: Maria Spirova, European integration and minority politics: ethnic parties at the EP Elections, Leiden University, Netherlands, Version of record first published: 16 Feb 2012.

<sup>85</sup> Toggenburg, G. v. (2007), "Europe and the Integration of Integration," Journal on Ethnopolitics and Minorities in Europe, 1/2007.

**Республіка Польща.** Під час загального перепису населення у 2002 році польську національність задекларували 96% громадян. Відповідно до даних цього списку найбільші за чисельністю національні меншини, які проживають у Польщі, – це німецька, білоруська та українська. Однак представники зазначених меншин піддають сумніву дані, наведені в списку, і стверджують, що їх значно більше. Особливо варто підкреслити ситуацію з українською діаспорою. Згідно з даними списку в Польщі мешкають трохи більше 30 тис. українців. Ці відомості викликають сумнів як у представників цієї меншини, так і у польських дослідників. Незважаючи на те, що експерти також не мають одностайної думки з цього питання, в різних дослідженнях кількість представників української національної меншини в Польщі оцінюється у межах 150-300 тис. осіб<sup>86</sup>.

Результатом підготовки до членства країн Центральної та Східної Європи стали розробка і прийняття законодавства, яке відповідає критеріям ЄС у сфері захисту прав меншин, протидії дискримінації. Спосіб обрання принципів, визначених у європейському (а також міжнародному) праві, залежить від країни, що зазвичай зумовлено юридичними традиціями та існуючою культурою державного управління. Важливим є те, що країна має гарантувати досягнення цілей, визначених у *acquis communautaire*. У деяких нових країнах-членах ЄС у зв'язку з цим було розроблено спеціальні закони про захист прав національних та етнічних меншин і створено спеціальні інституції, які займаються цими питаннями.

У Польщі є виборчі комітети організацій національних меншин ("Німецька меншина Сілезії" та "Німецька меншина"). Ці організації є суб'єктами виборчого процесу. Виборчі списки комітетів організацій національних меншин (до списків заносять членів зареєстрованих організацій) звільняються від потреби долати виборчий бар'єр.

**Республіка Хорватія.** У Хорватії принципи рівності та питання захисту прав національних меншин регулюються конституційним законом. Відповідно до Конституційного закону "Про права і свободи людини і правах етнічних і національних спільнот чи меншин в Республіці" від 13 грудня 2002 року (№ 01-081-02-3955-2, Загреб, 19 грудня 2002 року) національні меншини, на додаток до загального права голосу, наділяються правом обирати своїх представників у парламенті Хорватії. Так, стаття 19 зазначеного закону гарантує національним меншинам право на представництво в парламенті Хорватії (Саборі), члени національних меншин мають право обирати не менше п'яти і не більше восьми своїх представників у спеціальних виборчих округах відповідно до закону. Стаття 20 гарантує представникам національних меншин право на представництво в органах місцевого самоврядування<sup>87</sup>. У Хорватії меншинам, які становлять понад 8% населення, гарантується пропорційне представництво в Асамблеї (парламенті) та уряді Республіки Хорватія, а також в інститутах вищої законодавчої влади. Якщо ж їх менше 8%, від них обирається по 5 представників до Палати представників Асамблеї, в якій мають бути представлені всі меншини.

Представники Сербської національної меншини відповідно до Конституційного закону "Про права національних меншин" повинні обирати трьох своїх представників до парламенту. Представники угорської та італійської національної меншості обирають по одному представнику до парламенту. Чеська і словацька національні меншини разом вибирають одного представника. Австрійська, болгарська, німецька, польська, циганська, румунська, русинська, російська, турецька, українська, грецька та єврейська національні меншини вибирають разом одного представника до парламенту. Представники албанського, боснійського, чорногорсь-

<sup>86</sup> Ludność według deklaracji narodowościowej oraz posiadania obywatelstwa polskiego w 2002 roku, Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2002, Główny Urząd Statystyczny, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_4520\\_plk\\_html.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4520_plk_html.htm).

<sup>87</sup> The Constitutional Act on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia. The Croatian Parliament. Pursuant to the Article 88 of the Constitution of the Republic of Croatia, I herewith promulgate the Constitutional Act on the Rights of National Minorities, that has been adopted by the Croatian Parliament at the session on 13th December 2002. Number: 01-081-02-3955/2 Zagreb, 19th December 2002.

кого, македонського і словенського національних меншин вибирають разом одного представника.

У Хорватії передбачено ускладнений порядок прийняття законів, які зачіпають національні права громадян: вони приймаються більшістю не менше двох третин голосів від загального числа депутатів Палати представників. Встановлений порядок підкреслює особливу значимість, яку надає таким законам держава.

**Республіка Словенія** У Республіці Словенія<sup>88</sup> загальне виборче право всіх громадян гарантовано Конституцією, у статті 43 якої зазначено, що "виборче право є загальним і рівним. Кожен громадянин, який досяг 18 років, має право обирати і бути обраним". Цей принцип включений до Закону "Про вибори до Державних зборів", за статтею 7 якого "кожен громадянин Республіки Словенія, який досяг 18 років на день виборів, якщо він не визнаний неправоздатним за законом, має право обирати і бути обраним у депутати". Представники всіх національних меншин, які є громадянами Республіки Словенія, можуть бути обрані за списками політичних партій країни. Виборче право регулюється також застосуванням різних типів і форм референдумів, передбачених словенським законодавством (референдум про прийняття поправок до Конституції, законодавчі та консультативні референдуми з питань компетенції Державних Зборів).

Відповідно до закону і свого статусу в муніципальних радах Дубровника, Ходош і Шаловчей – по одному представнику угорської національної громади, а в муніципалітетах Лендава і Моравске Топлице – по два. У міській раді муніципалітету Ізол два представники італійської громади, а в муніципалітетах Копера і Пірана по три таких представників.

Відповідно до закону "Про реєстрацію виборців" (UR.1.RS, № 1/2007) виборчі права словенських громадян, членів італійської та угорської національних громад і громади народності рома відображені у списку виборців. Список виборців – громадян Словенії, що належать до італійської та угорської національних громад, подається за місцем розселення відповідної громади членами спеціального комітету органу самоврядування цієї громади. Комітет вносить громадян Республіки Словенія, які належать до

*Конституція Республіки Словенія передбачає представництво італійської та угорської національних громад у Державному Зборі. Представники цих громад можуть також обиратися за списками будь-якої іншої політичної партії. Національні громади мають пряме представництво в місцевих органах самоврядування та Державному Зборі. (У пункті 3 статті 80 Конституції Республіки Словенія сказано, що до Державних Зборів завжди обирається по одному депутату від італійської та угорської національних громад).*

італійської та угорської національних громад, в єдиний список виборців – громадян Словенії. Приналежність до італійської або угорської громади визначається на основі заяви громадянина Республіки Словенія або списку виборців на попередніх виборах<sup>89</sup>.

У Словенії в 1994 році прийнято закон "Про самоврядні національні меншини". Він визначає коло завдань, які вирішує така меншина, окреслює методи здійснення її діяльності, засади функціонування її структур, фінансування та форми зв'язків із державними інституціями та органами місцевого самоврядування. Прикладом діяльності такого етнонаціонального утворення є функціонування в рамках всієї Словенії італійської самоврядної національної мен-

<sup>88</sup> Етнічний склад Республіки Словенія має кілька етнічних груп, серед яких італійці та угорці – "автохтонні", інші (албанці, австрійці, чорногорці, хорвати, серби та ін.) – ті, хто прибули сюди після 1945 року. Це, вочевидь, позначилося на досить високій частці словенів в етнонаціональній структурі країни – понад 87%; жодна з інших етнічних груп не досягає навіть 3%.

<sup>89</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination Seventy-seventh session 2 -27 August 2010. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/SVN/CO/6-7.

шини. Вона від імені італійської елітної групи населення встановлює контакти з державними органами управління, обов'язково затверджує всі заходи, пов'язані зі статусом меншин, ще до впровадження їх державними органами. До функції самоврядної національної меншини належать також питання міжнародної співпраці з Італією та тими державами, де представлені чисельні італійські меншини; вона задіяна у процесі підготовки міжнародних договорів, угод, які стосуються статусу і прав меншини.

У контексті забезпечення права у прийнятті рішень варто звернути увагу на суттєву обставину: існування самоврядної національної меншини не обмежує права на створення іншого роду політичних чи соціальних організацій меншин, завданням яких є сприяння реалізації їхніх інтересів, і які можуть діяти поза їх межами.

**Угорська Республіка.** Частка національних меншин серед мешканців Угорщини за офіційними даними становить близько 6%, частка рома – майже 5%. З решти меншин найчисельнішими є німецька (31,2 тис. осіб), хорватська (19,1 тис.), словацька (9,4 тис.) та румунська (4,0 тис.) спільноти. Крім них, відповідно до спеціального закону національними меншинами визнані 13 національних спільнот (болгар, греків, поляків, вірмен, русинів, сербів, словенів та українців). Серед мешканців країни під час перепису населення 2001 року українцями визнали себе 1180 осіб<sup>90</sup>.

В Угорщині фактично створено паралельні інститути самоврядування груп меншин. Порядок діяльності, права, функції і повноваження самоврядувань національних меншин визначені у законі "Про права національних і етнічних меншин" 1993 року<sup>91</sup>, що належить до тих законів Угорської Республіки, котрі ухвалюються двома третинами голосів депутатів Національних Зборів. Відповідно до цього закону самоврядування національних меншин має право, зокрема:

- \* подавати запити, скарги, пропозиції до будь-якого органу, до компетенції якого належить певне питання, та отримати відповідь;
- \* самостійно визначати використання переданого самоврядуванню майна та грошових коштів;
- \* визначати бюджет, структуру, організаційні умови та порядок власної діяльності;
- \* визначати власну назву, символіку, нагороди, пам'ятні місця, свята;
- \* засновувати інститути загальної освіти, мас-медіа, установи з охорони традицій, заклади загальної просвіти;
- \* засновувати господарські товариства, стипендії, оголошувати конкурси; а також утворювати будь-які інші інституції та заклади, що покликані формувати культурну автономію своєї національної меншини.

Діяльність самоврядувань національних меншин гарантується бюджетом держави. Подібні самоврядні органи національних меншин існують з 1995 року. Сьогодні 11 із 13 офіційно визнаних меншин цієї країни скористалися положеннями закону "Про права національних та етнічних меншин" від 1993 року і утворили свої самоврядні органи управління.

В одному населеному пункті одна національна спільнота може утворити лише одне самоврядування. Ініціювати проведення виборів до місцевого самоврядування національної меншини (обирають майбутніх членів місцевого самоврядування меншини) має право група виборців у кількості не менше п'яти осіб, з тих, хто вважає себе належним до цієї національної меншини. Кандидатом у депутати може стати особа, яка збрала рекомендації не менше п'яти виборців з цього населеного пункту. У такому випадку вибори до самоврядування національної меншини відбуваються шляхом застосування малих списків. Вибори вважаються результативними у разі, якщо у населеному пункті з населенням до 1000 виборців за список кандида-

<sup>90</sup> Дані перепису населення Угорської Республіки 2001 р. Див.: <http://www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/04/tartalom.html>.

<sup>91</sup> Закон "Про права національних і етнічних меншин" № LXXVII 1993 року // A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

тів від національних меншин подано не менше 50 дійсних голосів, а у населеному пункті, де кількість мешканців перебільшує 1000, – не менше 100. Якщо у населеному пункті у результаті виборів не сформувалося самоврядування національної меншини, представництво цієї меншини в органах місцевого самоврядування зазвичай здійснює представник меншини та особа, яка отримала найбільшу підтримку на цих виборах.

**Румунія.** Найбільшою національною меншиною країни є угорці, які становлять 7% населення, тобто 1,5 млн осіб, які проживають переважно у Трансільванії. Більше того, з 1997 року Румунія затвердила **Міжнародні положення про права меншин**, починаючи від Рекомендації № 1201 Ради Європи, для того, щоб угорська меншина мала змогу користуватися всіма правами – політичними, економічними, соціальними та культурними. З 1997 року політичні представники цієї меншини, а саме Демократичний союз угорців у Румунії (UDMR), входили до всіх **урядових коаліцій**, що керували державою, незважаючи на ідеологію румунських партій із різноманітних угруповань урядової більшості, і тому UDMR брав відповідну участь в урядуванні із доступом до ресурсів та фінансів країни<sup>92</sup>.

## Прикінцеві зауваження

- Ефективна участь у процесах прийняття рішень, особливо тих, що зачіпають інтереси меншин, є неодмінною умовою для повного й рівного здійснення прав людини осіб, що належать до меншин. Широке застосування новітніх механізмів для забезпечення представництва національних (лінгвістичних) меншин, етнічних груп відображено в документах Ради Європи, Рекомендаціях Венеціанської комісії, ООН, Євросоюзу<sup>93</sup>. Питання європейської інтеграції позитивно позначилися на представництві меншин у країнах, що прямували до ЄС, результатом чого стали розробка та імплементація законодавства, що зумовило громадський діалог.
- Задекларовані в конституційних засадах права меншин не є гарантією забезпечення прав меншин за відсутності реальних механізмів їхнього втілення. Будь-яка система виборів не може гарантувати остаточного вирішення проблем у поліетнічних суспільствах, до її вибору потрібно підходити з урахуванням суспільно-політичних складових, політичної системи, рівня розуміння політичних еліт та суспільства.
- Участь у представницьких органах часто не означає можливостей ефективної участі меншин у політичному житті, тому поруч з виборчими правилами, які б сприяли забезпеченню прав меншин, слід враховувати наявність можливих механізмів подальшої інкорпорації меншин у систему управління, ухвалення рішень. Для цього потрібно розвивати консультативно-дорадчі структури, структури демократії участі.
- Право на ефективну участь має важливе значення: здійснення багатьох інших основних прав людини одночасно залежить від цього права і є умовою для його власної реалізації. Представництво меншин є неможливим без процесів демократизації суспільства, політичної системи як такої. Представництво різних груп меншин сприяє конфліктній превенції чи то врегулюванню конфліктів, особливо в "розколотих" суспільствах, поляризованих за етнічною, мовною, релігійною ознаками, де неврахування балансів призводить до напруження ситуації в суспільстві, погіршення рівня управління, відсутності реальних демократичних процедур.
- Ефективність політичної участі меншин має постійно піддаватися оцінці, причому на всіх рівнях суспільства, щоб забезпечити їх дійсну і повноцінну участь.

<sup>92</sup> Публікація "Безпека суспільства у регіоні Румунія – Україна – Республіка Молдова: тристоронній підхід" (2008) є результатом дослідження в межах проекту "Співпраця аналітичних центрів заради безпеки суспільства".

<sup>93</sup> Summary Report on Participation of Members of Minorities in Public Life; див.: [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN\(1998\)001rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-MIN(1998)001rev-e.pdf).

Види виборчих систем та питання представництва меншин<sup>94</sup>

	<b>А</b>	<b>В</b>	<b>С</b>	<b>Д</b>	<b>Е</b>
	<b>Виборча система: принцип (парламентські вибори)</b>	<b>Виборча система: деталі</b>	<b>Округи</b>	<b>Розмежування округів та розподіл місць: особливості</b>	<b>Особа, відповідальна за розмежування округів та розподіл місць</b>
<b>Австрія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта, 4% прохідний бар'єр, місця розподілені на регіональному і національному рівні для голосів, що залишаються	Три рівні: округ, регіон і вся країна	Немає (крім регіональних виборів у Бургенланді і Кернтені)	Парламент (статут)
<b>Азербайджан</b>	Змішана (абсолютна більшість/пропорційна)	100 місць, більшість: подвійне голосування, 50% голосів + 50% явка на перше голосування. 25 місць, пропорційна (найбільші залишки)	Більшість: однамандатні. Пропорційні: по всій країні	Немає	Центральний виборчий комітет
<b>Албанія</b>	Змішана	115 місць: абсолютна більшість; 40 – пропорційно (найбільші з тих, що залишаються; 2% прохідний бар'єр)	Більшість: однамандатні, пропорційна: по всій країні	Немає	Президент Республіки
<b>Аргентина</b>	Пропорційна (Палата депутатів), змішана (сенат)	Метод Д'Хондта (Палата депутатів); два представники першої партії і два другої (сенат)	Провінції	Немає	Парламент
<b>Бельгія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта	Палата представників: 20 округів; розподіл місць на вищому рівні (у принципі, провінційному) у разі групування виборчих списків; сенат (для безпосередньо обраних сенаторів): 3 округи	Немає	Парламент (закон)

<sup>94</sup> Electoral Law and National Minorities, CDL-INF (2000) 4, [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp).

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Білорусь</b>	Абсолютна більшість	Як правило, два голоси; більше, якщо явка < 50%	Одномандатні	Немає	Центральний виборчий комітет
<b>Болгарія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта, 5% прохідний бар'єр; перерозподіл на регіональному рівні	Субдивізії регіонів (між 4 та 13 місцями)	Немає	Президент Республіки
<b>Вірменія</b>	Змішана	75 місць – відносна більшість; 56 – пропорційна (найсильніші залишаються; 5% прохідний бар'єр)	Більшість: одномандатні; пропорційні: по всій країні	Немає (різниця в кількості жителів між округами не може перевищувати 15%; округ не може включати географічні ділянки місцевості, які не межують між собою)	Центральний виборчий комітет
<b>Греція</b>	Пропорційна		Змінне число депутатів	Немає	
<b>Грузія</b>	Змішана (пропорційна / абсолютна більшість)	150 місць – пропорційна, 5% прохідний бар'єр. 85 місць – більшість, подвійне	Більшість: одномандатні пропорційна: всенациональні	Критика розмежування округів – не належить до представництва меншин	Парламент (статут)
<b>Данія</b>	Пропорційна	Модифікований метод Легю (місцевий рівень). Розподіл залишків на національному рівні: найбільші залишки	Місцеві: між 2 та 6 місцями; всенациональні	Надмірне представництво рідко заселених округів: жодного впливу на меншини	Парламент (статут)
<b>Естонія</b>	Пропорційна	Модифікований метод Д'Хондта, 5% прохідний бар'єр	Одинадцять округів	Немає	Парламент (статут)
<b>Іспанія</b>	Пропорційна (Конгрес депутатів); відносна більшість (сенат)	Метод Д'Хондта (Конгрес депутатів); обмежене голосування (сенат)	Провінції; Конгрес депутатів: 2 місця на провінцію, потім – розподіл залишкових місць пропорційно до населення; сенат: 4 сенатори на провінцію (різниця в Сьюті, Мелійі та на островах)	Немає	Конституція

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Італія</b>	Змішана (відносна більшість та пропорційна)	75% місць: відносна більшість; 25% – збалансовані мандати (всенациональні з 4% прохідним бар'єром на національному рівні для Палати депутатів, регіональні – для сенату)	Більшість: одномандатні Пропорційна: Всенациональні (розподілення місць кандидатам на місцевому рівні) (Палата Депутатів); регіональні (Сенат)	Встановлення кордонів округів повинно дозволити концентрованим меншинам бути представленими	Уряд
<b>Канада</b>	Відносна більшість	.-	Одномандатні	Немає	Провінціальні виборчі комісії + огляд парламентом
<b>Киргизстан</b>	Абсолютна більшість	.-	Одномандатні	Немає	Виборчий комітет
<b>Латвія</b>	Пропорційна	Метод Легю	П'ять округів	Немає	Центральна виборча комісія
<b>Литва</b>	Змішана (абсолютна більшість та пропорційна)	71 місць: більшість/подвійне голосування (друге голосування: два кандидати з найбільшою кількістю голосів після першого голосування); більше голосувань, якщо явка < 40%. 70 місць: пропорційна (найбільші залишки)	Більшість: одномандатні; пропорційна: всенациональні	Представники меншин пропонують формування чисто національних округів	Центральний виборчий комітет
<b>Македонія</b>	Змішана (абсолютна більшість та пропорційна)	Більшість: 85 місць; подвійне голосування; пропорційна: 35 місць, Метод Д'Хондта, 5% прохідний бар'єр	Більшість: одномандатні; пропорційна: всенациональні	Немає	Парламент (статут)



	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Німеччина</b>	Змішана (пропорційна / відносна більшість)	50% місць за системою відносної більшості (прямі мандати); розподілення всіх місць на національному рівні за пропорційною системою (найбільші залишки, 5% прохідний бар'єр чи три прямих мандати) та відняття місць, здобутих за системою відносної більшості	Одномандатні (більшість); всенаціональні (пропорційна)	Немає	Парламент (статут); на основі пропозиції постійної комісії, встановленої Федеральним Президентом
<b>Норвегія</b>	Пропорційна	Модифікований метод Легю	Між 4 та 15 депутатами (+8 депутатів на державному рівні)	Надмірне представництво сільських зон	Парламент
<b>Польща</b>	Пропорційна (сейм). Відносна більшість (сенат)	Сейм: метод Д'Хондта, 391 на рівні округів та 69 місць на національному рівні (списки > 7%)	Воєводства – сейм: між 3 та 17 місць; сенат: 2 чи 3 місця	Сенат: усі округи, крім 2, мають однаковою кількістю місць	Парламент (статут) (округи співпадають з воєводствами)
<b>Португалія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта	Округи: між 3 та 50 місцями	Немає	Виборчі округи співпадають з регіонами (Парламентський статут); розподіл місць Національним виборчим комітетом
<b>Румунія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта, 3% прохідний бар'єр, місця розподілені на національному рівні за голосами, що залишилися	Відділи: від 4 до 29 місць (Палата депутатів); від 2 до 13 місць (сенат); + Всенаціональні	Немає	Парламент (статут)
<b>Словаччина</b>	Пропорційна	Система Хагенбаха-Бішхофа, прохідний бар'єр (5, 7 або 10%, зважаючи на кількість партій у списку)	Один округ (всенаціональний)	Немає	Парламент (статут)

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Словенія</b>	Пропорційна	Простий коефіцієнт, місця розподілені на національному рівні за залишковими голосами (прохідний бар'єр дорівнює приблизно 3%)	Вісім округів + всенациональний	Специфічне представництво меншин	Парламент (статут)
<b>Туреччина</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта, 10% національний прохідний бар'єр	Провінції чи їх субдивізії: між 2 та 18 депутатами	Кожна провінція розподілена по одному основному депутату на початку	Верховна Виборча Рада (= юридичний орган)
<b>Угорщина</b>	Змішана (пропорційна та абсолютна більшість)	176 місць: більшість. 210 місць: пропорційна (метод Д'Хондта) (152 в округах та 58 на національному рівні для балансу)	Більшість: одномандатні; пропорційна: всенациональні + департаменти / столиця	Немає	Парламент (статут)
<b>Україна</b>	Змішана (більшість, пропорційна)	450 місць: Більшість – 225 місць (обрані в одномандатних округах на основі відносної більшості); Пропорційна – 225 місць (всукраїнська з 4% прохідним бар'єром для партій і блоків на основі пропорційного представництва)	Більшість: одномандатні; пропорційна: всеукраїнські	У розмежуванні округів України взято до уваги адміністративно-територіальний устрій та концентрацію меншин	Центральний виборчий комітет відповідає за розмежування округів, беручи до уваги пропозиції Верховної Ради щодо АР Криму та регіональних, київських та севастопольських місцевих рад самоуправління; ЦВК також відповідає за розподіл місць
<b>Фінляндія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта	Регіональні: від 2 до 16 депутатів	Конституція забезпечує комфорт одним округам чи округам, в яких є малочисельні меншини	Парламент (статут). Деталі: уряд
<b>Хорватія</b>	Пропорційна	Метод Д'Хондта, 5% прохідний бар'єр, на окружному рівні	Палата Представників: 10 округів з 14 місцями + 1 округ для Хорватів за кордоном; 5 місць для представників меншин; Палата графств: 3 місця на графство = округ	Немає	Парламент (статут)

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Чехія</b>	Пропорційна (Палата депутатів); Абсолютна більшість (сенат)	Палата депутатів: 5% прохідний бар'єр; розподіл залишків згідно з результатами на національному рівні	Палата депутатів: 7 округів – від 10 до 40 депутатів, сенат: одномандатні	Немає	Парламент (статут)
<b>Швейцарія</b>	Пропорційна (Національна Рада) Більшість (Рада Штатів, крім одного кантону)	Система Хагенбаха-Бішхофа (Національна Рада) Закон кантонів (Рада Штатів), зазвичай абсолютна більшість	Кантони; між 1 та 35 депутатами (Національна Рада); 2 депутати (20 кантонів), 1 депутат (6 колишніх півкантонів) (Рада Штатів)	Концентровані меншини мають деяку перевагу	Конституція
<b>Швеція</b>	Пропорційна	Модифікований метод Легю, 310 місць на основі округів та 39 місць на національній основі; 4% прохідний бар'єр	29 округів з кількістю місць від 2 до 33; національні	Немає	Парламент (статут)
<b>Японія</b>	Змішана (відносна більшість та пропорційна)	Палата представників: 300 місць – відносна більшість; 200 місць – пропорційна (метод Д'Хондта); Палата Консулів: 152 місця – система одного, непереносного голосу; 100 місць – пропорційна (метод Д'Хондта)	Більшість: одномандатні (Палата представників); префектури (від 2 до 8 місць) (Палата консулів); пропорційна: 11 округів (від 7 до 33 місць) (Палата представників); всенациональні (Палата консулів)	Палата представників: кількість голосуючих за представника може варіювати; Палата консулів: представляють префектури, представництво може бути різним	Парламент

	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>
	<b>Розподіл меж виборчих округів і розподіл місць: судовий перегляд</b>	<b>Преференційне голосування</b>	<b>Концентрація меншини в більшій частині території</b>	<b>Спеціальне представництво меншин</b>	<b>Партії, що представляють меншини</b>
<b>Австрія</b>	Так (Конституційний Суд)	Так (одна преференція)	В одному окрузі в Керntenі	Ні	Дозволені. Декілька груп для виборів у регіонах та округах
<b>Азербайджан</b>	Так (Конституційний Суд)	Ні	Так	Питання розглядається (проблема Нагорного Карабаху)	Дозволені
<b>Албанія</b>	Ні	Ні	Так	Так (як територія)	Заборонені, але насправді є партія, яка представляє грецькі меншини
<b>Аргентина</b>	Так, (федеральне виборче правосуддя)	Ні	Ні	Ні	Дозволені
<b>Бельгія</b>	Так (Арбітражний суд)	Так (голосування за список чи за кандидата)	Так	Так (територіальне; персональне: можливе у двох округах на лінгвістичному кордоні, та для сенату, для тих, хто голосує в окрузі Brussels-Hal-Vilvorde)	Дозволені
<b>Білорусь</b>	Так	Не відноситься	Так	Ні	Дозволені
<b>Болгарія</b>	Ні	Ні	Так	Ні	Заборонені Конституцією, але на практиці є партія, що представляє турецьку громаду
<b>Вірменія</b>	Ні	Ні	Ні	Ні	Дозволені; політична партія, що представляє меншини <i>yézi</i> (курдів), існує з 1997 року
<b>Греція</b>			Так, у містах та на у селищах	Ні	Дозволені. Такі партії існують здавна
<b>Грузія</b>	Ні		Так	Так (як територія)	Заборонені
<b>Данія</b>	Так	Так (одна преференція)	Так	Так (як територія – Фарерські Острови та Гренландія)	Дозволені – партії, що представляють німецькі меншини (на місцевому рівні); партії, властиві Фарерським Островам та Гренландії

	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>
<b>Естонія</b>	Так	Так (одна преференція)	Так	Ні	Дозволені: 3 російських партії
<b>Іспанія</b>	Ні	Ні – до Конгресу Депутатів; об'єднання для Сенату	Так	Так (як територія)	Дозволені. Є "націоналістичні" партії (баскські, каталонські)
<b>Італія</b>	Так	Ні	Так	Так (як територія)	Дозволені – існують у трьох регіонах, де є лінгвістичні меншини
<b>Канада</b>	Ні	Не відноситься	Так	Так (як територія)	Дозволені
<b>Киргизстан</b>	Ні	Не відноситься	Так	Ні	Дозволені
<b>Латвія</b>	Так	Так – преференційне голосування та видалення кандидата	Ні	Ні	Дозволені. Є партія російської меншини
<b>Литва</b>	Так (Окружний суд Вільнюса)	Так, крім того, якщо партії попросять інакше заздалегідь	Так	Ні	Дозволені. Є три партії, що представляють меншини
<b>Македонія</b>	Так (Конституційний Суд)	Ні	Так	Так (як територія)	Дозволені – велика кількість партій, що представляють меншини
<b>Німеччина</b>	Так (Конституційний Суд)	Ні	Ні	Ні, але правила, що належать до прохідного бар'єра, не застосовуються	Дозволені
<b>Норвегія</b>	Ні	Так – видалення кандидата та кумулятивне голосування	Так, на муніципальному рівні	Ні	Дозволені – існують на місцевому рівні
<b>Польща</b>	Ні	Так (одна преференція)	Ні	Де-юре ні, але де-факто так, тому що правила прохідного бар'єра не застосовуються	Дозволені асоціації, які представляють меншини, беруть участь у виборах
<b>Португалія</b>	Так (Конституційним Судом, за рішенням Національної виборчої комісії)	Ні	Ні	Ні	Регіональні партії заборонені
<b>Румунія</b>	Ні	Ні	Так	Так (як територія та як народ)	Дозволені організації, що представляють меншини, вважаються політичними партіями для виборчих цілей

	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>
<b>Словаччина</b>	Так (Конституційний Суд)	Так (чотири преференції)	Так	Ні	Дозволені. Партії, що представляють угорські (4), румунські (5) та російсько-українські (1) меншини
<b>Словенія</b>	Так (Конституційний Суд)	Ні	Ні	Так (як народ)	Дозволені
<b>Туреччина</b>	Ні, але див. колонку E	Ні	Так	Так (як територія)	Заборонені, проте є курдська партія
<b>Угорщина</b>	Так, (Конституційний Суд)	Ні	Ні	Ні	Дозволені
<b>Україна</b>	Так (Верховний Суд)	Ні	Так	Так (як територія)	Дозволені
<b>Фінляндія</b>	Ні, крім окремих випадків (Рада держави)	Так (одна преференція)	Так	Так (як територія – острови Åland)	Дозволені – Шведська Народна Партія
<b>Хорватія</b>	Так	Ні	Італійці та угорці якоюсь мірою, серби також (передусім до збройного конфлікту), інші доволі розпорошені	Так (як народ; як територія, яка на даний момент депортована)	Дозволені. Дві сербські партії
<b>Чехія</b>	Так	Так (чотири преференції)	Ні	Ні	Дозволені
<b>Швейцарія</b>	Ні	Так – об'єднання, кумулятивне голосування до Національної Ради	Так	Так (як територія)	Дозволені політичні партії мають коріння в кантонах
<b>Швеція</b>	Ні	Так (одна преференція)	Ні	Ні	Дозволені. Одна партія існує на місцевому рівні
<b>Японія</b>	Так, у зв'язку з оглядом дійсності результатів виборів	Ні, крім єдиного непереносного голосування	Ні	Ні	Дозволені

	<b>К</b>	<b>L</b>	<b>M</b>	<b>N</b>	<b>O</b>
	<b>Намагання партій збалансувати свої списки</b>	<b>Побоювання з приводу представленості меншин</b>	<b>Дискусії щодо представленості меншин у політичному процесі</b>	<b>Дискусії щодо виборчої системи</b>	<b>Виборча система для місцевих і регіональних виборів</b>
<b>Австрія</b>	Так	Ні	Ні	Ні	Національні вибори (регіональні парламенти відповідають за розмежування виборчих округів до регіональних виборів)
<b>Азербайджан</b>	Так	Ні	Ні	Ні	Більшість
<b>Албанія</b>	Так	Ні	Ні	Так	Пропорційна до рад; більшість до виконавчих органів
<b>Аргентина</b>	Не відноситься (немає меншин)	Ні	Ні	Так (понад усе на місцевому рівні)	Провінційний закон
<b>Бельгія</b>	Так (запитання понад усе стосується німецькомовної меншини)	Ні	Ні	Так	Метод Д'Хондта, як у національних виборів
<b>Білорусь</b>	Ні	Ні	Так	Ні	Як у національних виборів
<b>Болгарія</b>	Так	Ні	Ні	Ні	Як у національних виборів
<b>Вірменія</b>	Ні	Ні	Ні	Так	Більшість
<b>Греція</b>	Так				
<b>Грузія</b>	Так	Ні			
<b>Данія</b>	Ні	Ні	Ні	Ні	Пропорційна – метод Д'Хондта, округи покривають усю локальну зону
<b>Естонія</b>	Ні	Ні	Ні	Так	Як у національних виборів
<b>Іспанія</b>	Ні	Так, звідси чесне представництво меншин	Так	Так	Як до Конгресу депутатів
<b>Італія</b>	Так, особливо у Friuli-Venezia Giulia	Ні	Так	Так	Змішані системи (регіони: відносна більшість перш за все)
<b>Канада</b>	Так	Так, звідси тенденція збільшувати кількість кандидатів від меншин	Недостатнє представництво через виборчу систему відносно більшої	Ні	Як у національних виборів
<b>Киргизстан</b>		Так			
<b>Латвія</b>	Так	Ні	Ні	Ні	Пропорційна

	<b>К</b>	<b>L</b>	<b>M</b>	<b>N</b>	<b>O</b>
<b>Литва</b>	Так	Партії і політичні організації, що представляють меншини, прагнуть збільшити їх представництво	Ні	Так	Пропорційна
<b>Македонія</b>	Так	Так (особливо про малі меншини)	Так	Так	Ради: пропорційна; мери: більшість
<b>Німеччина</b>	Частково	Так	Так	Так, іноді	Пропорційна (згідно із законом про землю)
<b>Норвегія</b>	Так, на місцевому рівні	Ні	Ні	Ні	
<b>Польща</b>	Так	Так (крім німецької меншини)	Ні	Ні	Як у виборах до сейму
<b>Португалія</b>	Ні – відсутність значних меншин	Ні	Так	Так	Як у національних виборів
<b>Румунія</b>	Ні	Ні	Ні	Так	Як у національних виборів (ради); більшість, подвійне голосування (мери)
<b>Словаччина</b>	Так	Ні	Ні (крім партій, що представляють угорську меншину)	Так (особливо на муніципальному рівні)	Відносна більшість
<b>Словенія</b>	Ні, оскільки є спеціальні правила щодо представництва меншин	Надмірне представництво завдяки правилам представництва меншин. Є незгодні з правом представників меншин брати участь у парламентських дебатах, які не стосуються прав меншин	Ні (крім влади депутатів, що представляють регіональні меншини)	Так	Відносна більшість, чи метод Д'Хондта з преференційним голосуванням
<b>Туреччина</b>	Так	Так (особливо щодо 10% прохідного бар'єра)	Так	Так	Як у національних виборів (але відносна більшість для мерів)
<b>Угорщина</b>	Ні	Ні	Так	Так	Відносна більшість, змішана чи пропорційна (залежно від населення)



	<b>К</b>	<b>L</b>	<b>М</b>	<b>N</b>	<b>O</b>
<b>Україна</b>	Ні	Законопроект про статус кримськотатарського народу забезпечує представництво кримських татарів у Верховній Раді України, Верховній Раді Автономної Республіки Крим та місцевих органів самоврядування Криму	Так (на Меджлісі кримськотатарського народу)	Так (на Меджлісі кримськотатарського Народу)	Місцеві та регіональні вибори: мажоритарна система; Верховна Рада Автономної Республіки Крим: мажоритарна система
<b>Фінляндія</b>	Так	Ні	Так (для малих округів)	Ні	Як у національних виборів
<b>Хорватія</b>	Так (деякі партії)	Так (в обох напрямках)	Так, у деяких політичних колах	Так (особливо на місцевому рівні)	Як у національних виборів
<b>Чехія</b>	Ні	Ні	Ні	Ні	Муніципалітет є округом на місцевому рівні
<b>Швейцарія</b>	Так	Ні	Ні	Ні	Взагалі – Закон кантонів, пропорційна система для законодавчих органів та більшість для виконавчих
<b>Швеція</b>	Ні	Ні	Ні	Так	Як у національних виборів, але з 3% прохідним бар'єром для регіональних виборів і відсутністю прохідного бар'єра для місцевих виборів
<b>Японія</b>	Ні	Ні	Ні	Так	Відносна більшість для виконавчих органів. Єдине непереносне голосування до рад