

УДК 342.8:324

рекомендації, виборчі системи,
міжнародні стандарти.

Робінкова Станіслава

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПОЗИТИВНОЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСАХ: ПРАВОВИЙ ТА ПОЛІТИЧНИЙ ВИМІРИ

Стаття присвячена дослідженню механізмів ефективної участі національних меншин у виборчих процесах, із акцентом на правові та інституційні аспекти позитивної дискримінації. В основі дослідження — аналіз міжнародно-правових документів, таких як Лундські рекомендації, Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, документи ООН та ОБСЄ. Автор розмежовує виборчі механізми на системні (пропорційне представництво, преференційне голосування, врахування компактного проживання меншин тощо) та спеціальні (квоти, зниження прохідного бар'єра, подвійне голосування), підкреслюючи їхню взаємодоповнюваність і потенціал у забезпеченні справжньої інклюзії. Застосування міждисциплінарної методології — правового, порівняльного, деконструктивного й типологічного аналізу — дозволяє комплексно дослідити інструменти представництва. Особливу увагу приділено питанням виборчої геометрії, юридичної допустимості квотованих місць і пропорційності спеціальних заходів. У висновках зроблено спробу узагальнити сучасний європейський досвід, вказавши на потенціал нормативної бази для формування ефективної моделі інклюзивної демократії. Практична реалізація цих механізмів, однак, потребує врахування національного контексту та подальших емпіричних досліджень.

Ключові слова: національні меншини, виборче право, позитивна дискримінація, інклюзія, представництво, Лундські

Постановка проблеми. Один із засадничих принципів консенсусної демократії полягає в забезпеченні збалансованого впливу як більшості, так і меншості на процес ухвалення політичних рішень. Дотримання цього принципу сприяє запобіганню конфліктам і збереженню стабільності політичної системи. Водночас ефективна участь національних меншин у політичному житті потребує впровадження відповідних виборчих механізмів. У цьому контексті актуалізується необхідність критичного аналізу наявних інструментів представництва меншин у виборчих процесах.

Метою статті є деконструкція змісту механізмів, які забезпечують ефективну участь національних меншин у виборчих процесах, зокрема шляхом аналізу міжнародно-правових документів, рекомендацій та практик. Автор прагне визначити, які системні та спеціальні електоральні механізми можуть сприяти посиленню інклюзії меншин у політичному житті та яким чином ці механізми реалізуються або не реалізуються на практиці.

Методологічну основу статті становить комплексний міждисциплінарний підхід, що поєднує елементи правового, інституційного, політико-порівняльного та деконструктивного аналізу. Основним завданням дослідження є виявлення та критичне переосмислення змісту механізмів, спрямованих на забезпечення ефективної участі національних меншин у виборчому процесі. Для досягнення цієї мети використано деконструктивний метод, що дозволяє ідентифікувати приховані дисбаланси в системах представництва та переглянути усталені підходи до електоральної інклюзії. Застосовано контент-аналіз ключових міжнародно-правових актів та

рекомендацій, серед яких: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966), Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (1992), Копенгагенський документ ОБСЄ (1990), Лундські рекомендації (1999), а також Кодекс належної практики у виборчих справах, розроблений Венеційською комісією. Ці документи слугують джерелом нормативних орієнтирів, які лягли в основу поділу виборчих механізмів на системні та спеціальні. Також у роботі використано типологічний аналіз, що дозволяє класифікувати виборчі інструменти за характером їхньої дії та цільового призначення. Системні механізми охоплюють загальні принципи виборчого процесу (наприклад, пропорційне представництво, преференційне голосування, врахування компактного проживання меншин під час формування округів), тоді як спеціальні інструменти (зниження прохідного бар'єра, квоти, подвійне голосування тощо) мають компенсаторний характер і спрямовані на усунення структурних перешкод для меншин. Крім того, використано порівняльний метод для зіставлення особливостей різних виборчих систем та їхньої здатності забезпечувати представництво меншин. Це дозволяє оцінити, які з механізмів є універсальними, а які вимагають адаптації до конкретного політичного та соціокультурного контексту. Нормативно-правовий аналіз, у свою чергу, застосовується для зіставлення міжнародних стандартів з національними практиками регулювання участі меншин у виборах. Загалом, поєднання зазначених методів дозволяє сформулювати цілісне бачення проблеми, окреслити теоретичні й практичні межі застосування відповідних механізмів та підготувати підґрунтя для подальших досліджень у цій сфері.

Аналіз актуальних досліджень.

Питання ефективної участі національних меншин у соціально-політичному житті підіймалися в міжнародних актах Організації об'єднаних

націй(ООН) починаючи з «Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» від 1966 року та «Декларацією про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин» від 1992 року. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) підіймає цю проблематику в Копенгагенському документі Конференції з людського виміру 1990 року. Згодом, у 1992 році, Гельсінськими рішенням ОБСЄ була створена посада верховного Комісара у справах національних меншин (ВКНМ), який був покликаний стати «інструментом попередження конфліктів на якому ранньому етапі». Для виконання завдань з підтримки ВКНМ у 1993 році була створена неурядова організація Фонд міжетнічних відносин, у співпраці з яким були створені пакети рекомендацій у сферах освіти та мови. Але крім цих двох тем до яких звертався ВКНМ, важливою була й залишається ефективна форма участі національних меншин в управлінні державою. Тема була піднята на конференції за участі усіх країн ОБСЄ і відповідних міжнародних організацій «Практика управління та участь громадськості: інтеграція в умовах розмаїття», яку організували ВКНМ та Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини(БДПЛ) в 1998 році. У заяві за підсумками Конференції її Голова дав короткий огляд обговорених тем і відзначив бажаність «конкретних подальших кроків, включно із подальшою розробкою різних концепцій і механізмів оптимального управління державою за ефективною участі меншин, що веде до загальнодержавної інтеграції суспільства в усьому його розмаїтті». З цією метою ВКНМ запропонував Фонду міжетнічних відносин разом з Інститутом прав людини і гуманітарного права імені Рауля Валленберга скликати групу незалежних експертів, визнаних на міжнародному рівні, для вироблення рекомендацій і визначення можливих альтернатив у відповідності до міжнародних стандартів. Результатом

вищезгаданої ініціативи стали Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті від 1999 року [6]. Лундські рекомендації, в свою чергу, отримали уточнення в Рекомендаціях Бюро з демократичних інститутів і прав людини щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі в 2001 році. Основною метою документу було запропонувати державам-учасникам конкретні поради з питань застосування Лундських рекомендацій. На основі Рекомендацій у 2014 був створений Посібник зі спостереження та сприяння участі національних меншин у виборчих процесах. Посібник має в собі оновлений зміст та нові матеріали про розвиток міжнародних стандартів та практики в галузі сприяння участі національних меншин у виборчих процесах, зокрема було додано новий розділ, в якому описана методика, що використовується місіями БДПЛ зі спостереження за виборами для спостереження за участю національних меншин [5].

Одним із ключових документів, що систематизує європейський підхід до виборчого права загалом, є Кодекс належної практики у виборчих справах (2002), розроблений Венеційською комісією Ради Європи. У Кодексі закріплено принцип рівності виборчих прав, з уточненням, що для забезпечення ефективного представництва меншин можливе впровадження спеціальних заходів, зокрема квот чи подвійного голосування. Зокрема, пункт 23 Кодексу прямо дозволяє запровадження квотованих місць для меншин у представницьких органах, а також створення спеціальних виборчих списків, за якими громадяни можуть голосувати паралельно з основним бюлетенем. Водночас Кодекс наголошує на тимчасовому характері таких заходів і потребі їхньої пропорційності.

Питання виборчої геометрії — ключовий аспект справедливості представництва меншин — розглядається в аналітичному документі «Electoral Law and National Minorities» (2000), що також

підготовлений у рамках Венеційської комісії. У ньому наголошується, що непропорційне розмежування виборчих округів (зокрема, джерімендерінг) може істотно знизити політичний вплив меншин, навіть якщо формальні права на участь у виборах забезпечено. Автори документа рекомендують уникати штучного розподілу меж округів, що розпорошують меншини або позбавляють їх можливості впливати на результат виборів.

Нарешті, інтегративний підсумок європейського підходу до електоральних прав міститься в збірнику "Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права" (ред. Ю. Ключковський, 2009), де проаналізовано кодифіковану практику Венеційської комісії та Європейського суду з прав людини. У роботі акцентовано, що рівність у виборчих справах не зводиться лише до формальної однаковості процедур. Справжня рівність вимагає врахування фактичної здатності різних груп реалізувати своє виборче право, що зумовлює необхідність особливих, але обґрунтованих заходів підтримки для груп, які традиційно зазнають виключення з політичного процесу.

Таким чином, сучасна європейська нормативна та аналітична база з виборчого права демонструє еволюцію від формального забезпечення участі меншин до пошуку практичних моделей їхньої ефективної інклюзії у політичне представництво. Актуальні дослідження та документи засвідчують, що ця проблема розглядається в контексті не лише прав людини, але й як структурна необхідність для забезпечення легітимності демократичного процесу в багатокультурних суспільствах

Виклад основного матеріалу. Головні механізми, що є рекомендованими для залучення прав національних меншин були чітко описані ще в Лундських рекомендаціях у 9 та 10 пунктах 2 розділу:

п.9 – Виборча система повинна сприяти представництву меншин та їхньому впливу.

- У місцях компактного проживання меншин їхнє достатнє представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатних округів.
- Представництву меншин можуть сприяти пропорційні виборчі системи, за яких кількість місць партії в законодавчих зборах залежить від частки голосів, отриманих нею на загальнонаціональних виборах.
- Деякі види преференційного голосування, за якого виборці розташовують кандидатів у порядку відданої ними переваги, можуть сприяти представництву меншин і розширенню співробітництва між громадами.
- Розширити участь національних меншин в державному управлінні можна шляхом зниження відсоткового бар'єру для проходження в законодавчий орган.

п.10 – Географічні межі виборчих округів повинні визначатися таким чином, щоб забезпечувалося справедливе представництво національних меншин [6].

Таким чином, можна розділити рекомендації на дві групи:

1) Вимоги до форми виборчої системи, що сприятиме ефективній участі меншин у суспільно-політичному житті;

2) Спеціальні інструменти, що сприяють ефективній участі меншин у суспільно-політичному житті;

Кажучи про першу групу, в залежності від потреб самої політичної системи, представляється декілька варіантів. Першим є мажоритарна система з одномандатними округами. Для справжнього забезпечення представництва меншин в такій виборчій системі, вони повинні проживати компактно, а самі округи повинні бути нарізані справедливо, з урахуванням кордонів їхнього проживання. Але навіть в такому випадкові можуть виникнути проблеми, наприклад, якщо в межах в межах однієї спільноти створюються дві чи більше партій національної меншини й голоси розпилюються на декількох кандидатів, від кожної, в результаті не перемагає ніхто з них, а сама спільнота не отримує

представника. Також, вибір такої системи може призвести до посилення компактності проживання національних меншин або виникненню напруженості між різними спільнотами [5].

Другим є деякі різновиди преференційного голосування (єдиний перехідний голос або альтернативного голосування) в мажоритарній системі. Така система надає можливість виборцям розставити кандидатів за чергою переваги кожному з них. Існують різні способи підрахунку голосів в межах такої системи, в одних випадках, перерахунок не закінчиться поки один з кандидатів не набрав абсолютну більшість голосів, в інших може бути достатньо відносної більшості. В будь-якому разі, таким чином у кандидатів виникає потреба в розширенні своїх виборчих програм та додаванні в них пунктів з інтересами меншин, щоб добитися у виборців місця в списку. Також, кандидати від національної меншини теж можуть отримати місце в списку, що за деяких обставин підвищить їхні шанси бути обраними [5].

Третім варіантом, а також дуже часто рекомендованими типами виборчих систем, метою яких буде сприяння репрезентації інтересів меншин, є пропорційні системи. Попри те що їх, як і мажоритарних систем, існує багато варіацій в залежності від способу підрахунку голосів та розподілу мандатів, формуванню округів та списків партій, вони переважно можуть сприяти покращенню рівня представництва завдяки своїй сутності, яка полягає в розподілу мандатів партіям відповідно до їх популярності в суспільстві. Завдяки цьому навіть ці партії, що мають незначну підтримку окремих національних спільнот в масштабах національного або регіонального округу, можуть отримати свої мандати в представницькому органі та бути частиною коаліцій, впливаючи, таким чином на прийняття рішень. Також, в пропорційних системах з відкритими списками, виборці можуть просувати

представників своєї спільноти, шляхом впливу на порядок списку великої партії. Це, в свою чергу, може звужити відстань між національними меншинами та більшість й сприяти консолідованості суспільства.

Таким чином, ми можемо перейти до другої групи рекомендацій, що містять спеціальні інструменти, що можна додатково використовувати для покращення представництва національних меншин, а саме:

1) Низький прохідний бар'єр або його відсутність;

2) Додаткові правила створення меж виборчих округів із врахуванням інтересів представників національної меншини;

3) Квотні місця для представників меншин;

Перший пункт є особливо важливим, коли ми розглядаємо пропорційні виборчі системи, бо навіть якщо вони вважаються такими, що сприяють представництву малих партій, то із встановленням прохідного бар'єру надто високого рівню, така їхня якість може знецінюватися. Але треба розглянути яким чином це може відбуватися.

Існують два типи прохідного бар'єру:

1) Легальний(штучний) бар'єр – це мінімальна кількість голосів для отримання партією мандатів, що встановлюється законом на регіональному або загальнонаціональному рівнях. Такий тип бар'єру може варіюватися за рівнем його становлення: окружний або загальнонаціональний, за стадією застосування бар'єра: при першому, при другому чи подальшому етапі розподілу місць, за «градацією бар'єра»: до партій та для партійного блоку.[1]

2) Природний(приховний) бар'єр – це відсоток голосів, необхідних для отримання одного місця на рівні округу або загальнонаціональному(останній складніше обчислити точно). Він залежить від розміру представницького органу, розміру округу та формулою розподілу мандатів(методи Д'онта, Сен-Лагю, квота Друпа або Гейра) [1].

Рекомендації з приводу запобігання маніпуляції природним бар'єром(«виборча геометрія») містяться в «Кодексі належної

практики у виборчих справах» (далі в тексті – Кодекс), який був розроблений Європейською комісією «За демократію через право», вони містять в собі встановлення меж виборчих округів таким чином, щоб місця депутатів, які представляють населення у нижніх палатах, порівно розподілялися між виборчими округами на основі чіткого критерію – наприклад, чисельності населення даного виборчого округу, кількості громадян, що проживають у цьому окрузі (включаючи неповнолітніх), кількості зареєстрованих виборців або й, може, кількості осіб, що реально беруть участь у голосуванні. Можна припустити й доречне поєднання таких критеріїв. Дотримання цих правил надає можливість не допускати «активної виборчої геометрії», коли розподіл місць відразу ж призводить до нерівного представництва. Для уникнення «пасивної виборчої геометрії» треба принаймні раз на десять років переглядати розподіл місць, причому бажано не в рік проведення виборів, що дозволить зменшити небезпеку політичних маніпуляцій [2].

Другий пункт є особливо важливим у контексті мажоритарної системи з одномандатними округами, про яку вже згадувалося вище, через залежність її ефективності, в контексті представництва меншин, від їхнього компактного проживання та відповідності його межах округів. Визначення меж виборчих округів є делікатною справою, критерії якої були визначенні у 14 пункті Кодексу, а саме важливими є: географічні, адміністративні та історичні критерії, які також нерідко визначає географія, відхилення від критеріїв розподілу не має перевищувати 10% чи щонайменше 15%. Однак, все ж існують виняткові обставини, що дозволяють нехтувати вищезгаданими критеріями, наприклад, коли малолюдна адміністративна одиниця має однаковий статус з іншими і, отже, право мати принаймні одного представника в нижній палаті, або коли

вона є місцем компактного проживання національної меншини [1].

Отже, для якісно забезпечення представництва меншин є дозволенним прибігання до спеціальних правил «нарізки» виборчих округів. Такі додаткові правила зазвичай є закріпленими.

Втім, у Кодексі засуджується штучне «перекроювання» меж виборчих округів (джерімендерінг), як тип передвиборчої махінації, окремо виділеним є те що порядок визначення меж округів не має створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборного органу)), що зазначено в пунктах 13 та 22 [1].

Останній, третій, спеціальний інструмент не був зазначений у Лундських рекомендаціях, натомість він був згаданий у Кодексі, а саме у 23 пункті: «Принципові рівності не суперечать деякі заходи, вживані на забезпечення мінімального представництва меншин – шляхом, визначення квоти місць». Є два шляхи заповнення квотованих місць у представницькому органі:

1) Створення спеціального виборчого округу з низкою виборчих дільниць, що охоплюють територію, щільно населену громадою національної меншини.

2) Додаткові списки для представників національних меншин. Тут 23 пункт Кодексу уточнює: «громадяни, які належать до національних меншин, мають право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати доказів їх належності до тієї або тієї національної меншини».

Другий спосіб застосування цього механізму є суперечливим, так як створює конфлікт з одним з основних принципів електоральної демократії, а саме: «Одна людина - один голос». Але Європейська комісія за демократію через право обґрунтовує застосування подвійного голосування наступним:

- неможливістю досягти переслідуваної мети за допомогою менш серйозних заходів, що не порушують рівного права голосу;
- тимчасовим характером цього заходу;

– використанням цього заходу лише щодо меншинства [4].

Висновки. В результаті деконструювання змісту механізмів, які слугують для забезпечення ефектичної участі національних меншин встановлено, що такі інструменти в міжнародних документах можна умовно розділити на дві групи: системні та спеціальні.

Системні механізми охоплюють загальні принципи та конструкції виборчих систем, що сприяють інклюзивності, зокрема пропорційне представництво, формування округів з урахуванням компактного проживання меншин, а також застосування деяких видів преференційного голосування тощо. Ці механізми мають інтегрувати національні меншини в політичний процес у межах стандартних виборчих практик, не встановлюючи для них окремих виняткових правил.

Спеціальні механізми, натомість, передбачають цілеспрямовані заходи, спрямовані на усунення структурних бар'єрів для меншин, такі як квоти, спеціальні виборчі округи або додаткові списки кандидатів. Вони можуть вимагати від держави активного втручання для гарантування мінімального представництва меншин, особливо у випадках, коли системні рішення виявляються недостатніми.

Таким чином, в теорії, міжнародна нормативна база надає широкий простір для забезпечення ефективної участі національних меншин, де системні механізми виступають фундаментом інклюзивності, а спеціальні — інструментом корекції та захисту прав меншин у політичному житті. На практиці реалізація цих положень стикається з низкою викликів, зумовлених політичними, правовими та інституційними обмеженнями в окремих державах. Аспекти практичного застосування зазначених механізмів потребують окремого розгляду та стануть предметом подальших досліджень.

Список літератури

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: / ред. Ю. Ключковський ; пер. з англ. С. Кальченко, О. Россоха, Л. Колісецька. 2-ге вид. Київ: ЛОГОС, 2009. 500 с. URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-election-opinions-UKR.pdf> (дата звернення: 11.04.2025).
2. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і пояснювальна доповідь. Європейська комісія «За демократію через право» 52-га сесія. 18-19 жовтня 2002 року. CDL-AD(2002)023rev.
3. Рамкова конвенція про захист національних меншин : Конвенція Ради Європи від 01.02.1995 : станом на 9 груд. 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_05_5#Text (дата звернення: 11.04.2025).
4. Electoral law and national minorities. Strasbourg, 2000. 36 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)004-e) (date of access: 17.04.2025).
5. Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes : навчальний посібник. Warsaw : Poligrafus Jacek Adamiak, 2014. 79 p. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/124067> (date of access: 11.04.2025).
6. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note. Official edition. Organization for Security and Co-operation in Europe, 1999. 36 p. URL: <https://www.osce.org/uk/hcnm/32255> (date of access: 11.04.2025).

Robinkova Stanislava – Student of the Faculty of International Relations, Political Science and Sociology of the Odesa I. I. Mechnikov National University.

INSTITUTIONALIZATION OF POSITIVE DISCRIMINATION OF NATIONAL MINORITIES IN ELECTORAL PROCESSES: LEGAL AND POLITICAL DIMENSIONS

This article explores the mechanisms ensuring the effective participation of national minorities in electoral processes, with a focus on the legal and institutional aspects of positive discrimination. The study is based on the analysis of international legal documents such as the Lund Recommendations, the Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters, and instruments of the UN and OSCE. The author distinguishes between systemic mechanisms (proportional representation, preferential voting, consideration of compact settlement) and special mechanisms (quotas, reduced electoral thresholds, dual voting), highlighting their complementary nature and potential to enhance genuine inclusion. By applying an interdisciplinary methodology — legal, comparative, deconstructive, and typological analysis — the article offers a comprehensive study of minority representation tools. Particular attention is paid to electoral geometry, the legal permissibility of reserved seats, and the proportionality of special measures. The conclusions aim to generalize the current European experience, emphasizing the normative capacity to build an inclusive democratic model. However, the practical implementation of these mechanisms requires adaptation to national contexts and further empirical inquiry.

Keywords: national minorities, electoral law, positive discrimination, inclusion, representation, Lund Recommendations, electoral systems, international standards.

*Рекомендовано до друку –
д. політ.н., професором Узун Ю. В.*

*Стаття надійшла в редакцію
14.04.2025 р*