

УДК 342.828.2

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132844>

**О. В. Новиков**, канд. юрид. наук, доцент  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
Кафедра державного будівництва  
вул. Пушкінська, 77, Харків, 61024, Україна

**І. В. Білоус**, студент 5 курсу  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
вул. Пушкінська, 77, Харків, 61024, Україна

## ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРРІМЕНДЕРИНГУ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ В УКРАЇНІ ТА США

У статті досліджено сутність поняття «джеррімендерингу», як політичної технології у межах виборчого процесу. Проаналізовано джеррімендеринг, історію його виникнення та розвитку, охарактеризовано можливий вплив на кінцеві результати виборів. Виділено та надано характеристику головним різновидам джеррімендерингу, наведено приклади з виборчих кампаній в Україні та США. Приділено увагу основним засобам виявлення «нарізки» округів в інтересах окремих кандидатів чи політичних партій, способам вирішення проблеми джеррімендерингу. Висвітлено нормативно-правове регулювання формування виборчих округів в Україні та висловлено пропозиції щодо вдосконалення порядку їх формування.

**Ключові слова:** джеррімендеринг, виборчий округ, виборча технологія, політична партія, виборча кампанія.

**Постановка проблеми.** Для виборчого процесу в Україні характерним є використання зарубіжних політичних технологій. Це стосується не тільки методів проведення передвиборчих кампаній, а й організації виборів загалом. Важливим елементом будь-якої виборчої системи є територіальна організація виборів, насамперед поділ території держави на окремі округи. На перший погляд, встановлення меж виборчих округів не має важливого значення для проведення виборів, проте досить часто поділ території на округи має вирішальне значення для підсумкових результатів виборів. Зміни меж округів, що здійснюються з метою маніпуляції результатами майбутніх виборів у науковій літературі має назву «джеррімендеринг».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблеми впливу територіальної організації виборів на результати виборів, у тому числі й проблеми джеррімендерингу займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці: О. Карабило, О. Євтушенко, М. Афанасьєва, О. Морозова, Г. Кокс, Д. Катц, Н. Стефанопулос. Проте, в цілому у вітчизняній науковій літературі питання джеррімендерингу та способів його подолання висвітлено недостатньо.

**Метою статті** є загальна характеристика джеррімендерингу, його окремих різновидів, способів виявлення та подолання джеррімендерингу.

**Виклад основного матеріалу.** Технологія джеррімендерингу враховує територіальне розміщення виборців та їх вподобання. У результаті «вдалої» нарізки округів створюється можливість для того, щоб політична сила, яка отримала фактично менше голосів, одержала більше мандатів. У підсумку, до органів влади обираються кандидати не за рахунок популярності чи політичної програми, а завдяки маніпуляціям межами виборчих округів. Як зазначив Карл Рув, колишній політичний радник президента США Джорджа В. Буша: «Хто контролює нарізку округів, той може контролювати Конгрес» [1].

Джеррімендеринг отримав свою назву від імені губернатора штату Массачусетс Е. Джеррі, який у 1812 році вперше застосував нарізку округів для забезпечення перемоги на виборах. Кандидати його партії одержали 29 з 40 місць від штату у парламенті, попри отриману меншість голосів. Особлива увага цій проблемі у США почала приділятися починаючи з середини ХХ ст. Інколи висловлюється думка, що застосування джеррімендерингу є загальноприйнятою практикою та невід'ємною складовою виборчого процесу в США. Проте, у даному випадку ігнорується той факт, що законодавча влада у США від самого початку будувалась на принципі справедливого представлення виборців, на відміну від тогочасної практики «гнилих містечок» у Британії, коли малочисельні села й містечка мали представників у парламенті, а великі промислові міста були позбавлені цього права.

До середини ХХ ст. Верховний Суд США відмовлявся розглядати справи щодо меж округів. Законодавчі відмінності у штатах були широкими, кількість населення у межах округів варіювалась від 10 до 900 тисяч населення. У 1962 році у справі «*Baker v. Carr*» змінив свою правову позицію та зазначив, що округи мають бути приблизно рівними, щоб забезпечувати справедливі вибори [2].

У більшості американських штатів запроваджена процедура формування округів, згідно з якою партія, що володіє більшістю у законодавчому органі штату раз у 10 років переглядає межі округів. У багатьох інших державах повноваженнями наділені певні органи державної влади, що формуються та підпорядковані політичним партіям. Такий порядок визначення меж округів є досить суперечливим, оскільки партії намагаються будь-яким чином зберегти свою владу.

На думку багатьох американських науковців, проблема джеррімендерингу в останнє десятиліття загострилась. Сімон Джекман з Університету Сіднея дослідив нарізки округів на парламентських виборах у США з 1972 до 2014 рр. та виявив, що половина випадків найбільш помітного маніпулювання межами округів мали місце починаючи з 2010 року. У 2012 р. під час виборів до Палати представників кандидати від Демократичної партії одержали на 1,4 млн. більше голосів ніж кандидати від Республіканської партії, проте останні отримали перевагу у 33 мандати [1]. Багато з американських політологів вважають, що поразка демократів у даному випадку зумовлена географією їхніх виборців, оскільки ліберали, молоді виборці, меншини та інші прихильники демократів, як правило, сконцентровані на невеликих територіях у межах міст, на решті територій вони у меншості.

Проте непропорційність одержаних голосів до кількості здобутих мандатів не завжди можна пояснити виключно виборчою географією. Доцільно розглянути це питання на прикладах виборів у 2012 році до Палати представників у штатах Пенсільванія та Вісконсину. У штаті Пенсільванія кандидати від Республіканської партії отримали загалом по штату 48,8% голосів виборців, а кандидати від Демократичної партії 50,2% голосів виборців, однак республіканці одержали 13 місць у Палаті представників, а демократи тільки 5 місць. У 11 з 13 округів кандидати-переможці від Республіканської партії одержали підтримку у межах від 51,5% до 59,5% голосів виборців, у той же час підтримка кандидатів-переможців від демократичної партії була у межах від 60,5% до 89,4% голосів виборців [2]. Багато з округів мали значний периметр кордонів та поєднували віддалені території. Під час виборів у 2012 році у штаті Вісконсин кандидати від Республіканської партії одержали 60% місць у палаті від штату, незважаючи на те, що одержали тільки 48,9 голосів виборців [3]. Але це не свідчить про те, що технологія джеррімендерингу застосовується у інтересах лише однієї політичної партії. Під час виборів до Палати представників у 2014 році кандидати від Демократичної партії одержали 57,4% голосів виборців, які забезпечили 88% місць у палаті від штату.

Верховний Суд США у березні 2018 року визнав факт застосування джеррімендерингу у штаті Пенсільванія та зобов'язав владу штату усунути порушення до наступних виборів у Конгрес США, що мають відбутись у листопаді 2018 року. Раніше Верховний

Суд штату Пенсільванія зазначив, що нарізка округів у 2012 році порушила конституційні норми штату, насамперед було порушено принцип справедливого проведення виборів, оскільки округи на попередніх виборах територіально були компактніші, без звивистого периметру [4]. Аналогічні справи розглядаються стосовно порушення виборчого законодавства при визначенні меж округів у штатах Вісконсин, Меріленд та Техас. Судові рішення у цих справах можуть призвести до істотного перерозподілу сил у Палаті представників США.

Ступінь застосування технологій нарізки округів у кожній окремій державі залежить від нормативного врегулювання організації виборів та додержання під час виборчого процесу встановлених норм щодо формування виборчих округів. В Україні нормативні вимоги, що підлягають врахуванню при визначенні територіальних меж округів містяться у ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Одномандатні округи утворюються у межах областей, АРК, міст Києва та Севастополя, з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати дванадцяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах з врахуванням інтересів членів територіальних громад та національних меншин, що проживають на відповідній території [5].

Якщо проаналізувати кількість виборців у округах під час виборів, то за останні декілька років цей показник не відхиляється від встановленого у законі. Частіше виникають питання щодо меж окремих округів відносно адміністративно-територіального устрою територій. Також не завжди дотримуються права національних меншин при формуванні виборчих округів. Прикладом може слугувати Берегівський район Закарпатської області. На території даного району компактно проживає угорська національна меншина, що становить 75% від загальної кількості населення району. Попри це, на парламентських виборах 2012 та 2014 років даний район був розділений, його окремі частини об'єднані в округи з районами, у яких невелика частка угорців. У кожному з утворених округів угорська національна меншина не мала більшості для обрання власного представника до парламенту.

У законі відсутні вимоги щодо компактності та цілісності виборчих округів. Дана норма містилась у законах про вибори народних депутатів 1997 та 2001 рр. Тому досить часто при нарізці одномандатних округів на парламентських виборах формується один округ всередині іншого, так званий анклав, чи складовими округа є декілька несуміжних територій – ексклави. У результаті, при формуванні округа з окремих частин певний кандидат може отримати додаткові переваги порівняно з конкурентами, оскільки округ може бути сформований з окремих територій, де кандидат має найбільшу підтримку. Приклади одномандатних виборчих округів анклавів та ексклавів можна знайти на територіях Закарпатської (округ № 69), Дніпропетровської (округ № 34), Донецької (округ № 52) та Луганської області (округ № 112) під час виборів до Верховної Ради 2012 року.

Іншим видом зловживань при формуванні округів, який проте не є помітним на карті, є утворення виборчих округів під інтереси конкретного кандидата, на територіях де у нього є найбільші важелі впливу. Різновидом цього зловживання є нарізка округів з метою розділення потенційного електорату місцевого кандидата, у результаті чого кандидат не зможе у жодному з округів отримати достатню для перемоги підтримку виборців.

Доцільно розглянути окремі різновиди джеррімендерингу, що застосовуються у вітчизняній та світовій політиці. «Cracking» (розтріскування) – застосовується проти конкурентів на виборах, і спрямована на розділення їх електорату на кілька округів, у жодному з яких вони не матимуть більшості. У законодавстві багатьох держав містяться обмеження можливості розділення компактних груп населення, що формуються навколо соціальних, культурних, етнічних чи економічних інтересів, вони мають можливість обрати свого представника [6]. Одним з головних наслідків розділення є позбавлення громад їх права захищати свої інтереси та вирішувати власні проблеми на рівні загальнодержавних виборчих органів.

«Packing» (упакування) – різновид джеррімендерингу, що полягає у концентрації прихильників певного кандидата чи політичної партії, з метою зменшення їх впливу на сусідні округи. Застосовується у разі, якщо підтримка опонента занадто велика, щоб повністю її розділити. Як правило, концентрація виборців є порушенням законодавства, проте у деяких випадках це прояв державної політики, що спрямований на забезпечення представництва меншостей та реалізації їх інтересів у законодавчих органах [7]. Прикладом може слугувати норма ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка передбачає об'єднання у один виборчий округ адміністративно-територіальні одиниці з компактним проживанням національних меншин [5]. Проте, недопустимою є концентрація соціальної групи з метою обмеження її впливу на інші округи. У 2017 році Верховний Суд США визнав, що у штаті Північна Кароліна застосування расової ознаки при визначенні меж округів не мало за мету забезпечити інтереси меншості.

Менш поширеними різновидами джеррімендерингу є «sweetheart gerrymandering», «kidnapping», «hijacking». «Sweetheart gerrymandering», або так званий полюбовний джеррімендеринг має місце, коли представники різних політичних партій домовляються про розподіл округів, не враховуючи думку виборців. «Kidnapping» (викрадення), як різновид має місце, коли обчисленні населення округу враховуються ув'язнені особи, незважаючи на те, що вони не мають права голосувати на виборах. У цьому разі представника обирає порівняно менша група виборців. «Hijacking» (угон кандидата) – полягає у формуванні округу з метою зіштовхнути інтереси двох сильних конкурентів, і тим самим усунути одного з них [5].

Вирішенню проблеми джеррімендерингу передують визначення ефективних засобів його виявлення. Першим і найпростішим способом виявлення джеррімендерингу є оцінка компактності округів. Компактність вимірюється математично за допомогою ділення площі округу на його периметр, чим менше значення одержується, тим більша ймовірність застосування виборчих технологій. Однак, не всі різновиди джеррімендерингу полягають у формуванні округів неправильної форми, а у деяких випадках звивисті лінії периметру округу можуть бути зумовлені особливостями географічного чи адміністративно-територіального розміщення. Тому оцінка компактності, як спосіб часто критикується та мало застосовується у судовій практиці.

Дієвий спосіб виявлення джеррімендерингу розроблений професором Чиказької юридичної школи Ніколасом Стефанопулосом – оцінка різниці у ефективності учасників виборів. У даному випадку увага фокусується на оцінці сили політичної партії у штаті загалом, обчислюється кількість голосів, що безпосередньо не вплинули на підсумкові результати виборів (невикористані голоси) та порівнюється цей показник між партіями та з розподілом місць від регіону. Під невикористаними голосами розуміються будь-які голоси одержані кандидатом, що програв, а також голоси переможця, одержані у понад необхідній кількості для перемоги (наприклад, кандидат одержав підтримку 75% виборців, а для перемоги необхідні 50%, невикористаними вважатимуться 25% голосів). Число невикористаних голосів оцінюється загалом по регіону для кожної з партій та розділяється на кількість отриманих кожною з них місць у виборному органі. Різниця у отриманих показниках визначає наскільки результати відхилились від справедливого розподілу місць [8]. Оцінка різниці у ефективності базується на невикористаних голосах та здатна виявити, як «cracking» (розстрікування) так і «packing» (упакування), оскільки обидва різновиди спрямовані на зростання числа невикористаних голосів у суперників, та їх мінімізацію для власних кандидатів. Оцінка різниці використана у Верховному Суді штату Вісконсин для доведення факту наявності факту джеррімендерингу у штаті.

Досить популярним у світі способом вирішення проблеми є створення системи незалежних комісій, у США вони діють у штатах Аляска, Аризона, Вашингтон, Айдахо, Каліфорнія тощо. Проте, щоб діяльність незалежних комісій була ефективною, необхідно призначити справді незалежних членів комісії, здатних протидіяти маніпуляціям з боку політиків [9]. Інший спосіб вирішення проблеми є залучення представників обох

партій, кожна з яких робить свої пропозиції щодо визначення меж, рішення приймається на основі консенсусу. У даному випадку унеможливаються будь-які механізми обходу норм, проте переговорний процес може бути тривалим та складним.

Висловлюється думка, що проблема джеррімендерингу буде вирішена у разі усунення людського впливу, насамперед за допомогою використання комп'ютерних алгоритмів, які б дозволяли справедливо формувати округи на основі принципу компактності та рівної кількості виборців. Проте, значним недоліком комп'ютерних алгоритмів є ігнорування інтересів мешканців окремих територій, а також неможливість надання переваги одним інтересам над іншими [8]. На сьогодні, немає комп'ютерних алгоритмів, що б дозволяли задовольнити всі усі вимоги до формування округів, попри це застосування комп'ютерних алгоритмів має значний потенціал і може застосовуватись, як допоміжний інструмент при визначенні меж округів.

Найбільш радикальним методом вирішення проблеми джеррімендерингу є внесення таких змін до виборчої системи, що б усунули будь-яку можливість для маніпулювання межами округів. Замість розподілу місць від регіонів по одномандатних округах пропонується преференційоване голосування чи розподіл мандатів пропорційно одержаним голосам. Пропорційне представництво полягає у тому, що політична сила отримує кількість місць у виборному органі пропорційно до кількості одержаних голосів. Істотним недоліком пропорційного представництва є відсутність зв'язку виборців з кандидатами, останні гірше орієнтуються у місцевих проблемах. Преференційоване голосування полягає у тому, що виборець голосує не за одного кандидата, а за декількох з присвоєнням кожному з них порядкового номеру, залежно від того, хто є пріоритетним вибором. Якщо жоден з кандидатів не отримав абсолютну більшість, то кандидати з найменшою кількістю голосів усуваються, голоси виборців цих кандидатів переходять до наступного номеру за преференціями та здійснюється перерахунок голосів. Перерахунок голосів продовжується доки жоден з кандидатів не одержить абсолютну більшість. У США преференційоване голосування вже застосовується у окремих містах штатів Мінесоти, Меріленду, Колорадо та Мену [9].

Незалежно від того, яке вирішення проблеми обрано, воно повинно забезпечувати можливість виборців обирати своїх представників, а не навпаки. На сьогодні, у чинному Законі України «Про вибори народних депутатів України» не міститься норми про суб'єктів подання пропозицій щодо формування виборчих округів, це є виключним повноваженням Центральної виборчої комісії. Також не передбачається можливість здійснення контролю учасниками виборчого процесу за утворенням виборчих округів та оскарження відповідного рішення Центральної виборчої комісії. Окрім цього ігноруються положення Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією, а саме норма п. 2.2, де зазначено, що до утворення округів має бути обов'язково залучено незалежних спеціалістів з географії та соціології та представників політичних партій [10].

**Висновки.** На сьогодні, можна спостерігати широке застосування джеррімендерингу у виборчому процесі в Україні та США. Цьому зокрема сприяє наявність лише загальних законодавчих вимог до формування округів. Важливо встановити на рівні закону вимогу щодо компактності та цілісності округів, передбачити заборону утворення округів з несуміжних територій. Також потрібно передбачити можливості для ефективного громадського контролю на етапі, коли розглядаються проекти меж виборчих округів та узгоджувати їх з представниками місцевих громад, партій, та кандидатів, що будуть брати участь у виборах.

### Список літератури

1. Berman A. Five myths about gerrymandering [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-gerrymandering/2018/03/08/f9d1a230-2241-11e8-badd-7c9f29a55815\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.93bdf4fb1ee9](https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-gerrymandering/2018/03/08/f9d1a230-2241-11e8-badd-7c9f29a55815_story.html?noredirect=on&utm_term=.93bdf4fb1ee9).



2. Statistics of the presidential and congressional election of november 6, 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics/2012election/>.
3. Statistic of the congressional election of november 4, 2014 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://history.house.gov/Institution/Election-Statistics/2014election/>.
4. Liptak A. Supreme Court Won't Block New Pennsylvania Voting Maps [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.nytimes.com/2018/03/19/us/politics/supreme-court-pennsylvania-voting-maps.html>.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI; зі змінами від 21 грудня 2017 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
6. Payne-Riley L. A Deeper Look at Gerrymandering [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.policymap.com/2017/08/a-deeper-look-at-gerrymandering/>.
7. Amy D. J. How proportional representation would finally solve our redistricting and gerrymandering problems [Електронний ресурс]– Режим доступу до ресурсу: [http://www.fairvote.org/how\\_proportional\\_representation\\_would\\_finally](http://www.fairvote.org/how_proportional_representation_would_finally).
8. Payne-Riley L. Solutions to Gerrymandering [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.policymap.com/2017/08/solutions-to-gerrymandering/>.
9. Peden W. There's another way to solve gerrymandering. It's as simple as cake. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://www.washingtonpost.com/opinions/theres-another-way-to-solve-gerrymandering-its-as-simple-as-cake/2018/02/15/69e47508-0531-11e8-94e8-e8b8600ade23\\_story.html?utm\\_term=.4f13667ef32e](https://www.washingtonpost.com/opinions/theres-another-way-to-solve-gerrymandering-its-as-simple-as-cake/2018/02/15/69e47508-0531-11e8-94e8-e8b8600ade23_story.html?utm_term=.4f13667ef32e).
10. Кодекс належної практики у виборчих справах. Венеціанська комісія від 30.10.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr).

Стаття надійшла 25.05.2018 р.

*А. В. Новиков*, канд. юрид. наук, доцент  
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого  
Кафедра государственного строительства  
ул. Пушкинская, 77, Харьков, 61024, Украина

*И. В. Билоус*, студент 5 курса  
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого  
Институт прокуратуры и уголовной юстиции  
ул. Пушкинская, 77, Харьков, 61024, Украина

## ПРИМЕНЕНИЕ ДЖЕРРИМЕНДЕРИНГА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ В УКРАИНЕ И США

### Резюме

В статье исследована сущность понятия «джерримендеринг», как политической технологии в рамках избирательного процесса. Проанализирован джерримендеринг, история его возникновения и развития, охарактеризовано возможное влияние на конечные результаты выборов. Выделены и рассмотрены главные виды джерримендеринга, приведены примеры из избирательных кампаний в Украине и США. Уделено внимание основным средствам выявления нарезки округов в интересах отдельных кандидатов и политических партий, способам решения проблемы джерримендеринга. Освещено нормативно-правовое регулирование формирования избирательных округов в Украине и высказаны предложения относительно совершенствования порядка их формирования.

**Ключевые слова:** джерримендеринг, избирательный округ, избирательная технология, политическая партия, избирательная кампания.



*O. V. Novikov*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Yaroslav Mudryi National Law University  
the Department of State Construction  
Pushkinska Street, 77, Charkiv, 61024, Ukraine

*I. V. Bilous*, Student of 5th year  
Yaroslav Mudryi National Law University  
Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice  
Pushkinska Street, 77, Charkiv, 61024, Ukraine

## JERRYMENDING APPLICATION IN ELECTORAL PROCESS IN UKRAINE AND USA

### Summary

In the article we investigated the concept of «jerrimending» as the political technology of electoral process. We analysed jerrimending, the history of its origin and development, we described its possible influence on the final results of elections. We marked out and described the main kinds of jerrimending, we gave an example from election campaigns in Ukraine and USA. We called attention to the main ways how to reveal cutting of electoral districts in the interests of some candidates and political parties. We showed the way how to solve the problem of jerrimending. We elucidated the regulatory adjustment of electoral district cutting in Ukraine. We proposed the way how to improve the technology of their forming.

**Key words:** jerrimending, electoral district, electoral technology, political party, election campaign.