

## ДЖЕРРИМЕНДЕРІНГ: СУТЬ МАНІПУЛЯТИВНОЇ «ВИБОРЧОЇ ГЕОМЕТРІЇ» ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

### GERRYMANDERING: THE ESSENCE OF MANIPULATIVE «ELECTORAL GEOMETRY» AND WAYS OF ITS OVERCOMING

Дронгаль А.М.,  
студентка

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті аналізується джеррімендерінг як метод демаркації виборчих округів з метою штучної зміни співвідношення політичних сил в них і, як наслідок, в цілому на території проведення виборів, що порушує рівність виборчих прав громадян (принцип рівного представництва: рівну кількість депутатів від рівної кількості виборців). Автор розкриває значення терміну «gerrymandering» та наводить приклад його застосування на території США. Також наводиться перелік дієвих способів боротьби з цим явищем у всьому світі.

**Ключові слова:** джеррімендерінг, виборчий округ, рівне виборче право, контролюючі органи.

В статье анализируется джерримендеринг как метод демаркации избирательных округов с целью искусственного изменения соотношения политических сил в них и, как следствие, в целом на территории проведения выборов, что нарушает равенство избирательных прав граждан (принцип равного представительства: равное количество депутатов от равного количества избирателей). Автор раскрывает значение термина «gerrymandering» и приводит пример его применения на территории США. Также приводится перечень действенных способов борьбы с этим явлением во всем мире.

**Ключевые слова:** джерримендеринг, избирательный округ, равное избирательное право, контролирующие органы.

The article analyzes gerrymandering as a method of demarcation of electoral districts with the purpose of artificially changing the balance of political forces in them and, as a result, on the whole in the territory of elections, which violates the equality of electoral rights of citizens (the principle of equal representation: an equal number of deputies from an equal number of voters). Technology gerrymandering leads to the violation of the rules of fair slicing of the districts, including principles of compactness, equality of the number of electoral districts to maximize compliance with the boundaries of districts the boundaries of administrative-territorial and/or public entities, the optimal continuity of the boundaries of the districts in their review as a result of changes in population and others. Legal fight against technology gerrymandering in the United States and European countries have intensified in the 60-70-ies of the XX century and was connected with the previous mass migration of rural population to the cities, which significantly affected the fair slicing of the districts. Currently, the legislation of most truly democratic States necessarily involves rules that significantly restrict the application possibilities of gerrymandering. The author reveals the meaning of the term «gerrymandering» and gives an example of its application in the US. Also listed is a list of effective ways to combat this phenomenon throughout the world.

**Key words:** gerrymandering, electoral district, equal suffrage, controlling bodies.

Демократичні вибори неможливі без дотримання принципу рівного виборчого права, який означає, що всі виборці беруть участь у виборах на рівних підставах і не мають ніяких переваг один перед одним; їхні голоси рівні, так само, як і можливості здійснення виборчого права. У разі порушення цього принципу здійснюється утиск прав і свобод громадян, що, в кінцевому підсумку, веде до встановлення порядку, при якому править не народ, а лише його незначна частина. Тому не випадково саме й неухильне дотримання принципу рівного виборчого права розглядається в науковій літературі в якості одного з основних вимог демократичної правової держави.

Практика, за допомогою якої робляться спроби отримати політичну перевагу і збільшити представництво у виборчому органі тієї чи іншої політичної партії або кандидата завдяки маніпуляціям під час утворення виборчих округів, історично отримала назву «джеррімендерінг»

Джеррімендерінг – це передвиборчі махінації з кордонами виборчих округів на користь певної політичної партії. Найчастіше такі махінації використовуються державними політичними партіями з метою виключення з виборів округів, виборці яких підтримують партію меншості. Щоб отримати додаткові мандати, партія, яка перебуває при владі, перемальовує межі виборчих округів таким чином, що виборці партії меншості виявляються згруповані в невеликі округи, на які припадає менше мандатів. Критики такої зміни кордонів заявляють, що в разі такої махінації представники партій, які знаходяться при владі, обирають виборців, а не навпаки. Прихильники такого прийому стверджують, що зміна кордонів виборчих округів – привілей правлячої партії і мало впливає на популярність її політики або кандидатів.

У 1974 р. джеррімендерінг був офіційно визнаний Верховним судом США неконституційним.

Питанням демократичних виборів та способів порушення принципу рівного виборчого права цікавились такі вчені, як: Г. Кокс, Д. Катц, В. Лафитский та ін.

Мета статі – розгляд такої маніпуляції виборчими округами, як джеррімендерінг (виборча геометрія) та визначення шляхів подолання таким зловживанням задля дотримання принципу рівного виборчого права.

Термін «gerrymandering» походить від серії політичних карикатур 1812 року, що висміюють карту, створену губернатором штату Массачусетс Джеррі Елбрідж. Тоді вийшло так, що один район у північному узбережжі Бостона був схожий на рептилію (Gerry + Salamander = Gerrymander).



Щоб забезпечити перемогу своєї партії на виборах, губернатор об'єднав завивистою смугою в один виборчий округ певні адміністративні райони штату. Таким способом губернатор Джеррі домогся того, що його партія на виборах в Сенат отримала двадцять дев'ять місць із сорока, а федералісти – тільки одинадцять, незважаючи на те, що вони фактично отримали більшість голосів виборців.

Вперше проблема джеррімендерінгу була порушена в 1961 році. У Верховний суд подали позов виборці штату Теннесі, які стверджували, що їх представництво було знижено через неправильну нарізку округів. Діюча сітка округів була створена ще в 1901 р., і відтоді відбулися істотні зміни в розселенні: міграція із сільських районів в міста скоротила чисельність населення в сільських округах і збільшила в міських. У результаті один голос в сільській місцевості виявився набагато «сильнішим», ніж голоси в містах. Так, один голос у сільському графстві Мур дорівнював 19-тм голосам в урбанізованому графстві Гамільтон. А в Вермонті, найбільш населеному окрузі, було в 987 разів більше виборців, ніж в найменш населеному окрузі [1, с. 144].

Саме США є країною, де джеррімендерінг проявляється найчастіше та найскравіше. Тому розглянемо приклад цієї махінації саме на прикладі Сполучених Штатів Америки.

У США кожна держава обирає певну кількість людей в Палату представників – число, яке базується на підрахунку кількості населення штату. Наприклад, Пенсільванія обирає 18 членів Палати. Так, Пенсільванія повинна бути розділена на 18 конгресних округів із приблизно рівним населенням. У більшості штатів США цей процес контролюється партією більшості в законодавчому органі штату.

Джеррімендерінг відбувається тоді, коли цей процес розділення навмисно використовується для вигоди певної політичної партії, щоб допомогти цій партії виграти більше місць у законодавчій владі або легше захистити ті, які вона має. Метою є створення багатьох округів, які обирають членів однієї партії, і лише деякі з них обирають членів протилежної партії. Приклад районної карти конгресу Пенсільванії нижче (рис. 1).

Можна помітити, що ця карта не зовсім ідеальна. На ній повно нерівних країв, дивних виступів та різких поворотів. Це не випадково. Карта була намальована республіканцями Пенсільванії в 2010 році, й ця схема спрацювала: хоча демократи виграли голосування штату в 2012 році, штат Пенсільванія направив на Конгресі більше республіканців (червоних), ніж демократів (блакитний) (рис. 2):

Точніше, хоча Республіканські партії здобули лише 49% народного голосування в штаті Пенсільванія, вони виграли 72% своїх місць у Конгресі [2].

Джеррімендерінг здійснюється в двох формах, які в Сполучених Штатах Америки отримали назву «cracking and stacking», що дослівно можна перекласти як «ущільнення і розколювання». Обидва способи засновані на ефекті втрачених голосів. Ущільнення виборчих округів передбачає концентрацію виборців-прихильників певної політичної

сили – в одному або в невеликій кількості округів, щоб мінімізувати їхній вплив на інші виборчі округи і, таким чином, забезпечити обмеженість обрання представників політичної сили опонента. Розколювання передбачає розосередження виборців-прихильників певної політичної сили по різних виборчих округах з тим, щоб максимально зменшити їхній вплив на результат виборів [3, с. 85].

Виділяють два види джеррімендерінга: активний і пасивний. Форми ущільнення і розколювання виборчих округів представляє активний джеррімендерінг. Пасивний же, навпаки, виникає як результат консервації незмінності територіального розподілу меж виборчих округів. Постійні, незмінні виборчі округи у зв'язку з демографічними і міграційними процесами припиняють враховувати зміни чисельності населення і не забезпечують реальної рівності впливу виборців на формування виборного органу [4, с. 220].

Наразі розроблено досить багато способів боротьби з джеррімендерінгом, суть яких – створення відповідних контролюючих органів.

Деякі штати (Вашингтон, Арізона, Каліфорнія, Нью-Джерсі, Род-Айленд) борються з джеррімендерінгом, створюючи для нарізки округів спеціальні нейтральні комісії. Ще в одному штаті (Айова) нейтральна комісія нарізає округ, але голосує за прийняття карти округів регіональний парламент.

У більшості європейських країн відповідальність за нарізку округів лежить на національному парламенті. Така схема прийнята у Великобританії, Франції, Польщі, Швеції, Фінляндії, Японії та ін.

У Великобританії Палата представників формує чотири комісії з нарізки виборчих округів (для Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії). Головою кожної з цих комісій є спікер Палати представників (за традицією він є виключно формальним главою, який не втручається в роботу), його заступниками – судді відповідного рівня, які виконують функції реальних голів і приймають рішення.

Кожна комісія формує схему нарізки виборчих округів і вносить її на розгляд в парламент. Парламент приймає або не приймає її в цілому, без права вносити окремі поправки. Сучасна британська система також включає публічні слухання і можливість внесення пропозицій громадськістю після розробки схеми нарізки округів.

У Франції комісія з визначення меж округів також створюється парламентом і представляє проект нарізки округів для голосування по черзі в обидві палати парламенту. Відзначимо, що кілька разів технології джеррімендерінга впливали на результат виборів у Франції (наприклад, у 1993 році праві консерватори отримали 80% мандатів, набравши в сукупності 58% голосів). Опозиція двічі скаржилася на диспропорцію в Конституційну раду Франції, але жодного разу рішення не було прийнято на її користь.

У деяких країнах за нарізку округів відповідає спеціально створена комісія на національному рівні (Німеччина, Нова Зеландія, Індія).

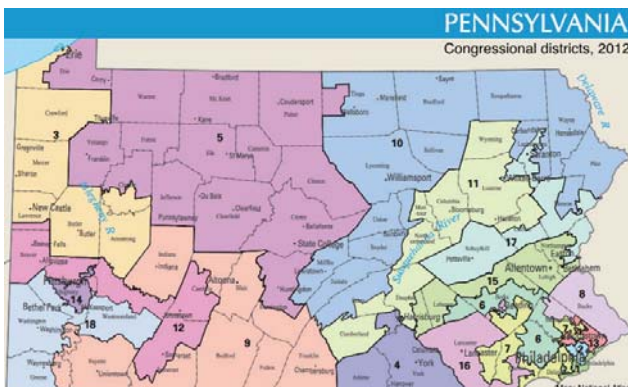


Рис. 1.

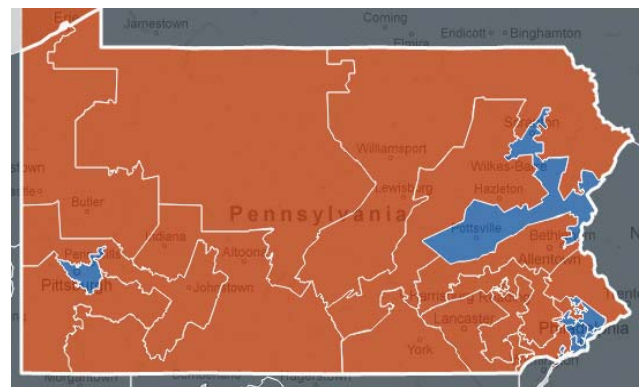


Рис. 2.

У Німеччині таку комісію створює президент, в неї входить глава федеральної служби статистики, суддя федерального адміністративного суду і ще п'ять членів. У Німеччині, в силу специфічної системи розподілу мандатів, джеррімендерінг практично не впливає на ті партії, федеральні списки яких набрали більше 5% голосів. Однак джеррімендерінг може вплинути на отримання додаткових мандатів, які партії отримують понад федерального списку. Федеральний конституційний суд Німеччини змушений був випустити спеціальне правило, згідно з яким кількість додаткових мандатів не може перевищувати 15.

У Новій Зеландії комісія формується з компетентних чиновників, також в комісію входять по одному представнику від правлячої партії і від опозиції. Комісія працює на постійній основі і переглядає кордони округів після кожного перепису населення.

В Індії комісію по нарізці округів засновує і формує уряд.

У ряді країн (Мексика, Литва, Туреччина, Таїланд) рішення про нарізку округів приймає виборча комісія. Інши-

ми словами, нарізка округів є лише додатковою функцією центральної виборчої комісії.

У деяких країнах нарізку округів визначає спеціальний підрозділ органів влади. Так, в Італії це є функцією Центрального директорату електоральних послуг, який є частиною Міністерства внутрішніх справ.

У ряді держав (Іспанія, Норвегія) нарізка виборчих округів встановлена законодавчо, не підлягає ситуативним змінам і відповідає адміністративно-територіальному поділу, що, безумовно, перешкоджає застосуванню технологій джеррімендерінга [5].

**Висновок.** Встановлення кордонів виборчого округу є способом забезпечення рівності виборчих прав громадян, тому процес поділу території держави на виборчі територіальні одиниці повинен відповідати чітким демократичним критеріям: рівної кількості виборців, обліку адміністративно-територіального поділу держави, забезпечення компактності й цілісності територій виборчих округів, неупередженості суб'єктів, які визначають межі, і об'єктивності методів, які ними використовуються.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М.: РЦОИТ, 2004. 144 с.
2. What is gerrymandering? URL: <https://www.vox.com/cards/gerrymandering-explained/what-is-gerrymandering>
3. O'Brien D.C. Elkanah Tisdale: Designer, Engraver and Miniature Painter. Connecticut Historical Bulletin. 1984. № 49 (2). P. 83–96.
4. Афанасьева М.В. Джеррімендерінг у США: історія та сучасні прояви. Митна справа. 2012. № 3 (81). С. 219–225.
5. Новая нарезка избирательных округов: «расщепление» оппозиции. Центр экономических и политических реформ. URL: <http://cepr.ru/wp-content/uploads/2015/10/Новая-нарезка-избирательных-округов2.pdf>

УДК 342.573(15)

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

### COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL REGULATION OF THE REFERENDUM IN FOREIGN COUNTRIES

Прогонна О.О.,

студент міжнародно-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Метою статті є порівняльно-правове визначення особливостей законодавчого закріплення інституту референдуму як форми безпосередньої демократії в зарубіжних країнах. Основою дослідження є нормативні акти щодо проведення референдуму в таких країнах, як Україна, Швейцарія, США, Велика Британія, Іспанія, Федеративна Республіка Бразилія.

**Ключові слова:** референдум, інститут безпосередньої демократії, зарубіжні країни.

Целью статьи является сравнительно-правовое определение особенностей законодательного закрепления института референдума как формы непосредственной демократии в зарубежных странах. Основой исследования являются нормативные акты о проведении референдума в таких странах, как Украина, Швейцария, США, Великобритания, Испания, Федеративная Республика Бразилия.

**Ключевые слова:** референдум, институт непосредственной демократии, зарубежные страны.

The aim of this article is the comparative analysis of the foundations of legal regulation of the referendum as forms of direct democracy in foreign countries. The legal nature of the referendum in the context of the theory of constitutional law is defined. The author explores the history of the formation and the foreign experience of operation the referendum. The basis of the study is constitutional norms about the referendum of the Constitution of Ukraine, Switzerland, USA, Great Britain, Spain, Federative Republic of Brazil as well as quantitative data on referendum in those countries. The research methodology is built on the comparison of institutional and instrumental features of the referendum. In the scientific literature, the term «referendum» (from Latin referendum – something to be proclaimed) is understood as a way of the adoption of laws or decision-making concerning the main issues of social life through the direct expression of the citizens' will in the national popular vote.

Reasons that are an obstacle for development of institute of local referendum in Ukraine are distinguished; suggestions in relation to his further improvement as forms of direct democracy are formulated.

The obtained results of the study are important in theoretical terms – for the development of the definition of a referendum, understanding of its legal nature and functions, and in practical terms – for public discussions about ways of development of democracy in certain conditions.

**Key words:** referendum, institute of direct democracy, foreign countries.

Референдум займає особливе місце в системі народо-владдя і є вищим безпосереднім вираженням волі народу та найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань. Як зазначав Шарль-Луї де Монтеск'є, демократія можлива тільки на малих територі-

ях, коли весь народ може брати участь в управлінні. Дана форма прямої демократії реалізується шляхом прямого волевиявлення індивідів щодо найбільш значущих проблем суспільства на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Але ступінь його реального демокра-