

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЖЕРРІМЕНДЕРІНГУ ЯК ОСОБЛИВОГО МЕТОДУ УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ

*Статтю присвячено аналізу сутності технології джеррімендерінгу як особливого методу утворення виборчих округів. Показано, що джеррімендерінг – це політична технологія боротьби за владу, яка суперечить головним засадам та принципам демократичних виборів.*

**Ключові слова:** виборча система, виборчий округ, електорат, джеррімендерінг.

*Статья посвящена анализу сущности технологии джерримендеринга как особого метода образования избирательных округов. Показано, что джерримендеринг – это политическая технология борьбы за власть, которая противоречит главным основам и принципам демократических выборов.*

**Ключевые слова:** избирательная система, избирательный округ, электорат, джерримендеринг.

*The article is aimed at analyzing of gerrymandering essence as a special method of constituencies' formation. It is shown that gerrymandering is political technology used to get power, which contradicts the main principles of democratic elections.*

**Key words:** electoral system, electoral district, electorate, gerrymandering.

**Постановка проблеми.** В сучасному світі є безліч шляхів спотворення електоральних норм з метою отримання влади: фальсифікація результатів, порушення таємності голосування, перешкоди, що ускладнюють участь у голосуванні, введення обмежень на висування кандидатів і передвиборча агітація тощо. Але найбільш ефективнішим способом є спосіб маніпулювання сіткою нарізки округів для голосування – джеррімендерінг.

Джеррімендерінг – довільна демаркація виборчих округів з метою штучної зміни співвідношення політичних сил у них, і як наслідок, у цілому на території проведення виборів. Практика джеррімендерінгу насилу піддається викорінюванню, оскільки право міняти кордони виборчих округів знаходиться в руках політиків, що перебувають при владі, а вони, зрозуміло, користуються цим правом зовсім не заради досягнення повної і загальної справедливості.

Питання використання та запобігання джеррімендерінгу є актуальним в усьому світі. За допомогою цієї політичної технології відбувалися докорінні трансформації та зміна політичних сил у таких могутніх державах як Сполучені штати Америки та Великобританія. Звернення до дослідження історії виникнення, використання джеррімендерінгу закладає підвалини для вирішення правових проблем, особливо проблем порушення рівності виборчих прав громадян, у країнах з мажоритарною виборчою та сильною партійною системами.

Через те, що джеррімендерінг є однією з технологій латентної політики, багато інформації замовчується або приховується. Проте існують вчені які займаються висвітленням і дослідженням цієї проблеми. Г. Кокс разом з Д. Катцом випустили монографію, в якій повністю розкривається історія використання технології джеррімендерінгу у США між двома головними опонентами на політичній арені Демократичною і Республіканською партіями. Я. О'Флін у своїй праці «Поділ влади. Нові виклики для Розділених суспільств» намагається провести паралель між маніпуляцією виборчими кордонами та міфом про чесність і справедливість демократії. Щорічно видається безліч журналів, де на загальний суд виставляються приклади використання джеррімендерінгу. Вченими розглянуті приклади використання технології не тільки у США, а також у Великобританії, Північній Ірландії, Греції, Малайзії тощо. Завдяки сучасним технологіям в Інтернеті створюються безліч форумів, де звичайні люди можуть висловитися щодо проблеми джеррімендерінгу, та як ця технологія вплинула на їх життя. Більше того американськими програмістами розроблено спеціальні комп'ютерні ігри, зміст яких полягає у формуванні виборчих округів за допомогою джеррімендерінгу. Темою джеррімендерінгу також зацікавились режисери та сценаристи. У 2010 році в США вийшов документальний фільм «Джеррімендерінг», режисером якого є Д. Рейчерт. У фільмі порушено

питання етнічних, расових і моральних проблем, причиною яких є нарізка виборчих округів.

В Україні стан наукової розробки проблеми джеррімендерінгу знаходиться на дуже низькому рівні, хоча чітко прослідковуються тенденції та спроби його застосування як на місцевому, так і на національному рівнях. Однак лише наприкінці 2011 року деякі вчені почали порушувати це питання після того, як переглянули демаркацію виборчих округів перед виборами 2012 року, що була оприлюднена Центральною виборчою комісією України в постанові № 82 «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя».

**Предметом статті** виступає технологія джеррімендерінгу як особливого методу утворення виборчих округів.

**Метою статті** є поява та еволюція використання технології джеррімендерінгу.

**Виклад основного матеріалу.** Проведення в країні виборчої кампанії вимагає створення («нарізку») виборчих округів. Це найважливіша стадія виборчого процесу, від якої чималою мірою залежать результати виборів, тому що виборчі округи можна «нарізати» по-різному. Можна наприклад їх «нарізати» так, що вони цілком будуть включати прихильників провладної партії, яка й здобуде більше місць у парламенті. Це достатньо легальний, але при цьому досить сумнівний, метод збільшення числа голосів виборців. Така «нарізка» виборчих округів отримала назву виборча геометрія, а махінації з визначенням їх меж – джеррімендерінг.

Отже, джеррімендерінг – довільна демаркація виборчих округів, з метою штучної зміни співвідношення політичних сил у них і, як наслідок, у цілому на території проведення виборів [1]. Багато людей знають цей політичний термін, та мало хто знає реальне його значення. А навіть якщо хтось знає, то не в повній мірі розуміє наскільки він домінує в наших виборчих технологіях [14].

Термін «джеррімендерінг» виник в 1812 році від імені американського губернатора штату Массачусетс Елбріджа Джеррі, який намагаючись гарантувати собі перемогу на виборах, створив округи примхливої форми, один з яких нагадував контур саламандри, звідси й термін «джеррімендерінг» (Джеррі + саламандра). Республіканські законодавці накреслили виборчі лінії так, що голоси Федералістів зосередились лише в декількох округах, а Республіканські голоси поширилися на багато округів. У результаті нового закону, 50164 Республіканських голосів забезпечили партії 29 місць, а Федералісти, хоча і отримали більшість голосів – 51766, посіли 11 місце [10, с. 29].

У наступні десятиріччя в США джеррімендерінг багато разів протистояв федеральним судам та законодавцям. У 1842 році закон про вибори вимагав, щоб виборчі округи були суміжними і

компактними. У 1962 році Верховний суд США визнав практику джеррімендерінгу незаконною й ухвалив рішення, що райони повинні слідувати принципу «одна людина, один голос». У 1985 році Верховний суд виніс рішення про неприпустимість маніпулювання кордонами, щоб дати перевагу одній політичній партії є неконституційним. Сьогодні в Америці навіть розроблено комп'ютерні ігри, змістом та завданням яких є сформувати виборчий округ за допомогою джеррімендерінгу у вигляді будь-чого і отримати якомога більше мандатів [5], а у американських політологів навіть є така приказка: «Хто малює лінії, той визначає переможців».

Джеррімендерінг, як правило, використовується кандидатом, що знаходиться при владі, або провладною політичною партією у мажоритарній виборчій системі відносно більшості. В пропорційних системах технологія застосування джеррімендерінгу трапляється набагато рідше. Однак деякі країни, такі як Великобританія та Канада, використовують безпартійні організації для встановлення кордонів округів для того, щоб запобігти використанню джеррімендерінгу [14].

Дослідники відмічають, що термін «джеррімендерінг» значно трансформувався з середини двадцятого століття з визначення дивної форми виборчого округу до більш широкої дефініції – безліч способів, у яких виборча система може втратити конкурентоспроможність у надії досягнення партійної вигоди [12].

Так, технологія джеррімендерінгу не торкається рівності або пропорційності меж виборчих округів, політехнологів безпосередньо цікавлять лише кордони виборчого округу. Останнє більше пов'язане з виборчим складом у тих чи інших округах. Головним завданням джеррімендерінгу є створення округів таким чином, щоб зібрати прихильників партії опонента в одному окрузі, де вона одержить перемогу, а собі забезпечити невелику перевагу в решті округів. Дуже вагомим причиною для використання джеррімендерінгу є щільність району. Наприклад, у районах з дуже низькою щільністю населення джеррімендерінг ніколи не застосовується.

Використовуючи технологію джеррімендерінгу кожен законодавець повинен мати справу з двома факторами та мотивами: перше – індивідуальна ціль – переобрання, друге – партійна мета максимізації місць [9].

Головна перешкода при розрахуванні джеррімендерінгу – знайти узгодженні основи порівняння, для того, щоб оцінити політичні наслідки нарізки округів. Треба знайти верхню і нижню межі, в яких має місце джеррімендерінг. З тих пір як джеррімендерінг не може змінити того як люди голосують чи де вони мешкають, демографічні характеристики обмежують зусилля політологів, шляхом надання фіксованої верхньої межі, застосування цієї технології [11].

Джеррімендерінг залежить від гетерогенного географічного розподілу політичних інтересів, а

тому ця технологія застосовується лише в окремих районах, а не на всій території загалом. Крім того, ця маніпуляція може призвести до збільшення поляризації та екстремізму серед тих, хто виключений з процесу управління. І чим сильніша буде помітна патологія, а нарізка округів є відкритим процесом, тим більше буде сигналів і посилянь від виборців і політиків про несправедливість проведення виборів [16].

Проблема нарізки округів може бути використана для отримання декількох мандатів, партій за різними виборчими системами. У випадку двопартійної системи число округів зростає, партія, що представляє меншість з  $A\%$  від загальної кількості голосів теоретично може виграти з  $2A\%$  місць, застосувавши технологію джеррімендерінгу при нарізці округів. З  $51\%$  партія більшості застосувавши джеррімендерінг може виграти всі місця. Партія, що контролює процес нарізки округів теоретично поступається лише одним місцем й забирає собі всі інші місця. Ця партія може послабити опозиційну партію, давши їй перемогу лише в окремих округах. Після попереднього визначення результатів виборів, джеррімендерінг робить виборчий голос менш важливим, і тому наслідком є зменшення явки на вибори потенційного електорату.

Будь-який формальний аналіз джеррімендерінгу вимагає кількісного виміру. Найчастіше використовують співвідношення периметру округу з периметром області. Найпростішим вимірюванням округу є відношення площі до його периметру. Круг має максимальну компактність  $1/4\pi$  чи мінімальну  $4\pi \approx 12,57$ ; квадрат – 16, рівносторонній трикутник – близько 20,79 [14].

Науковці визначають такі типи джеррімендерінгу: 1) *упакування*: розміщення якомога більше виборців одного типу в одному районі, щоб звести до мінімуму їх вплив в інших округах; 2) *крекінг*: поширення виборців одного типу в багатьох округах, де вони будуть в меншості і не зможуть вплинути на результат виборів; 3) *угон*: відділення діючого кандидата від своїх виборців і розміщення його або її в район, де він чи вона не має визнання; 4) *викрадення*: розміщення двох опонентів, в одному окрузі, де вони повинні будуть працювати один проти одного [4].

На сучасному етапі розвитку політичних наук існує багато прикладів використання технології джеррімендерінгу. Загалом виділяють такі основні різновиди джеррімендерінгу: партійний, персональний, двопартійний, місто-село, расовий, тюремний, етнічний.

Наприклад, партійний джеррімендерінг є класичною формою джеррімендерінгу, він дозволяє одній політичній партії (частіше провладної) забезпечити несправедливу перемогу шляхом розбавлення голосів опозиції». Приклади застосування цього типу було викладено вище. Варто лише нагадати, що партійний джеррімендерінг передбачає відкритий антимажоритаризм.

Персональний джеррімендерінг – це формування округу під інтереси конкретного кандидата із залученням ресурсу політичної партії чи тої чи іншої вертикалі влади. Отже, округ формується таким чином, що в ньому завідомо закладається електоральна підтримка кандидата.

Двopтiйний джеррімендерінг теж є дуже простою справою, в якій лідируючі партії об'єднуються задля забезпечення собі більшості місць з метою віддзеркалення пропорційності свого електорату в цілому. Цей спосіб застосовується, коли законодавці, що очолюють округ за таємним домовленням нарізають округи так, щоб забезпечити перемоги обом партіям, що погодилися на співпрацю [7]. Цей тип джеррімендерінгу інколи ще називають «коханцем» або «запасним» джеррімендерінгом. На відміну від партійного джеррімендерінгу судово практика щодо цього типу нескладна [15].

Расовий тип джеррімендерінгу з'явився в Сполучених Штатах Америки. Протягом багатьох років афроамериканці були позбавлені права голосу. Тому як тільки вони тримали право голосу у 1870 році, біле населення, особливо на півдні, створило нові бар'єри, щоб перші не могли реалізувати своє право. Округи нарізались так, щоб «розбавити», розділити чорношкіре населення білим. Або ж навпаки зосередити афроамериканське населення в декількох невеликих округах, де вони здобудуть перемогу [28].

Тюремний джеррімендерінг створює широкі можливості для діючої влади, тому що вона має можливість перевести ув'язнених до іншої тюрми, де їх голоси збільшать їх шанси на перемогу. Використання цього типу джеррімендерінгу відбувається коли ув'язнені рахуються як мешканці конкретного округу для збільшення населення округу з тих, хто не має право голосу при політичному розподілі. Це явище суперечить принципу одна людина – один голос, тому що, хоча багато з них вихідці з міських громад, їх рахують у сільському окрузі, через те, що більшість з в'язниць знаходяться в цій місцевості, штучно створюючи представництво від округу за допомогою в'язниць за рахунок інших районів, де немає тюрми. Прихильники цього методу стверджують, що ув'язненні не повинні враховуватись як представники свого оригінального округу, тому що не перебувають там і не мають юридичного права голосу [8, с. 28].

Етнічний джеррімендерінг – це коли при нарізці округів не враховуються місця компактного проживання етнічних меншин, що зменшує їх шанси бути представленими в органах влади. Навіть за умови високого ступеня демократії, меншини зазвичай до реальної влади не допускаються. Технологію маніпулювання сіткою нарізки округів використовують у всьому світу, в тому числі і в нашій країні (рис. 1). Переглянувши демаркацію виборчих округів перед виборами 2012 року, ми чітко бачимо наслідки використання джеррімендерінгу [3].



Рис. 1. Вибори до Верховної Ради України 2012 р.

Тодішня влада нарізала округи так, що в регіонах де популярним є її опонент створила максимально великі виборчі округи, щоб опонент мав змогу виграти невелику кількість мандатів, а в регіонах, де переважають власні прихильники створили менші округи, щоб не віддати опоненту жодного мандату.

Традиційно існує три основних способи уникнути або зменшити вплив джеррімендерінгу в політичних цілях: пропорційне представництво; проста відмова від перенакреслення кордонів виборчого округу; передати функцію демаркації кордонів незалежній, неполітичній організації [6]. Останнє має місце у Великобританії, де Незалежна комісія з питань кордонів визначає межі виборчих округів для виборів у Палату представників і для регіональних законодавчих зборів. Подібна ситуація має місце також і в Австралії, де Незалежна австралійська виборча комісія за аналогією визначає виборчі кордони [2].

Рада Європи в особі своїх спеціалізованих органів виробила наступний підхід до реалізації правила рівних виборчих повноважень:

- правило повинне діяти принаймні відносно виборів у нижні палати парламентів і відносно регіональних і місцевих виборів;

- мати на увазі чіткий і збалансований розподіл місць між виборчими округами на основі одного з наступних критеріїв: числа осіб, що проживають в цьому окрузі, числа громадян (включаючи неповнолітніх), що проживають у ньому, числа зареєстрованих виборців і, можливо, числа фактично голосуючих мешканців;

- враховувати географічний критерій і адміністративні або, можливо, навіть історичні кордони;

- допустиме відхилення від норми не повинне перевищувати 10 відсотків і ні в якому разі не може перевищувати 15 відсотків, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно проживаючої меншості, адміністративна одиниця з малою щільністю населення);

- для того, щоб гарантувати рівні виборчі можливості, розподіл місць повинен передивлятися принаймні кожні десять років, бажано не під час проведення виборів;

- в разі багатомандатних виборчих округів, округи повинні, по можливості, збігатися з адміністративними кордонами;

- перенарізка округів у одномандатному окрузі повинна відбуватися: неупереджено; без збитку для інтересів національних меншин; з урахуванням думки комітету, більшість членів якого є незалежними; до складу цього комітету рекомендується включити географа, соціолога і збалансоване число представників партій, а також, при необхідності, представників національних меншин [2].

Таким чином, технологія джеррімендерінгу суперечить головним засадам та принципам демократичних виборів. Хоча нарізка округів є важливою частиною демократичного процесу, на жаль, більша частина роботи відбувається за зачиненими дверима і джеррімендерінг як політична технологія став майже традицією під час боротьби за владу, що спричинило появу

декількох видів джеррімендерінгу, відкриваючи перед політичною елітою широкий спектр можливостей досягнення бажаного результату. Для вирішення цієї проблеми пропонується: формування виборчих округів незалежними комісіями, які створюються з представників різних політичних сил, незалежних експертів, фахівців та звичайних громадян. Також можливим варіантом нарізки округів є встановлення єдиної для всієї

країни величини округів, а потім, виходячи з певної норми представництва, проведення їх меж.

**Перспективи подальших досліджень.** Подальших розробок потребують механізми запобігання можливості використання технології джеррімендерінгу під час нарізки виборчих округів, а також появи нових видів паталогій виборчих систем.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Джеррімендеринг // Большой юридический словарь / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2007. – VI, 858 с.
2. Назарова Е. Способы «завоювання» електорату в Європі і США / Е. Назарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mir-politika.ru/archive/225/781/>.
3. Constituencies in 1990 elections-see Ugāles, Tārgales, Ziru constituencies, # 199–201.
4. Cortona P. Evaluation and optimization of electoral system / P. Cortona [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://books.google.com.ua/books/about/Evaluation\\_and\\_Optimization\\_of\\_Electoral.html?id=QILy8tE6jngC&redir\\_esc=y](http://books.google.com.ua/books/about/Evaluation_and_Optimization_of_Electoral.html?id=QILy8tE6jngC&redir_esc=y).
5. Grofman B. Electoral Laws and Their Political Consequences / B. Grofman [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amazon.com/Electoral-Political-Consequences-Representation.Agathon/dp/0875860648>.
6. Gerrymandering – Proving All Politics Is Local [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politicsandpolicy.org/article/gerrymandering-proving-all-politics-local>.
7. Khoo M. Gerrymandering and electoral accountability / M. Khoo [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=yllspps\\_papers&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.ru%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3Dkhoo%2520m.%2520gerrymandering%2520and%2520electoral%2520%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CFgQFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fdigitalcommons.law.yale.edu%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253D1025%2526context%253Dylspps\\_papers%26ei%3DlvW9T7yNLuqJ4gSNjdIZ%26usg%3DAFQjCNFQ2iXiWPoq6XohLFC\\_8g3nhOB0ug%26cad%3Drjt#search=%22khoo%20m.%20gerrymandering%20electoral%22](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=yllspps_papers&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.ru%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3Dkhoo%2520m.%2520gerrymandering%2520and%2520electoral%2520%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CFgQFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fdigitalcommons.law.yale.edu%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253D1025%2526context%253Dylspps_papers%26ei%3DlvW9T7yNLuqJ4gSNjdIZ%26usg%3DAFQjCNFQ2iXiWPoq6XohLFC_8g3nhOB0ug%26cad%3Drjt#search=%22khoo%20m.%20gerrymandering%20electoral%22).
8. Kyle S. Prison-Based Gerrymandering / S. Kyle [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.truthout.org/prison-based-gerrymandering-creates-phantom-voters58611>.
9. Levin D. Measuring a Gerrymander/ D. Levin [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.levin.rutgers.edu/research/gerrymandering-paper.pdf>.
10. Mass moments Gerrymander born in Massachusetts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.massmoments.org/moment.cfm?mid=49>
11. Mackenzie J. Gerrymandering and Legislator Efficiency. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf>
12. O’Flynn Russel D. Power Sharing.New Challenges for Divided Societies/ D. O’Flynn Russel [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amazon.com/Power-Sharing-Institutional-Social-Divided-Societi/dp/0745322921>.
13. Prison-based gerrymandering of districts [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blogforarizona.com/blog/2011/07/prison-based-gerrymandering-of-districts-dilutes-your-vote.html>.
14. Rosenberg M. How States Create Congressional Districts Based on Census Data / M. Rosenberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geography.about.com/od/politicalgeography/a/gerrymandering.htm>
15. Shields M. Racial Gerrymandering: Enfranchisement or Political Apart / M. Shields [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drury.edu/ess/irconf/MShields.html>.
16. Winburn J. The realities of redistricting. Following the Rules and Limiting Gerrymandering in State Legislative Redistricting / J. Winburn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.071105.095822>.

**Рецензент:** Іванов М. С., д. політ.н., професор;  
Глубоченко К. О., к.держ.упр.

© Євтушенко О. Н., Карабіло О. І., 2014

*Дата надходження статті до редколегії 18.04.2014 р.*

**ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Коло наукових інтересів:** територіальні інститути державного управління і місцевого самоврядування в Україні, виборчі системи й виборчі технології.

**КАРАБІЛО Олександра Ігорівна** – магістрант кафедри політичних наук Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Коло наукових інтересів:** виборчі системи й виборчі технології.