

УДК 324:342.8

Авксентьєв А.О.

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

ДЖЕРРИМЕНДЕРИНГ ЯК ПРАКТИКА ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО МАНІПУЛЮВАННЯ

Досліджується технологія маніпулювання з визначенням меж виборчих округів, яка позначається у політичній науці неологізмом „джеррімендеринг”. Класифіковані основні типи і техніки джеррімендерингу. Доведено, що за фіксованих електоральних вподобаннях виборців формат „нарізки округів” може призводити до діаметрально протилежних результатів голосування. Окреслені деякі альтернативні моделі боротьби з джеррімендерингом, зокрема, проаналізовані вимоги українського виборчого законодавства щодо визначення меж мажоритарних округів.

Ключові слова: джеррімендеринг, виборчі округи, позитивний джеррімендеринг, виборча кампанія, маніпулювання, місцеві вибори.

Авксентьєв А.А.

ДЖЕРРИМЕНДЕРИНГ КАК ПРАКТИКА ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО МАНИПУЛИРОВАНИЯ

Исследуется технология манипулирования с определением границ избирательных округов, обозначаемая в политической науке неологизмом „джерримендеринг”. Классифицированы основные типы и техники джерримендеринга. Доказано, что при фиксированных электоральных предпочтениях избирателей формат „нарезки округов” может приводить к диаметрально противоположным результатам голосования. Обозначены некоторые альтернативные модели борьбы с джерримендерингом; в частности, проанализированы требования украинского избирательного законодательства к определению границ мажоритарных округов.

Ключевые слова: джерримендеринг, избирательные округа, положительный джерримендеринг, избирательная кампания, манипулирование, местные выборы.

Avksentiev A.

GERRYMANDERING AS A PRACTICE OF ELECTORAL MANIPULATING

The article researches the technology of manipulating with the defining of electoral district boundaries denoted in political science by neologism „gerrymandering”. Main types and techniques of gerrymandering are classified. It is proved that during fixed voter’s electoral preferences the format of „district cutting” can lead to diametrically opposite results of voting. Some alternative models of combating with gerrymandering are detected, in particular, Ukrainian election legislation requirements for determining the majority electoral district boundaries.

Key words: gerrymandering, electoral districts, positive gerrymandering, electoral campaign, manipulating, local elections.

У всіх мажоритарних, змішаних, а також пропорційних з кількома багатомандатними округами виборчих системах виникає необхідність розмежування виборчих округів. Під округом у політичній науці найчастіше розуміють виборчу одиницю, в

рамках якої учасники голосування об’єднуються для вибору своїх представників в органи влади або місцевого самоврядування [1]. Характерною ознакою приналежності до одного округу є те, що виборці голосують за один і той самий список альтернатив.

Якщо законодавчо закріплено обов’язкову відповідність контурів округів кордонам усіх адміністративно-територіальних суб’єктів держави, то простір для маніпуляцій з

боку влади істотно звужено, однак в іншому випадку нарізка округів дозволяє зацікавленим суб'єктам спотворювати реальні електоральні переваги і кардинально впливати на результати. Саме таку довільну демаркацію округів, націлену на штучну зміну електорального балансу, в політичній науці називають „джеррімендерингом” [2].

Актуальність теми пов'язана з розповсюдженим використанням подібної маніпулятивної практики владою в різних державах. Україна в даному випадку не є винятком: практично на всіх парламентських і місцевих виборах із мажоритарною складовою влада тією чи іншою мірою вдавалася до махінацій з нарізкою округів. Негативним наслідком „джеррімендерингу” є спотворення реальних електоральних уподобань виборців, вироблене в інтересах кандидатів від влади.

У західній (насамперед, американській) політології ступінь розробленості теми досить висока. Американська традиція в дослідженні „джеррімендерингу” полягає у виборі „кейса” та аналізі відповідного емпіричного матеріалу (найчастіше – карт) з метою виявлення махінацій із нарізкою округів. Для порівняльного аналізу маніпулятивності тих чи інших нарізок округів ученими були запропоновані формули розрахунку „індексів джеррімендерингу”, заснованих на формально-арифметичному аналізі „виборчої геометрії” [3, 4].

При підготовці статті багато корисної інформації було отримано з досліджень Р. Ніємі, Р. Гілмана, Дж. Маккензі, М. Хамфрі, Д. Левіна та інших зарубіжних учених. Що стосується ступеня розробленості проблематики в українській політичній науці, то слід зазначити, що „джеррімендеринг” опинився на периферії дослідницького інтересу вітчизняних політологів. Крім кількох згадок у навчальних посібниках із політичного менеджменту та маркетингу або виборчих технологій, „джеррімендеринг” був безпосереднім об'єктом дослідження лише в кількох українських наукових статтях. Зокрема, особливої уваги заслуговують роботи „Теоретичні аспекти джеррімендерингу як особливого методу утворення виборчих округів” доктора політичних наук О. Євтушенка у співавторстві з О. Карабило та „Критерії законодавчого проектування територіальної організації виборів” М. Афанасьєвої.

Метою статті є дослідження джеррімендерингу як практики електорального маніпулювання. У предметне поле статті

також входять основні типи та базові техніки джеррімендерингу, а також альтернативні моделі боротьби з ним (у тому числі й закріплені відповідними законами про вибори в Україні).

Сам неологізм „джеррімендеринг” („Gerrymandering”) вперше з'явився в 1812 р. для позначення нарізки округів, здійсненої на виборах губернатора штату Массачусетс у США. З ініціативи чинного губернатора Елбріджа Джеррі була проведена маніпулятивна демаркація виборчих округів, яка дозволила політику об'єднати максимальну кількість своїх опонентів у рамках мінімальної кількості округів. Один із сформованих таким чином округів був настільки химерної геометричної форми, що візуально нагадував саламандру. 26 березня 1812 р. на сторінках „Boston Gazette” махінації губернатора Джеррі були піддані жорсткій критиці, і саме тоді (у дослідників немає єдиної думки щодо автора неологізму) вперше було використано слово „Джеррі-мандра” [5]. Протягом XIX і XX століть „джеррімендеринг” широко використовувався в США, Великобританії та інших державах, де традиційно застосовуються мажоритарні електоральні формули.

В американській політичній науці, в якій проблематика розроблялася найбільш глибоко, загальноприйнятою є така типологія технік „джеррімендерингу”:

- „packing” – зосередження максимальної кількості виборців певного типу в рамках одного округу. Доцільною є „пакування” максимуму виборців опонента в мінімум округів (в ідеалі – в один);

- „cracking” – розосередження виборців певного типу в максимальну кількість округів з метою недопущення отримання ними більшості ні в одному з них;

- „hijacking” – перекроювання меж округів таким чином, щоб зіштовхнути двох сильних і популярних на цій території кандидатів від однієї партії (опонентів влади) в одному окрузі;

- „kidnapping” – тактика, яка використовується проти фаворита в певному окрузі, і реалізовується через об'єднання округу з іншими територіями, де кандидат не має підтримки.

Також „джеррімендеринг” класифікують за певною характерною ознакою виборців. Наприклад, виділяють „тюремний джеррімендеринг”, що передбачає приєднання до території округу спецділянок, голосування на яких легко контролюється з боку влади (крім безпосередньо в'язниць, це можуть

бути військові частини, лікарні, курсантські училища тощо). Такі спецділянки можуть приєднуватися до округів з імовірно паритетною ситуацією і вирішувати долю голосування. Крім того, дослідники часто наводять приклади расового, етнічного або лінгвістичного „джеррімендерингу”: в основу цієї маніпуляції покладено компактне проживання специфічних меншин, чії електоральні настрої можуть сильно відрізнятися від уподобань більшості виборців. Маючи достовірну інформацію про такі місця компактного проживання, влада може „розбавляти” ними округи, де фаворитом є кандидат від опозиції. Якщо ж обрання кандидата від меншин є небажаним, то такі місця компактного проживання слід роздробити на кілька частин, кожна з яких включається до складу іншого округу. На пострадянському просторі актуальним є й такий різновид „джеррімендерингу”, який відштовхується від дислокації гуртожитків (ВНЗ або підприємств, на співробітників яких можна впливати адміністративним шляхом).

Усі техніки „джеррімендерингу” прийнято ділити на *активні та пасивні*. Перша група передбачає безпосереднє застосування маніпулятивних практик шляхом перекроювання кордонів виборчих округів напередодні виборів, друга – навпаки, передбачає консервацію існуючих меж округів і відмову влади від їх перегляду, незважаючи на демографічні (чи інші значущі) зміни в дислокації виборців.

У рідкісних випадках „джеррімендеринг” використовується не для збільшення шансів на перемогу тих чи інших кандидатів, а з метою створення такої демаркації округів, яка б перешкоджала актуалізації старих конфліктів. Наприклад, у зв'язку з історичним конфліктом між індіанськими племенами Хопі та Навахо округи на виборах у законодавчі збори штату Арізона утворювали неправильні геометричні фігури. Завдяки такій нарізці вдалося уникнути появи округів, в яких конкурували б кандидати з ворогуючих племен. Подібні приклади ввели в науковий обіг поняття „позитивного джеррімендерингу” (за аналогією з „позитивною дискримінацією”) [6]. З проханням про законодавче закріплення „позитивного джеррімендерингу” у вересні 2014 р. до парламенту зверталися представники ЦВК України. Центрвиборчком

розраховував отримати законне право змінювати межі та центри округів вже після старту виборчої кампанії, мотивуючи це тим, що такий „позитивний джеррімендеринг” дозволить провести вибори на максимальній кількості території Донецької та Луганської областей. Однак законопроект №4531А підтримали лише 134 народних депутати, і ЦВК не отримала додаткових повноважень.

Утім, традиційне розуміння джеррімендерингу як маніпуляції з нарізкою округів в інтересах тих чи інших кандидатів набагато ближче до політичних реалій. Проілюструємо можливості впливу суб'єктів, що визначають межі округів, на результат виборів таким прикладом. У таблицях 1.1.-1.3. наведено схематичний кейс із трьома варіантами нарізки округів при фіксованих електоральних вподобаннях виборців. Кожен із 15 елементів таблиці приймає значення „А”, якщо умовний виборець, розташований в цьому квадраті, віддає перевагу кандидату від „партії А”, або значення „В” у разі підтримки кандидата від „партії В”. 15 квадратів необхідно розбити на 3 рівних за чисельністю виборців округи; переможець в окрузі визначається простою більшістю (в такому випадку відносна й абсолютна більшість – тотожні). У всіх трьох таблицях перший округ позначений курсивом, другий – напівжирним шрифтом, третій – нижнім підкресленням. У таблиці 1.1. в усіх трьох округах, які розбиті по стовпцях, перемагають кандидати від „партії А” (з однаковою мінімальною перевагою: 3 голоси за А, 2 – за В). Тут нарізка округів відповідає техніці „розпилення”, і незважаючи на сукупний баланс вподобань 60% на 40% на користь „партії А”, у підсумку 3 із 3 переможців представляють цю партію, спотворюючи реальні електоральні настрої виборців. У таблицях 1.2. і 1.3. викривлення ще сильніше, оскільки вони дозволяють отримати більшість мандатів менш популярній „партії В”. Обидва приклади ілюструють техніку „пакування”: в один округ (позначений нижнім підкресленням) максимально „пакуються” прихильники „партії А” (5-0), що дозволяє в двох інших округах перемагати кандидату від „партії В” (з мінімальною перевагою 3-2). Таким чином, підтримувана тільки 40% партія отримує два мандати, а більш популярна (60%) – всього один.

Таблиця 1.1.

<i>A</i>	<u><i>A</i></u>	<i>B</i>
<i>A</i>	<u><i>B</i></u>	<i>B</i>
<i>B</i>	<u><i>B</i></u>	<i>A</i>
<i>B</i>	<u><i>A</i></u>	<i>A</i>
<i>A</i>	<u><i>A</i></u>	<i>A</i>

Таблиця 1.2.

<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>
<u><i>B</i></u>	<i>A</i>	<u><i>A</i></u>
<u><i>A</i></u>	<u><i>A</i></u>	<u><i>A</i></u>

Таблиця 1.3.

<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>
<i>B</i>	<u><i>A</i></u>	<u><i>A</i></u>
<u><i>A</i></u>	<u><i>A</i></u>	<u><i>A</i></u>

Для боротьби з „джеррімендерингом” у законодавствах більшості демократичних країн чітко регламентовані вимоги до „виборчої геометрії”. Зокрема, стаття 18 Закону України „Про вибори народних депутатів України” передбачає чотири основні умови, відповідно до яких ЦВК визначає межі одномандатних мажоритарних округів. По-перше, чисельність виборців у всіх округах повинна бути „приблизно рівною” – допускаються відхилення в межах 12% від орієнтовної кількості виборців у „середньому окрузі”. По-друге, демаркація округів повинна проводитися виключно в рамках кордонів областей і міст – тобто один округ, наприклад, не може перебувати на перетині двох областей і частково включати в себе територію обох. По-третє, територія округу повинна описуватися замкнутою ламаною – не допускається наявність „зовнішніх анклавів” (такі „анклави” повинні бути приєднані до іншого, оточуючого їх округу). По-четверте, закон закріплює принципи „позитивного джеррімендерингу” для представництва інтересів національних меншин: якщо на певних суміжних між собою територіях компактно проживають національні меншини, то ці території мають бути включені в один округ. У разі якщо чисельність виборців в такому окрузі вище норми, допускається поділ на декілька, але з умовою, що національні меншини в одному з них становитимуть більшість. Самі округи мають бути сформовані за 175 до дня голосування, і ніякі зміни меж під час виборчого процесу не допускаються. Цікаво, що крім жорстких умов в законі є і „м’які”, досить абстрактні формулювання рекомендаційного характеру: наприклад, межі округів визначаються „з урахуванням інтересів територіальних громад” [7].

Показово, що в чинному законі про місцеві вибори (Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських,

селищних, міських голів”) пункту про „позитивний джеррімендеринг” для національних меншин немає (а його актуальність, безумовно, тим вища, чим нижчий рівень виборів і менше середня чисельність виборців в окрузі). Відсутня і вимога „нерозривності округів”, а повноваження з демаркації покладаються на відповідні територіальні виборчі комісії (обласні, міські, районні) [8]. Саме перенесення відповідальності за нарізку округів з ЦВК на територіальні комісії, на нашу думку, в разі збільшує випадки умисних маніпуляцій з визначенням меж округів. Таким чином, саме на місцевих виборах (при збереженні мажоритарної складової виборів) проблема джеррімендерингу видається найбільш актуальною.

Однак, повертаючись до абстрактного прикладу, описаного в таблицях 1.1.-1.3, ми змушені констатувати, що всі три нарізки не суперечать жодному з вимог – території округів не „розриваються” і в них присутня рівна кількість виборців. Відповідно, подібні законодавчі норми є необхідною, але не достатньою умовою перешкодження маніпулятивним практикам визначення меж виборчих округів.

Аналізуючи міжнародний досвід боротьби з джеррімендерингом, слід сказати про такі елементи, зафіксовані у виборчому законодавстві різних країн. По-перше, передача повноважень із визначення меж усіх округів неурядовим і незаангажованим в політичному сенсі організаціям. Утім, в нинішніх українських умовах ефективність такого кроку з точки зору „деполітизації” процесу нарізки округів була б, на нашу думку, мінімальна. По-друге, прозорість визначення меж округів і можливість тривалого публічного обговорення запропонованої нарізки. Взаємний контроль політичних сил повинен мінімізувати випадки маніпулювання з межами округів. По-третє, ряд держав прийшов до законодавчого закріплення відповідності ліній демаркації кордонів всіх адмініст-

ративно-територіальних одиниць (а не тільки областей і міст, як це зараз зафіксовано в українському законодавстві). Однак така норма закону неминуче призводить до порушення принципу рівності голосів виборців (утім, в нинішньому українському законі про місцеві вибори при голосуванні за депутатів обласної ради і так присутній елемент „позитивної дискримінації” на користь невеликих за чисельністю населення районів).

Ціла група альтернативних методів боротьби з джеррімендерингом побудована на абстрактному математичному моделюванні. Яскравим прикладом такого „автоматичного методу” є „алгоритм найкоротших ліній”. Нехай N – кількість округів в державі (або області, у випадку з обласною радою). Якщо N – парне число, то $A = B = N / 2$, якщо N – непарне, то $A + B = N$, причому $A - B = 1$. Далі слід розділити державу на дві частини із співвідношенням населення A до B однією лінією, причому з усіх способів обрати такий, щоб лінія була найкоротшою (пряма, що з’єднує дві точки, завжди коротше будь-якої ламаної, що з’єднує ці ж точки). Далі в утворених „напівдержавах” продовжувати рекурсивно відтворювати цю процедуру, доки кількість одержаних „міні-держав” (округів) не стане рівною N . Американський інститут „The Center For Range Vote” здійснив за заданим алгоритмом альтернативну нарізку округів всередині всіх штатів [9], прийшовши до досить прогнозованих висновків щодо плюсів і мінусів такого методу. Алгоритм дійсно не залишає місця для „людського фактора” і маніпулювання з нарізкою округів, проте призводить до набагато більших незручностей в плані організації виборчого процесу, оскільки не враховує адміністративно-територіальні межі, географічні особливості територій, місця компактного проживання меншин і багато інших значущих моментів.

Таким чином, слід зазначити, що універсального методу боротьби з джеррімендерингом (крім відмови від мажоритарної складової виборів) на сьогодні немає. У той же час переведення процесу

нарізки виборчих округів у публічну площину і максимально широке обговорення проблеми мінімізують (хоч і не виключають) ймовірність явних маніпуляцій. Тема джеррімендерингу в українській політичній науці на достатньому рівні не досліджувалась, хоча її актуальність у контексті місцевих і парламентських виборів лише посилюється (зокрема, у зв’язку з аспектом участі у виборах вимушених переселенців з тимчасово окупованих територій).

ЛІТЕРАТУРА

1. Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю.Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.
2. Євтушенко О. Теоретичні аспекти джеррімендерингу як особливого методу утворення виборчих округів / О. Н. Євтушенко, О. І. Карабіло // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу „Києво-Могилянська академія”]. Сер.: Державне управління. – Т. 235, Вип. 223. 2014 – С. 24-28.
3. Levin D. Measuring a Gerrymander / D. Z. Levin // Michigan Journal of Political Science. – № 9 (winter), 1988. – Р. 63-69.
4. Humphreys. M. Can compactness constrain the Gerrymander? [Електронний ресурс] / M. Humphreys. – Режим доступу: <http://www.columbia.edu/~mh2245/papers1/gerry.pdf>
5. Mackenzie J. Gerrymandering and Legislator Efficiency [Електронний ресурс] / J. Mackenzie. – Режим доступу: <http://www.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf>
6. Морозова О. Формирование избирательных округов как метод электорального таргетирования / О. Морозова // Политика и общество». – 2013. – № 1 – С. 106-112.
7. Закон України „Про вибори народних депутатів України” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
8. Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>
9. W. Smith Splitline districtings of all 50 states [Електронний ресурс] / W. D. Smith. – Режим доступу: <http://www.rangevoting.org/SplitLR.html>