

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Про оголошення рішень суддів щодо притягнення до кримінальної відповідальності колишніх працівників міліції : Наказ МВС України від 25.01.11 № 19.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Кримінальний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою України 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25-26. – Ст. 131.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. (із змінами).
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 27. – Ст. 218.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Законом України від 22.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст.245).
7. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 // Полівчук Дмитро Петрович. – Д., 2009. – 208 с.

УДК 342.84 (477)

**М. Афанасьєва**, к.ю.н., доцент, професор кафедри конституційного права НУ «ЮА»

## ДЖЕРРИМЕНДЕРІНГ У США: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІ ПРОЯВИ

В статті аналізується проблематика територіальної організації виборів у США, а саме її маніпуляційна складова — джеррімендерінг. Наводяться історичні та сучасні приклади, а також правові засоби мінімізації зазначеної практики у США.

**Ключові слова:** вибори, виборчий округ, джеррімендерінг, територіальна організація виборів.

В статье анализируется проблематика территориальной организации выборов в США, а именно ее манипуляционная составляющая — джерримендеринг. Приводятся исторические и современные примеры, а также правовые средства минимизации указанной практики в США.

**Ключевые слова:** выборы, избирательный округ, джерримендеринг, территориальная организация выборов.

This article analyzes the problems of the territorial organization of elections in the United States, namely, its manipulation component — gerrymandering. A historical and contemporary examples, as well as legal ways to minimize this practice in the U.S.

**Keywords:** elections, electoral district, gerrymandering, territorial organization of the elections.

**Постановка проблеми.** Істотною характеристикою виборчої системи є територіальна організація виборів, тобто розподіл державної території на виборчі округи. При всій своїй технічності, зазначений процес носить політичний характер, оскільки має потенції визначати переможців та тих, хто програв. Практика, за допомогою якої робляться спроби отримати політичні переваги та максимізувати представництво у виборному органі тієї чи іншої політичної партії або кандидата, завдяки маніпуляціям при утворенні виборчих округів, історично отримала назву — «джеррімендерінг».

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Політичний (виборчий) процес у США у вітчизняному політологічному дискурсі досліджують Л.Т. Боркін, В.Е. Гончаров, С.П. Дацюк, А.М. Круглашов, С.Г. Федуняк, В.П. Фісанов та ін. Але у юридичній літературі проблематика територіальної організації виборів у США та

джеррімендерінга представлена фрагментарно.

**Метою статті** є висвітлення історії виникнення та сучасних проявів джеррімендерінга у США та аналіз шляхів мінімізації маніпуляційної практики територіальної організації виборів.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше термін «Gerry-mander» було використано в березні 1812 р. у газеті «Boston-Gazette» під політичною карикатурою, яка відображала виборчий округ дивної форми, що було створено у графстві Ессекс, штат Массачусетс на підставі закону губернатора Елбріджа Джеррі про переформування виборчих округів. Щоб забезпечити перемогу своєї партії на виборах, губернатор об'єднав звислою смугою в один виборчий округ адміністративні райони на північі штату. У такий спосіб губернатор Джеррі добився того, що його Демократично-республіканська партія на виборах отримала двадцять дев'ять місць з сорока, а партія федералістів лише одинадцять. Цей результат був досягнутий не дивлячись на те що федералісти отримали більшість голосів виборців. Нові межі були встановлені всупереч всім природним та традиційним способам розподілу і призвели до утворення виборчого округу дивної конфігурації. За формою виборчий округ походить на саламандру, що у поєднанні з прізвиськом губернатора породило термін «джеррімендерінг», який пізніше став використовуватися не тільки по відношенню до описаного випадку, а також і в інших подібних ситуаціях. Технологія, яка була знайдена в Массачусетсі, виявилася дуже ефективною і, головне, формально невразливою за тих часів, тому що процедура територіального розподілу в ході виборів не була чітко прописана виборчим законодавством [1, 636].

Не дивлячись на відсутність математичної точності у розрахунках та відносність закономірностей впливу джеррімендерінга на результати виборів, ця технологія активно використовується політичними акторами вже два століття.

Джеррімендерінг здійснюється у двох формах, які у Сполучених Штатах Америки отримали назву «cracking and cracking», що дослівно можна перекласти як «ущільнення» та «розколювання». Обидва способи засновані на ефекті втрачених голосів. «Ущільнення» виборчих округів передбачає концентрацію виборців прихильників певної політичної сили в одному чи найменшій чисельності округів, щоб мінімізувати їх вплив на інші виборчі округи і таким чином забезпечити обрання незначної кількості представників політичної сили опонента. «Розколювання» передбачає розосередження виборців прихильників певної політичної сили по різним виборчим округам, з тим щоб максимально зменшити їх вплив на результат виборів. При ущільненні виборців в округах де політичні опоненти отримують перемогу (додавання надлишкових голосів переможцю), а також при розколюванні залишків опозиційних виборців серед виборчих округів, де вони опиняться у меншості (збільшення голосів для наступного програшу) кількість втрачених голосів може бути максимальною. Ефект втрати голосів виборців найсильніший, коли політична партія отримує перемогу з незначною перевагою у декількох виборчих округах, але коли уподобання виборців непередбачувані, джеррімендерінг з незначною дельтою є ризикованим, тому нечасто використовується.

Виокремлюють два види джеррімендерінгу: активний та пасивний. Описана вище практика ущільнення та розколювання виборчих округів представляє активний джеррімендерінг. Пасивний же джеррімендерінг навпаки виникає як результат консервація, незмінність територіального розподілу місць і меж виборчих округів. Постійні, незмінні виборчі округи, у зв'язку з демографічними чи міграційними процесами, з часом припиняють враховувати зміни чисельності населення та не забезпечують рівність

впливу виборців на формування виборного органу.

Так, наприклад, у Сполучених Штатах Америки законодавчі збори штату Алабама відмовлялися проводити нове районування виборчих округів більш ніж 60 років, не дивлячись на значні зміни у чисельності населення згідно перепису населення. У 1960 року менші чверті населення штату контролювало більшість місць у законодавчому органі [16]. Рішенням Верховного суду США у справі «Рейнолдс проти Сімс» (Reynolds v. Sims, 1964) встановлено принцип рівності виборчих округів під час виборів у законодавчі збори штату та правило «одна людина, один голос». З цього приводу Голова Верховного Суду США Ерл Уоррен образно висловився, що: «Законодавці представляють людей, а не дерева чи акри. Законодавці обираються виборцями, а не фермами, містами чи економічними інтересами» [17].

Але врахування даних перепису населення також може стати частиною маніпуляції. У США громадяни, які на момент проведення перепису є ув'язненими, приписуються до тих виборчих округів де розміщена тюрма. Такі виборчі округи штучно збільшують кількість населення за рахунок «виборців примар», тобто ув'язнених, які, як правило, не мають територіального відношення до цього виборчого округу і після звільнення повертаються до інших штатів. Якщо взяти до уваги що перепис проводиться раз на десять років, то відповідно врахування неіснуючих в окрузі виборців є необґрунтованим.

Зазвичай термін «джеррімендерінг» має негативний підтекст, оскільки пов'язаний з викривленням репрезентативності виборців у представницькому органі, але виборча географія може також використовуватися в цілях, які сприймаються як соціально позитивні, зокрема це стосується її застосування в інтересах національних меншин, коли межі округів проводяться у такий спосіб, що допомагає їм забезпечити кількість мандатів, пропорційно до їх відсотку у чисельності населення країни. Застосування керованих границь виборчого округу для позитивних соціальних цілей за аналогією отримало назву «позитивний джеррімендерінг», який покликаний виправити дискримінацію та гарантувати, що расові та етнічні меншості одержать місця у представницькому органі.

Зазначена практика доволі активно використовується у США у вигляді так званих виборчих округів «більшість-меншості», цілеспрямовано створених за національною або расовою ознакою. Наприклад, у зв'язку з історичними конфліктами між Хопі та Навахо законодавчі збори штату Арізона прийняли рішення про забезпечення кожній з народностей резервації американських індіанців власного представника у законодавчому органі. Оскільки резервація Хопі повністю оточена резервацією Навахо, законодавчі збори штату створило незвичайну конфігурацію виборчого округу, що проходить уздовж ріки тонкою ниткою в кілька сотень миль, щоб з'єднати два регіони Навахо у Другий виборчий округ штату Арізона [20].

У той же час американська виборча практика свідчить про неоднозначність такого підходу і мала протилежні приклади, один з яких став предметом розгляду Верховного Суду США. Мова йде про справу «Шоу проти Рено» (Shaw v. Reno, 1993), рішення по якій встановило прецедент щодо поєднання процесу створення виборчих округів та расової політики. Предметом суперечки стало районування виборчих округів у штаті Північна Кароліна після перепису населення 1990 р. Спочатку карта штату передбачала один виборчий округ «більшість-меншості» з перевагою афроамериканського населення, але на думку Міністерства юстиції, для поліпшення репрезентативності чорношкірих виборців мав бути створений ще один такий округ. Переглянувши карту територіальної організації виборів, легіслатура штату визначила додатковий округ «більшість-меншості»,

який мав незвичайну форму: довжиною у 160 миль (260 км), звивистої конфігурації, він проходив через весь штат по автомагістральним шляхам та об'єднував різні території лише однією ознакою – більшість афроамериканського населення. На думку заявників – білих виборців, такий спосіб районування був проявом дискримінації щодо них та мав на меті лише обрання до Конгресу афроамериканського представника. Суд вирішив, що якщо «дивна» форма виборчого округу не пояснюється нічим іншим ніж расова ознака, то створення такого округу повинне здійснюватися у строгій відповідності з конституційними положеннями про недопущення дискримінації, а органи, які визначають границі округів з урахуванням расової ознаки повинні забезпечити дотримання закону про виборчі права та реалізацію інтересів інших категорій виборців [21].

Одним з засобів боротьби з проявами джеррімендерінга є забезпечення неупередженості суб'єкта визначення меж виборчих округів. У США кожний штат самостійно вирішує питання про суб'єкта уповноваженого визначати границі виборчих округів, це може бути: законодавчий орган штату, політична або незалежна комісія [13].

Легіслатура штату має право визначити територіальну організацію виборів у тридцяти семи штатах. Визначені границі виборчих округів фіксуються на карті, які затверджуються у формі закону, а це передбачає право губернатора накласти на рішення законодавчого органа вето, зокрема таке повноваження є у губернаторів Коннектикуту, Флориди, Меріленду, Міссісіпі, Північної Кароліни. У двох штатах: Коннектикут і Мен, карти виборчих округів повинні бути прийняті кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів членів законодавчого органу штату. У більшості штатів для визначення границь виборчих округів конституцією встановлений певний строк і якщо законодавчий орган не може прийти до згоди до його закінчення, тоді в цей процес можуть втрутитися суди штату або федеральні суди, щоб забезпечити складання виборчих карт до початку виборів. Іноді суди втручаються і для усунення порушень, допущених при розробці карт легіслатурами. У п'яти штатах (Айова, Мен, Нью-Йорк, Род-Айленд, Вермонт) при законодавчих органах створюються консультативні комісії, у більшості випадків їхні рекомендації можуть ігноруватися, однак, в Айові проект границь виборчих округів розробляє для законодавчого органа позапартійне бюро і тільки у випадку якщо два варіанта плану територіальної організації виборів що розроблені бюро будуть відхилені, законодавчий орган може прийняти його на власний розсуд. Дотепер законодавча влада штату Айова це право не використовувала. У семи штатах існують спеціальні резервні процедури по встановленню меж виборчих округів, на випадок якщо законодавчий орган не в змозі це зробити. У штаті Меріленд, планом за мовчазною згодою стає пропозиція губернатора, а в Орегоні, цей обов'язок покладається на державного секретаря. У Коннектикуті та штаті Іллінойс резервна комісія складається з обранців керівництва законодавчого органа, а у Міссісіпі, Оклахомі та штаті Техас резервні комісії складаються з конкретних виборних посадових осіб: Скарбника або Генерального прокурора штату.

У семи штатах (Арканзас, Колорадо, Гавайї, Міссурі, штат Нью-Джерсі, Огайо, Пенсільванія) виборчі округи формуються політичними комісіями, які повністю замняють у цьому процесі законодавчі органи. Створюються вони по-різному: в Арканзасі й Огайо вони складаються з виборних посадових осіб; в інших, це уповноважені від законодавчого або партійного керівництва, як правило, зі збалансованим числом від кожної сторони; іноді в їхньому формуванні бере участь губернатор і голова Верховного суду штату.

В шести штатах (Аляска, Арканзас, Каліфорнія, Айдахо, Монтана, штат Вашингтон) визначення виборчих округів здійснюють незалежні комісії, членами яких не можуть

бути ні посадові особи, ні політики. Арізона та Каліфорнія заборонили також і участь співробітників законодавчих зборів штату, а Айдахо та Вашингтон – лобістів. У цих штатах члени незалежної комісії не можуть протягом декількох років висувати свої кандидатури на вибори, в округах які вони формували. Процес вибору членів комісії відрізняється від штату до штату. В Алясці, двох членів комісії пропонують губернатор та голова Верховного Суду штату, а також по одній кандидатурі – лідери більшості в Сенаті та Палаті представників штату. В Арізоні, лідери від більшості та меншості законодавчих зборів штату обирають чотири члена комісії з 25 резервних кандидатів у судді апеляційних судів, які в свою чергу обирають п'ятого, котрий не повинен відноситися до тих же політичних партій, що й інші уповноважені. У Каліфорнії, членів незалежної комісії пропонують аудитори штату: 20 демократів, 20 республіканців і 20 незалежних кандидатур, далі чотири лідери законодавчих зборів зменшують ці групи на дві особи. З кандидатур що залишилися випадковим образом вибираються всім членів комісії (3 демократа, 3 республіканця, 2 незалежні кандидатури), які у свою чергу додатково обирають ще шість членів (2 демократа, 2 республіканця й 2 незалежні кандидатури). Карта виборчих округів може бути прийнята, тільки якщо одержить 9 голосів (3 демократа, 3 республіканця та 3 незалежні кандидатури). У Вашингтоні, чотири лідери законодавчих зборів обирають по одному члену комісії, які призначають голову комісії, котрий не голосує по підсумковій карті. Законодавчий орган може внести коректування у карту, однак для цього потрібна кваліфікаційна більшість в 2/3 голосів, і зміни можуть впливати тільки на 2% населення в тій або іншій місцевості.

В якості ще одного засобу забезпечення максимально справедливої територіальної організації виборів, може бути введена вимога про те що остаточно визначення меж кожного виборчого округу є результатом консенсусу, тобто погодження кваліфікаційною більшістю членів. Але консенсусна вимога може завести процес у глухий кут як, наприклад, це відбулося у штаті Міссурі після перепису населення 2000 р. Партійні призначенці не змогли у розумні строки прийти до консенсусу і визначення меж виборчих округів здійснювалося судами [12].

Впровадження сучасних комп'ютерних технологій поряд з розвитком складних баз даних виборців зробило виборчу географію більш точною. Використовуючи такі бази даних, політичні партії можуть отримати детальну інформацію по кожному будинку і об'єднуючи її з іншими пре дикторами, такими як вік, дохід, раса або рівень освіти, можуть з достатньою точністю передбачити електоральну поведінку кожного потенційного округу, не залишаючи шансів для політичних конкурентів. Але комп'ютерні технології та математичні розрахунки можуть також стати на заваді маніпуляційним проявам джеррімендерінга, завдяки такій характеристиці як об'єктивність у визначенні меж виборчих округів. Наведемо в якості прикладу метод «багатокутників мінімальної випуклості», згідно з яким виборчі округи утворюється шляхом визначення на території певного регіону найменших з можливих випуклих багатокутників. Переваги цього методу у тому що він обмежує суб'єктивістське втручання людини у процес утворення виборчого округу, оскільки цьому перешкоджає ізопериметричне правило. Такий метод використовується в американському штаті Айова [8].

Також у Сполучених Штатах Америки центром оцінки голосування – Center for Range Voting, запропонований в якості способу визначення границь виборчих округів алгоритм [9], що використовує такі змінні як: форма штату, число виборчих округів що необхідно створити і розподіл населення як результат. Дещо спрощено він представляє собою математичну формулу:  $N = A + B$ , де А і В максимально рівні цілі числа

(наприклад,  $7 = 4 + 3$ ). Технологія визначення меж виборчого округу за цією формулою передбачає, що певна територія (адміністративно-територіальна одиниця) розділяється на дві частини по найкоротшому шляху. Дві отримані частини території, містять певну кількість (а саме А і Б) виборчих округів, які в свою чергу також створюються шляхом розподілу по найкоротших лініях до одержання заданої кількості округів. Результатом застосування такого методу є виборчі округи з кордонами правильної геометричної форми.

Крім того, Center for Range Voting розробив комп'ютерну програму, яка на основі описаної процедури та карт місцевості автоматично здійснює розподіл території штатів на виборчі округи. Невід'ємними перевагами такого способу визначення меж виборчих округів є простота та відсутність упередженості. В якості недоліків способу називається ігнорування географічних особливостей території, культурно-історичних зв'язків населення та місць їхнього компактного проживання. Розроблювачі пропонують зазначені вище недоліки виправляти шляхом незначних коректувань (скривлень) проведених прямих ліній. Також в якості недоліку називають створення комп'ютерною програмою виборчих округів не досить точних з погляду кількості населення, що обумовлено особливостями обробки даних комп'ютером, який здійснює розрахунки зберігаючи всю карту місцевості без створення величезних файлів зображень. Хоча похибка складає як правило  $\pm 1\%$  населення, але відносно густозаселеного міста це може рівнятися 10000 виборців. У зв'язку з чим, противниками методу згадується рішення Верховного Суду США у справі «Карчер проти Дегет» (Karcher v. Daggett, 1983), яким утворення виборчих округів у штаті Н'ю Джерсі з максимальним відхиленням кількості населення 0,698 % було визнано «занадто нерівним». Суд ухвалив, що такі виборчі округи є неконституційними, оскільки не були результатом сумлінних зусиль по досягненню рівності населення. Судове рішення піддавалося критиці, у зв'язку з тим що статистична погрішність при переписі населення у будь-якому разі перевищує 0,698% [10].

**Висновок.** Наведені приклади застосування джеррімендерінгу та засоби боротьби з ним свідчать, що територіальна організація виборів це не суто технічне питання, яке зводиться до оптимізації організаційних ресурсів по проведенню голосування та підрахунку голосів. Встановлення меж виборчого округу є способом забезпечення рівності виборчих прав громадян, тому процес поділу території держави на виборчі територіальні одиниці має відповідати чітким демократичним критеріям: рівної кількості виборців, врахування адміністративно-територіального поділу держави, забезпечення компактності та цілісності територій виборчих округів, неупередженості суб'єктів, що визначають межі та об'єктивності методів, які ними використовуються.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: [учебн. для вузов] / [А. В. Иванченко, А. А. Вешняков, Ю. А. Веденев и др.]; под ред. А. В. Иванченко. — М.: Изд-во НОРМА, 1999. — 856 с.
2. M. McDonald. US Elections Project: Alabama Redistricting Summary : (Dept. of Public and International Affairs George Mason University, Retrieved 6 April 2008) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://elections.gmu.edu/redistricting/al.htm>
3. U. S. Supreme Court Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964) Reynolds v. Sims no. 23 Argued November 13, 1963 Decided June 15, 1964\*377 U.S. 533 *Appeal from the United States District Court for the middle district of Alabama* [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/377/533/case.html>
4. Cooper M. 5 Ways to Tilt an Election [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://>

graphics8.nytimes.com/packages/pdf/weekinreview/20100925-redistricting-graphic.pdf

5. U. S. Supreme Court *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993) 509 U.S. 630 Ruth O. Shaw, Et Al., Appellants v. Janet Reno, Attorney General Et Al. Appeal from the United States District Court for the Eastern District of North Carolina no. 92-357 Argued April 20, 1993 Decided June 28, 1993 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=509&invol=630>

6. National Overview of Redistricting: Who draws the lines? (Brennan Center for justice at New York University School of Law) [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.brennancenter.org/content/pages/who\\_draws\\_the\\_lines1](http://www.brennancenter.org/content/pages/who_draws_the_lines1)

7. Redistricting in Missouri [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Redistricting\\_in\\_Missouri#.22Missouri\\_Fair\\_Elections\\_Act.22](http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Redistricting_in_Missouri#.22Missouri_Fair_Elections_Act.22)

8. Iowa Redistricting Process *Published by the Iowa General Assembly — Legislative Service Bureau* [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.legis.state.ia.us/Central/LSB/Guides/redist.htm#pt5>

9. Gerrymandering and a cure - shortest splitline algorithm [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rangevoting.org/GerryExamples.html>

10. U. S. Supreme Court *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983) 462 U.S. 725 Karcher, speaker, New Jersey Assembly, Et Al. v. Daggett Al. Appeal from the United States district court for the district of New Jersey No. 81-2057 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=462&invol=725>

УДК 347.24 : 656.615 (477)

**Г.М. Пенчева**, асистент кафедри господарського права і процесу НУ «ЮА»

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН У МОРСЬКИХ ПОРТАХ УКРАЇНИ

У статті аналізуються основні проблеми регулювання майнових відносин у морських портах України за Законом України «Про морські порти України». Визначені основні недоліки реформування системи управління державним майном у морському комплексі та надано відповідні пропозиції.

**Ключові слова:** майнові відносини, морські порти, об'єкти державної власності.

В статье анализируются основные проблемы регулирования имущественных отношений в морских портах Украины по Закону Украины «О морских портах Украины». Определены основные недостатки реформирования системы управления государственным имуществом в морском комплексе и высказаны соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** имущественные отношения, морские порты, объекты государственной собственности.

The article covers the analysis of the basic problems of regulation property relations in seaports in Ukraine according to the Law «On seaports of Ukraine.» Major defects of reforming the management system of state property in sea complex identified and appropriate proposals made in the article.

**Key words:** property relations, seaports, object of state property.

**Актуальність.** Сьогодні морські порти, забезпечуючи переміщення пасажирів та вантажів, залишаються однією з найважливіших ланок національної транзитно-транспортної та виробничої інфраструктури. Як підкреслюється в Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року, від ефективності функціонування портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність українського транспортного комплексу на світовому ринку [1].