

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.84(477)

М. Афанасьєва,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КРИТЕРІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЕКТУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ

Істотною характеристикою виборчої системи є територіальна організація виборів, тобто розподіл державної території на виборчі округи та визначення кількості мандатів в окрузі. Розподіл зводиться до нібито простої процедури: використовуючи дані про кількість населення у певних адміністративно-територіальних одиницях, територію держави треба «нарізати» на виборчі округи таким чином, щоб у кожному з них проживала приблизно однакова кількість виборців, які б обирали однакову кількість представників. Проте територіальна організація виборів — це не суто технічне питання, яке зводиться до оптимізації організаційних ресурсів по проведенню голосування та підрахунку голосів. Встановлення меж та розміру виборчого округу, по-перше, є способом забезпечення рівності виборчих прав громадян, а по-друге, має потенції визначати переможців та тих, хто програв, тому процес поділу території держави на виборчі територіальні одиниці характеризується як політичний. Утворення виборчих округів перетворюється на складне завдання, від вирішення якого залежать результати виборів і політична ситуація в країні.

Питання територіальної організації виборів з різних аспектів ставали предметом досліджень українських юристів та практиків, зокрема, слід відмітити праці: Н.В.Багашевої, Ю.Г.Донченка, Ю.Б.Ключковського, Д.С.Ковриженка, Л.В.Колісецької, Ю.Ю.Лихача, С.П.Подгорного, Ю.А.Тищенко та інших. Однак проблематика визначення

критеріїв законодавчого проектування територіальної організації виборів, якій присвячена дана стаття, у юридичній літературі висвітлена фрагментарно.

Особливості утворення виборчих округів з урахуванням територіального розподілу виборців за демографічною, національною, історичною, мовною, релігійною ознакою, а також в залежності від їхньої виборчої активності та політичних переваг є предметом вивчення особливо наукового напрямку — виборчої географії. Одним із головних завдань виборчої географії є пояснення, порівняння та прогнозування результатів виборів на різних територіях на основі знань про особливості політичної, соціальної, економічної ситуації на місцях [1].

Закономірності, які виявляються виборчою географією, можуть використовуватися як з соціально корисними, так і соціально шкідливими цілями, в залежності від суб'єктивних чи об'єктивних орієнтацій органу, що здійснює «нарізку» виборчих округів. Практика, за допомогою якої робляться спроби отримати політичні переваги на користь тієї чи іншої політичної партії або кандидата завдяки маніпуляціям при утворенні виборчих округів, історично отримала назву — «джеррімендерінг», на ім'я першого політичного діяча, губернатора американського штату Массачусетс Елбріджа Джеррі, який вдало використав її у 1812 р.

Джеррімендерінг, як маніпуляційна виборча географія, здійснюється шляхом максимізації впливу виборців прихильників однієї політичної сили та зведення

до мінімуму впливу голосів виборців опонентів за рахунок суб'єктивістсько-обумовленої зміни меж виборчих округів. У такому значенні джеррімендерінг є хибним для демократичних засад суспільства, зокрема, тому що: по-перше, штучним способом змінюється репрезентативність виборців у представницькому органі; по-друге, мінімізується конкурентна складова виборчих кампаній та порушується принцип рівності; по-третє, мінімізується зв'язок обраного таким чином кандидата з виборцями округу, що піддавався маніпуляції, оскільки відсутні стимули для співпраці. Тому демократичні держави та міжнародні інституції ставлять собі в якості завдання у сфері забезпечення принципів виборчого права, вироблення законодавчих способів якщо не подолання, то мінімізації проявів маніпуляційної виборчої географії, шляхом визначення певних критеріїв справедливої територіальної організації виборів.

Серед чинників, що надають можливість проводити маніпуляції з межами виборчих округів і, відповідно, вплив на які сприяє її зменшенню, виокремимо такі: обрану виборчу систему; кількість населення (виборців) у виборчому окрузі; адміністративно-територіальний устрій держави, територіальні особливості утворення округів; наявність місць компактного проживання національних меншин; спосіб визначення меж виборчих округів та кількості мандатів; порядок формування суб'єкта, уповноваженого здійснювати територіальну організацію виборів, публічність і відкритість його роботи та часові вимоги до перегляду меж виборчих округів. Пов'язаність з реалізацією політичних прав громадян та організацією виборчого процесу обумовлює необхідність нормативно-правової регламентації зазначених чинників, з урахуванням чого виділимо наступні критерії законодавчого проектування територіальної організації виборів: кількісний, географічний, адміністративно-територіальний, суб'єктний, часовий (динамічний), методологічний, міноритарний, а також окремо зазначимо в якості детермінанти територіальної

«нарізки» — обрану виборчу систему. Кожен з вказаних критеріїв містить певні вимоги, закріплення яких у виборчих законах мінімізує прояви джеррімендерінгу на практиці. Аналіз зарубіжного та вітчизняного виборчого законодавства, практики організації виборчого процесу надасть можливість зробити висновок на предмет ефективності вказаних критеріїв та передбачених ними вимог у справі забезпечення справедливих та рівних виборів.

Детермінантом територіальної організації виборів та одним із способів боротьби з джеррімендерінгом може стати законодавче проектування виборчої системи з акцентом на мінімізацію втрати голосів виборців, оскільки маніпуляційна виборча географія спирається саме на цей ефект. Ефект втрати голосів відбувається завдяки двом формам діяльності, які на батьківщині джеррімендерінгу у США отримали назву «packing and cracking», що дослівно можна перекласти як «ущільнення» та «розколювання» виборчих округів. Втрачені голоси з'являються при «ущільненні» виборців в округах, де політичні опоненти отримують перемогу (додавання надлишкових голосів переможцю), а також при «розколюванні» опозиційних виборців серед декількох виборчих округів, де вони опиняться у меншості (збільшення голосів для наступного програшу).

Максимально «зручними» для джеррімендерінгу є виборчі системи з обранням тільки одного переможця, тобто мажоритарні, які не передбачають пропорційного розподілу додаткових мандатів серед невеликих партій. Відповідно використання пропорційних та напівпропорційних виборчих систем нівелює негативні прояви джеррімендерінгу. Зокрема, мова йде про систему єдиного голосу, що передається (яка передбачає багатомандатні виборчі округи та пропорційність при встановленні результатів голосування); систему єдиного голосу, що не підлягає передачі (яка схожа з мажоритарною системою відносної більшості, але на відміну від останньої створює не одного, а багато переможців) або кумулятивне голосу-

вання (яке передбачає отримання виборцем декількох голосів, які він розподіляє між кандидатами за власним бажанням і може віддати всі свої голоси одному кандидату або по одному голосу максимальній кількості претендентів). В більшості європейських країн діють пропорційні виборчі системи, які представляють широкий спектр політичних поглядів та забезпечують невелику кількість втрачених голосів виборців.

Кількісний критерій територіальної організації виборів спрямований на забезпечення принципу рівності у виборчому процесі та гарантування однакового політичного впливу голосів виборців на результат виборів. Його головна вимога — певна кількість виборців має обирати однакову кількість представників. Територія держави повинна бути поділена у такий спосіб, щоб представницькі мандати у виборному органі держави були справедливо розподілені між округами з використанням зрозумілих кількісних критеріїв, наприклад, однакова кількість населення кожного з них, кількості громадян (включно з неповнолітніми), які там проживають, кількості зареєстрованих виборців чи кількості осіб, які голосують. Порушення у дотриманні цього критерію відразу породжують проблему нерівного представництва. Розуміючи складність забезпечення абсолютної рівності законодавством встановлюється відсоток припустимого відхилення кількості виборців в окрузі. Так, наприклад, у Новій Зеландії, Албанії, Ємені допустиме відхилення від середньої кількості виборців встановлено на рівні 5 %; в Австралії, Білорусії, Італії — 10 %; у Вірменії, Чехії, Німеччині — 15 %, у Канаді — 25 % [2].

Згідно з рекомендаціями Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) в одномандатних округах прийнятним є відхилення від середнього до 15 %, принаймні якщо розмежування округів враховує адміністративні та географічні межі. Проте якщо це можливо, відхилення від середнього не повинно перевищувати 10 % [3].

Інший спосіб перешкодити проявам джеррімендерінгу складається у тому,

щоб визначити чіткі та однозначні географічні та адміністративно-територіальні вимоги, яким мають відповідати виборчі округи. Зокрема, мова йде про вимоги неперервності та суміжності території, які, на жаль, легко нівелюються шляхом використання вузьких смужок території з невеликою кількістю виборців, якими поєднуються бажані місцевості. У зв'язку з цим доцільними уявляються додаткові вимоги: компактності, тобто оптимальності просторової організації виборчих округів та приблизної рівновіддаленості центрів округів від їхніх меж. Індикатором порушень вимоги компактності є округи зі звивистими межами, які утворюються при дуже ретельному врахуванні розміщення різних соціальних або етнічних груп. В свою чергу невиконання вимоги про приблизну рівновіддаленість центрів округів від їхніх меж призводить до необхідності подолання значних відстаней при транспортуванні виборчої документації, наслідком чого є втрата оперативності у вирішенні завдань швидкоплинного виборчого процесу.

При утворенні виборчих округів слід брати до уваги адміністративно-територіальні межі держави. У багатомандатних округах можна зробити так, щоб вони збігалися з субнаціональними територіальними одиницями, якщо необхідно, закріплюючи це на конституційному рівні [4], як наприклад, це передбачено у ст. ст. 68 та 69 іспанської Конституції [5] та ст. ст. 149,150 Конституції Швейцарської Конфедерації [6].

Відносно врахування географічного критерію виборчим законодавством України зазначимо, що якщо на виборах 1994, 1998, 2002 рр. застосовувалася норма, згідно з якою заборонялось утворення виборчих округів із територій, що не межують між собою, то Закон про вибори до парламенту в редакції 2011 р. такої норми вже не містить, внаслідок чого у 52 виборчих округах відмічається неадекватне територіальне охоплення виборців, ускладнена логістика виборчого процесу, невідповідність критерію компактності та рівновіддаленості центру округу, об'єднання в один округ те-

«За демократію через право», проведення меж виборчих округів є колом питань, де повноваження законодавця повинні бути обмежені, щоб усунути повний спектр можливостей для маніпуляцій політичною більшістю. Рекомендується створювати таку комісію так щоб її більшість склали незалежні члени, серед котрих бажано мати спеціаліста з географії, соціолога, урівноважену кількість представників партій і, за потреби, представників національних меншин [9].

Деякі країни, наприклад, з метою недопущення маніпуляцій дозволяють визначати межі виборчих округів позапартійним організаціям. Наприклад, за албанським виборчим кодексом межі округів проводяться відповідно до рекомендацій комісії, до складу якої входять секретар Центральної виборчої комісії, директор Інституту статистики, директор управління земельного нагляду та директор центру географічних досліджень Академії наук [10]. У Великій Британії цим займаються незалежні комісії по визначенню меж виборчих округів, рішення яких отримує згоду Палати общин та регіональних законодавчих органів майже завжди без обговорення. Подібний спосіб використовується і в Австралії, де незалежна Австралійська виборча комісія та її колеги визначають межі виборчих округів по федеральних, регіональних та місцевих виборах.

Головна вимога часового (динамічного) критерію пов'язана з визначенням часу для перегляду меж виборчих округів. Консервація, незмінність територіального розподілу місць і меж виборчих округів — ще один прояв маніпуляційної виборчої географії, це так званий «пасивний джеррімендерінг». У зв'язку з демографічними чи міграційними процесами, постійні виборчі округи з часом припиняють враховувати зміни чисельності населення та не забезпечують рівність впливу виборців на формування виборчого органу. На думку Венеціанської комісії, щоб уникнути проявів «пасивного джеррімендерінгу», треба принаймні раз на десять років переглядати розподіл місць та меж виборчих округів, причому бажано це ро-

бити не в рік проведення виборів [11], бо навіть коли не стоїть мета свідомого маніпулювання, це створює враження, що зміни продиктовані прямими політичними інтересами партії влади.

Діючим українським законодавством з парламентських виборів часовий (динамічний) критерій не дотримується. Зокрема, положеннями ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 17 листопада 2011 р. [12] вперше передбачено створення Центральною виборчою комісією 225 одномандатних виборчих округів на постійній основі, але строки та підстави перегляду їхніх меж у майбутньому не встановлено. Крім того, закон було прийнято менш ніж за рік до парламентських виборів 2012 року, а перелік одномандатних виборчих округів, утворених на постійній основі, було затверджено постановою Центральної виборчої комісії № 82 лише 28 квітня 2012 р. При цьому в порівнянні з минулими позачерговими парламентськими виборами 2007 р. у двадцять одній області та у місті Севастополь кількість округів, а відповідно і їхні межі змінилися, про що потенційним кандидатам у народні депутати стало відомо лише за півроку до дня виборів.

Окремо зупинимося на міноритарному критерії, який стосується забезпечення прав національних меншин на участь у політичному житті держави і також пов'язаний з територіальною організацією виборів та можливостями законодавчого проектування в цій сфері. Завдяки виборчій географії межі виборчих округів можуть бути проведені у такий спосіб, що забезпечить національним меншинам кількість мандатів пропорційно до їх відсотку в 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.

Доволі активно зазначена практика використовується у США у вигляді так

званих виборчих округів «більшості-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 створили виборчий округ незвичайної конфігурації, що проходить уздовж ріки тонкою ниткою у кілька сотень миль, щоб з'єднати два регіони Навахо у Другий виборчий округ штату Арізона [13].

Незважаючи на те, що Україна — це поліетнічна держава, 22% громадян якої є представниками національних меншин, діюче виборче законодавство не встановлює вимогу про врахування компактності проживання національних меншин при утворенні виборчих округів, як і інших преференційних умов.

Підсумовуючи, зазначимо, що ефективність та дієвість мінімізації проявів джеррімендерінгу напряму залежить від врахування під час законодавчого проектування територіальної організації виборів таких демократичних критеріїв та вимог, як: рівність кількості виборців у виборчих округах з встановленням допустимого відхиленням (кількісний критерій), врахування адміністративно-територіального поділу держави (адміністративно-територіальний критерій), забезпечення компактності, цілісності територій виборчих округів (географічний критерій), врахування місць компактного проживання національних меншин при утворенні виборчих округів (міноритарний критерій), встановлення періодичності перегляду меж виборчих округів (часовий критерій), неупередженості суб'єктів, що визначають межі округів і кількість мандатів в них (суб'єктний критерій), та об'єктивності методів, які ними використовуються (методологічний критерій).

Ключові слова: вибори, виборчий округ, виборча географія, джеррімен-

дерінг, територіальна організація виборів.

Стаття присвячена аналізу критеріїв законодавчого проектування територіальної організації виборів. Наводяться приклади застосування виборчої географії та її маніпуляційної практики — джеррімендерінгу.

Стаття посвячена аналізу критерієв законодательного проектирования территориальной организации выборов. Приводятся примеры применения избирательной географии и ее манипуляционной практики — джерримендеринга.

The article is devoted to the analyze of legislative design criteria for the territorial organization of elections. Provides examples of the using electoral geography and manipulative practice — gerrymandering.

Література

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : [учеб. для вузов] / [А. В. Иванченко, А. А. Вешняков, Ю. А. Веденеев и др.] ; под ред. А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 632–633.
2. Принципи розмежування округів (гра з правилами) : (презентація доповіді Олександра Неберикута (ГМ ОПОРА) на публічних консультаціях щодо процедури визначення кількості та меж виборчих округів в Чернівецькій області від 21 берез. 2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.slideshare.net/Oporacv/ss-12107466>
3. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на її 52 пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовт. 2002 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)
4. Європейський демократичний доповідь у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / [за ред. Ю. Ключковського]. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 35.
5. Конституція Іспанського королівства от 27 дек. 1978 г. [Електрон-

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

ний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/149>

6. Союзная конституция Швейцарской конфедерации от 18 апр. 1999 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/135/4>

7. До 52 новоутворених округів є питання. Громадська межа «ОПОРА» : (Вибори. Новини — 3 трав. 2012 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.opora.org.ua/news/1378-do-52-novoutvorenyh-okrugiv-je-pytannja>

8. Ковриженко Д. С. Утворення одномандатних округів для проведення чергових парламентських виборів 2012 року: основні проблеми та можливі шляхи їх вирішення : (Аналітична записка директора правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив) [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

http://parlament.org.ua/upload/docs/IFES-Note%20on%20election%20districts_.pdf

9. Європейський демократичний дорожчик у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРС [за ред. Ю. Ключковського]. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 23.

10. Там само — С. 36.

11. Там само — С. 61.

12. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

13. Cooper M. 5 Ways to Tilt an Election [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/weekinreview/20100925-redistricting-graphic.pdf>

УДК 340.1

І. Нікітіна,

помічник судді Конституційного Суду України,
здобувач кафедри конституційного права УжНУ

ІСТОРИЯ ІНСТИТУТУ ТЛУМАЧЕННЯ НОРМ ПРАВА У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Більшість вчених небезпідставно пов'язують зародження конституційного судочинства із виникненням перших конституцій. Наприклад, в США перші випадки визнання закону таким, що не відповідає конституції штату чи навіть Конституції Сполучених Штатів (справа Холмса В. Уолтона, справа «Мербері проти Медісона»), мали місце ще в кінці XVII — на початку XIX століття. Наприкінці XIX століття в окремих європейських країнах (Данії, Норвегії, Франції, Швейцарії тощо) утверджується практика парламентського та судового конституційного контролю, а вже після Першої світової війни з'являються перші спеціалізовані органи правової конституції — конституційні суди [1, 420].

Не залишалася осторонь процесу формування конституційного контролю й юридична практика на теренах історичної України. І хоча Конституційний Суд був створений у нашій державі лише у 1996 році, її конституційна юстиція, зокрема, офіційне тлумачення норм права пройшли тривалий та непростий шлях.

Окремим аспектам історії конституційної юрисдикції присвячено праці О. М. Мироненка, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, А. А. Стрижака, В. П. Тихого та багатьох інших. Однак у цих дослідженнях не приділено достатньої уваги історичному розвитку офіційної інтерпретації норм права, у зв'язку з чим дослідження даної теми уявляється доволі актуальним.