

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Морозова О.С.

Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, (390000, Рязань, ул. Свободы, д.46.), e-mail: mos2309@mail.ru

В статье отмечено, что территориальная организация выборов – это не чисто технический вопрос, который сводится к оптимизации организационных ресурсов по проведению голосования и подсчета голосов, а процесс, который является способом обеспечения равенства избирательных прав граждан, поэтому деление территории государства на избирательные территориальные единицы должно отвечать четким демократическим критериям. Рассмотрены международные стандарты, которые рекомендуется применять в рамках национального избирательного законодательства. Проведен анализ процедуры формирования границ избирательных округов в разных странах мира. Рассмотрены примеры критериев для формирования границ избирательных округов: равное количество населения, учет естественных барьеров, компактность округов, соответствие границ местной юрисдикции, географический размер района, сообщества по интересам, единство культурных проблем и другие.

Ключевые слова: формирование границ избирательных округов, международные избирательные стандарты, мировой опыт проведения выборов.

TERRITORIAL ORGANIZATION OF ELECTIONS: WORLD PRACTICE

Morozova O.S.

Ryazan State University named for S. A. Esenin (390000, Ryazan, Svoboda street, 46.), e-mail: mos2309@mail.ru

The article noted that the territorial organization of elections is not a purely technical question that comes to optimization of organizational resources on holding of voting and counting of votes, and a process that would ensure equal electoral rights of citizens, therefore the division of the territory of a state to territorial electoral units must meet clear democratic criteria. Discuss international standards recommended in the national electoral legislation. The analysis of the procedure of formation of election constituencies in different countries of the world. Examples of criteria for the formation of election constituencies: equal to the number of population, taking into consideration the natural barriers, compactness districts, correspondence of boundaries of the local jurisdiction, geographical size of the area, community of interests, unity of cultural problems and others.

Keywords: formation of electoral boundaries, international election standards, the world experience of elections.

Формирование границ избирательных округов в разных странах имеет свои особенности, как правило, не связанные с видом применяемой избирательной системы. В ряде случаев границы избирательных округов определяются на основе административных границ, иногда в зависимости от физико-географических характеристик региона и зачастую границы очерчиваются на основе социальных, политических и культурных различий территорий.

Процедуры определения границ избирательных округов имеют различные правовые обоснования, и их изучение представляется достаточно важным, поскольку нарезка округов может оказать значительное влияние непосредственно на результаты выборов [5].

В том числе и по этой причине ряд международных организаций, такие как Organization for Security and Co-operation in Europe (Европейская комиссия за Демократию через право (Венецианская Комиссия)[1]), Секретариат Содружества и Институт выборов в

Южной Африке (EISA) и пр. установили стандарты в сфере территориальной организации выборов, которые их членам рекомендуется применять.

Среди этих стандартов в Международном фонде Избирательных Систем (IFES) перечислены наиболее распространенные: беспристрастность, равенство, репрезентативность, недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности [9].

Фонд рекомендует учитывать следующие рекомендации при решении данного вопроса:

1. плотность населения,
2. легкость транспортировки и коммуникации,
3. географические характеристики,
4. существующие структуры человеческих поселений,
5. финансовая жизнеспособность и административный потенциал избирательного округа,
6. финансовые и административные последствия определения границ округов,
7. существующие границы,
8. общность интересов.

Кроме того, фонд предполагает, что процесс должен:

- осуществляться независимым и беспристрастным органом, который является представителем общества, и включать лиц, имеющих соответствующие навыки;
- осуществляться на основе четко определенных критериев, таких как численность населения, его распределение, общность интересов различных социальных групп, удобство, географические особенности и другие природные или административные границы;
- проводиться одним органом;
- учитывать функционирование всех сфер власти, как на национальном уровне, так и на местном;
- быть доступным общественности посредством процесса консультаций;
- не допускать манипуляции границами избирательных округов в пользу интересов каких-либо политических групп.

Учитывая в большей или меньшей степени рекомендации международных организаций, в каждой стране для формирования границ избирательных округов приняты свои правила с учетом исторических, правовых и прочих национальных особенностей.

Сводная информация по критериям формирования границ избирательных округов в разных странах мира представлена в Таблице 1.

Таблица 1

Критерии для формирования границ избирательных округов: мировая практика

Критерии для формирования границ	Страны	% стран	Список государств (всего стран 226)
Равное количество населения	121	53,5%	Албания, Армения, Австралия, Азербайджан, Китай, Куба, Чехия, Германия, Индия, Япония, Кения, Кирибати, Коморские Острова, Соединенные Штаты Америки, Узбекистан и др.
Учет естественных барьеров	56	24,7%	Албания, Аргентина, Канада, Ирландия, Литва, Пакистан, Польша, Швеция, Словения и др.
Компактность округов	27	11,9%	Армения, Азербайджан, Аргентина, Беларусь, Мексика, Судан и др.
Соответствие границ местной юрисдикции	92	40,7%	Объединенные Арабские Эмираты, Албания, Ангола, Австрия, Кипр, Чехия, Германия, Финляндия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Ирак, Казахстан, Узбекистан, Вьетнам и др.
Географический размер района	39	17,2%	Бермудские острова, Боливия, Багамские Острова, Ботсвана, Канада, Конго (Киншаса), Чили, Алжир, Эквадор, Эфиопия, Фолклендские (Мальвинские) острова, Габон, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Гана, Гонконг, Индия, Иран, Иордания, Коморские Острова, Лесото, Латвия, Марокко, Монголия, Маврикий, Малайзия, Намибия, Панама, Филиппины, Пакистан, Соломоновы Острова, Судан, остров Святой Елены, Сьерра-Леоне, Танзания, Уганда, Йемен, Замбия, Зимбабве.
Сообщества по интересам/единство культурных проблем	39	17,2%	Австралия, Боливия, Ботсвана, Канада, Колумбия, Эритрея, Эфиопия, Финляндия, Фиджи, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Гана, Гонконг, Венгрия, Иордания, Кения, Лесото, Ливан, Ливия, Маршалловы Острова, Мексика, Нигер, Нидерланды, Ниуэ, Новая Зеландия, Панама, Перу, Соломоновы Острова, Судан, Сингапур, Словения, Сьерра-Леоне, Тонга, Тувалу, Украина, Соединенные Штаты Америки, Самоа, Йемен, ЮАР, Зимбабве.
Иной	63	27,8%	Албания, Армения, Австралия, Аргентина, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Бельгия, Швейцария, Китай, Куба, Чехия, Литва, Латвия, Ливия, Монголия и др.
Не применяется	32	14,1%	Афганистан, Дания, Эстония, Испания, Израиль, Кыргызстан, Косово, Лихтенштейн, Монако, Черногория, Македония, Россия, Ватикан, США и др.
Нет информации	19	8,4%	Ангилья, Бахрейн, Бенин, Конго (Браззавиль), Кот-д'Ивуар, Кипр (Северный), Остров Рождества, Египет, Западная Сахара, Гамбия, Гвинея-Бисау,

			Гайана, Сент-Китс и Невис, Кувейт, Мадагаскар, Катар, Руанда, Сомали, Виргинские острова.
--	--	--	---

Источник: (ACE, The Elektoral Knowlegre Network) [8]; перевод и систематизация автора.

Как видно из Таблицы 1, наиболее распространенный критерий, используемый при формировании границ избирательных округов, – это соблюдение принципа равенства численности населения в округах. Для более половины из 226 стран этот критерий является ведущим. В 40% государств границы избирательных округов не должны нарушать административных границ.

Для четверти стран, в основном со сложным рельефом местности, таких как Канада, Швеция и др., решающее значение в процессе территориальной организации выборов имеет учет естественных барьеров. В 39 государствах, имеющих сложную этно-конфессиональную и поликультурную среду важное значение придается учету данных особенностей при нарезке избирательных округов. Необходимо также отметить, что в большинстве демократических стран используется не один, а сразу несколько из вышеприведенных критериев.

К примеру, в Австрии для проведения выборов федеральная территория разбивается на девять провинций – округов. Провинциальный округ носит имя провинции и имеет номер в соответствии с алфавитным порядком провинций [6].

А в Казахстане избирательные округа должны быть сформированы с учетом административно-территориального деления республики и примерно равного числа избирателей. В этом случае разница в численности избирателей в избирательном округе в области, городе республиканского значения и столице республики, района и города не должна превышать пятнадцати процентов от среднего количества избирателей на мандат каждого депутата в данной административно-территориальной единице [4].

Отдельного внимания заслуживает анализ институтов, ответственных за территориальную организацию выборов.

Сводная информация по органам, ответственным за формирование границ избирательных округов в разных странах мира представлена в Таблице 2.

Таблица 2

Орган власти, ответственный за формирование границ избирательных округов

Орган, ответственный за формирование границ избирательных округов	Страны	% Стран	Список государств (всего стран: 225)
Законодательный орган (парламент)	81	36,0 %	Бельгия, Чехия, Финляндия, Франция, Греция, Хорватия, Венгрия, Ирландия, Исландия,

			Люксембург, Латвия, Ливия, Польша, Швеция, Словения и др.
Законодательный орган (сенат)	13	5,7%	Чили, Чехия, Алжир, Эфиопия, Франция, Камбоджа, Мавритания, Нидерланды, Польша и др.
Исполнительный орган	22	9,7%	Болгария, Канада, Индия, Мадагаскар, Намибия, Пуэрто-Рико, Сингапур, Тунис и др.
Комиссия по установлению границ	37	16,4%	Австралия, Барбадос, Бангладеш, Германия, Пакистан, Соединенные Штаты Америки и др.
Орган по управлению избирательным процессом (ЕМВ)	55	24,4%	Албания, Армения, Австралия, Аргентина, Азербайджан, Беларусь, Куба, Чехия, Исландия, Казахстан, Литва, Мальта, Таджикистан, Туркменистан, Турция и др.
Правительственное ведомство или агентство	6	2,6%	Афганистан, Аргентина, Италия, Палестина, Соединенные Штаты Америки, ЮАР.
Другой	19	8,4%	Андорра, Ангилья, Аргентина, Аруба, Босния и Герцеговина, Швейцария, Коста-Рика, Испания, Израиль, Марокко, Молдова, Норвегия, Науру, Парагвай, Катар, Словакия, Суринам, Соединенные Штаты Америки, Вануату.
Не применяется	29	12,8%	Австрия, Дания, Эстония, Гренландия, Кыргызстан, Косово, Лихтенштейн, Черногория, Португалия, Румыния, Сербия, Россия и др.
Нет информации	7	3,1%	Кипр (Северный), Остров Рождества, Западная Сахара, Фиджи, Корея, Корейская Народно-Демократическая Республика

Источник: (АСЕ, The Electoral Knowledge Network) [7]; перевод и систематизация автора.

Как проиллюстрировано в Таблице 2, в Финляндии, например, нарезка округов определяется в соответствии с Законом о выборах парламентом [3], так же как и в каждой четвертой стране мира. Более распространены варианты, когда формирование границ избирательных округов относится к компетенции специальных органов, которые либо управляют избирательным процессом в целом, либо создаются непосредственно для реализации этой конкретной задачи.

Учитывая нормы и рекомендации, разработанные международными организациями, а также мировую практику, государства могут более качественно модифицировать свои, с учетом национальных особенностей, элементы избирательной системы, в частности, усовершенствовать территориальную организацию выборов, что будет способствовать большей беспристрастности, равенству и недопущению дискриминации в избирательном процессе и, как следствие, позволит избежать манипуляций во всех ее видах.

Внедрение современных компьютерных технологий, наряду с развитием сложных баз данных избирателей, сделало электоральную географию более точной, и в этой связи

компьютерные технологии и математические расчеты могут также стать помехой применению различных манипулятивных избирательных технологий, в том числе и джерримендеринга.

Это крайне важно также и для совершенствования избирательного права и процесса в России, поскольку институт выборов имеет самое непосредственное отношение к развитию российской государственности [2].

Территориальная организация выборов – это не сугубо технический вопрос, который сводится к оптимизации организационных ресурсов по проведению голосования и подсчета голосов. Установление границ избирательного округа является способом обеспечения равенства избирательных прав граждан, поэтому процесс деления территории государства на избирательные территориальные единицы должен отвечать четким демократическим критериям равного количества избирателей, учета административно-территориального деления государства, обеспечения компактности и целостности территорий избирательных округов, непредвзятости институтов, определяющих границы, и объективности методов, которые ими используются.

Список литературы

1. Венецианская Комиссия. Материалы. UPL: <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/596> (дата обращения 1.05.2014).
2. Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность. //Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2012. - № 3. – С. 405-411.
3. Конституция Финляндии, статья 25: UPL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731> (дата обращения 2.02.2014).
4. Конституционный Закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 с изменениями, ст. 21 (2): UPL: http://election.kz/docs/zakon_o_vaborah_ang.pdf (дата обращения 1.05.2014).
5. Морозова О.С. Формирование избирательных округов как метод электорального таргетирования.//Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. - №1 – С.106-111.
6. Федеральный закон о выборах Национального совета Австрии (1992), ст. 2 UPL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6544> (дата обращения 1.05.2014).
7. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Body responsible for drawing boundaries UPL: http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru (дата обращения 2.02.2014).

8. ACE, The Elektoral Knowlegre Network Delimitation of constituencies UPL: http://translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%3A%2F%2Fen.wikipedia.org%2Fwiki%2FDirect_election&lang=en-ru&ui=ru (дата обращения 2.02.2014).
9. IFES Boundary Delimitation UPL: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2007/Boundary-Delimitation.aspx> (дата обращения 1.05.214).

Рецензенты:

Попова О.Д., д.и.н., профессор кафедры социологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань.

Козлов Г.Я., д.и.н., профессор Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, г. Рязань.