

DOI: 10.17976/jpps/2018.04.08

КОМИССИИ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ: СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА

Н.В. Гришин

ГРИШИН Николай Владимирович, доктор политических наук, профессор Астраханского государственного университета, Астрахань. Для связи с автором: nvgrishin@mail.ru

Гришин Н.В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института. — Polis. Политические исследования. 2018. № 4. С. 100-114. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08>

Публикация подготовлена при поддержке РГНФ научного проекта № 15-03-00153 “Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления”.

Статья поступила в редакцию: 19.01.2016. Принята к печати: 24.02.2016

100

Аннотация. В современной науке изучены отдельные кейсы комиссий по определению границ избирательных округов (комиссий по делимитации). Отсутствует не только теоретический анализ, но даже комплексное описательное исследование этого феномена. Восполняя данный пробел, статья впервые предлагает анализ института комиссий по определению границ избирательных округов. Автор утверждает, что указанные комиссии являються уникальной инстанцией по способу формирования, своему положению в системе политического управления, периодическому характеру работы. Они позволяют решить особые административные и политические задачи при обеспечении процесса образования избирательных округов, которые не могут быть выполнены силами избирательных комиссий и иных органов. Институт комиссий по делимитации — единственный известный механизм обеспечения полноценного участия экспертов в процессе образования избирательных округов. Специальные комиссии позволяют на более высоком уровне обеспечить прозрачность процесса делимитации избирательных округов, общественное участие и политическое представительство. Наличие специальной комиссии соответствует высокой стадии развития и институционализации процесса делимитации избирательных округов. На современном этапе институт комиссий по делимитации получил наибольшее распространение в странах с “правительственной моделью” электорального менеджмента. Необходимое условие для их распространения — использование избирательной системы с одномандатными мажоритарными округами. Эмпирическая релевантность исследования обеспечена сравнительным изучением комиссий по делимитации в 25 странах мира. Обосновано, что существуют институциональные возможности для распространения института комиссий по делимитации в странах с наличием избирательных комиссий с широкими полномочиями.

Ключевые слова: выборы; избирательный округ; электоральный менеджмент; государственная электоральная политика; избирательные органы; избирательные комиссии; делимитация избирательных округов; схема избирательных округов.

ВВЕДЕНИЕ

Пересмотр границ избирательных округов проводится почти во всех странах, где существуют выборы. В большинстве случаев решение этого вопроса не

предполагает наличия специального отдельного органа, а входит в компетенцию более общего органа управления, чаще всего — парламента или избирательной комиссии. Но в некоторых государствах действует специальная инстанция, основной функцией которой является делимитация избирательных округов.

В 1887 г. первым таким государством стала Новая Зеландия. В настоящее время институт комиссий по определению границ избирательных округов существует в 23 странах и уже не производит впечатления “эксперимента”. В 2002 г. Венецианская комиссия Совета Европы дала рекомендацию для решения вопроса об изменении границ одномандатных избирательных округов использовать специальные комиссии [Code of Good Practice... 2002: 18].

Перспективы этого института пока неочевидны. В мире можно увидеть конкуренцию трех основных институтов, которые могут отвечать за делимитацию избирательных округов. Первый из них — парламент — в XIX в. был единственной полномочной инстанцией в этом вопросе во всех демократических странах. Но в настоящее время данная модель критикуется и считается наименее эффективной. Наблюдается неуклонная тенденция к сокращению влияния депутатского корпуса на процесс определения границ избирательных округов.

Таким образом, реальная конкуренция существует между двумя институциональными формами — избирательными комиссиями и специальными комиссиями по делимитации. В исторической перспективе оба эти института обнаруживают возрастающую роль в процессе делимитации избирательных округов. Но какой из них перспективнее?

Проблема усугубляется тем обстоятельством, что комиссии по определению границ избирательных округов получили особое распространение в странах, где не было сильных независимых избирательных комиссий. Соответственно, если в государстве возникает независимая избирательная комиссия с широкими полномочиями, то чаще всего она и получает права на делимитацию избирательных округов. В связи с этим возникает вопрос: имеет ли смысл создавать комиссию по определению избирательных округов в тех странах, где уже существует сильная избирательная комиссия? К числу таких стран относится и современная Россия.

В статье будет показано, что комиссии по определению границ избирательных округов (они же — комиссии по делимитации) являются уникальным институтом по своему положению в системе управления, способу формирования, характеру функционирования и механизму разработки решения.

Это первая попытка комплексного рассмотрения и теоретизации института комиссий по определению границ избирательных округов. Зарубежная наука пока находится только на стадии систематизации эмпирической информации об этом феномене. Комиссии по делимитации вплоть до настоящего времени не становились предметом не только аналитического, но даже отдельного описательного исследования. В 2006 г. под руководством американского ученого Л. Хендли был реализован крупный международный научный проект *Delimitation Equity*, и наиболее известные в современной науке сравнительные описания комиссий по определению границ избирательных округов были подготовлены в его рамках [Handley 2006]. Предметом изучения выступали конкретные кейсы, но не институт этих комиссий как таковой¹. Среди эмпирических исследова-

¹ Определение границ территориальных образований для проведения выборов. — ACE. 2012. Доступ: <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd> (проверено 15.01.2018).

ний наиболее значительны работы Р. Джонстона по изучению опыта комиссии в Великобритании [Johnston, Rossiter, Pattie 1999], А. Макроби по истории комиссии в Новой Зеландии [McRobie 1990], Дж. Кортни и Дж. Смит по канадскому кейсу [Courtney 1992; Smith, Landes 1998]. Современное состояние изученности, не соответствующее объективному развитию и распространению феномена, оказало влияние на характер данной статьи, в связи с необходимостью уделить внимание задаче по систематизации его эмпирических характеристик.

Недостаточное осмысление феномена этих комиссий проявляется в отсутствии общепринятого термина наименования. Широко разнообразие терминов, которые используются для этой цели в англоязычных странах. Старейшая в мире комиссия в Новой Зеландии называется *Representation Commission*, в других странах в названиях этих комиссий используются предикаты *boundary, delimitation, redistribution, redistricting, apportionment*. Никаких содержательных различий эти термины не подразумевают.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ КОМИССИЙ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

В общей сложности 25 стран мира обладают опытом деятельности специальных комиссий по определению границ избирательных округов.

В настоящее время комиссии существуют в 23 странах — Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Ирландии, Индии, 17 штатах США, Германии, Японии, Сингапуре, Албании, Нигерии, Ботсване, Намибии, Папуа — Новой Гвинее, Гамбии, на Багамских островах, Каймановых островах, Сент-Люсии, Сент-Винсенте и Гренадинах, Фиджи, Маврикии, Антигуа и Барбуда, Непале.

102 Период наиболее активного распространения комиссий по делимитации — вторая половина XX в. Подавляющее большинство комиссий были созданы именно в это время.

Новая Зеландия на протяжении трех десятилетий после 1887 г. оставалась не только пионером, но и единственным государством, использовавшим этот новый институт принятия решений в сфере избирательного процесса. Второй страной в 1918 г. стала Австралия, затем еще три десятилетия потребовалось для его внедрения в третьей стране — Великобритании. Принадлежность стран к Британской империи стала решающим фактором распространения институциональной новации именно в этом географическом направлении. Данный фактор сохранил свое значение и в дальнейшем: из 25 государств, у которых есть опыт специальных комиссий по делимитации, 19 относятся к Содружеству наций.

Принятие в Великобритании в 1944 г. закона о создании комиссии по определению границ избирательных округов считается вехой в распространении этого учреждения в мире. Значение события состоит не только в том, что признанный одной из мировых держав институт стал примером для ее бывших колоний. В отличие от Новой Зеландии и Австралии, в Великобритании комиссия с самого начала получила статус независимого органа власти и заняла более высокое положение в системе управления.

В 1952 г. комиссия по делимитации избирательных округов начала работу в Индии, в 1958 г. — в Германии и т.д.

Самым необычным образом было принято решение о создании комиссии по определению границ избирательных округов на Багамских островах: в 2002 г. это предложение было одобрено на референдуме.

На рубеже XX-XXI вв. институт комиссий по определению границ избирательных округов впервые получает закрепление на уровне международных документов. В 1997 г. в рамках Содружества наций был принят “Свод рекомендуемых правил по проведению выборов”, в котором рекомендовалось определять границы избирательных округов либо избирательной комиссией, либо специальным независимым органом по определению границ избирательных округов [Good Commonwealth... 1997: 7]. В 2002 г. рекомендацию создавать специальные комиссии для решения вопроса об изменении границ одномандатных избирательных округов высказала Венецианская комиссия Совета Европы [Code of Good Practice... 2002: 18].

Пока рано судить о том, насколько устойчива тенденция распространения комиссий по определению границ избирательных округов, но уже сейчас просматриваются препятствия и конфликты.

География распространения комиссий по делимитации указывает на два необходимых условия:

1) фактор избирательной системы: комиссии образуются только в тех странах, в которых на парламентских выборах используются одномандатные округа (мажоритарная или смешанная избирательные системы);

2) фактор электоральной администрации: комиссии по делимитации возникают в тех странах, в которых отсутствуют независимые избирательные комиссии с широкими полномочиями.

Почти во всех странах, где существуют комиссии по делимитации, независимые избирательные комиссии либо отсутствуют, либо были созданы позже. К первой группе стран относятся Германия, Япония, Сингапур, Кайманы и пр., ко второй группе — Новая Зеландия, Австралия, Великобритания, Ирландия.

Распространение в мире комиссий по делимитации и независимых избирательных комиссий — два процесса, которые происходят одновременно с начала XX в. Эти процессы начались в разных географических точках, но волны их распространения приобрели глобальный масштаб и в настоящее время пересекаются.

Институт комиссий по определению границ избирательных округов не проникает в те страны, в которых соответствующие полномочия уже принадлежат независимым избиркомам. Комиссия по делимитации может перенять функции по определению границ избирательных округов либо от парламента, либо от органа исполнительной власти, но почти никогда — если эти функции уже принадлежат независимой избирательной комиссии.

Институт независимых избирательных комиссий стремительно распространяется и проникает и в те страны, в которых уже существуют комиссии по определению границ избирательных округов. В таких случаях институт комиссий по определению границ избирательных округов не выдерживает конкуренции.

Два государства уже отказались от отдельных комиссий по делимитации в связи с тем, что их полномочия были переданы избирательным комиссиям: Зимбабве в 2007 г. и Кения в 2011 г. Подобные попытки предпринимались еще в трех странах — Великобритании, Сент-Винсенте и Гренадинах, Ирландии, и это также было связано с образованием независимых избирательных комиссий.

Глобальное распространение института независимых избирательных комиссий (а этот процесс можно считать несомненным) потенциально может

не только остановить процесс дальнейшего распространения комиссий по определению границ избирательных округов, но и грозит их исчезновением как самостоятельного феномена.

КОМИССИИ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ В СИСТЕМЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Комиссии по делимитации — институт гибкий, которому можно придавать различную форму в зависимости от того, какое место ему отводится в управленческой цепочке — от совещательного совета до высшего органа государственной власти.

По положению в иерархии государственных органов комиссии по делимитации могут выступать в трех ролях.

1) Высший орган власти, имеющий право принятия окончательного решения. Так построены комиссии в Новой Зеландии, Австралии, Канаде, Сент-Винсенте и Гренадинах, семи штатах США. В этих случаях подготовленная схема избирательных округов вступает в силу после опубликования комиссией и даже формально не нуждается в одобрении со стороны парламента или главы государства. На практике к этой группе стран примыкают также Великобритания и Ирландия — подготовленный доклад формально должен получить одобрение парламента, но еще ни разу парламента этих стран не воспользовались правом отклонить доклад комиссии.

2) Отдельный орган власти, чье решение нуждается в одобрении высшего органа власти — как правило, парламента. Это наиболее распространенная модель, ее используют Индия, Ботсвана, Маврикий, Сент-Люсия, Антигуа и Барбуда, Каймановы острова, Багамы, Папуа — Новая Гвинея, четыре штата США. Из этих стран только в Индии и Ботсване проект утверждается президентом. Как правило, подготовленное комиссией решение защищается от искажений со стороны принимающей инстанции: парламентам запрещено вносить изменения в проект, можно либо отклонить, либо утвердить его целиком. Нередко между двумя инстанциями возникают конфликтные ситуации: на Маврикии за полвека парламента ни разу не утвердил проекты, разработанные комиссией.

3) Совещательная инстанция, не имеющая признаков органа государственной власти. В данном случае комиссия по делимитации образуется при каком-либо органе власти, подготовленный ею доклад по схеме избирательных округов имеет рекомендательный характер. Одна из старейших в мире комиссия в Германии существует при МВД, подготовленный доклад вносится от имени министра внутренних дел, а по закону вопрос о границах избирательных округов полностью относится к полномочиям Бундестага. В Японии и Сингапуре совещательные советы по демаркации избирательных округов существуют при кабинете министров.

Первая из рассмотренных трех моделей представляет собой характерный пример трансформации принципа разделения властей в западных демократиях. В современной системе управления выборами властные полномочия распределяются между множеством центров как по вертикали, так и по горизонтали. Предоставление специальным комиссиям по делимитации права принятия окончательного решения выражает тенденцию к децентрализации электорального менеджмента [Гришин 2015: 104]. Среди других специальных избирательных органов статус высшего органа имеет электоральный суд в некоторых странах (Великобритания и т.д.).

Предоставление комиссии по делимитации такого исключительного статуса возможно только при высоком уровне доверия в системе государственного управления. Значение имеет и гомогенная политическая культура.

СОСТАВ КОМИССИЙ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Число членов комиссии обычно варьируется в разных странах мира от трех до девяти.

В Канаде, Намибии, Сент-Винсенте и Гренадинах, на Каймановых островах в комиссию входит три члена, в Великобритании – четыре, в Германии и Новой Зеландии – семь, в Албании – девять. Самое большое количество членов комиссии предусмотрено в некоторых американских штатах (до 18 человек в Миссури).

В Индии в состав комиссии формально входит три человека, но еще свыше двухсот обладают статусом члена комиссии с совещательным голосом (по семь-десять от каждого штата).

При назначении состава комиссии, как правило, важнейшую роль играют парламент или глава государства. Общепринятое правило участия в формировании комиссии нескольких субъектов (например, премьер-министра, лидера парламентской оппозиции, Верховного суда) помогает обеспечить как независимость комиссии от какого-либо одного органа власти, так и политическую беспристрастность ее состава. В Германии в формировании комиссии участвуют президент и не имеющие к нему отношения представители двух ветвей власти. Необычен процесс формирования комиссии в Ирландии – ее состав назначается министром окружающей среды, сообщества и местного самоуправления, а председатель комиссии – председателем Верховного суда.

Отсутствие политической ангажированности при назначении комиссии гарантирует членство в ее составе нескольких лиц “в силу занимаемой должности” (*ex officio*). Определенные должностные лица входят в состав комиссии автоматически. Такая практика существует в большинстве стран. Чаще всего это руководители геодезических, картографических, статистических служб, избирательной комиссии, в отдельных случаях – спикер парламента, омбудсмен и т.д.

В мировой практике предусматривается участие в составе комиссий по делимитации определенных категорий лиц.

Участие *судей* обеспечивает независимость, компетентность и политическую беспристрастность новых органов власти. В таких странах, как Канада, Новая Зеландия, Ирландия, Индия, Фиджи, Ботсвана и Намибия, судьи занимают должность председателя комиссии. В Великобритании и на Багамских островах судьи занимают должность зам. председателя комиссии, но фактически руководят ею, поскольку формальный председатель – спикер парламента – участия в практической работе не принимает.

В некоторых странах в состав комиссий входят руководители *статистических, геодезических и других подобных служб*. В Германии глава Федеральной статистической службы возглавляет комиссию. В Австралии и Новой Зеландии в состав комиссии входят руководители службы регистрации актов гражданского состояния (*Registrar General*) и геодезической службы (*Surveyor General*). В Албании в состав комиссии входит наибольшее количество представителей подобных служб – четыре: директор Службы записи актов гражданского состояния, директор Центра географических исследований, директор Института статистики и директор Центра регистрации недвижимости.

Спикер парламента в силу занимаемой должности возглавляет комиссии в Великобритании, Сент-Люсии, на Багамских островах. В Ирландии в состав комиссии входят клерки обеих палат парламента.

Представитель избирательной комиссии в силу занимаемой должности входит в состав комиссии в Албании (председатель), Индии, Австралии, на Маврикии, *омбудсмен* – в Ирландии.

Только в Новой Зеландии применяется *этническая квота* при формировании комиссии: в отдельных случаях предусмотрено наличие в составе комиссии представителей маори.

По-разному решается вопрос о представительстве *политических партий* в комиссии. Здесь можно выделить три подхода:

1) политические партии не участвуют в формировании комиссии и не представлены в ее составе (Великобритания, Ирландия, Австралия, Канада, Германия, Япония, Ботсвана, Намибия, Нигерия, Сингапур);

2) с политическими партиями согласуется назначение отдельных членов комиссии, которые при этом не должны иметь отношение к политической деятельности (Сент-Люсия, Каймановы острова, Сент-Винсент и Гренадины, Фиджи);

3) в состав комиссии входят представители политических партий (Новая Зеландия, Албания, Багамы).

В США применяются все три подхода. Из 17 штатов в 14 политические партии принимают участие в формировании комиссии, из них в девяти штатах представители партий входят в состав комиссии [Морозова 2013: 110].

106 Какие политические партии имеют право участвовать в формировании комиссии по определению границ избирательных округов? Почти всегда предусматривается участие только двух партий – большинства и меньшинства. Только в двух штатах США (Арканзасе и Калифорнии) возможно участие также третьей партии.

В большинстве стран исключается участие в составе комиссий лиц, занимающихся политической деятельностью. Иногда в законодательстве прописывается, что член комиссии не должен занимать выборную должность в течение определенного предшествующего срока (пять-семь лет).

Таким образом, чаще распространен не партийно-политический, а экспертный состав комиссии, т.е. члены комиссии выбираются по принципу компетентности и не являются политиками.

Полностью партийно-политический состав комиссии допускается только в некоторых штатах США [Handley 2007: 64].

Более широкое распространение имеет *смешанный состав*, предусматривающий участие в комиссии как экспертов, так и представителей политических партий. В Албании это соотношение равное: четыре человека представляют соответствующие статистические службы и четыре – политические партии. В Новой Зеландии политическим партиям отведено два из семи мест в составе комиссии.

В своих рекомендациях Венецианская комиссия Совета Европы также отдает предпочтение экспертам в составе комиссии: “большинство членов комиссии должны быть политически независимы” [Code... 2002: 18]. В случае наличия партийного представительства в составе комиссии оно должно быть сбалансированным. Рекомендовано ввести в состав комиссии географа и социолога.

КОМИССИЯ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ КАК ПЕРИОДИЧЕСКИ ДЕЙСТВУЮЩИЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Практически всегда комиссии по определению границ избирательных округов функционируют как временные органы власти, даже в тех странах, где они формально существуют на постоянной основе (Великобритания, Индия, Германия и Маврикий). В других случаях комиссии образуются непосредственно перед началом своей работы и после утверждения схемы избирательных округов распускаются.

Временный характер работы комиссий выражается в трех параметрах. Во-первых, комиссии создаются с определенным временным интервалом, во-вторых, работают ограниченный период времени, в-третьих, их работа включает несколько этапов.

Интервалы создания комиссий существенно варьируются по странам. Различается как продолжительность интервалов в работе комиссий (от 2 до 30 лет), так и принципы определения этих перерывов в работе.

Как правило, закон устанавливает строгую периодичность, с которой должны приниматься новые схемы избирательных округов. В Великобритании, Новой Зеландии, Албании такой период установлен в пять лет, в Австралии – семь лет, на Сент-Винсенте и Гренадинах – восемь лет, в Канаде, Намибии и на Маврикий – десять. Интервал в работе комиссий меньше этого срока: комиссия создается заблаговременно, чтобы успеть принять документ до соответствующей даты.

В Индии каждый раз устанавливается период, в течение которого должен действовать новый план избирательных округов. Последняя по времени комиссия была создана после 30-летнего перерыва, а принятый в 2008 г. новый план должен действовать до середины 2020-х годов. Это самый продолжительный в мире интервал в работе комиссии по делимитации.

Самый короткий временной интервал в работе комиссии предусмотрен в законодательстве Антигуа и Барбуда: от двух до пяти лет.

Продолжительность работы комиссии зависит от многих факторов. В Индии последняя по времени комиссия работала в течение рекордных пяти лет, причиной чего был беспрецедентный объем работы. В Великобритании план работы комиссий установлен продолжительностью в два с половиной года. В Канаде комиссии при проведении последней делимитации работали полтора года. Согласно законодательству многих стран, план избирательных округов должен быть представлен комиссией “так быстро, насколько это возможно”, иногда вводятся конкретные ограничения по времени. Например, на Сент-Винсенте и Гренадинах установлено, что комиссия может работать не более двух лет. Во многих странах комиссия работает менее года.

Наличие *различных этапов работы* также отличает комиссии по делимитации от постоянных органов государственной власти. Можно выделить три основных этапа:

- 1) разработка и обнародование первоначального плана нарезки избирательных округов;
- 2) обсуждение (публичные слушания, проведение встреч, прием отзывов и замечаний);
- 3) подготовка и представление окончательного проекта.

Для стран западных демократий характерно, что на публичное обсуждение проекта, выдвижение и рассмотрение замечаний отводится значительно больше времени, чем на подготовку первого проекта схемы избирательных округов.

Вероятно, наиболее организованно поставлена работа с публичным обсуждением схемы избирательных округов в Новой Зеландии и Австралии. В Новой Зеландии в 2013–2014 гг. комиссия закончила всю работу оперативно – в течение шести месяцев, из которых всего месяц ушел на подготовку и обнародование первоначального плана. После этого в течение месяца принимались официальные возражения, в том числе онлайн (поступило 409). Они были систематизированы и обнародованы комиссией, далее две недели было отведено на выдвижение контрвозражений (поступило 164). Затем проводились публичные слушания и обсуждения предложенного первоначального проекта, возражений и контрвозражений. После этого был подготовлен итоговый проект.

В Австралии применяется уникальная модель: на первом этапе принимаются предложения от общественности, а на втором на их основе готовится первоначальный проект нарезки избирательных округов.

Как временный орган власти комиссии по определению избирательных округов не имеют аналогов в системе государственного управления. Никакая другая разновидность временного или периодического органа власти не является настолько развитой и обладающей столь высоким статусом. Этот новаторский пример может повлиять на возможные пути институционализации временных органов власти.

Режим работы комиссии по делимитации настолько своеобразен, что выходит за рамки тех терминов, при помощи которых ее обычно описывают. Комиссии по делимитации не являются ни постоянными органами, ни *ad hoc* комиссиями, образуемыми для решения разовой управленческой задачи. Они скорее занимают некоторое промежуточное положение между этими двумя типами. Их можно определить как периодически действующие органы власти.

ЗНАЧЕНИЕ КОМИССИЙ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Проведенный анализ подтверждает, что по своему характеру и алгоритму принятия решения комиссии по делимитации имеют существенные отличия от независимых избирательных комиссий.

По нашему мнению, независимые избирательные комиссии не могут стать полноценной заменой специальных комиссий по определению границ избирательных округов. Наличие специальной комиссии соответствует более высокой стадии развития и институционализации процесса делимитации избирательных округов. Неслучайно современные исследования процесса делимитации избирательных округов называют в качестве самых передовых и демократических примеров именно те страны, в которых за этот процесс отвечают отдельные комиссии [Redistricting... 2008: 43]. Последние обладают уникальными свойствами для осуществления процесса делимитации избирательных округов на высоком уровне.

Комиссия по определению избирательных округов создает особое пространство взаимоотношений ответственных лиц, государства, избирателей и заинтересованных лиц при обсуждении одного из важнейших вопросов организации выборов. Процесс делимитации благодаря наличию специальной комиссии приобретает более структурированный характер и конкретный перечень ответственных лиц. Комиссия по делимитации – это не столько

особый орган власти, сколько институциональная форма разработки специфического политического решения.

Наличие отдельной комиссии по делимитации способствует децентрализации в системе управления выборами. Согласно выводам участников международного научного проекта *Electoral Integrity Project* и ее руководителя П. Норрис, децентрализация системы управления выборами сама по себе является фактором, способствующим справедливым выборам [Norris 2015: 133].

Необходимость отделения функции делимитации избирательных округов от парламента сейчас почти общепризнана вследствие очевидного конфликта интересов. Но в случае наличия этого права у сильной избирательной комиссии также присутствует конфликт интересов, который имеет не политический характер, как в случае с парламентом, а скорее административный. Избирательная комиссия — это заинтересованная сторона в вопросе о границах избирательных округов, поскольку решение вопроса влияет на ее дальнейшую работу. Недопустимо, чтобы орган, принимающий решение о границах избирательных округов, руководствовался соображениями о том, насколько эти границы будут удобны для самих избирательных органов.

Комиссия по определению границ избирательных округов является на сегодняшний день единственным известным механизмом, который позволяет привлечь к разработке решения профессионалов, обладающих необходимой компетенцией именно для этого вопроса — географов, статистиков и пр. Только формат комиссии дает возможность обеспечить их полноценное участие в принятии этого решения, с правом не совещательного, а решающего голоса. Следует подчеркнуть, что эти узкие специалисты не могут быть востребованы в решении других вопросов по организации и проведению выборов. Поэтому их включение в состав более общего органа управления (например, в избирательную комиссию) не имеет смысла.

Формат специальной комиссии позволяет организовать работу ответственных лиц, для которых делимитация избирательных округов на определенный период (минимум — несколько месяцев) становится основной деятельностью. В рамках избирательной комиссии такая специализация деятельности невозможна, поскольку ее члены постоянно участвуют в решении множества иных вопросов. Но на современном этапе эта специализация целесообразна вследствие усложнения процесса делимитации избирательных округов. В западных странах этому вопросу посвящаются акты национального и наднационального характера, многочисленные рекомендации, экспертные доклады и научно-практические проекты. В этих условиях работа по определению границ избирательных округов требует определенной подготовки.

Исходя из вышеизложенного, маловероятно, что специальные комиссии по определению границ избирательных округов в перспективе будут признаны “побочной ветвью эволюции” электорального менеджмента и вытеснены избирательными комиссиями. Их исчезновение обеднило бы систему управления выборами, способствовало бы ее упрощению и регрессу.

Перспективы развития комиссий по делимитации связаны с возможностью их распространения в странах с сильными избирательными комиссиями, к числу которых принадлежит и Россия.

Возможно, получит дальнейшее развитие форма комиссий по делимитации со статусом рекомендательной инстанции, в том числе при избирательной комиссии. Такой формат лучше, чем отсутствие комиссии делимитации вообще,

поскольку решает по меньшей мере такие задачи, как привлечение к активному участию в разработке схемы округов узких специалистов, повышение открытости, обеспечение обратной связи.

Институт комиссий по определению избирательных округов на современном этапе переживает адаптацию к условиям стран с независимыми избирательными комиссиями. Первое создание специальной комиссии на базе избирательной комиссии произошло совсем недавно, в 2008 г. в Нигерии. Пока рано оценивать эффективность именно этого формата комиссий по делимитации, но он представляется перспективным и заслуживающим внимания. В ближайшем будущем отдельные страны будут лидировать в институциональном поиске и апробации новых форм делимитации избирательных округов. Может ли оказаться в числе этих стран Россия?

ПЕРСПЕКТИВЫ КОМИССИЙ ПО ДЕЛИМИТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИИ

Перспективы имплементации политического института связаны со следующими вопросами. Существует ли потребность в этом институте? Какие факторы могут препятствовать или благоприятствовать внедрению этого института? Какую специфику должен приобрести новый институт в российских условиях?

Вопрос о том, какой орган власти должен отвечать за разработку схемы избирательных округов, в современных российских условиях является производным от более общей проблемы организации всего процесса делимитации избирательных округов. Определение схемы избирательных округов для выборов депутатов Государственной Думы России, состоявшихся осенью 2015 г., обнажило серьезные проблемы в процедурах, методике, нормативном обеспечении этого процесса. Его институциональное обеспечение в России недостаточно полное, оно не соответствует современным стандартам и передовым практикам. В некоторых странах даже в текстах Конституции этому вопросу уделяется больше внимания, чем в России – во всем федеральном законодательстве (по одной статье в двух законах). В России законодательство не предусматривает принцип открытости процесса разработки схемы избирательных округов, участия общественности и экспертов на этапе до внесения проекта в парламент. Закон не регулирует этапы и содержание процесса разработки схемы избирательных округов, оставляя эти вопросы на волю избирательной комиссии.

Слабое нормативно-правовое обеспечение процесса делимитации усугубляется правоприменением. В сентябре 2015 г. закон о новой схеме избирательных округов был принят в первом чтении всего через 23 дня после опубликования проекта, при этом на выдвижение отзывов и замечаний было дано четыре дня. Столь жесткий график принятия решения не соответствует современным нормам и не оставляет для общественности, экспертов и политических партий возможности повлиять на корректировку проекта схемы избирательных округов.

Процесс делимитации избирательных округов в России нуждается в модернизации. Создание специальной комиссии можно рассматривать как возможный способ решения этой проблемы. Институт комиссий по определению границ избирательных округов в России может расширить круг лиц, участвующих в разработке схемы округов, в том числе за счет политических партий и экспертов, институционализировать процесс общественного обсуждения и корректировки проекта. Объективно целесообразность специальных комис-

сий по делимитации существует после воссоздания в России одномандатных округов для парламентских выборов.

Перспективы имплементации этого института в России зависят от множества субъективных и объективных факторов разной степени силы и устойчивости.

Субъективным фактором, который силен в настоящее время, но в долгосрочной перспективе может оказаться изменчивым, является непопулярность самой идеи о комиссиях по определению границ избирательных округов в России. В политическом и научно-экспертном дискурсе эта тема отсутствует. В 2015 г. в рамках реализации проекта “Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления” был проведен экспертный опрос, в котором, в частности, затронут и вопрос о перспективах создания в России специальной комиссии по делимитации избирательных округов. Почти все эксперты ответили, что не считают это предложение целесообразным, а соответствующие полномочия должны быть доверены избирательной комиссии при условии ее независимости [Государственная... 2016: 24].

Объективными условиями различной степени жесткости можно назвать особенности системы управления, политической системы и политической культуры.

Наличие в России системы избирательных комиссий с широкими полномочиями противоречит современным тенденциям распространения комиссий по делимитации, но не должно рассматриваться как непреодолимое препятствие. Институциональное развитие комиссий по делимитации может привести к новым формам их сосуществования с сильными избирательными комиссиями. Современным реалиям политического порядка в России противоречит модель комиссий по делимитации с правом принятия окончательного решения. Но модель комиссий по делимитации с рекомендательными полномочиями сохраняет реалистичность даже в существующих условиях централизованной власти. В этом случае специальная комиссия может обеспечить решение по меньшей мере административных задач по совершенствованию процесса делимитации, и, возможно, ее создание при избирательной комиссии.

Экспертный состав комиссий по делимитации легитимен при “правительственной” модели электорального менеджмента в условиях политической нейтральности исполнительной ветви власти. Данная форма вряд ли приемлема для России даже в долгосрочной перспективе. Более эффективной может оказаться модель смешанного состава комиссии из экспертов профильных служб (в настоящее время это включенные в систему исполнительной власти Росстат и Росреестр, государственная компания “Роскартография”) и представителей парламентских фракций.

Даже в современных политических условиях не существует принципиальных и непреодолимых препятствий для создания в России специальных комиссий по определению границ избирательных округов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Слабое внимание к теоретическому изучению института комиссий по делимитации объясняется господствующими методологическими установками. Несмотря на возросшее в 2010-е годы влияние неонституционализма, по-прежнему повестка дня в этой области знаний определяется количественной и эмпирической методологией [Гришин, Марилова 2015: 43].

Чрезвычайное разнообразие форм комиссий по делимитации в отдельных странах мира препятствовало процессу их научной идеализации на более высоком уровне абстракции. За пределом внимания ученых остаются существенные характеристики комиссий по делимитации, которые сохраняют постоянство при всем многообразии конкретных разновидностей.

В рамках данной статьи мы не ставили задачу предложить идеальную модель комиссий по делимитации, но проведенный анализ позволяет оценить их как перспективный институт в системе управления выборами. Формат специальных комиссий обеспечивает решение особых административных и политических задач при пересмотре избирательных округов, которые не могут быть выполнены избирательными комиссиями или иными органами власти. В связи с этим можно предположить, что комиссии по определению границ избирательных округов могут получить распространение и в условиях стран с сильными избирательными комиссиями.

Многообразие форм комиссий по делимитации делает возможной имплементацию этого института в странах с различными политическими условиями. Модель комиссии со статусом рекомендательной инстанции потенциально применима даже в современном российском политическом режиме и позволит добиться административных улучшений в организации процесса определения границ избирательных округов. Выбор в пользу модели с правом окончательного принятия решений может решить также политические задачи в качестве одной из мер по демократизации системы управления выборами. Внедрение института комиссий по определению избирательных округов в странах, где он пока не получил распространения, будет сопровождаться как трансформацией самого института, так и изменением системы управления выборами в этих странах.

Государственная электоральная политика в России: взгляд экспертного сообщества. 2016. Под ред. Н.В. Гришина. Астрахань: Р.В. Сорокин. 32 с.

Гришин Н.В. 2015. Институционализация государственной электоральной политики. — *ПОЛИТЭКС.* № 1. С. 89-107.

Гришин Н.В., Мармилова Е.П. 2015. Методологический поворот в современных исследованиях государственной политики и управления в сфере избирательного процесса. — *Современная наука и инновации.* № 4. С. 41-49.

Морозова О.С. 2013. Формирование избирательных округов как метод электорального таргетирования. — *Каспийский регион: политика, экономика, культура.* № 1. С. 106-112.

Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report. 2002. European Commission for Democracy through Law. 33 p.

Courtney J. 1992. Electoral Boundary Redistributions: Contrasting Approaches to Parliamentary Representation. — *Comparative Political Studies: Australia and Canada.* Ed. by M. Alexander, B. Galligan. Melbourne: Longman Cheshire. P. 45-58.

Good Commonwealth Electoral Practice. 1997. London: Commonwealth Secretariat. 16 p.

Handley L. 2007. Boundary Delimitation. — *Challenging the Norms and Standards of Election Administration.* Washington D.C.: IFES. P. 59-74.

Handley L. et al. 2006. *Delimitation Equity Project Resource Guide.* Center for Transitional and Post-Conflict Governance at IFES and USAID publication. 406 p.

Johnston R., Rossiter D., Pattie C. 1999. *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*. Manchester: University Press. 444 p.

McRobie A. 1990. *Defining Electoral Districts: Three Essays on Electoral Redistribution*. Christchurch: MC Enterprises. 63 p.

Norris P. 2015. *Why Elections Fail*. NY: Cambridge University Press. 264 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280908>

Redistricting in Comparative Perspective. 2008. Ed. by L. Handley, B. Grofman. Oxford: Oxford University Press. 331 p.

Smith J., Landes R. 1998. Entitlement Versus Variance Models in the Determination of Canadian Electoral Boundaries. – *International Journal of Canadian Studies*. Spring. P. 19-36.

DOI: [10.17976/jpps/2018.04.08](https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08)

THE PHENOMENON OF CONSTITUENCY BOUNDARIES COMMISSIONS: DEVELOPMENT AND PROSPECTS

N.V. Grishin¹

¹*Astrakhan State University. Astrakhan, Russia*

GRISHIN Nikolai Vladimirovich, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Professor, Astrakhan State University. Email: nvgrishin@mail.ru

Grishin N.V. The Phenomenon of Constituency Boundaries Commissions: Development and Prospects. – *Polis. Political Studies*. 2018. No. 4. P. 100-114. (In Russ.) <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08>

The research was supported by the Russian Foundation for Humanities, grant No. 15-03-00153 “Public Policy and Management in the Electoral Process: Conceptualizing Scientific Direction”.

Received: 19.01.2016. Accepted: 24.02.2016

Abstract. The modern political science concentrates on case studies of constituencies' boundary commission. Less attention has been paid to theoretical or even complex descriptive study of the phenomenon. To fill this gap, the present paper advances the first analysis of the institution of constituencies' boundary commission. This paper argues that these commissions are a unique institution regarding the method of forming, position in the system of governance, and the mode of operation. They solve specific administrative and political tasks in redistricting process, which cannot be performed by election commissions or other bodies. The institute of boundary commission is the only known mechanism to ensure the full participation of experts in the delimitation process. The commission is to ensure transparency in the delimitation process, public participation and political representation at a highest level. The presence of a constituencies' boundary commission corresponds to a high stage of development and institutionalization of the redistricting process. At the present stage the institute of boundary commission has become especially widespread in countries with the governmental model of electoral management. Another prerequisite for the implementation of these commissions is electoral system with the single member districts. The empirical relevance of the findings is tested making cross-case generalizations in 25 countries. It is conceivable that there are no institutional obstacles to implementing the constituencies' boundary commissions in the countries with “strong” election commissions.

Keywords: elections; constituency; electoral management; electoral governance; electoral management bodies; electoral commission; delimitation of constituency boundaries; redistricting.

References

Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report. European Commission for Democracy through Law. 2002. 33 p.

Courtney J. Electoral Boundary Redistributions: Contrasting Approaches to Parliamentary Representation. – *Comparative Political Studies: Australia and Canada*. Ed. by M. Alexander, B. Galligan. Melbourne: Longman Cheshire. 1992. P. 45-58.

Good Commonwealth Electoral Practice. London: Commonwealth Secretariat. 1997. 16 p.

- Gosudarstvennaja jelektoral'naja politika v Rossii: vzgljad jekspertnogo soobshhestva* [State Electoral Policy in Russia: a View of the Expert Community]. Ed. by N. Grishin. Astrakhan: R.V. Sorokin. 32 p. (In Russ.)
- Grishin N. The Institutionalization of the State Electoral Policy. — *Political Expertise Journal*. 2015. No. 1. P. 89-107. (In Russ.)
- Grishin N., Marmilova E. The Methodological Turn in Contemporary Studies of Public Policy and Management in the Electoral Process. — *Modern Science and Innovation*. 2015. No. 4. P. 41-49. (In Russ.)
- Handley L. Boundary Delimitation. — *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*. Washington D.C.: IFES. 2007. P. 59-74.
- Handley L. et al. *Delimitation Equity Project Resource Guide*. Center for Transitional and Post-Conflict Governance at IFES and USAID publication. 2006. 406 p.
- Johnston R., Rossiter D., Pattie C. *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*. Manchester: University Press. 1999. 444 p.
- McRobie A. *Defining Electoral Districts: Three Essays on Electoral Redistribution*. Christchurch: MC Enterprises. 1990. 63 p.
- Morozova O.S. Formation of Constituencies as a Method of Electoral Targeting. — *Kaspijskij region: politika, jekonomika, kul'tura*. 2013. No. 1. P. 106-112. (In Russ.)
- Norris P. *Why Elections Fail*. NY: Cambridge University Press. 2015. 264 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280908>
- Redistricting in Comparative Perspective*. Ed. by L. Handley and B. Grofman. Oxford: Oxford University Press. 2008. 331 p.
- Smith J., Landes R. Entitlement Versus Variance Models in the Determination of Canadian Electoral Boundaries. — *International Journal of Canadian Studies*. 1998. Spring. P. 19-36.