

12. Polit.ru. – Rezhim dostupa: <http://www.polit.ru/article/2006/08/25/yandik/>, svobodnyj. – Zaglavie s jekrana. – Jaz. rus.
13. Portal organov gosudarstvennoj vlasti Astrahanskoj oblasti. – Rezhim dostupa: <http://www.astrobl.ru>, svobodnyj. – Zaglavie s jekrana. – Jaz. rus.
14. Syzranov A. V. Islam v Astrahanskom krae: istorija i sovremennost' / A. V. Syzranov // Vestnik Evrazii. – 2006. – № 4.
15. Filatov S. Mnogocvetie volshebnogo sada Rossijskoj duhovnosti: dvadcat' let vozrastanija religioznogo mnogoobrazija / S. Filatov // Dvadcat' let religioznoj svobody v Rossii / pod red. A. Maloshenko, S. Filatova. – M., 2009.
16. Hantington S. Stolknovenie civilizacij / S. Hantington. – M., 2003.
17. Chelovek na vse vremena. Kniga vospominanij o gubernatore A. P. Guzhvine / sost. Ju. Nikitin. – Astrahan', 2006.
18. Hanson. Eric O. Religion and Politics in the international system today. – New York. – Cambridge University Press, 2006.

ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ КАК МЕТОД ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ТАРГЕТИРОВАНИЯ

Морозова Оксана Сергеевна, кандидат политических наук, доцент

Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина
390000, Россия, г. Рязань, ул. Свободы, 46
E-mail: mos2309@mail.ru

В настоящей статье рассматривается вопрос манипуляций при нарезке избирательных округов как метод электорального таргетирования на подготовительном этапе подготовки к выборам – «джерримендеринг». Приводятся примеры из практики зарубежного джерримендеринга. Раскрывается механизм получения политического преимущества и максимизации представительства в выборном органе той или иной политической партии или кандидата.

Ключевые слова: электоральное таргетирование, выборы, избирательный процесс, избирательный округ

THE FORMATION OF THE ELECTORAL DISTRICTS AS A METHOD OF THE ELECTORAL TARGETING

Morozova Oksana S., Ph.D. (Political Science), Associate Professor

Ryazan State University named for S.A. Yesenin
46 Svoboda st., Ryazan, 390000, Russia
Email: mos2309@mail.ru

In the present article there is a focus on the problem of manipulation in the process of cutting out the electoral districts as a method of electoral targeting at the preparatory period of the elections – “gerrymandering”. The examples are taken from the practice of foreign gerrymandering. The author reveals the mechanism of getting political advantage and maximization of government power in electoral body of some political party or some candidate.

Keywords: electoral targeting, elections, election process, electoral district

Одной из принципиально важных характеристик избирательной системы является территориальная организация выборов, т.е. разбивка территории всего государства и регионов на избирательные округа в зависимости от уровня выборов. При всей своей видимой техничности, указанный процесс носит политический характер, поскольку своим следствием может повлиять на итоги выборов.

С этой точки зрения анализ теоретических и практических особенностей формирования избирательных округов представляет несомненное значение для исследования электорального процесса. При рассмотрении сущностных характеристик избирательного процесса мы предлагаем использовать понятие «электоральное таргети-

рование» (от англ. target – цель), которое представляет собой способ реализации электоральной политики политической партии [4, с. 48]. В этой связи применение усилий политических партий по лоббированию интересов своего избирательного объединения или кандидата при формировании избирательных округов выступает в качестве метода электорального таргетирования.

Практика, с помощью которой делаются попытки получить политические преимущества и максимизировать представительство в выборном органе той или иной политической партии или кандидата благодаря манипуляциям при образовании избирательных округов, исторически получила название «джерримендеринг». Поскольку изначально возникновение и проявление особых форм джерримендеринга происходило в США, то анализ этих явлений и путей минимизации манипуляционной практики именно в американской политической системе является первоочередной задачей при составлении целостной картины территориальной организации выборов.

Впервые термин "Gerrymander" был использован в марте 1812 г. [8, р. 833–839] в "Boston Gazette" под политической карикатурой (см. рис.) [9, р. 83], которая отражала избирательный округ странной формы, созданный в графстве Эссекс, штат Массачусетс на основании закона губернатора Э. Джерри о переформировании избирательных округов.

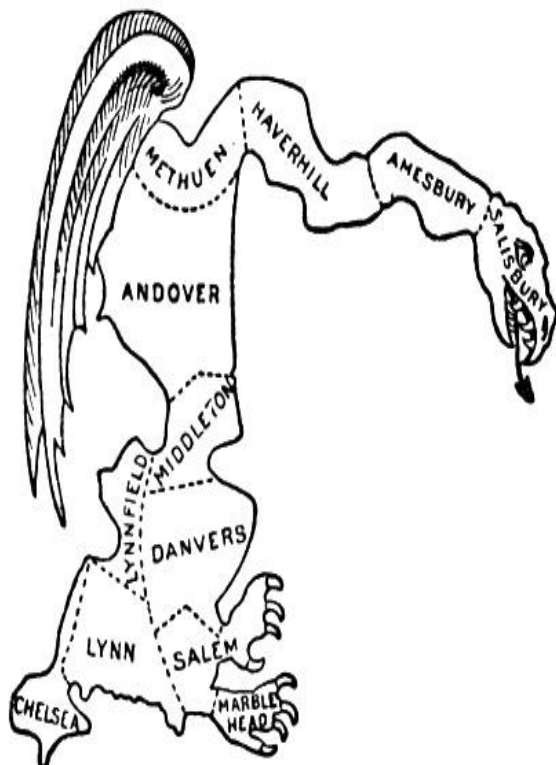


Рис.

Чтобы обеспечить победу своей партии на выборах, губернатор объединил извилистой полосой в один избирательный округ определенные административные районы штата. Таким способом губернатор Джерри добился того, что его партия на выборах в Сенат получила двадцать девять мест из сорока, а федералисты только одиннадцать, несмотря на то что они фактически получили большинство голосов избирателей.

Новые границы были установлены вопреки всем естественным и традиционным способам распределения и привели к образованию избирательного округа странной конфигурации. По форме избирательный округ походил на саламандру, что в сочетании с фамилией губернатора породило термин «джерримендеринг», который позже стал использоваться не только по отношению к описанному случаю,

а также и в других подобных ситуациях [4]. Технология, которая была применена в Массачусетсе, оказалась очень эффективной и, главное, формально неуязвимой до тех времен, пока процедура территориального распределения в ходе выборов не была четко прописана избирательным законодательством. Несмотря на отсутствие математической точности в расчетах и относительность закономерностей влияния джерримендеринга на результаты выборов, эта технология активно используется политическими акторами уже два века.

Джерримендеринг осуществляется в двух формах, которые в Соединенных Штатах Америки получили название "packing and cracking", что дословно можно пе-

рестивести как «уплотнение и раскалывание». Оба способа основаны на эффекте потерянных голосов. Уплотнение избирательных округов предусматривает концентрацию избирателей – сторонников определенной политической силы в одном (или в небольшом количестве округов), чтобы минимизировать их влияние на другие избирательные округа и, таким образом, обеспечить ограниченность избрания представителей политической силы оппонента. Раскалывание предусматривает рассредоточение избирателей – сторонников определенной политической силы по различным избирательным округам, с тем, чтобы максимально уменьшить их влияние на результат выборов. Безусловно, в этом вопросе также большое внимание должно быть уделено вопросу закономерностей изменчивости электоральных ориентаций. [9, с. 29]. Эффект потери голосов избирателей максимален, когда политическая партия одерживает победу с незначительным преимуществом в нескольких избирательных округах, но когда предпочтения избирателей непредсказуемы, джерримендеринг с незначительной погрешностью является рискованным, поэтому и используется в этих случаях крайне редко.

Выделяют два вида джерримендеринга: активный и пассивный. Описанная выше практика уплотнения и раскалывания избирательных округов представляет активный джерримендеринг. Пассивный же джерримендеринг, наоборот, возникает как результат консервации неизменности территориального распределения границ избирательных округов. Постоянные, неизменные избирательные округа в связи с демографическими и миграционными процессами прекращают учитывать изменения численности населения и не обеспечивают реального равенства влияния избирателей на формирование выборного органа.

Так, например, в Соединенных Штатах Америки законодательное собрание штата Алабама отказывалось проводить новое районирование избирательных округов более чем 60 лет, несмотря на значительные изменения в численности населения (согласно переписи населения 1960 г. меньше четверти населения штата контролировало большинство мест в законодательном органе) [5]. Решением Верховного суда США по делу «Рейнолдс против Симс» (*Reynolds v. Sims, 1964*) был установлен принцип равенства избирательных округов на время выборов в законодательное собрание штата и правило «один человек – один голос». По этому поводу Председатель Верховного суда США Эрл Уоррен образно высказался, что «законодатели представляют людей, а не деревья или акры. Законодатели избираются избирателями, а не фермами, городами или экономическими интересами» [7].

Учет данных переписи населения также может стать частью манипуляции. В США граждане, которые на момент проведения переписи являются заключенными, приписываются к тем избирательным округам, где расположена тюрьма. Такие избирательные округа искусственно увеличивают количество населения за счет избирателей-«призраков», т.е. заключенных, которые, как правило, не имеют территориального отношения к этому избирательному округу и после освобождения возвращаются в другие штаты. Если принять во внимание, что перепись проводится раз в десять лет, то учет несуществующих в округе избирателей является, мягко говоря, необоснованным.

Обычно термин «джерримендеринг» имеет негативный подтекст, связанный с искажением репрезентативности избирателей в представительном органе, но электоральная география может также использоваться в целях, которые воспринимаются как социально положительные, в частности, это касается ее применения в интересах национальных меньшинств, когда границы округов проводятся таким образом, что помогает обеспечить этническим группам количество мандатов пропорционально их доле в общей численности населения страны. Применение управляемых границ избирательного округа для позитивных социальных целей по аналогии получило название «позитивный джерримендеринг», который призван исправить дискриминацию и гарантировать, что расовые и этнические меньшинства получают места в представительном органе.

Указанная практика достаточно активно используется в США в виде так называемых избирательных округов «большинство – меньшинство», целенаправленно созданных по национальному или расовому признаку. Например, в связи с историческими конфликтами между Хопи и Навахо законодательное собрание штата Аризона приняло решение об обеспечении каждой из народностей резервации американских индейцев собственного представителя в законодательном органе. Поскольку резервация Хопи полностью окружена резервацией Навахо, законодательное собрание штата создало необычную конфигурацию избирательного округа, что проходит вдоль реки тонкой нитью в несколько сотен миль, чтобы соединить два региона Навахо во Второй избирательный округ штата Аризона.

В то же время американская избирательная практика свидетельствует о неоднозначности такого подхода и показывает противоположные примеры, один из которых стал предметом рассмотрения Верховного суда США. Речь идет о деле «Шоу против Рено» (*Shaw v. Reno*, 1993), решение по которому установило прецедент в вопросе сочетания процесса создания избирательных округов и расовой политики. Предметом спора стало районирование избирательных округов в штате Северная Каролина после переписи населения 1990 г. Сначала карта штата предусматривала один избирательный округ «большинство – меньшинство» с преимуществом афроамериканского населения, но, по мнению Министерства юстиции, для улучшения репрезентативности чернокожих избирателей должен быть создан еще один такой округ. Просмотрев карту территориальной организации выборов, легислатура штата определила дополнительный округ «большинство – меньшинство», который имел необычную форму: длиной в 260 км, извилистой конфигурации, он проходил через весь штат по автомагистральным путям и объединял различные территории только одним признаком – большинством афроамериканского населения. По мнению заявителей – белых избирателей, такой способ районирования был проявлением дискриминации по отношению к ним и имел целью лишь избрание в Конгресс афроамериканского представителя. Суд решил, что если «странная» форма избирательного округа объясняется лишь расовым признаком, то создание такого округа должно осуществляться в строгом соответствии с конституционными положениями о недопущении дискриминации, а органы, которые определяют границы округов с учетом расового признака, должны обеспечить соблюдение закона об избирательных правах и реализацию интересов других категорий избирателей.

Одним из средств борьбы с проявлениями джержримендеринга является обеспечение самостоятельности субъекта в определении границ избирательных округов. В США каждый штат самостоятельно решает вопрос об уполномоченном органе, который определяет границы избирательных округов. Это может быть законодательный орган штата, политическая или независимая комиссия. Так, например, легислатура штата имеет право определять территориальную организацию выборов в тридцати семи штатах. Границы избирательных округов фиксируются на карте и утверждаются в форме закона, а это предусматривает право губернатора наложить на решение законодательного органа вето. В частности, такие полномочия есть у губернаторов Коннектикута, Флориды, Мэриленда, Миссисипи, Северной Каролины. В двух штатах, Коннектикут и Мэн, карты избирательных округов должны быть приняты квалифицированным большинством в 2/3 голосов членов законодательного органа штата. В большинстве штатов для определения границ избирательных округов конституцией установлен определенный срок, и если законодательный орган не может прийти к согласию к его окончанию, тогда в этот процесс могут вмешаться суды штата или федеральные суды, для того чтобы обеспечить составление избирательных карт до начала выборов. Иногда суды вмешиваются и для устранения нарушений, допущенных при разработке карт легислатурами. В пяти штатах (Айова, Мэн, Нью-Йорк, Род-Айленд, Вермонт) при законодательных органах создаются консультативные комиссии [1].

В большинстве случаев их рекомендации могут игнорироваться, однако в Айове проект границ избирательных округов разрабатывается для законодательного органа партийным бюро, и только в случае, если два варианта плана территориальной организации выборов, разработанные бюро, будут отклонены, законодательный орган может принять его по собственному усмотрению. До сих пор законодательная власть штата Айова это право не использовала. В семи штатах существуют специальные резервные процедуры по установлению границ избирательных округов на случай, если законодательный орган не в состоянии это сделать.

В штате Мэриленд планом по молчаливому согласию становится предложение губернатора, а в Орегоне эта обязанность возлагается на государственного секретаря. В Коннектикуте и Иллинойсе резервная комиссия состоит из лиц, направленных руководством законодательного органа, а в Миссисипи, Оклахоме и Техасе резервные комиссии состоят из конкретных выборных должностных лиц: казначея или Генерального прокурора штата. В семи штатах (Арканзас, Колорадо, Гавайи, Миссури, Нью-Джерси, Огайо, Пенсильвания) избирательные округа формируются политическими комиссиями, которые полностью заменяют в этом процессе законодательные органы. Создаются они по-разному: в Арканзасе и Огайо они состоят из выборных должностных лиц; в других штатах – это уполномоченные от законодательного или партийного руководства, как правило, со сбалансированным числом от каждой стороны; иногда в их формировании принимает участие губернатор и председатель Верховного суда штата. В шести штатах (Аляска, Арканзас, Калифорния, Айдахо, Монтана, Вашингтон) определение избирательных округов осуществляют независимые комиссии, членами которых не могут быть ни должностные лица, ни политики. Аризона и Калифорния запретили также участие сотрудников законодательного собрания штата, а Айдахо и Вашингтон – лоббистов. В этих штатах члены независимой комиссии не могут в течение нескольких лет выдвигать свои кандидатуры на выборы в округах, которые они формировали.

Процесс выбора членов комиссии отличается от штата к штату. В Аляске двух членов комиссии предлагают губернатор и председатель Верховного суда штата, а также по одной кандидатуре – лидеры большинства в Сенате и Палате представителей штата. В Калифорнии членов независимой комиссии предлагают аудиторы штата: 20 демократов, 20 республиканцев и 20 независимых кандидатур. Из кандидатур случайным образом выбираются восемь членов комиссии (3 демократа, 3 республиканца, 2 независимые кандидатуры), которые, в свою очередь, дополнительно выбирают еще шесть членов (2 демократа, 2 республиканца и 2 независимые кандидатуры). Карта избирательных округов может быть принята, только если получит 9 голосов (3 демократа, 3 республиканца и 3 независимые кандидатуры).

В качестве еще одного средства обеспечения максимально справедливой территориальной организации выборов может быть введено требование о том, что окончательное определение границ каждого избирательного округа является результатом консенсуса. Но консенсусное требование может завести процесс в тупик, как, например, это произошло в штате Миссури после переписи населения 2000 г. Партийные назначенцы не смогли в разумные сроки прийти к согласию, и определение границ избирательных округов осуществлялось судами.

Внедрение современных компьютерных технологий наряду с развитием сложных баз данных избирателей сделало электоральную географию более точной, т.е. компьютерные технологии и математические расчеты могут также стать помехой манипуляционным проявлениям джерримендеринга.

Приведенные примеры применения джерримендеринга и средства борьбы с ним свидетельствуют, что территориальная организация выборов – это не чисто 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 едини-

цы должен отвечать четким демократическим критериям: равного количества избирателей, учета административно-территориального деления государства, обеспечения компактности и целостности территорий избирательных округов, непредвзятости субъектов, определяющих границы и объективности методов, которые ими используются.

Рассмотренные вопросы крайне важны не только с точки зрения изучения территориальной организации выборов в США, но и как предупреждение тех негативных явлений на современном этапе формирования органов власти в России, которые приобретают все больший размах [1, с. 407].

Список литературы

1. Гришин Н. В. Институт выборов и российская государственность / Н. В. Гришин // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2012. – № 3. – С. 405–410.
2. Гришин Н. В. Модели и факторы изменчивости электоральных ориентаций / Н. В. Гришин // Человек. Сообщество. Управление. – Краснодар, 2010. – № 1. – С. 28–35.
3. Морозова О. С. Электоральное таргетирование в избирательном процессе / О. С. Морозова // Российский научный журнал. – 2012. – № 6. – С. 48–53.
4. Кворум. США: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека. Центр мониторинга демократических процессов. – Режим доступа: <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/63>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. Dr. Michael McDonald, US Elections Project: Alabama Redistricting Summary Dept. of Public and International Affairs George Mason University. Retrieved 6 April 2008.
6. High court upholds most of Texas redistricting map. Associated Press. CNN. 28 June 2006. [E-Version: www.cnn.com/2006/POLITICS/06/28/scotus.texasredistrict/index.html].
7. Koch Baghdad blasts NY Legislature over the new district lines) by The Associated Press. [E-Version: www.translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%2F%2Flibn.com%2Ftag%2Fgerrymandering%2F&lang=en-ru&ui=ru].
8. Martis Kenneth The Original Gerrymander / Martis Kenneth // Political Geography. – 2008. – № 27 (4). P. 833–839.
9. O'Brien D. C. Elkanah Tisdale: Designer, Engraver and Miniature Painter / D. C. O'Brien // Connecticut Historical Bulletin. – 1984. – № 49 (2). – P. 83–96.

References

1. Grishin N. V. Institut vyborov i rossijskaja gosudarstvennost' / N. V. Grishin // Kaspiskij region: politika, jekonomika, kul'tura. – 2012. – № 3. – S. 405–410.
2. Grishin N. V. Modeli i faktory izmenchivosti jelektoral'nyh orientacij / N. V. Grishin // Chelovek. Soobshhestvo. Upravlenie. – Krasnodar, 2010. – № 1. – S. 28–35.
3. Morozova O. S. Jelektoral'noe targetirovanie v izbiratel'nom processe / O. S. Morozova // Rossijskij nauchnyj zhurnal. – 2012. – № 6. – S. 48–53.
4. Kvorum. SShA: analiz izbiratel'nogo zakonodatel'stva v kontekste sobljudenija obshhedemokraticeskikh standartov i prav cheloveka. Centr monitoringa demokraticeskikh processov. – Rezhim dostupa: <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/63>, svobodnyj. – Zaglavie s jekrana. – Jaz. rus.
5. Dr. Michael McDonald, US Elections Project: Alabama Redistricting Summary Dept. of Public and International Affairs George Mason University. Retrieved 6 April 2008.
6. High court upholds most of Texas redistricting map. Associated Press. CNN. 28 June 2006. [E-Version: www.cnn.com/2006/POLITICS/06/28/scotus.texasredistrict/index.html].
7. Koch Baghdad blasts NY Legislature over the new district lines) by The Associated Press. [E-Version: www.translate.yandex.ru/translate?srv=yasearch&url=http%2F%2Flibn.com%2Ftag%2Fgerrymandering%2F&lang=en-ru&ui=ru].
8. Martis Kenneth The Original Gerrymander / Martis Kenneth // Political Geography. – 2008. – № 27 (4). P. 833–839.
9. O'Brien D. C. Elkanah Tisdale: Designer, Engraver and Miniature Painter / D. C. O'Brien // Connecticut Historical Bulletin. – 1984. – № 49 (2). – R. 83–96.