



ПОЛИТИЯ

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

Н.В.Гришин, А.М.Р.Линдерс ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ¹

Николай Владимирович Гришин — доктор политических наук, профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований Санкт-Петербургского государственного университета. Для связи с автором: nvgrishin@mail.ru.

Анна Мария Р. Линдерс — аспирант факультета международных отношений МГИМО МИД России. Для связи с автором: amrada4@mail.ru.

Аннотация. В статье представлено первое комплексное исследование децентрализованной системы управления в сфере избирательного процесса, включающее систематизацию эмпирического опыта применения децентрализованной модели электорального менеджмента в разных странах мира и ее теоретическое осмысление. Одна из задач работы — реабилитация децентрализованной модели электорального менеджмента, которая рассматривается в современной научной литературе преимущественно в негативном ключе. В противовес такому подходу Н.Гришин и А.М.Р.Линдерс предлагают трактовку данной модели как одного из институциональных факторов, способствующих демократичности и честности выборов.

Базируясь на кросс-кейс анализе и принципах традиционного институционализма, авторы выявляют основные формы и параметры децентрализации управления выборами, учитывая как вертикальное, так и горизонтальное измерение этого процесса, фиксируют отличительные признаки централизованной и децентрализованной моделей электорального менеджмента и подробно разбирают административно-управленческие и политические эффекты децентрализации в сфере управления выборами, такие как специализация при осуществлении отдельных управленческих функций, непредвзятость в принятии решений, открытость для инноваций, инклюзивность, транспарентность, снижение возможностей для злоупотребления властью, коррупции и фальсификаций и повышение доверия к избирательной системе и результатам выборов. В статье показано, что одной из важнейших особенностей децентрализованной модели электорального менеджмента является наличие своеобразной системы сдержек и противовесов, и рассмотрены перспективы превращения принципа децентрализации управления выборами в один из новых избирательных стандартов.

Ключевые слова: электоральные исследования, электоральная политика, электоральный менеджмент, избирательные органы

Введение

Система управления выборами во многих странах децентрализована так, как никакая иная отрасль публичного управления. Будучи хорошо известным, этот феномен, однако, все еще слабо изучен: хотя с начала XXI в. он получает отражение в исследованиях электорального менеджмента, но только в контексте других вопросов, считающихся более приоритетными в этой области знания.

Несмотря на довольно активное использование понятия децентрализованной модели электорального менеджмента, за ним не стоит каких-либо специальных изысканий. До настоящего времени не опубликовано ни одной работы, предметом которой была бы децентрализованная система управления выборами. Существующий эмпирический материал остается практически непроработанным и пока не стал основой ни для сравнительных исследований, ни для теоретического осмысления.

В настоящей статье представлено первое комплексное исследование децентрализованной системы управления в сфере избирательного процесса, базирующееся на кросс-кейс анализе и принципах традиционного институционализма. Одна из ее задач — переосмысление и даже «реабилитация» децентрализованной модели электорального менеджмента, которая упоминается в современной литературе преимущественно в негативном ключе. В противовес такому подходу мы предлагаем трактовку данной модели как одного из институциональных факторов, способствующих демократичности и честности выборов.

Современные тенденции в изучении централизации/децентрализации электорального менеджмента

Анализ работ, в которых так или иначе затрагиваются проблемы централизации/децентрализации электорального менеджмента, позволяет выделить три доминирующие на сегодняшний день тенденции в изучении данного аспекта организации избирательного процесса.

1. Централизация/децентрализация электорального менеджмента рассматривается исключительно под углом зрения взаимодействия центральных и территориальных органов управления выборами. Несмотря на то что теория менеджмента выделяет несколько измерений централизации, в том числе вертикальное и горизонтальное, исследователи электорального менеджмента говорят только о вертикальном ее измерении. Так, в справочнике Международного института демократии и содействия выборам «Electoral Management Design» децентрализованный электоральный менеджмент определяется как «модель электоральной администрации, при которой национальный орган электорального менеджмента делегирует полномочия по проведению выборов избирательным органам субнационального уровня»². Горизонтальное измерение централизации, то есть взаимоотношения между избирательными органами на одном уровне управления, остается без внимания. При этом выводы, сделанные при изучении вертикальной централизации, переносятся на электоральный менеджмент в целом.

2. Практически не уделяется внимания политическим эффектам централизации электорального менеджмента. Исследователей интересует

² Wall et al. 2014: 17.

главным образом его административно-управленческий аспект, в частности влияние степени централизации управления выборами на подготовку персонала, эффективность расходования бюджетных средств и т.д. И хотя в 2015 г. Пиппа Норрис высказала предположение, что децентрализованная модель (power-sharing electoral governance) обеспечивает реализацию принципа сдержек и противовесов и может ограничить злоупотребления властью³, ее идея не получила дальнейшего развития. Между тем игнорирование политического аспекта проблемы чревато серьезными рисками, поскольку с точки зрения качества выборов политические эффекты той или иной модели электорального менеджмента могут оказаться не менее важными, чем ее административно-управленческая эффективность.

³ Norris 2015: 73.

3. При том что, сравнивая централизованную и децентрализованную модели электорального менеджмента и пытаясь выявить их сильные и слабые стороны, большинство исследователей с осторожностью высказываются относительно того, какой из них следует отдать предпочтение⁴, после скандала с пересчетом голосов в штате Флорида на президентских выборах в США в 2000 г. преобладает мнение о целесообразности централизации системы управления выборами. В свою очередь децентрализованная система электорального менеджмента ассоциируется с дезорганизацией. Так, говоря о ситуации в США, Роберт Пастор заявил, что электоральная администрация там децентрализована настолько, что становится дисфункциональной⁵. Той же позиции придерживается директор Центра демократии и электорального менеджмента Джордж Гесс, озглавивший свой доклад, представленный в 2009 г., «Дисфункциональная децентрализация»⁶. Сложившуюся в США систему управления выборами Гесс называет «ультрадецентрализованной»⁷, а юрист Дэниел Токаджи — «гипердецентрализованной»⁸. Сходные настроения существуют и за пределами Соединенных Штатов.

⁴ См., напр. James 2017.

⁵ Pastor 2006.

⁶ Guess 2009.

⁷ Ibid.: 5.

⁸ Tokaji 2007: 121.

Уточнение понятий

Как уже упоминалось, в современной теории менеджмента выделяются два основных измерения централизации — вертикальное и горизонтальное⁹.

⁹ См., напр. Mintzberg 2009.

Вертикальное измерение централизации указывает на степень распределения власти и полномочий между разными уровнями управления. В сфере публичного управления данное измерение обычно связано с проблематикой федерализма, регионализации или унитаризма.

Горизонтальное измерение централизации касается распределения власти и полномочий между управленческими структурами одного уровня. Как отмечает Густав Ранис, децентрализация данного типа предполагает «диффузию власти центра между разными министерствами и правительственными агентствами, в том числе демократические механизмы сдержек и противовесов»¹⁰.

¹⁰ Ranis 2019: 224.

Вертикальную децентрализацию иногда называют территориальной, горизонтальную — функциональной. Важный для современной теории государственного управления концепт «power sharing» (разделение

власти) хотя и приложим к обоим измерениям децентрализации, чаще задействуется при обсуждении горизонтальной децентрализации.

Если мы применим данное различие к электоральному менеджменту, то получим подход, позволяющий учесть как вертикальное, так и горизонтальное измерение централизации управления выборами.

Централизованная модель электорального менеджмента — это система управления выборами, при которой на каждом управленческом уровне существует один избирательный орган, который обладает властными полномочиями по отношению к нижестоящим (территориальным) избирательным органам.

Децентрализованная модель электорального менеджмента — это система управления выборами, при которой на одном управленческом уровне существует несколько избирательных органов и вышестоящие органы не обладают полнотой властных полномочий в отношении нижестоящих.

Для децентрализованной модели характерна специализация избирательных органов. К числу функций, для выполнения которых чаще всего создаются особые структуры, относятся: делимитация избирательных округов, регистрация избирателей, контроль над ходом кампании (включая финансовый), рассмотрение избирательных споров (электоральная юстиция), содействие проведению выборов (техническое оснащение и т.д.).

Ключевые параметры централизованной и децентрализованной моделей электорального менеджмента отражены в *табл. 1*.

Таблица 1 Ключевые параметры централизованной и децентрализованной моделей электорального менеджмента

| | <i>Централизованная модель</i> | <i>Децентрализованная модель</i> |
|--------------------------|---|---|
| Горизонтальное измерение | 1. На каждом уровне управления действует один избирательный орган 2. Избирательный орган выполняет широкий набор функций по управлению выборами, в том числе такие, как: — делимитация избирательных округов; — организация голосования; — официальное объявление результатов; — участие в разрешении избирательных споров | 1. На одном уровне управления действуют несколько избирательных органов 2. Существуют специальные избирательные органы, отвечающие за выполнение отдельных частных функций по управлению выборами 3. Избирательные органы одного уровня независимы друг от друга и в рамках своих полномочий самостоятельно принимают решения, которые обязательны для других органов 4. Разные избирательные органы формируются разными инстанциями |

**Таблица 1
(продолжение)**

| | <i>Централизованная модель</i> | <i>Децентрализованная модель</i> |
|------------------------|---|---|
| Вертикальное измерение | 1. Решения вышестоящего избирательного органа имеют директивную силу для нижестоящего 2. Вышестоящий избирательный орган может назначать состав нижестоящего 3. Вышестоящий избирательный орган может отменить решение нижестоящего | 1. Нижестоящие избирательные органы независимы от вышестоящих 2. Вышестоящий избирательный орган не участвует в назначении состава нижестоящего 3. Вышестоящий избирательный орган не может отменить решение нижестоящего |

Примеры децентрализованных моделей электорального менеджмента

Электоральный менеджмент в США. Система электорального менеджмента в США предельно децентрализована. Ни в одной другой стране центральные избирательные органы не обладают столь скромными полномочиями. По степени *вертикальной децентрализации* система управления выборами в США имеет больше общего с ЕС, чем с каким-либо из государств мира. На национальном уровне там функционируют два избирательных органа — Федеральная избирательная комиссия и Комиссия по содействию выборам, которые выполняют второстепенные задачи по финансовому контролю и техническому обеспечению выборов соответственно. Согласно Конституции, ответственность за проведение выборов в США возложена на штаты, что предопределяет и высокую степень *горизонтальной децентрализации* электорального менеджмента.

На уровне штата обычно действуют несколько органов управления выборами. Ведущую распорядительную роль играет Совет по выборам, назначаемый из представителей политических партий. Административное обеспечение выборов, как правило, находится в компетенции секретаря штата и возглавляемого им департамента.

Помимо этого в различных штатах существуют специализированные органы, такие как комиссии по делимитации избирательных округов (17 штатов), Независимая квалификационная судебная комиссия (Нью-Йорк), Комиссия по обеспечению избирательного законодательства (Нью-Джерси), Комиссия по пересчету голосов (Индиана) и т.д.

Понятно, что в такой ситуации у каждого штата своя конфигурация избирательных органов. Рассмотрим в качестве примера штат Гавайи. В этом штате предусмотрено четыре избирательных органа — избирательная комиссия, советы по регистрации, комиссия по делимитации округов и главный уполномоченный по выборам, который хотя и назначается избирательной комиссией, но ей не подчиняется и выполняет свои функции самостоятельно. Учитывая наличие двух федеральных избирательных органов, в проведении федеральных выборов в штате Гавайи участвуют шесть отдельных органов (см. *табл. 2*).

Таблица 2 Избирательные органы, участвующие в проведении федеральных выборов в штате Гавайи

| | <i>Избирательные органы</i> | <i>Инстанции, участвующие в их формировании</i> |
|---------------------|------------------------------------|--|
| Федеральный уровень | Федеральная избирательная комиссия | Президент США, Сенат США (2 партии) |
| | Комиссия по содействию выборам | Президент США, партийные фракции обеих палат Конгресса США |
| Уровень штата | Избирательная комиссия штата | Партийные фракции обеих палат Законодательного собрания штата |
| | Комиссия по делимитации округов | Партийные фракции обеих палат Законодательного собрания штата, Верховный суд штата |
| | Советы по регистрации избирателей | Губернатор штата, политические партии |
| | Главный уполномоченный по выборам | Избирательная комиссия штата |

Электоральный менеджмент в Великобритании. Великобритания также является классическим примером децентрализации электорального менеджмента. Центральные избирательные органы здесь появились еще позднее, чем в США: Электоральный суд был создан в 1983 г., Избирательная комиссия — в 2001 г.

Полномочия Избирательной комиссии весьма незначительны и сводятся главным образом к методическому обеспечению избирательных процедур. Комиссия не участвует в формировании нижестоящих избирательных органов и не может обжаловать или отменять их решения. Ключевая роль в регулировании электорального процесса фактически принадлежит местной администрации. Всего в организации и проведении выборов в стране задействованы пять основных избирательных органов. Помимо Избирательной комиссии и Электорального суда, упомянутых выше, это Комиссия по делимитации избирательных округов, Уполномоченный по выборам и Уполномоченный по регистрации избирателей (см. табл. 3).

Таблица 3 Избирательные органы Великобритании

| | <i>Избирательные органы</i> | <i>Инстанции, участвующие в их формировании</i> |
|----------------------------------|---|--|
| Уровень Соединенного королевства | Избирательная комиссия | Партийные фракции в Палате общин, Комитет спикера по Избирательной комиссии, спикер Палаты общин |
| | Электоральный суд | Высокий суд |
| Уровень Англии | Комиссия по делимитации избирательных округов | Спикер Палаты общин, государственный секретарь, лорд-канцлер, Высокий суд |
| Местный уровень | Уполномоченный по выборам | Шериф графства, председатель местного совета |
| | Уполномоченный по регистрации избирателей | Местный совет |

¹¹ См., напр. Norris 2015: 62.

Электоральный менеджмент во Франции. Французскую систему управления выборами нередко квалифицируют как централизованную¹¹. Такая оценка обусловлена тем, что основным органом, ответственным за проведение голосования на территории страны, является Министерство внутренних дел (МВД). Однако модель электорального менеджмента во Франции включает в себя элементы вертикальной и горизонтальной децентрализации.

Во-первых, власть МВД не доходит до нижнего яруса электоральной администрации. За работу избирательных участков отвечают органы местного самоуправления.

Во-вторых, на центральном уровне управления выборами функционируют несколько оригинальных избирательных органов. Специально создаваемая к каждому выборам Национальная комиссия по контролю над избирательной кампанией следит за ходом агитации; постоянно действующая Национальная комиссия по избирательным фондам и финансированию политики осуществляет финансовый контроль; в функции Комиссии по общественному мнению входит надзор за объективностью официальных социологических опросов и противодействие использованию опросов для влияния на поведение избирателей. Значительными полномочиями в рассматриваемой сфере обладает и Конституционный совет Франции, который объявляет официальные результаты выборов и выполняет функции электорального суда. Таким образом, в регулировании избирательного процесса во Франции на центральном уровне принимают участие пять независимых друг от друга органов управления (см. табл. 4).

Таблица 4 Органы, участвующие в организации и проведении выборов во Франции

| | <i>Органы</i> | <i>Инстанции, участвующие в их формировании</i> |
|-----------------------|---|---|
| Центральный уровень | МВД | Президент, премьер-министр |
| | Конституционный совет | Президент, спикеры Национального собрания и Сената |
| | Национальная комиссия по избирательным фондам и финансированию политики | Государственный совет, Кассационный суд, Счетная палата |
| | Национальная комиссия по контролю над избирательной кампанией | Государственный совет |
| | Комиссия по общественному мнению | Государственный совет |
| Уровень департаментов | Комиссия по предвыборной агитации | Префект, казначей департамента, кандидаты |
| Местный уровень | Участковые избирательные комиссии | Мэрии |

Двусложные системы электорального менеджмента. К децентрализованным моделям электорального менеджмента можно отнести также двусложные системы, для которых характерны горизонтальная децентрализация и разделение полномочий по проведению выборов между двумя отдельными органами.

В некоторых странах такими органами являются избирательная комиссия и комиссия по делимитации округов. Подобную организацию электорального менеджмента мы видим в Австралии, Новой Зеландии, Канаде, Японии и т.д.

Пару избирательной комиссии могут составлять и иные органы. В Эстонии это Комитет по надзору за партийными финансами, в Алжире — Национальная комиссия по надзору за выборами (при том что существенную роль в организации выборов там сохраняет и МВД), в Швеции, Греции, Боснии и Герцеговине, а также в Мексике — электоральный суд, в Испании, Перу и Колумбии — органы регистрации избирателей.

Собирательная модель децентрализованного электорального менеджмента. В мире действует множество разнообразных органов, отвечающих за подготовку и проведение выборов. Обобщая имеющийся

¹² По этой причине в таблицу не включен электоральный трибунал, соединяющий компетенции нескольких из представленных в ней избирательных органов.

опыт, можно (воспользовавшись методом из «Женитьбы» Гоголя: «Если бы губы Никанора Ивановича да приставить к носу Ивана Кузьмича...») смоделировать максимально диверсифицированную систему электорального менеджмента.

Результаты этого мысленного эксперимента приведены в табл. 5, где нашли отражение почти все известные избирательные органы, упорядоченные таким образом, чтобы их функции не пересекались¹².

Таблица 5 Собирательная модель децентрализованного электорального менеджмента

| <i>Функции электорального менеджмента</i> | <i>Избирательные органы</i> |
|--|---|
| Разработка избирательного законодательства | Ассамблеи граждан по электоральной реформе |
| Регистрация избирателей | Органы регистрации избирателей |
| Делимитация избирательных округов | Комиссии по делимитации округов |
| Содействие проведению выборов | Органы технического обеспечения выборов |
| Обеспечение процедур голосования | Органы проведения выборов Комитет по электронному голосованию |
| Контроль | Межфракционная депутатская комиссия по выборам Комиссии по финансовому контролю Комиссии по надзору за СМИ и ходом агитации Электоральный прокурор |
| Разрешение избирательных споров | Электоральный суд Комиссии по пересчету голосов |

Теоретически представленная в таблице система избирательных органов вполне могла бы существовать на практике. Однако мы далеки от того, чтобы кому-то ее рекомендовать. Столь крайняя форма расщепления полномочий, вероятно, избыточна. Так, институт электоральных прокуроров оправдан только при наличии электоральных трибуналов, огромную власть которых он призван ограничить. Смысл этой гипотетической модели заключается в визуализации и систематизации накопленного в мире опыта диверсификации электорального менеджмента.

**Примеры
централизованных
моделей
электорального
менеджмента**

Как правило, если система организации выборов носит централизованный характер, это касается как вертикального, так и горизонтального ее измерения.

Наибольшей централизацией отличается модель электорального трибунала, действующая в большинстве стран Латинской Америки и в Турции. В Бразилии, Уругвае, Венесуэле и ряде других стран главный избирательный орган обладает всей полнотой власти по отношению к нижестоящим органам (вертикальная централизация) и наделен исключительно широким кругом полномочий (горизонтальная централизация), совмещая функции электоральной администрации и высшего электорального суда (право принятия окончательных решений по избирательным спорам).

Высокоцентрализованной является и модель электорального менеджмента со «сверхсильной» избирательной комиссией¹³. В странах с такой моделью центральные избирательные комиссии хотя и лишены права окончательного решения по избирательным спорам, но при этом руководят работой нижестоящих комиссий и участвуют в их формировании (вертикальная централизация), а также выполняют функции, связанные с регистрацией кандидатов и партий, делимитацией избирательных округов и объявлением результатов выборов (горизонтальная централизация).

Подобная модель действует, в частности, в Грузии, где избирательная администрация представляет собой пирамидальную структуру во главе с Центральной избирательной комиссией (ЦИК), которая выполняет все основные функции вплоть до делимитации избирательных округов и назначает членов нижестоящих комиссий.

Не менее централизован как в горизонтальном, так и в вертикальном отношении электоральный менеджмент в Казахстане. Набор полномочий ЦИК там исключительно широк. В их числе регистрация избирателей и кандидатов, подготовка и организация выборов, подведение итогов голосования и официальное оглашение результатов, контроль над исполнением избирательного законодательства и даже его разработка. Одновременно ЦИК руководит всеми нижестоящими избирательными комиссиями и принимает участие в их формировании.

К централизованным следует причислить и российскую модель электорального менеджмента. На каждом уровне управления здесь представлен один избирательный орган, который аккумулирует основные функции по проведению выборов. И хотя отсутствие у ЦИК РФ конституционного статуса лишает ее некоторых полномочий (например, она не может от своего имени вносить в Государственную думу схему избирательных округов), подобные ограничения часто носят сугубо формальный характер и легко обходятся на практике. Кроме того, ЦИК участвует в формировании избирательных комиссий регионального уровня.

Примечательно, что адекватность централизованной модели электорального менеджмента современным российским условиям не ставится

¹³ Подробнее см. Гришин 2018а.

под сомнение ни оппозицией, ни и экспертным сообществом, и практически все предлагаемые ими проекты реформирования электорального законодательства предполагают сохранение централизованной системы управления выборами с единственным избирательным органом на каждом уровне. Подобный подход характерен как для проекта Избирательного кодекса, разработанного экспертами Ассоциации по защите прав избирателей «Голос» во главе с Аркадием Любаревым¹⁴, так и для проекта Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации, подготовленного рабочей группой под руководством декана политологического факультета МГУ Андрея Шутова¹⁵.

¹⁴ Любарев 2010.

¹⁵ Проект 2019.

Теоретическое обоснование позитивных эффектов децентрализованной модели электорального менеджмента

Сторонники централизации электорального менеджмента обычно подчеркивают наличие у подобной модели позитивных административно-управленческих эффектов. Такого рода эффекты имеются и у децентрализованной модели, причем, наряду с ними, для нее характерны и позитивные политические эффекты.

К позитивным административно-управленческим эффектам децентрализации системы управления выборами относятся:

- 1) *специализация* при осуществлении отдельных управленческих функций. В настоящее время в отношении практически каждой из функций по организации выборов существует значительный объем международных рекомендаций и стандартов, пласты экспертной литературы; соответственно, для их выполнения необходима специальная квалификация. Прежде всего это касается делимитации округов и разрешения избирательных споров, требующих привлечения узких специалистов (в первом случае — географов, социологов и статистиков, во втором — судей), которые при этом совсем не обязательно должны разбираться в других аспектах проведения выборов;
- 2) *незаинтересованность и непредвзятость*. Так, когда нарезкой избирательных округов занимается особый орган, он не думает об «удобстве» избирательных комиссий при последующем проведении выборов, принимая в расчет только нормативы, которым должны соответствовать избирательные округа;
- 3) *открытость для инноваций*. Поскольку децентрализованная система предполагает самостоятельность отдельных органов управления, спектр используемых ими практик и методов оказывается очень широк, что создает благоприятную среду для экспериментирования и распространения инноваций¹⁶.

Что касается позитивных политических эффектов децентрализации системы управления выборами, то важнейшими из них являются:

- 1) *инклюзивность*. Увеличение числа инстанций, формирующих избирательные органы, расширяет доступ к системе управления выборами представителей разных политических групп¹⁷;

¹⁶ Первым на эту сторону децентрализованной модели обратил внимание Гесс (см. Guess 2009: 24).

¹⁷ Wall et al. 2014: 17.

2) *транспарентность*. При независимости избирательных органов друг от друга и/или от некоего единого центра взаимодействие между ними неизбежно становится более формализованным и прозрачным с одновременным сокращением пространства для теневых практик в системе электоральной администрации¹⁸;

¹⁸ *Ibidem*.

3) *ограничение возможности злоупотребления властью* ввиду появления в системе управления выборами широкого круга вето-игроков¹⁹;

¹⁹ *См. Norris 2015: 82.*

4) *повышение доверия* к избирательной системе и результатам выборов. Данный эффект связан прежде всего с вертикальной децентрализацией. Как отмечает, в частности, Индрадил Датта, когда местные избирательные органы формируются независимо от центрального руководства, доверие населения к их работе возрастает²⁰;

²⁰ *Datta 2008.*

5) *снижение уровня электоральной коррупции и фальсификаций*. Поскольку процесс организации масштабных фальсификаций всегда централизован, децентрализация системы управления выборами как минимум затрудняет подобные практики и повышает сопряженные с ними издержки и риски.

Наиболее интересная особенность децентрализованной модели электорального менеджмента — наличие своеобразной системы сдержек и противовесов. Подобной «внутриотраслевой» системы сдержек и противовесов нет ни в какой другой области публичного управления, как ни в одной из них (включая валютно-денежную политику) нет столь масштабного разделения функций между множеством независимых друг от друга органов. Такое положение вещей порой воспринимается как аномалия, что порождает призывы покончить с ним и привести электоральный менеджмент в соответствие с иными областями государственного управления²¹. Однако за этими призывами, на наш взгляд, скрывается игнорирование тех объективных предпосылок, которые предопределяют широкое распределение полномочий в сфере управления выборами.

²¹ *См., напр. Guess 2009: 6.*

В децентрализованной модели электорального менеджмента в основе системы сдержек и противовесов лежит не специфика конкретных этапов управленческой деятельности, как в случае классического разделения властей (принятие нормы — исполнение — контроль), и не диверсификация объектов управления, как при федеративном устройстве, а многообразие функциональных задач при управлении одним объектом (избирательным процессом). Управление выборами включает несколько отдельных управленческих задач, слишком сложных и специальных для того, чтобы их могли взять на себя какие-либо крупные органы власти (министерства), и достаточно сильно различающихся между собой, чтобы оказаться в сфере ведения единого избирательного органа. Согласно классификации, представленной в известной теоретической модели «электорального цикла» (*policy cycle approach*), к ним относятся: регистрация избирателей, делимитация избирательных округов, регистрация кандидатов, проведе-

²² Norris, Frank, and Martínez (eds.) 2014: 28.

ние голосования, подсчет голосов, разрешение избирательных споров и т.д.²² Так как во время подготовки и проведения выборов данные задачи реализуются в определенной последовательности, деятельность выполняющих их независимых органов порождает уникальный механизм координации и взаимоограничения. Решения, принятые на более раннем этапе (например, определение границ округов), имеют императивную силу для других органов, не сокращая при этом их самостоятельности при выполнении собственных задач.

Система сдержек и противовесов в сфере управления выборами приводит не к выработке согласованных решений, полученных в результате компромисса между избирательными органами, а к появлению сложной комбинации частных решений, принятых ими отдельно друг от друга.

**Децентрализация
управления
выборками
как новый
избирательный
стандарт**

Избирательные стандарты, представляющие собой принятые компетентным сообществом правила проведения выборов, постоянно развиваются. Если в XX столетии в них делался акцент на избирательных правах граждан, то сегодня на передний план выходят вопросы, связанные с организацией выборов²³. Данная тенденция заставляет задуматься о возможности превращения децентрализации электорального менеджмента в один из новых избирательных стандартов, препятствующий злоупотреблениям властью при проведении выборов.

В нормативных актах децентрализация электорального менеджмента может быть формализована как разделение задач по управлению выборами между отдельными органами власти. Подобный подход постепенно получает признание на международном уровне. Прежде всего это касается двух аспектов управления выборами — делимитации избирательных округов и разрешения избирательных споров. Так, еще в 2002 г. Венецианская комиссия Совета Европы высказалась за то, чтобы в работе по пересмотру границ одномандатных округов участвовал специальный комитет, в состав которого, помимо представителей политических партий и, при необходимости, национальных меньшинств, входили бы географ и социолог²⁴. Заслуживает внимания также заключение ОБСЕ о недопустимости наделения органа, ответственного за проведение выборов, правом принятия окончательных решений при рассмотрении избирательных споров²⁵. Специализация задач по управлению выборами и их распределение между независимыми друг от друга инстанциями ведут к формированию децентрализованной модели электорального менеджмента.

Следует отметить, что децентрализованная модель электорального менеджмента относится к тем институтам, которые начинают активно развиваться на практике задолго до того, как становятся объектом рефлексии. В странах, где она действует, она сложилась спонтанно под влиянием совокупности объективных обстоятельств. У нас нет никаких свидетельств того, что где-либо проводилась целенаправленная

²³ Гришин 2019.

²⁴ Гришин 2018b: 103.

²⁵ Republic 2016: 17.

политика по распределению функций между специальными избирательными органами или обеспечению их независимости друг от друга. Напротив, централизованная модель электорального менеджмента нередко закреплена в законодательстве и имеет последовательных сторонников.

Как представляется, принцип децентрализации избирательных органов имеет все шансы сменить свое нынешнее «непризнанное» состояние на статус одного из избирательных стандартов, как это произошло с крупнейшим открытием электорального менеджмента XX в. — принципом независимости избирательных органов.

Библиография

Гришин Н.В. (2018a) «История возникновения избирательных комиссий» // *Полития*, № 2: 156—169. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2018-2\(89\)-156-169.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2018-2(89)-156-169.pdf) (проверено 07.06.2020).

Гришин Н.В. (2018b) «Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института» // *Политическое исследование*, № 4: 100—114.

Гришин Н.В. (2019) «Развитие международных избирательных стандартов: что дальше?» // *Политическая наука*, № 1: 33—47.

Любарев А.Е. (2010) «О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации» // *Государство и право*, № 7: 46—54.

Проект Федерального закона «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации» (Избирательного кодекса России). (2019) URL: <http://rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbiratelno-go-kodeksa-rossii> (проверено 07.06.2020).

Datta I. (2008) «Are Centralized Election Management Bodies Suitable for Federal Structures?» // *The Federalism Library*. URL: http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-Datta.pdf (accessed on 01.03.2020).

Guess G.M. (2009) *Dysfunctional Decentralization: Electoral System Performance in Theory and Practice*. Washington: Centre for Democracy and Election Management.

James T.S. (2017) «The Effects of Centralising Electoral Management Board Design» // *Policy Studies*, vol. 38, no. 2: 130—148.

Mintzberg H. (2009) *Tracking Strategies: Toward a General Theory of Strategy Formation*. New York: Oxford University Press.

Norris P. (2015) *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press.

Norris P., R.Frank, and F.Martinez, eds. (2014) *Advancing Electoral Integrity*. Oxford: Oxford University Press.

Pastor R.A. (2006) «The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional» // Wall A., A.Ellis, A.Ayoub, C.W.Dundas, J.Rukambe, and S.Staino, eds. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA: 273—276.

Ranis G. (2019) «Vertical and Horizontal Decentralisation for Equity and Stability» // Hino H., A.Langer, J.Lonsdale, and F.Stewart, eds. *From Divided Pasts to Cohesive Futures*. Cambridge: Cambridge University Press: 223—245.

Republic of Turkey: Early Parliamentary Elections. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Final Report. (2016) URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/219201?download=true> (accessed on 07.06. 2020).

Tokaji D.P. (2007) «The Birth and Rebirth of Election Administration» // *Election Law Journal*, vol. 6, no. 1: 118—131.

Wall A., A.Ellis, A.Ayoub, C.W.Dundas, J.Rukambe, and S.Staino, eds. (2014) *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.



ПОЛИТИКА

N.V.Grishin, A.M.R.Leenders

DECENTRALIZATION OF ELECTORAL GOVERNANCE

Nikolai V. Grishin — Doctor of Political Science; Professor at the Department of Political Institutions and Applied Political Studies, St Petersburg State University. Email: nvgrishin@mail.ru.

Anna Maria R. Leenders — Ph.D. Student at the School of International Relations, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). Email: amrada4@mail.ru.

Abstract. The article presents the first comprehensive study of a decentralized management system in the field of the electoral process, including its theoretical understanding and the systematization of the empirical evidence from different countries that use a decentralized model of electoral management. One of the goals of the work is to reconsider a decentralized model of electoral management, which is viewed in the modern scientific literature mainly in a negative way. In contrast to this approach, N.Grishin and A.M.R.Leenders propose the interpretation of this model as one of the institutional factors that contribute to democratic and fair elections.

On the basis of the cross-case analysis and the principles of traditional institutionalism, the authors identify the main forms and parameters of the decentralized electoral governance, taking into account both the vertical and horizontal dimensions of this process. They also identify the distinguishing

features of both centralized and decentralized models of electoral governance and analyze in details administrative and political effects of decentralization in the field of electoral management, such as specialization in the implementation of certain managerial functions, impartiality in decision-making, openness to innovations, inclusivity, transparency, reduction in opportunities for power abuse, corruption and fraud, and increased trust in the electoral system and election results. The article shows that a peculiar system of checks and balances is one of the most important features of a decentralized model of electoral management. The authors also consider prospects of turning the principle of decentralized electoral governance into one of the new electoral standards.

Keywords: electoral studies, electoral politics, electoral management, electoral bodies

References

- Datta I. (2008) “Are Centralized Election Management Bodies Suitable for Federal Structures?” // *The Federalism Library*. URL: http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-Datta.pdf (accessed on 01.03.2020).
- Grishin N.V. (2018a) “Istorija vzniknovenija izbiratel’nykh komissij” [History of the Origin of Electoral Commissions] // *Politeia*, no. 2: 156–169. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2018-2\(89\)-156-169.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-2018-2(89)-156-169.pdf) (accessed on 01.03.2020). (In Russ.)
- Grishin N.V. (2018b) “Komissii po delimitatsii izbiratel’nykh okrugov: stanovlenie i perspektivy politicheskogo instituta” [The Phenomenon of Constituency Boundaries Commissions: Development and Prospects] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 4: 100–114. (In Russ.)
- Grishin N.V. (2019) “Razvitie mezhdunarodnykh izbiratel’nykh standartov: chto dal’she?” [Development of International Electoral Standards: What Next?] // *Politicheskaja nauka* [Political Science], no. 1: 33–47. (In Russ.)
- Guess G.M. (2009) *Dysfunctional Decentralization: Electoral System Performance in Theory and Practice*. Washington: Centre for Democracy and Election Management.
- James T.S. (2017) “The Effects of Centralising Electoral Management Board Design” // *Policy Studies*, vol. 38, no. 2: 130–148.
- Lyubarev A. (2010) “O kontseptsii Izbiratel’nogo kodeksa Rossijskoj Federatsii” [On the Concept of the Electoral Code of the Russian Federation] // *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], no. 7: 46–54. (In Russ.)
- Mintzberg H. (2009) *Tracking Strategies: Toward a General Theory of Strategy Formation*. New York: Oxford University Press.
- Norris P. (2015) *Why Elections Fail*. New York: Cambridge University Press.
- Norris P., R.Frank, and F.Martinez, eds. (2014) *Advancing Electoral Integrity*. Oxford: Oxford University Press.

Pastor R.A. (2006) “The US Administration of Elections: Decentralized to the Point of Being Dysfunctional” // Wall A., A.Ellis, A.Ayoub, C.W.Dundas, J.Rukambe, and S.Staino, eds. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA: 273—276.

Proekt Federal'nogo zakona “Kodeks o vyborakh i referendumakh v Rossijskoj Federatsii” (Izbitatel'nogo kodeksa Rossii) [Draft Federal Law “Code on Elections and Referendums in the Russian Federation” (Electoral Code of Russia)]. (2019) URL: <http://rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbitatel'nogo-kodeksa-rossii> (accessed on 07.06.2020). (In Russ.)

Ranis G. (2019) “Vertical and Horizontal Decentralisation for Equity and Stability” // Hino H., A.Langer, J.Lonsdale, and F.Stewart, eds. *From Divided Pasts to Cohesive Futures*. Cambridge: Cambridge University Press: 223—245.

Republic of Turkey: Early Parliamentary Elections. OSCE/ ODIHR Election Observation Mission Final Report. (2016) URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/219201?download=true> (accessed on 07.06. 2020).

Tokaji D.P. (2007) “The Birth and Rebirth of Election Administration” // *Election Law Journal*, vol. 6, no. 1: 118—131.

Wall A., A.Ellis, A.Ayoub, C.W.Dundas, J.Rukambe, and S.Staino, eds. (2014) *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.