

ПОЛИТИКА

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПРЕДМЕТНАЯ ОБЛАСТЬ НОВОГО НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ

Гришин Николай Владимирович, доктор политических наук, профессор

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: nvgrishin@mail.ru

В статье рассматривается становление нового научного направления – изучения государственной политики и управления в сфере избирательного процесса. В современной зарубежной науке для его обозначения служат такие термины, как «электоральное управление», «электоральный менеджмент», «электоральное администрирование» и «электоральный инжиниринг». Государственная электоральная политика реализуется посредством специфических органов управления – избирательных комиссий, обеспечивается нормативно-правовым регулированием в рамках особой подотрасли права – избирательного права, предполагает уникальные политические стратегии и управленческие технологии. Государственная электоральная политика определяется нами как публичное управление и государственное регулирование в сфере организации, проведения и обеспечения выборов. Система государственной электоральной политики включает следующие основные составляющие: 1) разработка политическими акторами стратегий и проектов организации избирательной системы; 2) процедуры принятия государственных решений по организации избирательной системы, их формализация в нормативно-правовых актах; 3) деятельность органов власти (в том числе избирательных комиссий) по проведению выборов; 4) управленческие процессы и технологии в сфере проведения выборов; 5) деятельность негосударственных акторов по обеспечению проведения выборов; 6) правоохранительное обеспечение выборов. В статье обоснован комплексный подход к определению предметной области изучения государственной политики и управления в сфере избирательного процесса.

Ключевые слова: электоральная политика, государственная электоральная политика, электоральный менеджмент, выборы, избирательное право

STATE ELECTORAL POLICY: SUBJECT DOMAIN OF THE NEW SCIENTIFIC FIELD

Grishin Nikolay V., D.Sc. (Political Science), Professor

Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: nvgrishin@mail.ru

The article discusses the emergence of new scientific direction, study of public policy and administration in the electoral process. For its designation in modern foreign science there are used terms such as "electoral governance", "electoral management", "electoral administration" and "electoral engineering". Electoral policy is implemented through specific authorities – election commissions, provided with normative legal regulation within a specific sub-sector of law (electoral law), implies unique political strategy and managerial techniques. State electoral policy is defined as public administration and state regulation in the sphere of organization, conduct and support of elections. The system of state electoral policy includes the following main components: 1) drafting the strategies and projects of organization of the electoral system by political actors; 2) procedures for making state decisions concerning the electoral system, their formalization in legal acts; 3) the activities of the authorities (including electoral commissions) for the holding of elections; 4) managerial techniques in the conducting of elections; 5) the activities of the non-State actors to ensure the holding of elections; 6) law enforcement support for the institute of elections. The paper substantiates

comprehensive approach to the determination of subject domain of public policy and management in the electoral process.

Keywords: electoral policy, state electoral policy, electoral management, elections, electoral law

Введение

С конца XX в. происходит поэтапная институционализация нового научного направления – изучение государственной политики и управления в сфере избирательного процесса как специфического направления государственного регулирования. Приоритет в изучении отдельных частных аспектов государственной электоральной политики принадлежит западным научным центрам (как правило, в рамках электорального менеджмента).

До конца XX в. государственная политика и управление в сфере избирательного процесса не была объектом систематического научного изучения. В решающей степени это было обусловлено низкой степенью изменчивости избирательных систем.

Ситуация меняется в период «третьей волны демократизации». Страны новой демократии демонстрируют различные стратегии организации и управления институтом выборов. Одновременно с 1990-х гг. начинается повышенная изменчивость избирательных систем в странах устойчивой демократии. В этих условиях существенно возрастает актуальность изучения государственной политики и управления в сфере избирательного процесса как специфического направления государственного регулирования.

Государственная электоральная политика реализуется посредством специфических органов управления – избирательных комиссий, обеспечивается нормативно-правовым регулированием в рамках особой подотрасли права – избирательного права, предполагает уникальные политические стратегии и управленческие технологии. Но комплексное изучение этих вопросов как единого направления государственной политики на настоящем этапе научного развития только начинается.

Данное научное направление имеет особую научно-теоретическую и практическую актуальность применительно к Российской Федерации. Во-первых, российская наука явно отстает от зарубежных научных центров в изучении т.н. «электорального управления». Во-вторых, организация избирательного процесса в России отличается чрезвычайной изменчивостью, активным реформированием, противоречиями и дисфункциями электоральных институтов. Тем более необходимо усилить роль научного сообщества в изучении проблем государственного управления в сфере избирательного процесса, в формировании научно обоснованных рекомендаций и теоретико-прикладных моделей государственной электоральной политики.

Формирующееся новое научное направление находится на стыке политологии, науки государственного управления и публичного права. Существуют противоречивые подходы к определению его предметной области и его наименованию.

Исторический обзор исследований государственной электоральной политики

В середине XX в. М. Дюверже привлек внимание научного сообщества к изучению влияния избирательных систем и электоральных институтов на политическую жизнь общества. Но только к концу столетия предметом изучения становятся вопросы влияния политических факторов на избирательные системы и государственная электоральная политика в целом.

Водоразделом можно назвать последнее десятилетие XX в. Еще в 1980-х гг. при политическом анализе избирательных систем внимание исследователей привлекали, в первую очередь, политические последствия избирательных систем. Исследования о закономерностях и политических факторах формирования избирательных систем не становились предметами отдельных научных исследований. Эти вопросы затрагивались только косвенно, в рамках работ, посвященных иным вопросам. Например, С. Рок-

кан в 1970 г. высказал первые теоретические гипотезы относительно факторов, определяющих выбор той или иной избирательной системы.

Предвозвестником изучения государственной электоральной политики можно считать А. Лейпхарта. В 1984 г. он призвал своих коллег-компаративистов обратить особое внимание на изучение факторов, формирующих избирательные системы.

В 1990-х гг. формируется основная «повестка дня» в исследовании государственной политики в сфере избирательного процесса. Происходит коррекция исследований в рамках электорального менеджмента, который с этого момента уделяет большее значение политическим аспектам деятельности избирательных комиссий. В мировой науке формируется научный дискурс по данному направлению исследований.

В период 1990-х гг. исследования П. Норрис, Р. Пастора, Р. Таагепера, Б. Рейлли, К. Боиса имели особое значение для становления новой области научных знаний. В 2000-х работы выходят на более высокий уровень, что проявляется в новых масштабах исследовательских задач, развитии методологии, рефлексии первых полученных научных достижений.

Особое влияние на рефлексии и формирование новой предметной области оказала вышедшая в 2002 г. статья Ш. Мозаффара и А. Шедлера «Введение в сравнительное исследование электорального управления» [19].

Накапливаются как теоретические, так и обзорно-эмпирические работы по опыту государственного управления избирательным процессом.

К эмпирическим работам можно отнести многочисленные исследования национальных кейсов электорального управления в Бразилии (В. Маркетти), в масштабах всей Латинской Америки (Дж. Хартлин, Дж. Маккой, Т. Мاستильо, Г. Таруко), странах Африки (М. Богаардс, Дж. Омотола), Индии (У.К. Сингх) и т.д.

Относительно теоретических исследований государственной электоральной политики можно отметить, что уже с 1990-х гг. они фокусировались на изучении определенного перечня исследовательских проблем. Таким образом, в западном научном дискурсе возникло несколько тем, среди которых стержневыми для новой области знания являются следующие.

В 1990-е гг. в качестве отдельного направления исследований возникает *тема электорального реформирования* (П. Норрис, П. Данливи, Э. Маргеттс). Среди исследований раннего периода можно выделить работу М. Шугарта «Электоральная реформа в условиях системы пропорционального представительства» (1992 г.). Существуют исследования кейсов электорального реформирования в отдельных демократических странах – Великобритании (А. Блэйз, Д. Фаррелл), США (Ш. Боулер, Т. Донован), Италии (М. Донован), Ирландии (Р. Синнотт), Новой Зеландии (К. Радд, Дж. Валуз), Канаде (У. Кросс). Впоследствии создаются серьезные теоретические исследования, посвященные проблемам электорального реформирования в условиях развитых демократических стран (А. Ахмед, Л. Левик, А. Ренуик, М. Галлахер). В рамках данного направления возрастает специализация, и благодаря этому отдельные частные проблемы электорального реформирования оказываются в центре пристального внимания ученых. Примером такой специализации является монография Ш. Боулера и Т. Донована «Пределы электоральной реформы» (2013 г.).

Другая крупная тема – проблемы *выбора избирательной системы*. В рамках данного направления исследуются вопросы принятия решений при выборе избирательной системы, влияющие на этот процесс политические факторы и разрабатываются практические рекомендации. Первой крупной работой по данному направлению стал вышедший еще в 1984 г. сборник «Выбор избирательной системы: проблемы и альтернативы» под ред. А. Лейпхарта [13]. В 1999 г. большой резонанс получила статья К. Боиса (С. Voix) «Создавая правила игры: выбор избирательных систем в развитых демократиях». На современном этапе наибольшую популярность имеет «Справочник по выбору избирательной системы» (2004 г.) под ред. Дж. Коломера [16].

Тема *избирательных комиссий* привлекает постоянное внимание, вероятно, в силу ее прикладной значимости. В рамках данной темы особое значение имеет проблема политической независимости и обеспечения непредвзятости в работе органов управления выборами. Наибольший эффект на научное сообщество произвела статья испанского ученого Р. Лопеса Пинтора «Избирательные комиссии как институты управления» [18]. Впоследствии тема политической независимости избирательных комиссий стала весьма популярной (Э. Классен, Г. Росас, Ф. Эстевес, Ф. Люк). В 2009 г. Центр демократии и электорального менеджмента (CDEM) при Американском университете реализовал крупный научно-исследовательский проект по проблеме обеспечения непредвзятости избирательных комиссий. В 2012 г. Э. Классен предложил количественные индикаторы измерения политической независимости и непредвзятости органов управления выборами.

Тема *политических факторов формирования электорального законодательства* по своему характеру является политико-правовой. Данная тема является весьма перспективной и ее можно трактовать как зеркальное отражение популярной еще с 1970-х гг. темы «политических последствий электорального законодательства». Среди основных авторов – Л. Массикотт, А. Блэйз.

По мере накопления теоретических работ о государственной электоральной политике развивается тема *качества управления в сфере организации выборов*. В 2012 г. для измерения качества управления избирательным процессом Г. Бланд предложил индекс системы электорального администрирования (EASI). Индекс основан на качественных экспертных опросах с целью установления степени достоверности, честности, законности выборов в развивающихся странах.

В целом научные исследования государственной политики в сфере управления избирательным процессом имеют практическую направленность, ориентированы на подготовку рекомендаций и теоретико-прикладных моделей. Отдельно можно отметить Доклады О. Вика в рамках программ ООН по оптимизации электорального менеджмента в развивающихся странах в 2013 г. Среди перспективных разработок – представленная в 2011 г. в Канаде научной группой Б. Джасперса теория Эталонных моделей электорального менеджмента, предлагающая принципиальные механизмы оптимизации управления выборами.

Значительную роль в развитии научных исследований в сфере управления выборами играет деятельность крупных экспертных организаций, как негосударственных, так и межправительственных. Большинство из этих организаций базируются в развитых странах Запада.

В 1995 г. в Стокгольме под эгидой ООН была образована межправительственная организация Международный институт демократии и содействия выборам (IDEA). Институт стал, в том числе, базой для реализации ряда крупных проектов по изучению вопросов публичного управления избирательным процессом.

В 2002 г. Р. Пастор основал на базе Американского университета в Вашингтоне Центр демократии и электорального менеджмента (CDEM), в фокусе внимания которого находятся вопросы профессионализма избирательных комиссий.

В 2005 г. на базе Калифорнийского университета в Беркли был создан Исследовательский центр администрирования выборами (EARC). В фокусе внимания находятся, в частности, вопросы деятельности избирательных комиссий и технологии организации выборов.

Международный фонд избирательных систем (IFES), действующий с 1987 г., является одним из мировых лидеров по научно-практическим разработкам по менеджменту в сфере управления избирательным процессом, обеспечения его открытости и демократичности.

Существуют сильные региональные исследовательские центры, сфокусированные на изучении электорального менеджмента. К их числу относится Институт выборов для устойчивой демократии (EISA, Йоханнесбург, ЮАР).

Деятельность подобных структур создает очевидные конкурентные преимущества для зарубежных исследователей, позволяющие им определять «повестку дня» в изучении государственной электоральной политики.

Российский опыт изучения государственной электоральной политики

Исследования государственной политики в сфере избирательного процесса начались в России только в постсоветский период, в 1990-е гг.

В.Я. Гельман с 1990-х гг. проводит исследования электоральной политики и конструирования «правил игры» в избирательном процессе России, формальных и неформальных институтов в организации избирательного процесса.

Исследования российского опыта электоральной инженерии принадлежат Г.В. Голосову, Ю.Г. Коргуноку, Е.Ю. Мелешкиной, В.Н. Коматовскому и др.

В изучении трансформации избирательного законодательства России особое значение имеют работы А.Е. Любарева.

Политические аспекты деятельности избирательных комиссий систематически изучаются А.Ю. Бузиным.

Российский опыт имплементации избирательных систем и их политических последствий исследуется А.В. Кыневым.

Особенности российского политического процесса оказывают очевидное влияние на характер и приоритеты отечественных исследований управления выборами.

Тема электорального реформирования в российской науке заменяется темой трансформации отечественной избирательной системы. В данном случае смена термина принципиальна, поскольку в исследованиях об «электоральных трансформациях» в центре внимания оказываются, главным образом, результаты этих трансформаций, а не управленческий аспект и не процесс принятия решений. Работ по изучению электоральной реформы в России совсем немного (можно выделить статью Я.А. Пляйса 2007 г. [9]). Среди исследований по трансформации избирательной системы – работы Е.В. Сорокиной, З.А. Егоровой, В.Л. Шейнис предпочитает аналогичный термин «превращения избирательной системы в России».

Особое внимание привлекает проблема разработки рекомендаций по демократизации институтов выборов в России. Исследуется отечественный опыт использования правящими группировками средств электоральной инженерии для манипулирования избирательным процессом (А.В. Кынев, А.Ю. Бузин).

Именно представители научного сообщества (А.Е. Любарев и др.) стали авторами крупнейшего проекта оптимизации избирательной системы страны – проекта Избирательного кодекса в 2010 г [5]. Ученые взяли на себя выполнение функций, не свойственных их коллегам в развитых демократических странах.

Большинство российских исследований касаются систематизации и изучению отечественных кейсов электоральной политики и не ориентированы на решение теоретических и фундаментальных вопросов государственного управления в сфере выборов, обсуждаемых в мировой науке. Исследования, ориентированные на развитие мирового научного дискурса (например, статья Г.В. Голосова «Смешанная избирательная система с одним голосом», 2013 г.) являются исключениями из этой тенденции.

Любопытный факт – принято считать, что постсоветская российская политическая наука ориентируется на Запад, но в вопросах изучения управления выборами влияние западной науки выражено весьма слабо. Западный научный дискурс по проблемам электорального управления не оказывает воздействия на тематику большинства отечественных научных работ в этой области.

Большинство из тем, обсуждаемых в зарубежных электоральных исследованиях, в российском научном дискурсе отсутствуют. Исследовательские проблемы, которым за рубежом посвящены многие монографии и проекты, в России подчас не удостоиваются даже минимального внимания. Например, за пределами внимания рос-

сийской политологии находятся темы качества управления выборами, теоретические вопросы электорального реформирования и т.д. Электоральный менеджмент, являющийся отдельным крупным направлением исследований в мировой науке, в России просто отсутствует, а сам этот термин применяется у нас для обозначения совершенно иной предметной области.

Оказавшись в стороне от мирового научного дискурса, российская политология не сформировала и собственный научный дискурс в исследовании управления выборами. Электоральные исследования недостаточно диверсифицированы и не образуют преемственности исследовательских достижений. Вследствие недостаточной специализации, ведущие российские исследователи пытаются охватить чрезмерно широкий круг вопросов, что не свойственно для их западных коллег. Они превращаются в настоящих «пахарей» на ниве науки. Но подобная практика вряд ли может восполнить недостатки в организации научного пространства и не позволяет нашим ученым перейти к скрупулезному исследованию многих тем и научных проблем, особенно частного характера.

Препятствуют формированию российского научного дискурса в новом направлении исследований и другие обстоятельства. Например, ведущие отечественные исследователи электоральной политики Г.В. Голосов, В.Я. Гельман де-факто уходят в «научную эмиграцию», включившись в зарубежный научный дискурс.

В российской политической науке существует очевидное отставание от западной науки в систематическом изучении государственной политики в сфере избирательного процесса. Отставание заключается не в уровне научных исследований, а в отсутствии в отечественной науке соответствующих исследовательских задач, научных центров и «разделения научного труда».

Наименование и предметная область нового научного направления в мировой науке

Формирующееся научное направление не имеет общепотребимого наименования.

В современной зарубежной науке для обозначения публичного управления в сфере избирательного процесса служат такие термины, как «электоральное управление» (electoral governance), «электоральный менеджмент», «электоральное администрирование» и «электоральный инжиниринг». Данные термины отражают различные аспекты изучения предметной области, но их объект зачастую совпадает. Но при этом каждое из этих понятий не обладает устойчивым толкованием, и границы их применения меняются в зависимости того или иного подхода.

Предметная область нового научного направления включает две основные составляющие – политическую и административную.

Термин «*электоральный менеджмент*» почти всегда применяется для анализа административной составляющей государственной электоральной политики, и даже конкретнее – изучения деятельности избирательных комиссий.

Термин «*электоральное администрирование*» (electoral administration) имеет очевидную предметную область. Исследовательский центр администрирования выборами (EARC) при Калифорнийском университете в Беркли отождествляет администрирование выборами и электоральный менеджмент. За пределами остаются такие вопросы государственной электоральной политики, как теория избирательных систем, принятие политических решений по управлению выборами, электоральное реформирование, правовая защита выборов.

Датский политолог Й. Элклит и американец Э. Рейнольдс выделили 12 вопросов электорального администрирования: 1) нормативно-правовое обеспечение выборов; 2) электоральный менеджмент; 3) демаркация границ избирательных округов; 4) обучение избирателей; 5) регистрация избирателей; 6) регистрация партий и кандидатов; 7) регулирование предвыборных кампаний; 8) проведение голосования; 9) подсчет го-

лосов; 10) рассмотрение избирательных споров и жалоб, установление окончательных результатов; 11) имплементация результатов выборов; 12) процедуры после выборов.

Термин «*электоральный инжиниринг*» (electoral engineering) имеет более сложное и противоречивое содержание. Как правило, он включает и политический аспект управления выборами. П. Норрис попыталась закрепить за этим термином расширенное значение, которое охватывает почти всю сферу государственной электоральной политики и управления. Определяя избирательную инженерию как изменение формальных правил проведения выборов, она также включила в предмет исследования электорального инжиниринга широкий круг вопросов, влияющих на проведение и организацию выборов, на выбор избирательной системы, в том числе процесс принятия решений в сфере управления выборами, влияние политической культуры, партийной системы и т.д. Нигерийский ученый Дж. Омотола использует также термин «*электоральное администрирование*» в расширенном значении – как интегральный термин, объединяющий все вопросы публичного управления выборами.

Но большинство авторов, использующих термин «*электоральный инжиниринг*», вкладывают в него более традиционное и ограниченное содержание. Традиционно термин «*электоральный инжиниринг*» применяется в контексте использования избирательных систем для достижения определенного эффекта и упорядочения общественно-политической жизни. Интересно, что термин «*электоральный инжиниринг*» чаще всего применяется в исследованиях избирательных систем в условиях многоэтнических и полиэтнических обществ (Б. Рейлли, К. Кокли, Дж. Френкель, К. Дешоуэр, Д. Бошлер, Э. Лиарас, Б. Саллук). В работах отдельных исследователей предметная область электорального инжиниринга суживается до разработки конкретных моделей электоральных институтов, технологий обеспечения эффективности избирательной системы (Б. Рейлли, Дж. Гоэри).

Термин «*электоральное управление*» (electoral governance) получил распространение уже в XXI в. и в зарубежной науке претендует считаться наиболее подходящим термином в контексте комплексного изучения государственной политики в сфере управления выборами.

Огромную популярность это понятие приобрело после появления широко цитируемой статьи Ш. Мозаффара и А. Шедлера (2002 г.). В этой статье электоральное управление определено как широкий перечень видов деятельности, которые создают и поддерживают институциональный порядок проведения голосования и выборов. Выделяют три уровня электорального управления: 1) создание правил; 2) имплементация правил; 3) судебное регулирование избирательных споров. Таким образом, Ш. Мозаффар и А. Шедлер, стремясь к расширению предметной области электорального управления, включили в нее деятельность всех трех ветвей государственной власти.

Мексиканские исследователи Л. Медина-Торрес и Э. Рамирез подчеркивают также, что электоральное управление шире, чем электоральное администрирование. Они отмечают, что процесс электорального управления начинается с создания избирательного законодательства, включает административное правоприменение, судебное регулирование и «возвращается» к началу, к рекомендациям по изменению норм права. Подобное «циклическое» толкование вопросов электорального управления они назвали интегральной концепцией электорального управления.

Дж. Хартлин рассматривает электоральное управление как совокупность «конституционных, правовых и институциональных правил и организационных практик, которые определяют основной порядок электоральных процедур, организации выборов, регистрации избирателей, наблюдения за выборами, разрешения споров, определения результатов».

Таким образом, в мировой науке именно термин «*электоральное управление*» (electoral governance) в наибольшей степени соответствует наименованию нового научного направления, ориентированного на комплексное изучение государственной

политики и управления в сфере избирательного процесса, в единстве ее политической и административной составляющей.

Тем не менее, в вопросе о наименовании новой предметной области нет достаточной ясности. Парадоксально и симптоматично, что один из самых влиятельных исследователей вопросов управления выборами испанский ученый Дж. Коломер вообще избегает употребления какого-либо специального термина для данной предметной области, предпочитая говорить о конкретных феноменах, например, о «выборе избирательной системы».

В современной науке есть и немало путаницы и небрежности в использовании рассмотренных выше терминов. Например, Ф. Люк и Н. Керр допускают чрезвычайно узкое толкование понятия «электоральное управление» (*electoral governance*), применяя его только к анализу избирательных комиссий. Иногда некоторые из рассмотренных выше терминов используются как синонимы, при этом без какого-либо обоснования.

Наименование и предметная область нового научного направления в российской науке

Зарубежные термины, созданные для обозначения научных исследований государственного управления выборами, используются в России весьма специфичным образом и приобретают совершенно другое содержание. Такие трансформации вряд ли можно признать корректными, поскольку речь идет о заимствовании уже устоявшихся научных терминов. В частности, в российской науке получило искаженное содержание понятие «электоральный менеджмент».

Электоральный менеджмент как определенное направление научных исследований, связанное с изучением деятельности избирательных комиссий и вопросов администрирования, в российской науке практически отсутствует. При этом сам этот термин применяется в России для исследования совершенно иной предметной области – управления предвыборной кампанией. Именно в таком контексте «электоральный менеджмент» развивается в 2000-е гг. в работах Е.Г. Морозовой, В.К. Медведевой, В.А. Бурлакова, В.А. Семенова и др.

Аналогичным образом в России не всегда удачно применяется понятие «электоральная инженерия». Если Г.В. Голосов, Ю.Г. Коргунюк и Е.Ю. Мелешкина используют его традиционно, то присутствует и абсолютно иное толкование – как деятельность отдельных кандидатов и партий по манипулированию электоратом и т.д. В российской юридической науке присутствует и третий вариант применения этого термина: М. Афанасьева считает, что электоральная инженерия – это «целенаправленная, научно и прагматично обоснованная деятельность по конституционно-правовому конструированию избирательной системы и конституционно-правовых технологий эффективного избирательного процесса, с целью получения заданного политико-правового результата» [1, с. 10].

В отечественной науке было предпринято несколько интересных попыток создать собственные термины для обозначения государственной политики и управления в сфере избирательного процесса.

Близок западному научному дискурсу подход А.И. Соловьева, который в 2004 г. предложил термин «*электоральная политика государства*» [10].

Н.В. Кузнецов, Т.А. Кулакова (2008 г.) и А.И. Веревкин (2012 г.) использовали более сложный концепт «*политико-административный режим управления избирательным процессом*». Данный термин определяется как «совокупность стратегий, моделей взаимодействия политических акторов друг с другом, а также с органами государственной власти в процессе создания и изменения электоральных институтов» [2, с. 9]. Используемый этими авторами термин кажется громоздким, но он сам по себе подчеркивает наличие двух составляющих – политической и административной – в процессе регулирования избирательного процесса.

А.И. Веревкин в 2013 г. также предложил термин «*публичное управление избирательным процессом*».

Рязанский политолог О.С. Морозова в 2012 г. предложила термин «*электоральное таргетирование*» [8], который обладает расширенным значением, относится не только к деятельности государственных органов, но также к предвыборным стратегиям политических акторов.

В 2014 г. Н.В. Гришин предложил термин «*государственная электоральная политика*» для наименования предметной области научных исследований публичного управления в сфере избирательного процесса [4].

Интересная судьба постигла в России первый научный термин, еще в 1990-е гг. предложенный для обозначения государственной политики в сфере выборов. Термин «*электоральная политика*» был введен ведущим отечественным исследователем В.Я. Гельманом и определен как «*государственная политика в сфере регулирования электорального процесса*» [3]. Именно это определение электоральной политики использует также А.В. Махова в статьях 2011–2012 гг.

Но термин «электоральная политика» стал применяться российскими учеными для обозначения еще двух совершенно иных предметных областей.

Свой вклад внесли отечественные юристы, зачастую использующие чисто политологические термины и меняющие их содержание без необходимой коррекции самого термина. В российской юридической науке термин «электоральная политика» оказался даже более востребованным, чем в политологии. Такие юристы как А.А. Маркарцев и Т. Г. Шахназарян используют термин «электоральная политика» вместо более корректного «электорально-правовая политика». Например, Т. Г. Шахназарян в диссертации 2012 г. определяет электоральную политику как «особую разновидность правовой политики в современной России» [11]. Данный юридический подход есть редукция электоральной политики к одной из ее составляющих, к деятельности по созданию нормативно-правовых условий, в отрыве от деятельности государственных органов по проведению и обеспечению выборов.

Но даже в политической науке термин «электоральная политика» стал использоваться, главным образом, по отношению к общественно-политическим отношениям в ходе избирательного процесса (О.В. Красильникова, А.В. Шумилов, М.Н. Богданова и др.). А.В. Шумилов определяет электоральную политику как направление деятельности общественных акторов в связи с избирательным процессом.

Таким образом, термин «электоральная политика» в российской политологии утратил ясное толкование и применяется для обозначения двух предметных областей, которые даже не соприкасаются. По нашему мнению, подобное недоразумение произошло из-за особенностей русского языка, а именно из-за сложного значения русского слова «политика». В.Я. Гельман применял слово «политика» как аналог английского “policy” (в контексте публичного управления), но большую популярность получило толкование термина «политика» как аналог английского “politics” (в контексте общественно-политических взаимодействий и предвыборной борьбы).

Поэтому термин «электоральная политика» нуждается в уточнении, подобно тому, которое сделал в 2004 г. А.И. Соловьев, используя сочетание «электоральная политика государства».

Таким образом, русскоязычный термин «государственная электоральная политика» является корректным для наименования предметной области государственной политики и управления в сфере избирательного процесса. Этот термин удачно отражает также единство политической и административной составляющих предмета исследования.

Государственная электоральная политика определяется нами как публичное управление и государственное регулирование в сфере организации, проведения и обеспечения выборов.

Система государственной электоральной политики включает следующие основные составляющие:

- 1) разработка политическими акторами стратегий и проектов организации избирательной системы;
- 2) процедуры принятия государственных решений по организации избирательной системы, их формализация в нормативно-правовых актах;
- 3) деятельность органов власти (в том числе избирательных комиссий) по проведению выборов;
- 4) управленческие процессы и технологии в сфере проведения выборов;
- 5) деятельность негосударственных акторов по обеспечению проведения выборов;
- 6) правоохрательное обеспечение выборов.

Наши предложения основаны на комплексном подходе к рассмотрению государственной политики и управления в сфере избирательного процесса.

Выводы и перспективы

Государственная электоральная политика – динамично развивающееся научное направление, несмотря на отсутствие общеупотребимого наименования. Большой ущерб ему наносит отсутствие у ученых какого-либо согласия относительно границ его предметной области.

Запутанная ситуация с предметной областью государственной электоральной политики возникла, прежде всего, благодаря чрезмерной фрагментации и специализации научных исследований в этой сфере.

Государственная электоральная политика как новая область научного знания чрезвычайно фрагментирована. Научная дифференциация – это общая тенденция, проявляющаяся во всех отраслях знания. Отдельные научные отрасли вследствие этого процесса утрачивают былую целостность и распадаются. Исследования же государственной электоральной политики были дифференцированы изначально. Они никогда не были целостной системой знания, но скорее – калейдоскопом множества тем, лишенных связи друг с другом. Государственная электоральная политика никогда не изучалась комплексно в контексте мирового опыта.

Подобная ситуация имеет очевидные негативные последствия, снижая эвристический потенциал научных исследований. Зачастую масштаб исследований заведомо локальнее, чем рассматриваемые феномены, и это препятствует их пониманию. Почему электоральная инженерия почти всегда рассматривается именно на примере этнически неоднородных и конфликтных стран? Разве такая ограниченность не препятствует изучению феномена электоральной инженерии как такового? И почему электоральное реформирование почти всегда изучается только на примере стран устойчивой демократии? По нашему мнению, это препятствует осмыслению общемирового опыта процессов электорального реформирования. Следовательно, чрезмерная специализация блокирует изучение фундаментальных закономерностей и проблем государственного управления в сфере выборов.

Отсутствие комплексного подхода приводит также к тому, что отдельные системные элементы государственной электоральной политики выпадают из сферы внимания ученых. Прежде всего, это касается вопросов правоохрательного обеспечения института выборов.

В мировой науке уже осознана целесообразность создания комплексной теории «электорального управления». Но идеи Ш. Мозаффара и А. Шедлера, высказанные еще в 2002 г., так и остались декларацией и пока не материализовались. Систематизация и комплексное изучение государственной электоральной политики может стать важным этапом в дальнейшем развитии научного направления.

Список литературы

1. Афанасьева М. Соотношение понятия «избирательная инженерия» со смежными юридическими категориями / М. Афанасьева // *LEGEA ŞI VIAȚA*. – Апрель 2014. – № 4/2. – С. 8–11.
2. Веревкин А. И. Политико-административный режим регулирования избирательного процесса в современной России : автореф. дисс. ... канд. полит. наук / А. И. Веревкин. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский государственный университет, 2012. – 170 с.
3. Гельман В. Я. Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? / В. Я. Гельман // *Политическая наука*. – 2005. – № 2. – С. 8–25.
4. Гриппин Н. В. Государственная электоральная политика и обеспечение устойчивого политического развития / Н. В. Гриппин // *Социально-политическая трансформация современной России: поиск модели устойчивого развития*. – Москва : Институт «Справедливый мир», 2014. – С. 34–37.
5. Гриппин Н. В. Избирательный кодекс как проект оптимизации избирательной системы России / Н. В. Гриппин, Е. П. Мармилова // *Человек. Сообщество. Управление*. – 2013. – № 4. – С. 53–63.
6. Кузнецов Н. В. Политико-административный режим управления избирательным процессом в современной России / Н. В. Кузнецов, Т. А. Кулакова // *Электоральное пространство современной России. Политическая наука: Ежегодник*. – Москва : Российская политическая энциклопедия, 2009. – С. 195–218.
7. Мармилова Е. П. О восстановлении доверия избирателей к институту выборов / Е. П. Мармилова // *Субъектность в политике: трансформации современной публичности, идентичность и политическое действие*. – Краснодар : Кубанский государственный университет, 2013. – С. 244–247.
8. Морозова О. С. Электоральное таргетирование в избирательном процессе / О. С. Морозова // *Российский научный журнал*. – 2012. – № 6. – С. 48–53.
9. Пляйс Я. Избирательная система современной России в лабиринтах перманентных реформ / Я. Пляйс // *Обозреватель*. – 2007. – № 6. – С. 35–49.
10. Соловьев А. И. Электоральная политика современного российского государства / А. И. Соловьев // *Государственное управление: электронный вестник*, 2004. – № 3. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item_597, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
11. Шахназарян Т. Г. Электоральная политика как особая разновидность правовой политики в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юр. наук / Т. Г. Шахназарян. – Казань : Казанский федеральный университет, 2012. – 30 с.
12. Шумилов А. В. Факторы формирования электоральной политики в молодежной среде / А. В. Шумилов // *PolitBook*. – 2012. – № 1. – С. 75–85.
13. Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives / A. Lijphart, B. Grofman (ed.). – New York : Praeger Publ., 1984.
14. Ellis Wall Electoral Management Design: The International IDEA Handbook / Wall Ellis, Alan Ellis, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino. – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance Publ. House, 2006. – 344 p.
15. Golosov G. The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems / G. Golosov // *Journal for Social, Political, and Economic Studies*. – 2013. – Vol. 38, no. 3. – Pp. 317–345.
16. Handbook of Electoral System Choice / J. M. Colomer (ed.). – New York : Palgrave Macmillan Publ., 2004. – 592 p.
17. Hartlyn J. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America / J. Hartlyn, J. McCoy, T. Mustillo // *Comparative Political Studies*. – January, 2008. – Vol. 41. – Pp. 73–98.
18. López-Pintor R. Electoral Bodies as Institutions of Governance / R. López-Pintor. – New York : United Nations Development Programme Publ., 2000.
19. Mozaffar Sh. The Comparative Study of Electoral Governance / Sh. Mozaffar, A. Schedler // *International Political Science Review*. – 2002. – Vol. 23, no. 1. – Pp. 5–27.
20. Schedler A. Measuring the Formal Independence of Electoral Governance / A. Schedler. – Philadelphia : American Political Science Association Publ. House, 2003. – 30 p.

References

1. Afanaseva M. Sootnoshenie ponyatiya «izbiratelnaya inzheneriya» so smezhnymi yuridicheskimi kategoriyami [Relation of concept "Electoral Engineering" with related legal categories]. *LEGEA ŞI VIAȚA*, April 2014, no. 4/2, pp. 8–11.

2. Verevkin A. I. *Politiko-administrativnyy rezhim regulirovaniya izbiratel'nogo protsessa v sovremennoy Rossii* [Political and administrative regime of the electoral process in Modern Russia], Saint-Petersburg, Saint-Petersburg State universiyu Publ. House, 2012. 170 p.
3. Gelman V. Ya. Evolyutsiya elektoralnoy politiki v Rossii: na puti k nedemokraticheskoy konsolidatsii? [Evolution of Electoral Policy in Russia: towards Non-democratic Consolidation?]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2005, no. 2, pp. 8–25.
4. Grishin N. V. Gosudarstvennaya elektoralnaya politika i obespechenie ustoychivogo politicheskogo razvitiya [State Electoral Policy and Sustainable Political Development]. *Sotsialno-politicheskaya transformatsiya sovremennoy Rossii: poisk modeli ustoychivogo razvitiya* [Social and Political Transformation of Modern Russia: the Search for a Model of Sustainable Development], Moscow, Institute «Fair World» publ. House, 2014, pp. 34–37.
5. Grishin N. V., Marmilova Ye. P. Izbiratelnyy kodeks kak proekt optimizatsii izbiratelnoy sistemy Rossii [Electoral code as optimization project to the Russian Electoral System]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Man. Community. Management], 2013, no. 4, pp. 53–63.
6. Kuznetsov N. V., Kulakova T. A. Politiko-administrativnyy rezhim upravleniya izbiratelnyy protsessom v sovremennoy Rossii [Political and administrative regime of the Electoral Process in Modern Russia]. *Elektoralnoe prostranstvo sovremennoy Rossii. Politicheskaya nauka: Yezhegodnik* [Electoral Space of Modern Russia. Political Science. Yearbook], Moscow, Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya Publ., 2009, pp. 195–218.
7. Marmilova Ye. P. O vosstanovlenii doveriya izbirately k institutu vyborov [On restoring Voter Confidence in the Institution of Elections]. *Subektnost v politike: transformatsii sovremennoy publichnosti, identichnost i politicheskoe deystvie* [Subjectivity in Politics: the Transformation of Modern Publicity, Identity and Political Action], Krasnodar, Kuban State University Publ. House, 2013, pp. 244–247.
8. Morozova O. S. Elektoralnoe targetirovanie v izbiratelnom protsesse [Electoral targeting in the Electoral Process]. *Rossiyskiy nauchnyy zhurnal* [Russian Scientific Journal], 2012, no. , pp. 48–53.
9. Plyays Ya. Izbiratel'naya sistema sovremennoy Rossii v labirintakh permanentnykh reform [Electoral system of Modern Russia in the labyrinths of permanent reform]. *Obozrevatel* [Explorer], 2007, no. 6, pp. 35–49.
10. Solov'ev A. I. Elektoralnaya politika sovremennogo rossiyskogo gosudarstva [Electoral Policy of the Modern Russian State]. *Gosudarstvennoe upravlenie: elektromnyy vestnik* [Governance. The newsletter], 2004, no. 3. Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item_59.
11. Shakhnazaryan T. G. *Elektoralnaya politika kak osobaya raznovidnost pravovoy politiki v sovremennoy Rossii: obshcheteoreticheskiy aspekt* [Electoral Policy as a special kind of Legal Policy in Modern Russia], Kazan, Kazan Federal University Publ. House, 2012. 30 p.
12. Shumilov A. V. *Faktory formirovaniya elektoralnoy politiki v molodezhnoy srede* [Factors of Electoral Politics among the youth]. *PolitBook*, 2012, no. 1, pp. 75–85.
13. Lijphart A., Grofman B. (ed.) *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger Publ., 1984.
14. Ellis Wall, Ellis Alan, Ellis Andrew, Ayoub Ayman, Dundas Carl W., Rukambe Joram, Staino Sara *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance Publ. House, 2006. 344 p.
15. Golosov G. The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems. *Journal for Social, Political, and Economic Studies*, 2013, vol. 38, no. 3, pp. 317–345.
16. Colomer J. M. (ed.) *Handbook of Electoral System Choice*, New York, Palgrave Macmillan Publ., 2004. 592 p.
17. Hartlyn J., McCoy J., Mustillo T. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, January, 2008, vol. 41, pp. 73–98.
18. López-Pintor R. *Electoral Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme Publ., 2000.
19. Mozaffar Sh., Schedler A. The Comparative Study of Electoral Governance. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, no. 1, pp. 5–27.
20. Schedler A. *Measuring the Formal Independence of Electoral Governance*, Philadelphia, American Political Science Association Publ. House, 2003. 30 p.