

ИССЛЕДОВАНИЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ²

Евстифеев Роман Владимирович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник

Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
Российская Федерация, 600017, г. Владимир, ул. Горького, 59А
E-mail: roman_66@list.ru

В статье рассматриваются данные об особенностях электоральных реформ. На основе анализа исследований об электоральных реформах в различных странах мира выявлены основные закономерности проведения реформы особенности их изучения, которые включают в себя соотношение целей изменений и реформ, направленность реформ и дифференциация «выгодополучателей», противоречивая роль общественности в проведении реформ, усиление ожиданий от электоральных реформ, проблема ограниченных эффектов от проведения электоральных реформ.

Ключевые слова: электоральные реформы, электоральная государственная политика, кросс-национальные исследования

RESEARCH OF ELECTORAL REFORM: PECULIARITIES AND LIMITATIONS

Evstifeev Roman V., Doctor of Political Science, Leading Researcher
Vladimir Branch of Russian Academy of National Economy and Public Administration
59A Gorkogo Str., Vladimir, 600017, Russian Federation
E-mail: roman_66@list.ru

The article discusses the data on the special characteristics of electoral reforms. Based on the analysis of studies on electoral reforms in various countries, the author have identified the main patterns of reforms and features of their study, which include the correlation between the goals of change and reform, the direction of reforms and differentiation of "beneficiaries," the contradictory role of the public in carrying out reforms, increasing expectations from electoral reforms, the problem of limited effects of electoral reforms.

Keywords: electoral reforms, electoral state policy, cross-national studies

Систематическое изучение изменений и механизмов реформирования в сфере избирательного процесса началось во второй половине XX в. [1]. Это было связано с тем, что во многих странах мира начался период быстрых изменений электоральных систем.

Большое количество данных, разнообразие моделей, конкретных случаев имплементации тех или иных стратегий электорального реформирования приводят к тому, что в этой сфере научного знания присутствуют серьезная фрагментация и слабая координация между локальными научными дисциплинами, изучающими отдельные аспекты публичного управления выборами.

Естественно, что такая фрагментация приводит к ослаблению внимания к исследованию фундаментальных закономерностей функционирования электоральных институтов и, в свою очередь, к методологическим сложностям в оценках целей, хода реализации и итогов электоральных реформ в различных странах [4].

Как отмечается в научной литературе, вобщих рамках изучения государственной политики в сфере избирательного процесса можно выделить развитие четырех новых научных дисциплин, таких как электоральное управление (electoral

²Подготовлено при поддержке РГНФ/ РФФИ, проект № 15-03-00153 «Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления». (Prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research / RFBR, project No. 15-03-00153 "State policy and governance in the electoral process: conceptualization of the scientific direction").

governance), электоральный менеджмент, электоральное администрирование, электоральный инжиниринг.

Для России данные направления представляются крайне актуальными и важными, особенно понимание общих закономерностей управления избирательным процессом, отличающегося чрезвычайной изменчивостью, противоречиями и дисфункциями электоральных институтов.

В основе данной статьи лежат научные публикации, теории и обзоры, направленные на изучение и классификацию электоральных реформ, а также выявление ограничений возможностей и результатов этих реформ.

В научной и политической литературе в целом часто возникают острые дискуссии по поводу избирательных механизмов, особенностей их функционирования, результатов и возможностей их изменения. Планирование механизмов выборов и, особенно, институционального дизайна электоральной модели в целом, – серьезный вызов для любого государства, включая молодые демократии и даже страны, с устоявшимися электоральными традициями.

Специфика избирательных механизмов состоит в том, что они сложны, носят комплексный характер и включают в себя множество решений, масштабного и локального характера, от которых зависят в конечном итоге результаты выборов. Речь идет не только о существенных условиях и элементах электоральной модели, но и о том, например, кто должен принимать решения об изменениях этих условий. Например, границы участков и округов, формы голосования избирателей, формы контроля за голосованием, формулы подсчета голосов при пропорциональной системе, принципы защиты и управления списками избирателей и т.д. Ответы и решения в каждом конкретном случае могут оказывать существенное влияние на результаты выборов.

Избирательные механизмы меняются довольно часто, как пишет известный исследователь Пиппа Норрис, даже чаще, чем думают многие исследователи выборов [12, р. 12]. Изучение опыта и описаний проведения изменений в электоральной сфере различных государств позволяет выделить ряд особенностей и ограничений, присущих процессам этих изменений и влияющих на исследовательские стратегии ученых, изучающих государственную электоральную политику [13].

Во-первых, сторонники проводимых изменений в избирательных механизмах предпочитают называть эти изменения «реформами», т.е., выражая намерение, что эти изменения должны привести к позитивным изменениям, будут содержать в себе прогрессивный компонент. Нужно отметить, что, хотя термины «реформа» и «избирательная реформа» регулярно используются в научной литературе, исследователи пока не достигли консенсуса относительно точного смысла этих терминов. Лейпхарт описывает реформирование избирательной сферы как «электоральную инженерию», имея в виду, что и реформирование, и электоральная инженерия имеют одни и те же цели поэтапного совершенствования избирательных правил [9, р. 139] [10]. Лейпхарт, правда, отмечает, что существует более простая процедура, чем инженерия – манипуляция, которая имеет ограничения морального свойства, не носящего обязательного характера.

Прогрессивный характер реформирования обычно декларируется сторонниками реформ, независимо от того, являются ли их мотивы благородными и независимо от того, действительно ли они стремятся к укреплению демократических институтов. Вместе с тем, общепризнано, что основной идеей реформаторов является идея улучшения институтов, так как институциональные механизмы создают стимулы для политиков, изменяя институт, мы изменяем предпочтения и, следовательно, поведение политиков и избирателей.

Во-вторых, особенностью избирательных реформ является то, что реформа может быть полезна для одних групп людей и негативно сказаться на других группах. Таким образом, принятие решений о правилах в избирательной модели часто представляет собой политическую игру с нулевой суммой. Эта игра ведется группами,

которые хорошо понимают, как изменения в правилах влияют на их избирательные перспективы. Таким образом, изменение различных избирательных правил, определяющих победителей и проигравших, можно рассматривать с точки зрения выгод, которые может получить та или иная стороны этой игры. Политические элиты, конечно, не могут этого не сознавать. В связи с этим существуют подходы, в соответствии с которыми некоторые политики рассматривают избирательные правила как средства удержания власти. Джованни Сарториуже достаточно давно описывал избирательные системы как «наиболее манипулятивный инструмент политики» [14, р. 273]. Реформа, с этой точки зрения, является не просто рядом мероприятий по изменению правил, но таким изменением, которое преследует конкретную цель максимизации преимуществ для конкретных политических сил и партий, то есть улучшения или выгоды не являются общими, а более всего удобны и полезны конкретным политическим группам.

В-третьих, в избирательных реформах как нигде значима роль общественности. Некоторые теории изменения избирательной системы признают, существенную роль изменений в общественном мнении в избирательных системах, то есть реформа может быть вызвана системными сбоями, когда результаты выборов не отражают предпочтениями избирателей [13]. Несмотря на то, что все или почти все изменения в правилах проведения выборов могут иметь значение для политических партий, идеологи и исполнители реформ обычно не выделяют интересы партий своих предложениях по изменению правил. В сложившихся демократиях многие предложения со стороны элит об изменении избирательных правил должны пройти период общественных обсуждений и дискуссий. Даже самые заинтересованные элиты обычно обещают общественности, что их реформа окажет положительное влияние на политику и демократические процессы. Как и во многих других случаях, в данном вопросе для обоснования необходимости реформ используются политические аргументы высшего порядка, апелляции к общественной пользе. С другой стороны, конкурирующие элитные группы могут привлекать общественность на свою сторону, мобилизуя сторонников против предлагаемых изменений в избирательной сфере. При этом граждане вполне могут оценить свои партийные интересы в дискуссиях по поводу избирательных реформ и, таким образом, могут поддерживать или выступать против предложений, которые способствуют или препятствуют избирательным перспективам их партии.

Это подводит нас к четвертой характеристике избирательных реформ, как реформ, которые усиливают ожидания избирателей. Реформаторы заинтересованы в получении широкой общественной поддержки, то есть изменения в правилах выборов, в том числе даже незначительные изменения, преподносятся как имеющие благоприятные и позитивные последствия для граждан и политиков. Аргументы в поддержку изменения сложившихся правил, чаще всего, критикуют существующие механизмы и утверждают, что изменения приведут только к улучшениям. Не так трудно найти много примеров избирательных реформ, в которых заявлялось, что изменения будут способствовать улучшению политического представительства, позитивным изменениям в демократических процедурах. Таким образом, ожидания граждан могут быть не только усилены, но и увеличены до уровня нереалистичности.

Естественно, возникают вопросы, как оценивать такие обещания реформаторов. Один из подходов – оценивать реформы, исходя из оценок самих реформаторов, то есть посмотреть на то, действительно ли избирательные реформы оказали преобразующее воздействие на участие и доверие граждан. Здесь можно использовать те же самые критерии, которые сами реформаторы используют как часть своих аргументов в пользу реформы. Следует заметить, что аргументы в пользу электоральных реформ в целом близки к аргументам, выдвигаемым в научной литературе. Это, прежде всего, аргументы, говорящие о влиянии институтов и изменений в этих институтах на общественные процессы. Целями многих избирательных реформ, по крайней мере, как ука-

зывается в их обосновании, является расширение возможностей для участия граждан в политике, более широкая представленность интересов граждан и т.д. Исследователи также подчеркивают, что изменения в электоральной сфере имеют прямые политические последствия, так как политики реагируют на предоставленные им возможности [8]. Исследователи выборов также утверждают, что реформы могут улучшить режимную поддержку [6], а реформы, которые позволяют избираться «более качественным кандидатам», также приводят к повышению уровня политической эффективности, большего доверия к правительству и большей социальной солидарности.

Пятой особенностью избирательных реформ является ограниченность их влияния на избирательную сферу. Различные оценки исследователей показывают, что ожидания относительно последствий избирательных реформ, как правило, не оправдываются.

К сожалению, примеров влияния изменений избирательной системы на общество не так много, так как у исследователей мало возможностей отслеживать политическое поведение до и после такой реформы в той стране, где она произошла. В отсутствие такой возможности ученые пытаются делать выводы из кросс-национальных сравнений. Существуют многочисленные кросс-национальные количественные исследования, в которых оценивается то, как различия в избирательных механизмах соответствуют различиям в политическом поведении людей в разных странах [7].

Кросс-национальные эмпирические исследования институциональных эффектов важны не только потому, что они помогают тестировать планы и аргументы реформаторов, но также рассказывают нам о том, как работают институциональные механизмы в различных странах. Однако, подобные исследовательские проекты позволяют нам понять внутренние закономерности и логику реформирования и изменений в каждой отдельной стране и, что не менее важно, понять, существуют ли внутренние закономерности вообще. Подобная проблема эндогенности препятствует нашему пониманию того, сколько существенного эффекта мы можем ожидать, когда будет принята та или иная избирательная реформа. Тем не менее поиски ограниченных эффектов электоральных реформ полезны, так как поднимают важные методологические проблемы, связанные с измерениями влияния электоральных институтов на политическую сферу и общество в целом.

Таким образом, исследования стратегий электорального реформирования показывают, что электоральные реформы имеют целый ряд особенностей, включающих в себя соотношение целей изменений и реформ, направленность реформ и дифференциация «выгодополучателей», противоречивая роль общественности в проведении реформ, усиление ожиданий от электоральных реформ, а также проблема ограниченных эффектов от проведения электоральных реформ.

Выявление данных характеристик стратегий электорального реформирования позволяет существенно расширить контекст нашего понимания причин, направлений и результатов электоральных изменений в России.

Список литературы

1. Гришин Н. В. Государственная электоральная политика: предметная область нового направления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2014. – № 3. – С. 71–82.
2. Гришин Н.В. Институционализация государственной электоральной политики // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2015. № 1. С. 89-107.
3. Гришин Н.В., Мармилова Е.П. Избирательный кодекс как проект оптимизации избирательной системы России // Человек. Сообщество. Управление. 2013. № 4. С. 53-63.
4. Евстифеев Р.В. Исследования электоральных процессов и электорального пространства как основа реализации электоральной политики // Ученые записки. Владимирский филиал РАН-ХиГС, 2016, № 1 (17), с. 16-19.
5. Bowler S., Donovan T. The Limits of Electoral Reform. Cambridge University Press, 2013.

6. Buchanan B. Regime Support and Campaign Reform // Campaign Reform: Insights and Evidence. Eds. L. Bartels and Vaverck, MI: University of Michigan Press. 2000.
7. Karp J., Banducci S. Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour // British Journal of Political Science. 2008. 38(2): 311–334.
8. Lijphart A. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85. American Political Science Review. 1990. 84 (2): 481–96.
9. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford University Press, 1994.
10. Norris P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. New York: Cambridge University Press. 2004.
11. Norris P. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. West European Politics, 2011, 34 (3): 531-550.
12. Norris P. Strengthening Electoral Integrity. Cambridge University Press, 2017.
13. Renwick A. The politics of electoral reform. Changing the rules of democracy. Cambridge University Press, 2010.
14. Sartori G. Political Development and Political Engineering // Public Policy. Eds. J. Montgomery and A.O. Hirschman. 1968.

References

1. Grishin, N.V. Gosudarstvennaya elektoralnaya politika: predmetnaya oblast' novogo nauchnogo napravleniya [State electoral politics: the subject area of the new scientific field]. Kaspiskiy region: politika, ekonomika, kultura. 2014. №3. P. 71-82.
2. Grishin N. V. Institucionalizatsiya gosudarstvennoy elektoralnoy politiki [The institutionalization of the state of electoral politics]. Politeks. Politicheskaya ekspertiza [Politeks. Politicheskaya ekspertiza], 2015, no. 1, pp. 89–107.
3. Grishin N.V., Marmilova E.P. Electoral Code as a Project to Optimize the Electoral System of Russia [Electoral Code as a project to optimize Russian electoral system]. Chelovek. Soobshchestvo. Upravleniye [Man. Community. Governance]. 2013. N 4. P. 53 – 63.
4. Evstifeev, R.V. Issledovaniya elektoralnih processov i elektoralnogo prostranstva kak osnova realizatsii elektoralnoy politiki [Studies of electoral processes and electoral space as the basis for the implementation of electoral politics]. Uchenie zapiski. Vladimirskiy filial RANHiGS, 2016. No. 1 (17). P. 16-19.
5. Bowler S., Donovan T. The Limits of Electoral Reform. Cambridge University Press, 2013.
6. Buchanan B. Regime Support and Campaign Reform. Campaign Reform: Insights and Evidence. Eds. L. Bartels and Vaverck, MI: University of Michigan Press., 2000.
7. Karp J., Banducci S. Political Efficacy and Participation in Twenty-Seven Democracies: How Electoral Systems Shape Political Behaviour. British Journal of Political Science. 2008. 38 (2): 311–334.
8. Lijphart A. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85. American Political Science Review. 1990. 84 (2): 481–96.
9. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford University Press, 1994.
10. Norris P. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. New York: Cambridge University Press. 2004.
11. Norris P. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. West European Politics, 2011, 34 (3): 531-550.
12. Norris P. Strengthening Electoral Integrity. Cambridge University Press, 2017.
13. Renwick A. The politics of electoral reform. Changing the rules of democracy. Cambridge University Press, 2010.
14. Sartori G. Political Development and Political Engineering. Public Policy. Eds. J. Montgomery and A.O. Hirschman. 1968.