



Н.В.Гришин

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ¹

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ/РФФИ в рамках научного проекта № 15-03-00153 «Государственная политика управления в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления».

Николай Владимирович Гришин — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и международных отношений Астраханского государственного университета. Для связи с автором: nvgrishin@mail.ru.

Аннотация. Целью статьи является уточнение вопроса о специфике, времени возникновения и этапах развития института избирательных комиссий как наиболее распространенной разновидности органов электорального менеджмента.

Критически проанализировав диапазон значений, в которых употребляется понятие «избирательная комиссия», автор формулирует собственное определение избирательных комиссий, предлагая рассматривать их как независимые коллегиальные органы, ответственные за проведение выборов. Подобное определение позволяет ему не только зафиксировать существенные характеристики данного института, но и уточнить пространственные и хронологические границы его распространения. Используя массив опубликованных в последние годы исторических источников, он показывает, что, вопреки устоявшимся представлениям, первые центральные избирательные комиссии появились не в середине XX в., а более чем на полвека раньше — в последней четверти XIX в. (в Колумбии и Перу).

На протяжении долгого времени избирательные комиссии ассоциировались преимущественно с развивающимися странами. Но с конца XX в. они стали стремительно распространяться и в развитых демократиях, и сегодня этот институт востребован в странах с самыми разными политическими режимами и самым разным уровнем централизации электорального менеджмента. По заключению автора, потенциал избирательных комиссий далеко не исчерпан, и есть все основания полагать, что, сохранив свои базовые черты, институт независимых коллегиальных органов электорального менеджмента продолжит свою эволюцию и конкретные его модификации будут играть важную роль в системе управления выборами.

Ключевые слова: электоральная политика, электоральный менеджмент, избирательные органы, избирательные комиссии

Введение

Избирательные комиссии — наиболее распространенная разновидность органов управления, ответственных за проведение выборов. История становления избирательных комиссий оказалась стремительной: если два века назад они не были известны ни в теории, ни на практике, то сегодня их можно найти более чем в половине государств мира².

² *Carolan and Wolf 2016.*

Удивительно, но вопрос о возникновении избирательных комиссий остался в стороне от внимания ученых. Единственной научной работой по этой теме является небольшая статья американского исследователя Р.Пастора «Краткая история избирательных комиссий»³, опубликованная в 1999 г. Вместе с тем определенный интерес к данной проблематике проявляют эксперты и специалисты по электоральному менеджменту, особенно из тех стран, которые претендуют на историческое первенство в этой сфере.

Вопрос о том, где и когда появились первые избирательные комиссии, до сих пор вызывает разногласия.

По мнению Пастора, отсчет истории избирательных комиссий следует вести с Верховного электорального трибунала Коста-Рики (1949 г.) и Избирательной комиссии Индии (1950 г.). Основанием для подобного заключения служит то обстоятельство, что это были первые в мире постоянно действующие общегосударственные избирательные органы, независимые от трех ветвей власти⁴.

⁴ *Ibidem.*

В свою очередь, канадские специалисты П.Томас и Л.Гибсон утверждают, что первым постоянным независимым органом электорального менеджмента в мире был Главный уполномоченный по выборам Канады (1927 г.)⁵. Правда, поскольку этот орган носил единоличный характер, он не отвечает общепринятым (во всяком случае, в России) значению понятия «избирательная комиссия». Но таким же единоличным органом была и Избирательная комиссия Индии 1950 г.⁶ То есть Индия (как минимум) не обладает первенством по отношению к Канаде с точки зрения развития органов электорального менеджмента.

⁵ *Thomas and Gibson 2014.*

⁶ *McMillan 2012.*

⁷ *Coto 2009.*

Наконец, специалисты из Доминиканской республики настаивают на том, что первая в мировой истории центральная избирательная комиссия (Центральная избирательная хунта) была создана именно в их стране — в 1923 г.⁷

На наш взгляд, ни один из упомянутых органов не вправе претендовать на звание первой в истории избирательной комиссии. В настоящее время стали доступны (прежде всего благодаря веб-сайтам избирательных органов разных стран) многочисленные исторические источники, свидетельствующие о том, что появление избирательных комиссий, в том числе на общегосударственном уровне, следует датировать XIX в.

Но прежде чем переходить к обоснованию этого тезиса, необходимо дать четкое определение избирательной комиссии как особого института.

**Институт
избирательных
комиссий
в системе органов
электорального
менеджмента**

⁸ Верзилина 2014.

⁹ Лысенко (ред.)
2008: 106.

Диапазон значений, в котором применяется термин «избирательная комиссия», чрезвычайно широк. В частности, он иногда используется как синоним более общего понятия «избирательный орган»⁸.

Отождествление «избирательных комиссий» и «избирательных органов» довольно распространено в русско- и англоязычных странах, причем это касается не только научной литературы, но и официальных документов. Так, в принятой в 2002 г. государствами СНГ Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод было специально оговорено, что термины «избирательные органы» и «избирательные комиссии» употребляются как равнозначные⁹.

В современной теории и практике доминирует, однако, другой подход. Так, во многих международных документах, подготовленных в нынешнем столетии под эгидой ОБСЕ, Венецианской комиссии Совета Европы и Содружества наций, проводится четкая грань между независимыми коллегиальными органами управления выборами и иными органами электорального менеджмента. Их разведение представляется важным и в теоретическом плане, так как в противном случае мы утрачиваем возможность осмыслиения феномена избирательных комиссий, выявления тенденций и перспектив его развития.

По нашему мнению, избирательные комиссии должны рассматриваться как специфическая разновидность органов управления, которая отвечает за проведение выборов, носит коллегиальный характер и независима от ветвей государственной власти. Соответственно, в отличие от Пастора, мы не относим к избирательным комиссиям единоличные органы электорального менеджмента. Не включаем мы в их число и распространенные в Латинской Америке электоральные трибуналы, представляющие собой максимально централизованный институт электорального менеджмента, который выполняет также функции высшей судебной инстанции по избирательным спорам.

Не все структуры, официально именуемые избирательными комиссиями, *de facto* являются таковыми. Так, Федеральная избирательная комиссия США — это орган финансового контроля, не имеющий отношения к проведению выборов¹⁰, а Избирательная комиссия Папуа — Новой Гвинеи представляет собой единоличный орган власти. И наоборот, существуют органы, которые не называются избирательными комиссиями, но фактически выполняют их функции, как, например, Избирательный совет в Нидерландах, Национальный электоральный институт в Мексике или Электоральная служба в Чили (с 2015 г.).

Формы избирательных комиссий многообразны, и их развитие происходило по мере становления этого института. Временные избирательные комиссии возникли раньше, чем постоянные; локальные и региональные — раньше, чем центральные.

Временные избирательные комиссии, существовавшие в некоторых странах в середине XIX в. на локальном уровне, были вспомогательными структурами и не могли претендовать на роль органа управления в сфере избирательного процесса. Полноценным органом государственного

¹⁰ Sheppard 2007.

управления избирательная комиссия становится только тогда, когда она превращается в постоянную инстанцию, действующую на центральном уровне.

Центральную избирательную комиссию можно определить как общегосударственную структуру, которая выступает основным органом публичного управления в сфере избирательного процесса и выполняет особые функции по координации и проведению выборов.

Зарождение института центральных избирательных комиссий

Задолго до появления Центральной избирательной хунты Доминиканской республики (1923 г.), не говоря уже о Верховном электоральном трибунале Коста-Рики (1949 г.), в ряде стран возникли постоянно действующие центральные органы, полностью отвечавшие приведенным выше признакам избирательной комиссии. Все эти страны были расположены в Латинской Америке, которую, безусловно, следует считать родиной избирательных комиссий.

В 1888 г. в Колумбии на общегосударственном уровне был создан Большой избирательный совет (Gran Consejo Electoral), уполномоченный организовывать подсчет голосов и объявлять официальные результаты президентских выборов. В состав Совета входили шесть членов, которых назначали (по два человека) обе палаты парламента и президент. С небольшим перерывом (с 1905 по 1910 г.) этот орган просуществовал 60 лет, претерпев за это время многочисленные изменения в способах формирования и полномочиях, пока в 1948 г. ему на смену не пришел новый избирательный орган — Электоральный суд (Corte Electoral), наделенный более широкими функциями, в том числе правами высшей инстанции по разрешению избирательных споров (то есть электорального трибунала).

В 1896 г. действующая на постоянной основе центральная избирательная комиссия — Национальная электоральная хунта (Junta Electoral Nacional) — появилась в Перу. Однако эксперимент оказался скорее неудачным. Новосозданный орган не смог выполнить поставленные перед ним задачи по обеспечению стабильного и демократического избирательного процесса и уже в 1912 г. был ликвидирован, пережив за свою недолгую историю череду реорганизаций и кризисов. Первоначально в формировании Национальной электоральной хунты участвовали палаты парламента и Верховный суд, затем суд был выведен из этого процесса. В результате избирательный орган попал в руки сторонников правящей партии и подвергался ожесточенной критике из-за политической ангажированности¹¹.

В Панаме первый закон об образовании центрального избирательного органа — Избирательного совета (Consejo Electoral) — был принят в 1904 г. Вплоть до 1941 г. центральный избирательный орган Панамы не был постоянным, а создавался на определенный период времени (сначала на два, потом на четыре года). Во второй Конституции Панамы, вступившей в силу в 1941 г., он (именовавшийся теперь

¹¹ Aguilar Gil 2002.

Национальным избирательным жюри) получил статус конституционного и в том же году превратился в постоянно действующий. В Национальное избирательное жюри входили председатель Верховного суда (возглавлявший этот орган), один министр (по назначению президента республики), один депутат Национального собрания и двое граждан, не связанных ни с какой властной структурой (кандидатуры последних троих определялись через голосование в парламенте). Впоследствии принцип формирования Жюри был изменен, и его состав стал пропорционально отражать партийное представительство в парламенте.

В Доминиканской республике Центральная избирательная хунта (Junta Central Electoral) была создана в 1923 г., в условиях оккупации страны Соединенными Штатами. О первом составе Хунты известно крайне мало (споры идут даже о том, сколько человек в нее входило — три или девять¹²). В 1924 г. упоминание о ней было включено в Конституцию. Хунта формировалась исключительно из судей. В конце 1930-х годов Центральная избирательная хунта была ликвидирована и восстановлена лишь спустя несколько десятилетий.

В Венесуэле в 1936 г. была сформирована система избирательных комиссий (хунт) во главе с Высшим электоральным советом (Consejo Supremo Electoral), который выполнял функции апелляционного суда по отношению к решениям, принимавшимся нижестоящими комиссиями, и осуществлял надзор за проведением выборов. После реформы 1945 г., когда Высший электоральный совет стал постоянно действующим органом, он начал отвечать всем признакам современных центральных избирательных комиссий.

Во всех упомянутых странах создание центральных избирательных органов коллегиального типа происходило в сложных внутриполитических условиях. В формировании комиссий в большинстве случаев участвовало несколько органов управления, и их состав был политическим (партийным). Вплоть до середины XX в. перед всеми этими странами остро стояла проблема обеспечения политической беспристрастности избирательных комиссий¹³.

Примечательно, что, хотя Латинская Америка и подарила миру институт центральных избирательных комиссий, в дальнейшем она отдала предпочтение иной форме управления выборами — электоральным трибуналам. Электоральные трибуналы получили распространение почти во всех латиноамериканских странах, а в Колумбии, Перу, Панаме, Сальвадоре и Венесуэле даже вытеснили избирательные комиссии.

Этапы институцио- нализации избирательных комиссий

За время исторического развития избирательных комиссий они последовательно сменили ряд форм, существенно различавшихся по своим свойствам и функциям (при сохранении таких базовых характеристик, как коллегиальность, независимость и ответственность за проведение выборов).

¹² Como 2009.

¹³ Klein 1995.

1. Избирательные комиссии как временные образования создаются на низшем уровне — в муниципалитетах (Аргентина, 1857 г.). Эти комиссии еще не обладают признаками органов власти, и их функции сводятся к обеспечению процедур голосования и первичному подсчету голосов.

2. Появляются избирательные комиссии, действующие на общегосударственном уровне в период проведения выборов (Колумбия, 1888 г.). Подобного рода комиссии получают значительные распорядительные полномочия в масштабе всей страны, связанные с организацией системы временных избирательных органов, методическим руководством ими и т.д.

3. Избирательные комиссии на центральном уровне фактически становятся постоянными (Перу, 1890-е годы). Значительно расширяются их управленческие функции, в том числе по отношению к другим государственным органам, в круг этих функций впервые входит стратегическое управление в сфере избирательного процесса.

4. Избирательные комиссии официально признаются постоянно действующими органами государственного управления (Доминиканская Республика, 1923 г.).

5. Избирательные комиссии приобретают конституционный статус и независимость от трех ветвей власти (Доминиканская Республика, 1924 г.; Панама, 1941 г.). Их место в системе государственных органов оказывается столь высоко, что некоторые эксперты характеризуют их как «четвертую ветвь власти»¹⁴.

¹⁴ Pal 2016.

Основные пути создания центральных избирательных комиссий

Пути образования центральных избирательных комиссий можно классифицировать по двум основаниям: (1) в зависимости от того, на каком уровне государственного управления впервые возникает институт избирательных комиссий, и (2) в зависимости от того, какие органы управления избирательным процессом ему предшествовали.

При классификации путей образования центральных избирательных комиссий по первому основанию страны мира делятся на две группы:

- 1) страны, в которых формирование центральных избирательных комиссий происходило «снизу», посредством эволюции института избирательных комиссий на нижестоящих уровнях управления. В странах этой группы появлению центральной избирательной комиссии как постоянно действующего органа государственной власти предшествовал опыт временных избирательных комиссий, действовавших на локальном уровне. Данная модель характерна для Латинской Америки и ряда других стран, в том числе для России (СССР);
- 2) страны, в которых центральная избирательная комиссия создавалась «сверху», при отсутствии опыта избирательных комиссий на

региональном и муниципальном уровнях. В странах этой группы избирательные комиссии появились относительно поздно: в Австралии — в 1984 г., в Новой Зеландии — в 1992 г., в Великобритании — в 2001 г. и т.д.

При использовании второго основания для классификации страны мира можно разделить на три группы:

- 1) страны, в которых центральная избирательная комиссия стала первым специальным органом в сфере управления избирательным процессом на общегосударственном уровне. Подобная ситуация характерна для подавляющего числа стран (включая Россию): в большинстве из них центральная избирательная комиссия *de facto* создавалась «на пустом месте», при отсутствии каких-либо специализированных структур, занимающихся электоральным менеджментом, хотя отдельные функции по организации выборов могли выполнять иные органы власти с более широкой компетенцией (МВД и т.д.);
- 2) страны, в которых до появления центральной избирательной комиссии уже имелся специальный избирательный орган, входивший в состав исполнительной власти. Например, в Мексике, где независимая избирательная комиссия возникла в 1996 г., таким органом был Федеральный избирательный комитет (в 1946—1990 гг.), а затем Федеральный избирательный институт (в 1990—1996 гг.). В Нидерландах специализированный орган электорального менеджмента действовал первоначально (с 1917 г.) в составе МВД; полную самостоятельность и признаки избирательной комиссии он приобрел после реформы 2006 г. В Австралии до создания в 1984 г. центральной избирательной комиссии в течение 11 лет в структуре МВД существовало Управление по выборам (Electoral Office);
- 3) страны, в которых до формирования центральной избирательной комиссии действовал независимый избирательный орган другого типа — например, комиссар по выборам (Индия) или электоральный трибунал (Перу, Эквадор, Чили).

Становление института избирательных комиссий в России

¹⁵ Иванченко 1996.

В становлении института избирательных комиссий в России можно выделить четыре основные стадии.

1. Появление избирательных комиссий как временных структур на локальном уровне. В 1905 г. для проведения первых выборов в Государственную думу были сформированы два специализированных органа — избирательные комиссии, работавшие на уровне избирательных участков, и комиссии по делам о выборах, занимавшиеся рассмотрением избирательных споров¹⁵.

2. Создание общегосударственной избирательной комиссии в качестве временного и несамостоятельного органа электорального менеджмента. Первой в истории России центральной избирательной

комиссией стала Всероссийская комиссия по делам о выборах в Учредительное собрание, созданная 1 августа 1917 г. В отличие от современных избирательных комиссий, она не обладала независимым статусом («состояла при Временном правительстве») и должна была прекратить свою работу после открытия Учредительного собрания¹⁶. Председателем Комиссии был назначен профессор Московского университета экономист Н.Н.Авинов, его заместителем — юрист В.Д.Набоков. В состав Комиссии (председатель и 15 членов) входили представители шести политических партий. В конце ноября 1917 г. решением большевистского правительства Комиссия была ликвидирована.

К тому же типу следует отнести и Центральную избирательную комиссию по выборам в Верховный Совет СССР. Это была временная структура, которая формировалась после объявления выборов в Верховный Совет и действовала до открытия его очередного созыва. Выборы проводились раз в четыре года, в течение которых Центральная избирательная комиссия функционировала около 2–3 месяцев. Данная модель существовала с 1937 г. до середины 1980-х годов.

3. Фактическое превращение центральной избирательной комиссии в постоянно действующую структуру. В 1988 г. в преддверии очередных выборов в Верховный Совет был создан новый центральный орган электорального менеджмента — Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов СССР. В соответствии с законом продолжительность полномочий Комиссии, как и срок полномочий депутатов, составляла пять лет, что *de facto* означало, что она будет присутствовать в системе государственного управления страны постоянно. По тому же принципу формировались Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов РСФСР/РФ (1989–1993 гг.) и Центральная избирательная комиссия по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (1993–1995 гг.).

4. Официальное наделение центральной избирательной комиссии статусом независимого постоянно действующего государственного органа. В 1995 г. в России была создана Центральная избирательная комиссия (ЦИК РФ), которая впервые в истории страны отвечала не за выборы конкретного органа власти, а за все выборы на общегосударственном уровне. Комиссия работает определенный срок, но ее формирование лишено привязки к какой-либо избирательной кампании.

В России, в отличие от многих других стран мира, статус избирательных комиссий не закреплен в Конституции, и они лишены ряда сопряженных с этим прав (например, права законодательной инициативы). Вместе с тем по объему полномочий ЦИК РФ, безусловно, относится к числу сверхсильных, а само понятие избирательных комиссий присутствует во всех конституциях страны начиная с 1925 г.

Избирательные комиссии в странах западной демократии

В большинстве стран с устойчивой демократией институт избирательных комиссий появился значительно позже, чем в развивающихся. Так, в Австралии, как уже говорилось, избирательная комиссия была создана в 1984 г., в Новой Зеландии — в 1992 г., Великобритании — в 2001 г. В Ирландии процесс создания избирательной комиссии начался в 2013 г.

В странах этого типа институт избирательной комиссии формируется «сверху» и зачастую представлен только на центральном уровне. Избирательные комиссии возникают после длительного существования так называемой правительственной модели электорального менеджмента, при которой за проведение выборов отвечают исполнительные органы власти, и не столько вытесняют, сколько дополняют прежние структуры. В связи с этим их полномочия относительно невелики. В отличие от стран Латинской Америки, Африки, Азии и бывшего СССР, система управления выборами в западных демократиях обычно децентрализована, и избирательные комиссии выступают в качестве одного из ее элементов, будучи наделены главным образом методическими полномочиями и выполняя функции общего надзора. Практически всегда они отделены от электоральной администрации, глава которой может входить в состав комиссии на правах члена.

Если в случае Великобритании и Новой Зеландии процесс создания избирательных комиссий уже достаточно хорошо освещен¹⁷, то применительно к ряду других стран с правительственной моделью электорального менеджмента дело обстоит иначе. В частности, это относится к США и Германии, где, на наш взгляд, тоже идет развитие данного института.

В последней четверти XX в. в некоторых штатах США стали возникать независимые коллегиальные органы электорального менеджмента, включающие в себя представителей политических партий. В настоящее время подобные структуры существуют более чем в 10 штатах. В одних штатах (Теннесси, Индиана, Висконсин и др.) их называют избирательными комиссиями, в других — Советами по выборам (Board of Elections). Эти структуры обладают значительными полномочиями, в том числе по отношению к избирательным органам более низкого уровня¹⁸. Например, в Теннесси Избирательная комиссия штата назначает комиссаров по выборам в каждом графстве. Как правило, эти структуры участвуют и в разрешении избирательных споров.

Признаки формирования избирательных комиссий просматриваются и в современной Германии. Хотя центральным звеном электоральной администрации ФРГ остаются Комиссары по выборам, принадлежащие к исполнительной ветви власти, возрастает влияние независимых коллегиальных органов — Комитетов по выборам (Wahlausschuss), в состав которых входят представители политических партий (пропорционально числу мест этих партий в парламенте) и судьи административного суда. Комитеты по выборам принимают некоторые ключевые решения по организации выборов. К сфере их компетенции относятся,

¹⁷ См. *Volves 2005; James 2012.*

¹⁸ Гришин 2016.

в частности, вопросы, связанные с допуском партий к эlectorальной кампании, а также утверждение результатов подсчета голосов. Комиссар по выборам обязан исполнять решения комитета.

Развитие независимых коллегиальных органов эlectorального менеджмента разрушает традиционную для ведущих западных стран правительенную модель управления избирательным процессом и ведет к становлению в них смешанной модели.

Заключение

Чрезвычайно широкий диапазон значений, в котором употребляется понятие «избирательная комиссия», обилие наименований, используемых для обозначения соответствующих структур, а также многообразие их форм создают серьезные проблемы на пути изучения данного феномена. Чтобы преодолеть эти проблемы, необходимо прежде всего дать четкое определение избирательной комиссии. На наш взгляд, избирательная комиссия должна рассматриваться как специфическая разновидность органов управления, которая отвечает за проведение выборов, носит коллегиальный характер и независима от ветвей государственной власти. Подобное определение позволяет не только зафиксировать сущностные характеристики интересующего нас института, но и с достаточной степенью конкретности зафиксировать как пространственные, так и хронологические рамки его распространения.

Центральные избирательные комиссии возникли раньше, чем большинство других избирательных органов, таких как комиссии по определению границ избирательных округов, эlectorальные суды, эlectorальные трибуналы и т.д. По продолжительности своего существования они уступают только единоличному органу эlectorального менеджмента — уполномоченным по выборам.

На протяжении долгого времени избирательные комиссии ассоциировались преимущественно с развивающимися странами¹⁹. Но с конца XX в. они стали стремительно распространяться и в развитых демократиях²⁰. На современном этапе этот институт востребован в странах с самыми разными политическими режимами и самым разным уровнем централизации эlectorального менеджмента.

Судя по всему, потенциал избирательных комиссий далеко не исчерпан. Перспективы их дальнейшего развития представляются самыми благоприятными. Есть все основания полагать, что, сохранив свои базовые черты, институт независимых коллегиальных органов эlectorально-го менеджмента продолжит свою эволюцию и конкретные его разновидности будут играть важную роль в системе управления выборами.

Библиография

Верзилина И.Г. (2014) «К вопросу о содержании понятия „избирательная комиссия“» // *Актуальные проблемы российского права*, № 9: 1856—1859. URL: http://aprp-msal.ru/articles/article_101096.html (проверено 16.11.2017).

Гришин Н.В. (2015) «Институционализация государственной электоральной политики» // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, т. 11, № 1: 89—107. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B3ujnw8OL-4fTVIzMDDKWHVRMmM/view> (проверено 16.11.2017).

Гришин Н.В. (2016) «Правительственная модель электорального менеджмента: теоретический фантом и реальность» // *Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки*, № 3: 7—22.

Евстифеев Р.В., ред. (2014) *Российская государственность в периоды кризисов, войн и революций: власть, ценности, институты*. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС.

Иванченко А.В. (1996) *Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика*. М.: Весь мир.

Лысенко В.И., ред. (2008) *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы*. М.: РЦОИТ. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/iblock/f28/konvenciya.pdf> (проверено 16.11.2017).

Aguilar Gil R. (2002) *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896—1912*. Lima: ONPE.

Carolan L. and P.Wolf. (2016) *Open Data in Electoral Administration*. Stockholm: International IDEA. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-data-in-electoral-administration.pdf> (accessed 14.11.2017).

Como nace la Junta Central Electoral Dominicana? (2009) URL: <https://sabernopresa.wordpress.com/2009/07/11/%C2%BFcomo-nace-la-junta-central-electoral-dominicana> (accessed 12.11.2017).

Grishin N. (2015) «The Meaning of Elections in the Russian Federation» // *European Politics and Society*, vol. 16, no. 2: 194—207.

Hompke M. and I.Fall. (2011) *Electoral Commissions in West Africa: A Comparative Study*. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07951.pdf> (accessed 16.11.2017).

James T. (2012) *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game*. Basingstoke: Palgrave.

Klein K. (1995) «*Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?*» Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa. Cape Town.

Lekorwe M. (2006) «The Role and Status of the Independent Electoral Commission» // *Journal of African Elections*, vol. 5, no. 2: 62—80. URL: <https://eisa.org.za/pdf/JAE5.2Lekorwe.pdf> (accessed 16.11.2017).

McMillan A. (2012) «The Election Commission of India and the Regulation and Administration of Electoral Politics» // *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 11, no. 2: 187—201.

Pal M. (2016) «Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government» // *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, no. 1: 85—114.

Pastor R. (1999) «A Brief History of Electoral Commissions» // Schedler A., L.Diamond, and M.Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power*

and Accountability in New Democracies. Coulder (CO): Lynne Rienner Publishers: 75—82.

Sheppard M. (2007) *The Federal Election Commission: Policy, Politics and Administration*. Washington (DC): University Press of America.

Thomas P.G. and L.R.Gibson. (2014) *Comparative Assessment of Central Electoral Agencies*. Ottawa: Elections Canada.

Vowles J. (2005) «New Zealand: The Consolidation of Reform?» // Gallagher M. and P.Mitchell, eds. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 296—297.



πΟΛΙΤΙΚΑ

N.V.Grishin

HISTORY OF THE ORIGIN OF ELECTORAL COMMISSIONS

Nikolai V. Grishin — Doctor of Political Science; Professor at the Department of Political Science and International Relations, Astrakhan State University. Email: nvgrishin@mail.ru.

Abstract. The article focuses on the specifics of the origin and stages of development of the institution of electoral commissions as the most common bodies of electoral management.

The author critically analyzes the range of the meanings of the term “electoral commission” and formulates his own definition — independent collegial bodies responsible for holding elections. Such a definition allows him to capture the essential characteristics of an institution, as well as to clarify the spatial and chronological boundaries of its origin. On the basis of the set of historical sources published in recent years, he shows that the first central electoral commissions appeared in the last quarter of the 19th century (in Colombia and Peru), which is more than half a century earlier of what the conventional wisdom holds.

Electoral commissions have long been associated primarily with the developing countries. However, since the end of the 20th century they began to spread rapidly in the developed democracies. Today, this institution is in high demand in the countries with very different political regimes and levels of centralization of the electoral management. According to the author's conclusion, the potential of electoral commissions is far from exhausted. It is highly plausible that the institution of independent collegial bodies of electoral management, while retaining its basic features, will continue to evolve, and its certain modifications will play an important role in the electoral management system.

Keywords: electoral policy, electoral management, electoral bodies, electoral commissions

References

- Aguilar Gil R. (2002) *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896—1912*. Lima: ONPE.
- Carolan L. and P.Wolf. (2016) *Open Data in Electoral Administration*. Stockholm: International IDEA. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-data-in-electoral-administration.pdf> (accessed 14.11.2017).
- Como nace la Junta Central Electoral Dominicana?* (2009) URL: <https://sabernopesa.wordpress.com/2009/07/11/%C2%BFcomo-nace-la-junta-central-electoral-dominicana> (accessed 12.11.2017).
- Evstifeev R.V., ed. (2014) *Rossiiskaia gosudarstvennost' v periody krissov, voin i revoliutsii: vlast', tsennosti, instituty* [Russian Statehood in Periods of Crises, Wars and Revolutions: Power, Values, Institutions]. Vladimir: Vladimirskii filial RANKhGS. (In Russ.)
- Grishin N. (2015) “The Meaning of Elections in the Russian Federation” // *European Politics and Society*, vol. 16, no. 2: 194—207.
- Grishin N.V. (2015) “Institutsiionalizatsiia gosudarstvennoi elektoral’noi politiki” [Institutionalization of State Electoral Policy] // *Politicheskaiia ekspertiza: POLITEKS* [Political Expertise: POLITEX], vol. 11, no. 1: 89—107. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B3ujnw8OL-4rTVIzMDDKWHVRMmM/view> (accessed 16.11.2017). (In Russ.)
- Grishin N.V. (2016) “Pravitel’svennaia model’ elektoral’nogo menedzhmenta: teoreticheskii fantom i real’nost’” [Governmental Model of Electoral Management: Theoretical Phantom and Reality] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria 12: Politicheskie nauki* [Moscow University Bulletin. Series 12: Political Science], no. 3: 7—22. (In Russ.)
- Hompke M. and I.Fall. (2011) *Electoral Commissions in West Africa: A Comparative Study*. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/07951.pdf> (accessed 16.11.2017).
- Ivanchenko A.V. (1996) *Izbiratel’nye komissii v Rossiiskoi Federatsii: istoriia, teoriia, praktika* [Election Commissions in the Russian Federation: History, Theory, Practice]. Moscow: Ves’ mir. (In Russ.)
- James T. (2012) *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game*. Basingstoke: Palgrave.
- Klein K. (1995) “*Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission?*” Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa. Cape Town.
- Lekorwe M. (2006) “The Role and Status of the Independent Electoral Commission” // *Journal of African Elections*, vol. 5, no. 2: 62—80. URL: <https://eisa.org.za/pdf/JAE5.2Lekorwe.pdf> (accessed 16.11.2017).
- Lysenko V.I., ed. (2008) *Konvensiia o standartakh demokraticeskikh vyborov, izbiratel’nykh prav i svobod v gosudarstvakh — uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv: Dokumenty i materialy* [Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States: Documents and Materials]. Moscow: RTsOIT. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/iblock/f28/konvenciya.pdf> (accessed 16.11.2017). (In Russ.)

- McMillan A. (2012) “The Election Commission of India and the Regulation and Administration of Electoral Politics” // *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 11, no. 2: 187–201.
- Pal M. (2016) “Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government” // *Review of Constitutional Studies*, vol. 21, no. 1: 85–114.
- Pastor R. (1999) “A Brief History of Electoral Commissions” // Schoder A., L.Diamond, and M.Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Coulder (CO): Lynne Rienner Publishers: 75–82.
- Sheppard M. (2007) *The Federal Election Commission: Policy, Politics and Administration*. Washington (DC): University Press of America.
- Thomas P.G. and L.R.Gibson. (2014) *Comparative Assessment of Central Electoral Agencies*. Ottawa: Elections Canada.
- Verzilina I.G. (2014) “К вопросу о содержании понятия „избирательной комиссии“” [Regarding the Issue of Contents of the Notion “Election Commission”] // *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], no. 9: 1856–1859. URL: http://aprp-msal.ru/articles/article_101096.html (accessed 16.11.2017). (In Russ.)
- Vowles J. (2005) “New Zealand: The Consolidation of Reform?” // Gallagher M. and P.Mitchell, eds. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press: 296–297.