

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

Кафедра политологии

Омское отделение Российской ассоциации политической науки

Омское отделение Российского общества политологов

РАЗВИТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И ПРОЦЕССОВ ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Сборник научных статей

© ФГБОУ ВО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского», 2020

ISBN 978-5-7779-2494-0



2020

УДК 32
ББК 66я43
Р170

Рецензенты:

канд. ист. наук, доц. ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *М.А. Мамонтова*
д-р. ист. наук, проф. ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Д.И. Попов*

Ответственные редакторы:

канд. ист. наук, , доц., доц. ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Ю.В. Попова*
канд. ист. наук, доц. ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Н.В. Кефнер*

Редакционная коллегия:

канд. полит. наук, доц. кафедры политологии ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *И.К. Жуков*,
канд. ист. наук, доц. кафедры политологии ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Н.В. Кефнер*,
канд. полит. наук, доц. кафедры политологии ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Д.А. Коновалов*,
канд. филос. наук, доц. кафедры политологии ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *И.В. Мельникова*,
канд. ист. наук, доц., доц. кафедры политологии ОмГУ им. Ф.М. Достоевского *Ю.В. Попова*

Р170 Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт [Электронный ресурс] : сборник научных статей / [редкол.: Н. В. Кефнер (отв. ред.), Ю. В. Попова (отв. ред.) и др.]. – Электрон. текст. дан. – Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2020. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM) ; 12 см.

ISBN 978-5-7779-2494-0

В сборнике собраны научные статьи – результаты прошедшей XI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, ежегодно проводимой кафедрой политологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского совместно с Омским региональным отделением Российской ассоциации политической науки и Омским отделением Российского общества политологов. В конференции приняли участие политологи, общественные деятели, социологи, историки и преподаватели 42 высших учебных заведений из 27 городов России, научных институтов РАН, а также исследователи из Белоруссии, Украины, Казахстана и Армении. Среди авторов – академики Российской академии политических наук, профессора, доценты и ведущие специалисты в области общественных и гуманитарных наук, а так же и начинающие исследователи – магистранты, аспиранты.

В статьях участников конференции поставлены актуальные вопросы развития политических процессов как России, так и других стран, проанализированы практики развития гражданского общества и межсекторного взаимодействия, обобщен исследовательский опыт проблем демократического транзита, политической коммуникации, формирования исторической памяти и функционирования исторической политики.

Сборник адресован научным сотрудникам, преподавателям, студентам и аспирантам и всем, кто интересуется проблемами развития политических институтов и процессов.

**УДК 32
ББК 66я43**

*Текстовое электронное издание
Самостоятельное электронное издание*

Минимальные системные требования:

процессор с частотой 1,3 ГГц или выше ; ОЗУ 512 Мб ;
Microsoft Windows XP/Vista/7/8/10 ; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше ; CD-ROM; мышь

Раздел 3

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ И ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА. АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА, БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

| | |
|---|-----|
| <i>Басырова А.С., Немчинова А.Л.</i> Публичная коммуникация власти с обществом..... | 253 |
| <i>Бейдина Т.Е., Кухарский А.Н., Новикова А.В.</i> Информационные аспекты взаимодействия бизнеса и власти..... | 257 |
| <i>Бичин М.О., Богомолова А.В., Калачёв А.П., Лобанова Ю.О.</i> Политические партии в Нижегородской области: к вопросу об участии в выборах губернаторов и мэров областного центра в 1990-х гг..... | 262 |
| <i>Бугай Н.Ф.</i> Институты гражданского общества – центры работы с населением: опыт сотрудничества, итоги (на примере Камчатского края). 1990-2020 гг..... | 267 |
| <i>Волкова Н.В., Позднякова Т.В.</i> Коммуникация органов власти муниципальных районов Алтайского края с населением посредством официальных Интернет-порталов..... | 277 |
| <i>Григорьева Е.Л., Донскова В.В., Федотова М.И.</i> Спорт не «вне политики»? практика бойкотов Олимпийских игр..... | 283 |
| <i>Гришин Н.В.</i> Международные рекомендательные акты по вопросам конституционного регулирования избирательных систем..... | 289 |
| <i>Губаненкова С.М.</i> Проблема обратной связи в политико-коммуникативном пространстве современных социальных медиа..... | 296 |
| <i>Зуйкина А.С., Никитина В.Л.</i> Роль института публичных слушаний в процессе территориальных преобразований муниципалитетов в Пермского крае..... | 301 |
| <i>Каминченко Д.И.</i> Сетевизация современного пространства публичной политики..... | 309 |
| <i>Капацкая В.М., Михеева О.С., Рыбкина О.С.</i> Гражданская и политическая активность: где находится грань. Отечественный опыт..... | 315 |
| <i>Кефнер Н.В., Моргун А.В.</i> Экологические некоммерческие организации в Российской Федерации в условиях принятия закона «об иностранных агентах»: последствия и способы адаптации..... | 320 |
| <i>Киняшева Ю.Б.</i> Специфика развития политической коммуникации в системе «власть – общество» в современной России..... | 331 |
| <i>Кобелева Х.А.</i> Кризис доверия к власти и протестный потенциал современного российского общества..... | 337 |
| <i>Костарев С.В.</i> Урбанполитика: основание и омские практики развития общественных пространств..... | 344 |
| <i>Крутова Е.А.</i> Взаимодействие образования и бизнеса как путь решения проблемы безработицы..... | 353 |

Н.В. Гришин

д.полит.н., профессор СПбГУ, г. Санкт-Петербург, Россия

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ ПО
ВОПРОСАМ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ***

Аннотация: Статья направлена на выявление позиции международного сообщества по вопросам конституционного регулирования избирательных систем на основе анализа существующих международных рекомендательных документов. Проведенный анализ позволяет судить о степени признания международным сообществом института конституционализации избирательной системы. Рассмотренные документы направлены на разработку критериев, в соответствии с которыми часть электоральных норм должна быть закреплена на уровне конституций.

Ключевые слова: Международные организации, глобальное управление, электоральная политика, избирательное законодательство.

N.V. Grishin

Doctor of Political Sciences, Professor,

Saint Petersburg State University, St. Petersburg, Russia

**INTERNATIONAL RECOMMENDATIONS ON FRAMEWORK FOR
THE ELECTORAL SYSTEM**

Abstract: The article aims to identify the position of the international community on the constitutional regulation of electoral systems based on an analysis of existing international recommendations. The analysis allows us to judge the degree of recognition by the international community of the institution of constitutionalization of the electoral system. The documents considered are aimed at developing criteria in accordance with which part of the electoral norms should be fixed at the level of constitutions.

Keywords: International organizations, global governance, electoral politics, electoral law.

Международные организации активно участвуют в разработке правил в сфере избирательного процесса с середины XX века [1; 2]. Предметом этих правил, известных как международные избирательные стандарты, является содержательная сторона электоральных норм, например, всеобщее избирательное право, права кандидатов и т. д.

В начале XX века международные организации впервые публикуют

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

рекомендательные акты, предметом регулирования которых является уже не только содержание электоральных норм на уровне национальных государств, но форма и способ закрепления этих норм. Впервые высказываются рекомендации о том, какие нормы должны быть отнесены к текущему (обычному) законодательству, а какие должны быть зафиксированы в конституции. Сам факт появления рекомендаций такого рода следует расценивать как свидетельство нового этапа в развитии форм воздействия международного сообщества на электоральную политику национальных государств. Обращаясь к этому вопросу, международное сообщество расширяет предел своего воздействия на внутреннюю политику национальных государств.

Целью данной статьи является выявление позиции международного сообщества по вопросам конституционного регулирования избирательных систем на основе анализа существующих международных документов.

Мы рассмотрим 4 документа, представленные разными международными организациями:

1. «Свод рекомендуемых правил при проведении выборов» – Венецианская комиссия Совета Европы (2002 г.) [3];

2. «Принципы электорального менеджмента, мониторинга и наблюдения» – Форум избирательных комиссий стран-участниц Сообщества развития Юга Африки (ECF-SADC, 2002 г.) [4];

3. «Международные избирательные стандарты: руководство по пересмотру правовой основы выборов» – Международный институт демократии и содействия выборам и ОБСЕ (International IDEA, OSCE, 2013 г.) [5];

4. «Энциклопедия ACE Project» – онлайн-сообщество ACE Electoral Knowledge Network [6].

Интересно, насколько различаются между собой перечисленные акторы. Первые 3 из 4 относятся к межправительственным организациям. Венецианская комиссия – один из важных акторов современного глобального управления, представляет множество государств, включая Россию. Сообщество развития Юга Африки (SADC) – типичная международная межправительственная организация регионального масштаба (охватывает 17 государств), в ее рамках как самостоятельный актор действует Форум избирательных комиссий (ECF-SADC). Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) – межправительственная организация, участниками которой в настоящее время являются 33 государства; ориентирована преимущественно на экспертно-аналитическую деятельность.

ACE Electoral Knowledge Network, в отличие от них, является неправительственным актором. Первоначально созданный в 1998 г. как интернет-проект (ACE project), впоследствии он приобрел статус постоянно действующего экспертного онлайн-сообщества [7]. В обеспечении его деятельности принимают участие выше упомянутый Международный институт демократии и содействия выборам, Международный фонд избирательных

систем (IFES), Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН(UNDESA) и т. д.

В ходе исследования был проведен традиционный внутренний анализ перечисленных документов на предмет выявления позиции международного сообщества по вопросу о закреплении элементов избирательной системы на уровне конституции.

Данные документы могут быть отнесены к категории международных рекомендательных актов [8, с. 112], хотя они обладают различным статусом и форматом. Они являются примером «мягкого права» и не предполагают правовых обязательств для государств. Из этой группы документов по статусу выделяется, безусловно, «Свод рекомендуемых правил при проведении выборов» Венецианской комиссии. За этим документом стоит субъект, по своему авторитету и влиянию значительно опережающий остальные. Венецианскую комиссию отличает также активное воздействие непосредственно на национальные государства и последовательное отстаивание в ходе этих контактов своих рекомендаций. Также следует отметить, что «Свод...» - это один из важнейших документов Венецианской комиссии, к тексту которого она обращается регулярно.

Рассмотренные документы (по крайней мере, в тех фрагментах, где речь идет о конституционном регулировании избирательных систем) относятся к типу международных рекомендательных актов, не являющихся модельными [9]: они не содержат типовые правовые решения в виде модельных норм, предлагаемых для применения в национальных государствах, но допускают выбор правовых вариантов решений в процессе национального правотворчества. Таким образом, уже по своему формату эти рекомендации не принадлежат к группе международных актов, оказывающих наиболее сильное влияние на правовую систему национальных государств.

В анализируемых документах вопросу о конституционализации избирательной системы посвящены настолько небольшие фрагменты, что их можно привести целиком.

Документ Венецианской комиссии: «Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон» (II, 2).

Документ ECF-SADC: «Конституция любой страны должна ... служить основой для проведения и обеспечения свободных, справедливых, заслуживающих доверия и законных выборов».

Документ Международного института IDEA и ОБСЕ: «Конституция ... должна обеспечить основу для ключевых элементов избирательной системы. Поскольку внесение конституционных поправок часто требует квалифицированного большинства голосов или других сравнительно обременительных процедур, конституционные нормы о выборах должны

содержать только основные избирательные права и основные принципы избирательной системы. К ним относятся:

- право голосовать и быть избранным;
- органы, которые избираются на демократических выборах, и сроки их полномочий;
- состав избираемых органов;
- орган власти или агентство, на которое возложено проведение выборов.

Также может быть целесообразным включить в конституцию сущностные элементы избирательной системы.

Поскольку конституции, как правило, сложны и требуют много времени для внесения поправок, конституционные положения не должны выходить за рамки описания самих основ избирательных прав и избирательной системы».

Документ ACE Electoral Knowledge Network: «некоторые из норм, обычно устанавливаемых конституциями, – это ... основные принципы, регулирующие избирательную систему... существование избирательных органов и электоральных судов, а также процедурные нормы, которым необходимо следовать.

Некоторые основополагающие принципы, которые могут быть включены в конституцию для обеспечения проведения свободных, аутентичных и периодических выборов в каждой стране, могут быть перечислены следующим образом:

- право голоса является универсальным и должно использоваться в свободных, тайных и прямых путь;
- выборы должны быть организованы автономным государственным органом или агентствами;
- выборы должны проводиться легально, независимо, беспристрастно и объективно;
- кандидаты и политические партии должны иметь равный доступ к СМИ;
- каждый избирательный нормативный акт должен быть рассмотрен судом для подтверждения его конституционности и правомерности.

... Создание конституционных трибуналов, специализирующихся на разрешении избирательных споров,... представляется разумным»

Рассматриваемые документы различаются по объему фрагментов, которые посвящены вопросу конституционализации избирательной системы, а также по содержанию рекомендаций.

Наименее содержательным является документ ECF-SADC, наиболее подробными – документы ACE Electoral Knowledge Network и Международного института IDEA и ОБСЕ.

Таблица 1 в систематизированном виде обобщает, какие виды электоральных норм предполагаются к внесению в конституции в соответствии с каждым из 4 рассматриваемых документов.

Табл. 1. Виды электоральных норм, рекомендуемых к закреплению на уровне конституции.

| Субъект | Избирательные права | Избирательные органы | Избираемые органы | Электоральная формула | Делимитация округов | Электоральная юстиция |
|---------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| Венецианская комиссия | | + | | | + | + |
| SADC | + | | | | | |
| International IDEA / OSCE | | + | + | + | + | |
| ACE | | + | + | | | + |

Предсказуемо, что к числу электоральных вопросов, которые удостоились наибольшего количества упоминаний в анализируемых текстах, относятся *избирательные права*.

По нашему мнению, во многом неожиданно, что 3 из 4 документа отмечают целесообразность закрепления в конституции норм об *избирательных органах*. С одной стороны, конституционализация избирательных органов получила в современном мире широкое распространение и является свершившимся фактом более, чем в 75% стран мира [10]. Однако, вопрос о статусе электоральной администрации до сих пор относится к числу весьма спорных [11]. Обратим внимание на то, что только документ ACE Electoral Knowledge Network упоминает о принципе «автономности» электоральной администрации. Но речь не идет обязательно о независимой избирательной комиссии: документ содержит также слово «агентство», которому соответствуют автономные избирательные органы в структуре исполнительной ветви власти, существующие в некоторых западноевропейских странах.

Строго говоря, ни один из документов прямо не говорит о целесообразности закрепления на уровне конституции *электоральной формулы* (избирательной системы в узком значении). Однако, по некоторым косвенным формулировкам можно сделать предположение, что некоторые характеристики электоральной формулы допускаются. В документе Венецианской комиссии говорится – «избирательная система сама по себе» (electoral system proper), в документе Международного института IDEA и ОБСЕ – «сущностные элементы избирательной системы» (essential elements of the electoral system). Это недостаточно ясные формулировки, под которыми можно понимать как класс

избирательной системы (например, пропорциональное представительство), так и более конкретные разновидности.

Отдельная область правового регулирования – *делимитация избирательных округов*. В современных странах мира институты, регулирующие определение границ избирательных округов, достигли высокого уровня развития и специализации [12, с. 104]. Из рассмотренных документов только текст Венецианской комиссии весьма осторожно говорит о возможности закрепления норм делимитации округов на уровне конституции.

Вопрос об *избирательных спорах* и механизмах их разрешения оказался почти вне сферы внимания. Только в документе ACE Electoral Knowledge Network признается существование конституционных трибуналов, специализирующихся на разрешении избирательных споров (но здесь не ясно, приветствуется ли включение норм электоральной юстиции в тексты конституции).

В целом можно отметить, что международные акты содержат предельно осторожные рекомендации по вопросу о конституционализации избирательной системы. Трудно согласиться с предположением, что в этих актах содержится намерение развить степень конституционализации избирательных систем. В документе Международного института IDEA и ОБСЕ наоборот – явно присутствует установка сдерживать тенденцию к внесению на уровень конституции чрезмерно широкого круга электоральных норм. Однако, даже в таком предельно смягченном виде мнение международного сообщества вступает в явное противоречие, например, с текстом Конституции РФ, в котором большинство из названных элементов избирательной системы не отражено.

Высказанные в рассмотренных документах рекомендации даже условно не претендуют на статус международных стандартов. Они могут быть классифицированы как диспозитивные нормы, признающие за национальными государствами большую свободу выбора относительно обязательности их соблюдения.

Какой вклад вносят данные документы в развитие института конституционного регулирования избирательных систем? Прежде всего, эти акты позволяют сделать вывод о признании международным сообществом этого института. Это немаловажное обстоятельство, поскольку в экспертном сообществе еще имеют влияние сторонники «классической доктрины» конституционализма, поддерживающие модель «малых» конституций. Тем не менее, рассмотренные документы скорее фиксируют современную ситуацию с конституционным регулированием вопросов избирательного процесса в большинстве стран мира, нежели вносят вклад в ее развитие или изменение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гришин, Н.В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33–47. DOI: 10.31249/poln/2019.01.02
2. Морозова, О.С. Проектирование избирательных систем: возможности избирательной инженерии. – Рязань: РГУ, 2015. – 150 с.
3. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, Venice Commission, 2002.
4. Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region. Electoral Commission's Forum of SADC Countries, 2002.
5. International Electoral Standards Guidelines for Reviewing the Legal Framework. International IDEA, OSCE. – Stockholm, 2013.
6. The ACE Encyclopedia. ACE Electoral Knowledge Network. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://aceproject.org/ace-en> Дата обращения: 07.04.2020.
7. Линдерс, А.М.Р. Международные отношения и технологическая обусловленность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2020. – №1. – С. 96-104.
8. Бризкун, К.А. О видах рекомендательных актов международных организаций и формах их влияния на национальное законодательство // Журнал российского права. – 2010. – №8. – С.111-119.
9. Линдерс, А.М.Р. Квант оцифровки производства // Экономические стратегии. – 2019. – №1 – С. 70-77.
10. Chernykh, S. et al. Constitutions and Election Management // Advancing Electoral Integrity (ed. by P. Norris, R. Frank, F. Martinez I Coma). –New York: Oxford University Press, 2014.
11. Гришин, Н.В. История возникновения избирательных комиссий // Полития. – 2018. – №2. – С. 156-169. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-89-2-156-169.
12. Гришин, Н.В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // Полис. Политические исследования. – 2018. – № 4. – С. 100-114. doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08