

ИЗУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: КАК ФОРМИРУЕТСЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ*

Н. В. Гришин

Астраханский государственный университет,
Россия, 414056, Астрахань, ул. Татищева, 20а

В статье рассматриваются особенности формирования и современного состояния исследовательской повестки дня в изучении государственной политики и управления в сфере избирательного процесса. Выявлены различия в определении и выборе исследовательских тем между экспертно-аналитическим и академическим сообществом. Научно-теоретическое изучение государственной электоральной политики начинается только с конца XX в., в определении тем и даже концептуальных ориентиров в данной предметной области приоритет принадлежит экспертно-аналитическому сообществу. Ведущие международные экспертно-аналитические центры оказывают значительное влияние на формирование исследовательской повестки дня в изучении публичного управления в сфере выборов. Эффективность существующего разделения труда между экспертным и академическим сообществом в изучении публичного управления в сфере выборов может быть пересмотрена. Доминирование теории рационального выбора и других субъективистских подходов в теоретических исследованиях ограничивает повестку дня. Исключительная специализация и фрагментация данной предметной области обуславливают недостаток координации в определении и структурировании проблемно-тематического поля. Крупные институты и объекты государственной электоральной политики изучаются только в рамках экспертно-аналитических работ и не становятся предметом необходимых теоретических исследований. Методологические возможности неоинституционализма практически не используются при определении направлений и вопросов исследований государственной электоральной политики. В российской науке в определении исследовательских тем в рассмотрении государственной электоральной политики наибольшее значение имеют преимущественное отнесение этой области знания к юридической науке и слабая степень включенности отечественных авторов в мировой научный дискурс.

Ключевые слова: электоральная политика, выборы, электоральный менеджмент, фабрики мысли, исследовательская повестка дня.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение государственной политики и управления в сфере избирательного процесса — относительно новое научное направление. Непродолжительный опыт его развития позволяет увидеть проблему, актуальную для любой научной дисциплины: насколько соответствует объекту изучения существующая исследовательская повестка дня?

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

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

Несоответствие научного знания и объективно существующей реальности может иметь множество измерений, и исследовательская повестка дня — одно из них. Вопрос об исследовательской повестке дня — это не вопрос о *достоверности* результатов научного познания, это вопрос о том, насколько интересные исследователей темы адекватно отражают все объективно существующие стороны познаваемой реальности.

Исследовательская повестка дня может создавать в науке эффект кривого зеркала, посредством преувеличения значимости одних тем и преуменьшения значимости других. Почему в науке возникают белые пятна и некоторые объективно существующие феномены и процессы вообще не становятся объектом изучения? Собственно, само государственное управление в сфере избирательного процесса вплоть до конца XX в. оставалось белым пятном в мировой науке, и только его отдельные частные аспекты становились предметом изучения.

Как формируется исследовательская повестка дня в области изучения государственной электоральной политики? Очевидно, что процесс выбора тем исследований в современной науке — процесс чрезвычайно децентрализованный и отчасти спонтанный. В этой предметной области работают сотни самостоятельных исследовательских единиц — научных коллективов или отдельных ученых. Что определяет популярность тех или иных тем, если в науке нет условного центрального планирования и даже авторитет ведущих ученых является весьма относительным? Является ли процесс выбора тем хаотичным и зависимым от моды и конъюнктуры или, напротив, — взвешенным и рациональным? Обеспечивается ли на современном этапе адекватное распределение внимания исследователей к различным аспектам познаваемой действительности? Все ли значимые аспекты этой сферы объективной реальности становятся предметом научного познания?

Исследовательскую повестку дня относительно несложно привести в соответствие с объективной реальностью, если речь идет об эмпирическом знании, об изучении конкретных фактов и кейсов. Принципиально более сложная ситуация складывается, если мы рассматриваем знание теоретическое. В данном случае методология и теория диктуют исследователю приоритет тем и вопросов. По нашему мнению, на современном этапе изучения публичного управления в сфере выборов в силу доминирования определенных методологических установок сложились искажения и диспропорции в выборе тем и вопросов исследования.

Можно предположить, что при изучении публичного управления в сфере выборов в зарубежной и отечественной науке формирование исследовательской повестки дня имеет существенные различия.

Данная статья является попыткой рефлексии в отношении процессов познания публичного управления в сфере избирательного процесса, которая, по нашему мнению, целесообразна для развития этого научного направления.

ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ТАК ПОЗДНО ОКАЗАЛАСЬ В ФОКУСЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ?

Государственная электоральная политика не привлекала внимания теоретической науки до относительно недавнего времени, до конца XX в. Эта ситуация тем более парадоксальна, что, в отличие от многих иных сфер объективной реальности, государственное управление в сфере выборов не существует вне человеческой деятельности и всегда было объектом человеческого познания.

В истории исследования государственной электоральной политики последовательно возникали основные формы ее познания.

Практическая деятельность была первой и до сих пор остается важнейшей формой познания государственного управления в сфере выборов; она осуществляется политиками и управленцами в значительной степени спонтанно, зачастую без предварительной исследовательской работы, по мере возникновения конкретных проблем, связанных с проведением и организацией выборов. Отдельные практические открытия и изобретения, например создание первых избирательных комиссий, появились не как воплощение идей электоральных инженеров, но оказались вынужденным результатом согласования интересов различных участников политико-управленческого процесса. Некоторые из этих изобретений не только не были реализацией предварительно подготовленных проектов, но, напротив, противоречили существующим идеям и принципам. Например, спонтанно сложившаяся в странах западной демократии децентрализованная модель управления выборами, которую сегодня можно назвать одним из признаков демократичности электорального менеджмента, в свое время очевидно противоречила принципу разделения властей. Практическая форма познания электоральной политики, которая безраздельно доминировала в прошлом, остается значимой и в наше время: до сих пор большинство новых институтов управления выборами возникают в рамках политического управления, как может показаться со стороны — как бы естественным путем, без активного участия экспертно-аналитического сообщества, которое и на современном этапе в значительной степени занято рефлексией и осмыслением уже существующих электоральных институтов.

Экспертно-аналитическая форма познания электоральной политики включает систематизацию и изучение эмпирического материала, отдельных кейсов, проектную деятельность и электоральную инженерию. Вероятно, первыми известными нам по именам электоральными инженерами были Н. де Кондорсе и Л. Сен-Жюст, разработавшие в конце XVIII в. два новых типа избирательных систем — систему ограниченного вето и систему единого непередаваемого голоса соответственно. В XIX в. в западных странах были достигнуты существенные результаты в систематизации эмпирического материала по вопросам проведения выборов, в частности, вышли первые крупные работы по истории выборов и практики электорального реформирования. Уже к началу XX в. публикационная активность по исследованию выборов была на достаточно высоком уровне, но эта работа не вышла на уровень изучения теоретических вопросов и поиска закономерностей. Исследования были ориентированы на рассмотренные события и случаи, а не феноменов и тенденций.

Показательным конкретным примером этого этапа формирования исследовательской повестки дня является отсутствие работ по исследованию джерримендеринга. Это явление, прекрасно известное с начала XIX в., тем не менее на протяжении всего этого периода так и не стало предметом специальных исследований. Первые тематические работы, посвященные этому феномену, появились относительно недавно.

Вплоть до конца XX в. научно-теоретические открытия, которые совершались в области изучения выборов, принадлежали совершенно иным научным дисциплинам, например математике. Э.Хантингтон, Дж.Хилл, М.Балински и другие ученые решали математические парадоксы и задачи, возникающие при различных методиках распределения избирательных округов и т. д.

Начало систематической работы по *научно-теоретическому изучению* управления в сфере выборов может быть связано с трудами А. Лейпархта 1980–1990-х гг. (*Choosing an Electoral System...*, 1984) и появлением таких областей знания, как электоральный менеджмент, электоральная инженерия и электоральное управление (*electoral governance*) на рубеже XX–XXI вв.

Столь поздний переход к теоретическому осмыслению управленческой деятельности человечества в сфере выборов может иметь конкретные причины. Среди них следует выделить недостаток внимания западной науки к изучению отдельных отраслей государственного управления, а также слабое распространение в этой области знания институциональной методологии и объективистской методологии вообще, преобладание субъективистских методов.

ФОРМИРОВАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

В конце XX в. в условиях появления стран «новой демократии» многие международные организации резко активизируют свою деятельность в сфере содействия выборам (ООН, ЕС, ОБСЕ и т. д.). Многочисленные миссии, рабочие группы и комиссии становятся основой для формирования международного сообщества экспертов, занимающихся изучением выборов. Для участия в этой работе, которая для многих становится постоянной и основной, привлекаются специалисты как из академической среды, так и специалисты-практики.

Возникновение и развитие международного сообщества электоральных экспертов стало одной из причин состоявшегося перехода к научному исследованию публичного управления в сфере выборов.

Весьма быстро произошло формирование крупных независимых экспертно-аналитических центров, «фабрик мысли», которые стали играть важную роль в определении тем и приоритетов в рассмотрении электоральной политики. В начале XXI в. одной из наиболее известных и влиятельных независимых площадок для работы экспертного сообщества стал Международный институт демократии и содействия выборам (*International IDEA*).

По своему кадровому составу международное сообщество электоральных экспертов представляет различные сферы профессиональной деятельности, связанной с выборами. В частности, обеспечивается взаимодействие прак-

тиков и представителей академической науки. Почти все известные академические ученые, занимающиеся выборами, в той или иной степени участвуют в экспертно-аналитической работе. *Активно совмещают* научно-теоретическую и экспертную работу, например, Эндрю Рейнолдс, Бен Рейлли, Йорген Эклит. *Эпизодически участвуют* в экспертной работе Пиппа Норрис, Тоби Джеймс, Сара Бёрч. Однако ядро сообщества электоральных экспертов составляют *практики*, не имеющие отношения к академической науке, в частности, итальянец Доменико Туккинарди, англичанин Эндрю Эллис, австралийцы Алан Уолл и Майкл Мэйли, австриец Петер Вольф и др. Большинство экспертов-практиков вышли из государственной службы; участие в исследовательских проектах позволило им перейти в статус признанных в мировом масштабе специалистов.

По сравнению с академической наукой, экспертно-аналитические работы по электоральной политике отличаются многообразием форматов. Можно выделить два основных класса публикаций: 1) отчеты по результатам работы конкретных миссий и рабочих групп; 2) исследовательские тематические работы. В последнем случае это могут быть масштабные по объему и содержанию книги, в которых систематизируется и обобщается эмпирический материал, определяются тенденции развития и перспективы изучаемых объектов. Книги такого рода являются, очевидно, наиболее влиятельными и цитируемыми публикациями в этой области знания, опережая академические издания.

Некоторые из экспертно-аналитических работ нацелены на целостное и систематизированное изучение конкретных электоральных институтов и феноменов. Так, под эгидой Программы развития ООН в 2000 г. была издана книга испанского ученого и эксперта Рафаэля Лопес-Пинтора «Органы электорального менеджмента как институты управления» (López-Pintor, 2000) — первое крупное исследование органов государственного управления в сфере избирательного процесса. Эта книга вызвала всплеск интереса к теме электоральной администрации как в экспертном сообществе, так и в академической науке. В рамках работы Венецианской комиссии Совета Европы были подготовлены экспертные доклады о дате проведения выборов (Venice Commission..., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)037.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)037.aspx)) или о заградительном барьере (Venice Commission..., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx)).

Некоторые из крупных экспертно-аналитических работ посвящены систематизации знаний в отдельных частных отраслях государственной электоральной политики. Примерами таких работ являются книги Международного института демократии и содействия выборам (International IDEA) «Дизайн электорального менеджмента» (Electoral Management Design..., 2006) и «Электоральная юстиция» (Electoral Justice..., 2010). Вышедшая под ред. Л.Хендли и Б.Грофмана книга «Делимитация избирательных округов в сравнительной перспективе» (Redistricting..., 2008) стала фундаментальным исследованием, отражающим все известные аспекты деятельности по созданию избирательных округов.

Особенностью экспертно-аналитической деятельности по изучению электоральной политики является активная роль самих экспертных организаций в определении повестки дня. В частности, в начале 2000-х годов Международ-

ный фонд избирательных систем (IFES) инициировал начало крупного проекта по изучению проблем делимитации избирательных округов (“Delimitation Equity Project”). В 2010-е годы Картеровский центр (Carter Center) организовал долгосрочный проект по изучению перспектив развития избирательных стандартов.

ФОРМИРОВАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКАДЕМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

В изучении электоральной политики сложилось особое «разделение труда» между академическим и экспертно-аналитическим сообществами. Научно-академическая и экспертно-аналитическая деятельность составляют два различных уровня исследовательской работы. У них разные исследовательские задачи, темы и применяемая методология, а также различный дискурс. Академические исследования нацелены на выявление закономерностей в контексте теоретико-методологических проблем.

Научно-теоретические публикации по вопросам публичного управления выборами отличаются исключительно неравномерным распределением внимания ученых к разным вопросам и высокой степенью изменчивости этих тематических приоритетов. Возникают «тематические волны», которые могут привести к чрезвычайному и зачастую непредсказуемому всплеску интереса к отдельным частным вопросам. Одним из парадоксальных примеров такой тематической волны стал интерес к довольно частной проблеме детерминант электоральных реформ, охвативший академическое сообщество в 2009–2011 гг.: в течение короткого периода времени появилось множество публикаций по этой теме, в том числе таких влиятельных авторов, как Ричард Кац, Пиппа Норрис, Алан Ренуик, Дэмьен Бол, Гидеон Рахат, Рейвен Хазан.

Неравномерные всплески интереса к определенным темам в научно-теоретических публикациях определяются, в отличие от экспертно-аналитических работ, не изменениями в имеющемся эмпирическом материале, а скорее имманентными причинами — изменениями в преобладающих в научном сообществе установках и приоритетах. Всплеск интереса к какой-либо теме может быть вызван конкретной научной работой. Например, вышедшая в 1999 г. статья Чарльза Боиса «Устанавливая правила игры: выбор избирательных систем в развитых демократиях» (Voix, 1999) произвела большой резонанс и вызвала волну публикаций о проблемах выбора избирательных систем в начале 2000-х годов.

В академическом сообществе можно выделить лидеров, которые неоднократно оказывали влияние на рост интереса ученых к определенным темам. В частности, Пиппа Норрис в середине 1990-х гг. дала старт в изучении «политики электоральной реформы», спустя два десятилетия вывела в центр обсуждения проблему обеспечения честных выборов (Advancing Electoral Integrity..., 2014).

Можно предположить, что для академической науки в большей степени, чем для экспертного сообщества, актуальна проблема конъюнктуры популярных и выгодных исследовательских тем.

Роль академических институций в определении исследовательской повестки дня может быть оценена как совершенно незначительная.

ЭФФЕКТИВНО ЛИ РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА МЕЖДУ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИМ И АКАДЕМИЧЕСКИМ СООБЩЕСТВОМ?

Экспертно-аналитические и академические исследования не составляют единой целостной системы знания о публичном управлении в сфере избирательного процесса, но являются взаимодополняющими.

Можно выявить следующие измерения различий экспертно-аналитического и академического познания в изучении государственной электоральной политики.

1. Исследования отдельных институтов существуют только в рамках экспертно-аналитических работ. В научно-теоретических работах изучаются не институты и не объекты, а факторы и феномены.
2. Многие из крупных экспертно-аналитических работ ориентированы на построение целостной и всесторонней картины знаний об изучаемом объекте. При этом объекты могут быть разного масштаба — от отдельного института (например, заградительный барьер при пропорциональной избирательной системе) до целой отрасли политико-управленческой деятельности (делимитация избирательных округов). Научно-теоретические работы, напротив, всегда посвящены только частным аспектам изучаемого объекта, насколько бы маломасштабным он ни был.
3. Экспертно-аналитические работы, как правило, нацелены на аккумуляцию знаний об определенном объекте, пытаются «остановить мгновение», создать относительно статичную картину знаний об объекте на данный момент. Академические работы, напротив, никогда не «закрывают вопрос», они нацелены на постоянное расширение исследовательской повестки дня, на дальнейшее развитие дискуссии, на поиск все новых аспектов изучения и новых проблем.
4. Только в рамках экспертно-аналитических работ можно найти стремление систематизировать и структурировать знания в этой предметной области в целом. В частности, «подход электорального цикла» (Electoral Cycle Approach), который выделяет основные этапы и элементы публичного управления в сфере выборов, был разработан в 2006 г. именно представителями экспертного сообщества. Научно-теоретическое знание, напротив, нацелено только на углубление специализации и фрагментации знания в данной предметной области.

Последний из пунктов позволяет сделать предположение, что только в рамках экспертно-аналитических работ создаются попытки структурировать единое тематическое поле в изучении публичного управления в сфере выборов. Исследовательская повестка дня, предлагаемая экспертным сообществом, имеет определенные объективные ориентиры, в то время как исследовательская повестка дня в деятельности академического сообщества имеет только относительные и субъективные ориентиры.

Распределение ролей между двумя уровнями познания определяет динамику развития исследовательской повестки дня. Любопытно, что и в определении перспективных тем безусловный приоритет принадлежит экспертно-аналитическому уровню познания. Можно предположить, что по мере накопления эмпирического материала о государственной электоральной политике и сохранения необходимости его систематизации будет еще больше возрастать значение экспертно-аналитических работ.

ПОЧЕМУ ВОЗНИКАЮТ «СЛЕПЫЕ ЗОНЫ» В НАУЧНОМ ИЗУЧЕНИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ?

В любой научной дисциплине присутствуют некоторые исследовательские темы или проблемы, которые удостоиваются недостаточного внимания. Основной объективной причиной возникновения таких «белых пятен» может быть недостаток эмпирического материала или отсутствие информации об объекте.

Однако в процессе изучения публичного управления в сфере выборов возникает ситуация, при которой некоторые значимые и крупные объекты, о которых имеется достаточно эмпирической информации, не попадают в фокус научно-теоретического изучения. Такие объекты словно оказываются в «слепой зоне» научных исследований. Знание об этих объектах, не получив необходимого научного осмысления и обоснования, при этом используется в практической деятельности и зачастую приобретает публичное признание.

Примером возникающих мифов является распространенное мнение, что институт избирательных комиссий способствует демократизации избирательного процесса. Предпочтительность избирательных комиссий отражена во множестве рекомендаций и в официальных документах международных организаций. Однако не было проведено никаких исследований, которые бы подтверждали положительное влияние этого института на качество избирательного процесса.

На эмпирическом уровне изучения публичного управления в сфере избирательного процесса исследовательская повестка дня является, видимо, достаточно плотной, не имеет значительных белых пятен. Практически все кейсы, от электоральных референдумов в канадских провинциях до инновационных способов формирования участковых избирательных комиссий в России, получают отражение в докладах и обзорных работах экспертного сообщества.

Но на более высоких уровнях обобщения и на уровне научно-теоретического познания наличие «слепых зон» исследовательской повестки дня очевидно. Некоторые объекты не попадают в фокус внимания ни экспертно-аналитического, ни академического сообщества.

У этой ситуации может быть несколько причин.

Изучение публичного управления в сфере избирательного процесса как научное направление имеет непродолжительную историю, и оно не знало иного состояния, кроме исключительно высокой фрагментации и специализации. Исследовательский процесс в этой области всегда состоял из слабоструктурированной совокупности локальных тем. Отдельные попытки систематизации и определения единого тематического поля в этой предметной области, напри-

мер статья Ш. Мозаффара и А. Шедлера (Mozaffar, Schedler, 2002), не помогли преодолеть эту мозаичность.

Значительную роль играют методологические установки в академических исследованиях электоральной политики, прежде всего нацеленность на изучение исключительно акторов и их действий. В научно-теоретических исследованиях в этой области никогда не применялись структурно-функциональный, институциональный и иные объективистские подходы. Электоральные институты сами по себе, как *объекты*, а не как *объясняющие переменные* (explanans) действий акторов, рассматриваются не в научно-теоретических исследованиях, а только на уровне экспертно-аналитических работ. Таким образом, из исследовательской повестки дня выпадает значительный блок задач, связанных с полноценным изучением электоральных институтов. В частности, отсутствуют работы по изучению отдельных видов избирательных органов, даже наиболее распространенного их вида — избирательных комиссий.

ЮРИДИЧЕСКИЙ УКЛОН В РОССИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

На исследовательскую повестку дня в изучении организации выборов в России влияет то обстоятельство, что эти вопросы рассматриваются преимущественно в рамках юридической науки.

В зарубежной науке даже избирательное право зачастую изучается в контексте политологического анализа, например, работы С. Роккана (Rokkan, 1970), А. Лейпхарта (Electoral Laws... 1986), К. Бенуа (Benoit, 2007). В России мы видим преобладание противоположной тенденции — толкование электоральной политики как «особой разновидности правовой политики» государства (Шахназарян, 2012). Львиная доля российских публикаций, в которых рассматриваются избирательные системы и избирательные комиссии, относятся к юридическим дисциплинам. В системе eLibrary 73 % российских научных публикаций об избирательных комиссиях относятся к разделу «Государство и право. Юридические науки».

Юридический уклон в рассмотрении вопросов организации выборов характерен не только для научного сообщества в России, но и для практиков. ЦИК РФ и другие избирательные комиссии проводят мероприятия и публикуют работы, которые рассматривают вопросы развития выборов в России исключительно в контексте проблематики избирательного права. Этот подход разделяется и лидерами независимого экспертного сообщества. Созданная в России в 2016 г. общественная экспертная организация, ориентированная на рассмотрение вопросов оптимизации избирательной системы России, получила характерное название «Экспертный форум “Законы о выборах — для избирателя”».

Юридический уклон в научном рассмотрении вопросов организации выборов в России имеет очевидные последствия. Из-за иной дисциплинарной принадлежности в большинстве российских научных работ не используется значительный теоретический и особенно методологический опыт, накопленный в зарубеж-

ной науке. Специфическим образом распределяются приоритеты в российской исследовательской повестке дня: выпадает блок вопросов, связанных с проблематикой политического управления и электорального менеджмента.

Российские юридические публикации по электоральной политике, как правило, ограничены только отечественным материалом и, как следствие, не претендуют на решение общетеоретических задач.

НАУЧНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА В РОССИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

На постановку тем в российских научных исследованиях публичного управления в сфере выборов влияют следующие факторы.

Низкая степень вовлеченности многих российских исследователей в мировой научный дискурс. Возникает нетипичная для глобализирующегося мира ситуация разделения на «мировую» и «отечественную» науку. Многие российские авторы развивают темы, присутствующие в русскоязычной научной литературе и не ориентированы на решение новейших задач, рассматриваемых в зарубежной науке. В условиях прогрессирующего в масштабах мировой науки разделения научного труда и растущей специализации модель, ориентированная на развитие «национальной науки», может оказаться неконкурентоспособной. Многие авторы, работающие в этой парадигме, отстранены от тем, находящихся в авангарде развития данной предметной области, при этом их собственные научные результаты не оказывают достаточного влияния на мировое научное сообщество. Прямое участие некоторых российских авторов в решении теоретических задач, считающихся актуальными в масштабах мировой науки, например Г. В. Голосова (Golosov, 2017) и М. А. Завадской (Electoral Integrity..., 2017), нетипично для российской ситуации.

Низкая степень разделения научного труда, прежде всего — отсутствие ярко выраженного профессионального разделения между академической наукой и экспертно-аналитической работой. Многие ведущие ученые одновременно играют ключевую роль в обработке и систематизации эмпирического материала (Любарев, Кынев, Максимов, 2015).

Слабая специализация научных исследований и малочисленность российского научно-экспертного сообщества, вовлеченного в изучение государственной электоральной политики. Как следствие, в русскоязычной научной литературе неизбежно отсутствуют многие темы, активно изучаемые за рубежом, а именно темы наиболее специальные и частные.

Преимущественное рассмотрение управления в сфере избирательного процесса в контексте государственного управления. В зарубежной науке присутствует контекст *публичного управления*, и в качестве его субъектов рассматриваются, помимо государственных органов, также общественные организации, политические партии и т. д. В России изначально возникло, а затем и закрепилось понятие «электоральная политика государства» (Соловьев, 2004; Гельман, 2005), и в качестве его субъектов рассматриваются почти исключительно правящие элиты.

Повышенный интерес к изучению национальных особенностей государственной электоральной политики, электоральной политики России. В зарубежных исследованиях отсутствует подобная нацеленность на рассмотрение специфики управления выборами в отдельных странах.

Потенциальным преимуществом российской ситуации является определенная свобода от методологических установок, детерминирующих постановку исследовательских задач на Западе. В западных исследованиях доминируют происходящие от традиций позитивизма субъективистские подходы, нацеленные на рассмотрение только эмпирически фиксируемых предметов; таким образом, степень эмпирических обобщений и степень теоретизации находятся на достаточно низком уровне. В отечественной научной традиции преобладают традиции объективистских подходов к научному изучению социальной реальности, стремление к целостному рассмотрению крупных объектов и сфер. В частности, возникают перспективы изучения крупных институтов. Именно этим руководствовались участники научного проекта «Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления», в рамках которого были представлены первые исследования отдельных крупных электоральных институтов, таких как комиссии по делимитации избирательных округов (Гришин, 2018), электоральные суды и трибуналы и т. д. Таким образом, у российской науки есть явные перспективы в развитии и расширении исследовательской повестки дня в данной предметной области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ситуация с формированием исследовательской повестки дня в изучении государственной политики и управления в сфере выборов подчеркивает, что данная область знания находится на раннем этапе формирования. Объект изучения чрезвычайно поздно оказался в фокусе научных исследований, но и на современном этапе очевидно, что многие его аспекты не являются предметом научного изучения.

Наиболее значительные пробелы в современной исследовательской повестке дня связаны с недостатком внимания к изучению институтов. Объекты и темы, соответствующие высокому уровню обобщения и выходящие за рамки эмпирически фиксируемых данных, выпадают из поля внимания.

Необычен бесспорный приоритет экспертно-аналитического сообщества в постановке исследовательских тем. Академическое сообщество оказывается под его влиянием даже в использовании концептуальных оснований рассмотрения этой сферы объективной реальности, а именно в использовании разработанной экспертным сообществом модели «электорального цикла». Сохраняющееся отставание академического сообщества в развитии теоретических вопросов в данной области знания является одним из факторов сегодняшнего состояния исследовательской повестки дня.

Литература

Гельман В. Я. Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? // Политическая наука. 2005. № 2. С. 8–25.

Гришин Н. В. Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 100–114.

Любарев А. Е., Кынев А. В., Максимов А. Н. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М: Либеральная миссия, 2015. 372 с.

Соловьев А. И. Электоральная политика современного российского государства // Государственное управление: Электронный вестник, 2004. № 3. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2004/vipusk_3_mai_2004_g./solovjev.pdf (дата обращения: 01.12.2018)

Шахназарян Т. Г. Электоральная политика как особая разновидность правовой политики в современной России: общетеоретический аспект: автореф. ... дис. канд юридич. наук. Казань: Казанский федеральный университет, 2012. 30 с.

Advancing Electoral Integrity / ed. by P. Norris, R. W. Frank and F. Martinez I Coma. New York: Oxford University Press, 2014. 320 p.

Benoit K. Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions / Annual Review of Political Science. 2007. Vol. 10. P. 363–390.

Boix C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies // American Political Science Review. 1999. Vol. 93, N 3. P. 609–624.

Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives / ed. by A. Lijphart, B. Grofman. New York: Praeger, 1984. 273 p.

Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies / ed. by H. A. Garnett, M. Zavadskaia. London: Routledge, 2017. 150 p.

Electoral Justice: The International IDEA Handbook / ed. by A. Ayoub, A. Ellis. Stockholm: International IDEA, 2010. 246 p.

Electoral Laws and Their Political Consequences / ed. by B. Grofman, A. Lijphart. New York: Agathon Press, 1986. 352 p.

Electoral Management Design: The International IDEA Handbook / ed. by A. Wall, et al. Stockholm: International IDEA, 2006. 480 p.

Golosov G. V. Party systems, electoral systems, and legislative fragmentation: a cross-national empirical study // Party Politics. 2017. Vol. 23, N 5. P. 487–497.

López-Pintor R. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. New York: UNDP, 2000. 151 p.

Mozaffar S., Schedler A. The comparative study of electoral governance: Introduction // International Political Science Review. 2002. Vol. 23, N 1. P. 5–27.

Redistricting in Comparative Perspective / ed. by L. Handley, B. Grofman Oxford: Oxford University Press, 2008. 348 p.

Rokkan S. Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development. Oslo: Universitetsforlaget, 1970. 470 p.

Venice Commission. Comparative report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament. Strasbourg, 2008. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx). (accessed: 01.12.2018).

Venice Commission. Report on choosing the date of an election. Strasbourg, 2007. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)037.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)037.aspx) (accessed: 01.12.2018).

Гришин Николай Владимирович — д-р полит. наук, проф.; nvgrishin@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 5 декабря 2018 г.;

рекомендована в печать: 7 февраля 2019 г.

Для цитирования: Гришин Н. В. Изучение государственной электоральной политики: как формируется исследовательская повестка дня // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2019. Т. 15, № 2. С. 261–274. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.207>

STUDYING THE ELECTORAL GOVERNANCE: A RESEARCH AGENDA

Nikolai V. Grishin

Astrakhan State University,
20a, ul. Tatishcheva, 414056, Astrakhan, Russia; nvgrishin@mail.ru

The article discusses the features of the formation and current state of the research agenda in the study of public policy and management in the field of the electoral process. The differences in the choice of research topics between the expert-analytical and academic communities are revealed. The theoretical study of the state electoral policy begins only at the end of the 20th century; in determining the themes and even the conceptual guidelines in this subject area, the priority belongs to the expert-analytical community. Leading international think tanks have a significant influence on the formation of a research agenda in the study of electoral governance. The effectiveness of the existing division of labor between the expert and academic communities in the study of electoral governance can be revised. The dominance of rational choice theory and other subjectivist approaches in theoretical studies restricts the research agenda. The exceeding specialization and fragmentation of this subject area cause a lack of coordination in defining and structuring the problem-thematic field. Large institutions and objects of electoral governance are studied only within the framework of expert-analytical works and do not become the subject of the necessary theoretical studies. Methodological possibilities of new institutionalism are practically not used in setting the directions and questions of research in this field. In Russian science, in defining research topics in the consideration of state electoral policy, the predominant attribution of this field of knowledge to jurisprudence and the weak degree of inclusion of domestic authors in the global scientific discourse are of the greatest importance.

Keywords: electoral governance, electoral policy, elections, electoral management, think tanks, research agenda.

References

- Advancing Electoral Integrity. Ed. by P. Norris, R.W. Frank and F. Martinez I Coma. New York, Oxford University Press, 2014. 320 p.
- Benoit K. Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 2007, vol. 10, pp. 363–390.
- Boix C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 1999, vol. 93, no. 3, pp. 609–624.
- Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Ed. by A. Lijphart, B. Grofman. New York, Praeger, 1984. 273 p.
- Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies*. Ed. by H. A. Garnett, M. Zavadskaya. London, Routledge, 2017. 150 p.
- Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Ed. by A. Ayoub, A. Ellis. Stockholm, International IDEA, 2010. 246 p.
- Electoral Laws and Their Political Consequences*. Ed. by B. Grofman, A. Lijphart. New York, Agathon Press, 1986. 352 p.
- Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Ed. by A. Wall, et al. Stockholm, International IDEA, 2006. 480 p.
- Gel'man V. Ia. Evoliutsiia elektoral'noi politiki v Rossii: na puti k nedemokraticeskoi konsolidatsii? [Evolution of Electoral Policy in Russia: Towards Non-democratic Consolidation?]. *Politicheskaja nauka*, 2005, no. 2, pp. 8–25. (In Russian)
- Grishin N. V. Komissii po delimitatsii izbiratel'nykh okrugov: stanovlenie i perspektivy politicheskogo instituta [The Phenomenon of Constituency Boundaries Commissions: Development and Prospects]. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2018, no. 4, pp. 100–114. (In Russian)
- Golosoov G. V. Party systems, electoral systems, and legislative fragmentation: a cross-national empirical study. *Party Politics*, 2017, vol. 23, no. 5, pp. 487–497.

Liubarev A. E., Kynev A. V., Maksimov A. N. *Regional'nye i mestnye vybory 2014 goda v Rossii v usloviakh novykh ogranichenii konkurentsii* [Regional and local elections of 2014 in Russia in the face of new restrictions on competition]. Moscow, Liberal'naia missiia Publ., 2015. 372 p. (In Russian)

López-Pintor R. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York, UNDP, 2000. 151 p.

Mozaffar S., Schedler A. The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, no. 1, pp. 5–27.

Redistricting in Comparative Perspective. Ed. by L. Handley, B. Grofman. Oxford, Oxford University Press, 2008. 348 p.

Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo, Universitetsforlaget, 1970. 470 p.

Solov'ev A. I. Elektoral'naia politika sovremennogo rossiiskogo gosudarstva [Electoral Policy of the Modern Russian State]. *Gosudarstvennoe upravlenie: Elektronnyi vestnik*, 2004, no. 3. Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2004/vipusk_3._mai_2004_g./solovjev.pdf (accessed: 01.12.2018). (In Russian)

Shakhnazarian T. G. *Elektoral'naia politika kak osobaia raznovidnost' pravovoi politiki v sovremennoi Rossii: obshcheteoreticheskii aspekt* [Electoral policy as a special kind of legal policy in modern Russia: a general theoretical aspect]. Abstract of Thesis. Kazan', Kazanskii federal'nyi universitet Publ., 2012. 30 p. (In Russian)

Venice Commission. *Comparative on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to parliament, Strasbourg, 2008*. Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx). (accessed: 01.12.2018).

Venice Commission. *Report on choosing the date of an election, Strasbourg, 2007*. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)037.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)037.aspx) (accessed: 01.12.2018).

Received: December 5, 2018

Accepted: February 7, 2019

For citation: Grishin N. V. Studying the Electoral Governance: a Research Agenda. *Political Expertise: POLITEX*, 2019, vol. 15, no. 2, pp. 261–274. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.207> (In Russian)