

УДК 34**Конституционные модели управления выборами в федеративных государствах: опыт Азии****Клюева Анастасия Александровна**

Студент,

Всероссийский государственный университет юстиции,
117638, Российская Федерация, Москва, ул. Азовская, 2к1;
e-mail: klueva-anastasya@mail.ru**Аннотация**

Влияние федерализма или отношений между центром и регионом на избирательную модель остается важным вопросом, ответ на который в конкретной конституции отражает потенциально конкурирующие взгляды на демократию. «Управление выборами» относится к «более широкому набору действий, который создает и поддерживает широкую институциональную структуру, в которой происходит голосование и избирательная конкуренция». Как обеспечить потенциал избирательного совета и свободу от вмешательства со стороны политических субъектов, является актуальным вопросом, учитывая доказательства того, что независимое и беспристрастное управление выборами способствует честности выборов и устойчивости демократии. По сравнению с унитарными государствами, федерации сталкиваются с дополнительной дилеммой: как распределить полномочия по управлению выборами в системе с множеством элементов управления на двух уровнях (федеральном и региональном). В статье анализируется конституционная политика управления выборами в федеративных государствах Азии. Автор связывает федерализм с конституционализмом и демократией, как взаимосвязанными элементами при определении избирательной модели. По сравнению с унитарными государствами, федерации сталкиваются с дополнительной дилеммой: как распределить полномочия по управлению выборами между несколькими уровнями власти. Перед федеральными демократическими государствами стоит вопрос выбора между определением центра управления выборами и избирательным процессом.

Для цитирования в научных исследованиях

Клюева А.А. Конституционные модели управления выборами в федеративных государствах: опыт Азии // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 6А. С. 69-74.

Ключевые слова

Избирательная комиссия, федерализм, выборы, управление выборами, конституционализм, демократия, децентрализация, разделение властей.

Введение

Влияние федерализма или отношений между центром и регионом на избирательную модель остается важным вопросом, ответ на который в конкретной конституции отражает потенциально конкурирующие взгляды на демократию. «Управление выборами» относится к «более широкому набору действий, который создает и поддерживает широкую институциональную структуру, в которой происходит голосование и избирательная конкуренция». Основным институтом управления выборами в большинстве демократических стран является орган управления выборами или избирательная комиссия. Органы избирательной комиссии (далее – ОИК) действуют совместно с тремя традиционными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – но, как правило, обладают полномочиями по проведению выборов. ОИК бывают разных форм и размеров, в том числе в виде независимых избирательных комиссий или избирательных судов, выполняющих как судебные, так и административные функции. Как обеспечить потенциал избирательного совета и свободу от вмешательства со стороны политических субъектов, является актуальным вопросом, учитывая доказательства того, что независимое и беспристрастное управление выборами способствует честности выборов и устойчивости демократии.

По сравнению с унитарными государствами, федерации сталкиваются с дополнительной дилеммой: как распределить полномочия по управлению выборами в системе с множеством элементов управления на двух уровнях (федеральном и региональном).

Основная часть

Федерализм обычно сочетает в себе совместное управление на уровне центрального правительства по некоторым вопросам и самоуправление в составных частях федерации по другим. Федерализм как юридическое явление тесно связано с конституционализмом и демократией. Для государств федеративного типа устройства вопрос определения модели управления выборами стоит особо остро. В федеральных системах выбор, стоящий перед многими новыми демократиями или разработчиками конституции, заключается в том, создавать ли единую национальную избирательную комиссию с полномочиями проводить национальные и региональные выборы или создавать комиссии штатов/субъектов с полномочиями в составных единицах федерации и существовать рядом с национальной комиссией. Этот последовательный выбор затрагивает суть отношений между федерализмом и конституционной демократией. То, как конституции федераций подходят к построению избирательного управления, отражает основную дилемму о том, какая централизованная или децентрализованная власть предпочтительнее. Наиболее интересен опыт построения избирательной модели в федеративных странах Азии, в которых доминировала унитарная модель.

Конституции Индии, Пакистана, Непала и Малайзии наделяют их национальные комиссии полномочиями наблюдать за выборами штатов/регионов. Избирательная комиссия Индии – это национальная комиссия, базирующаяся в столице, но обладающая юрисдикцией, установленной в статье 324 (1) Конституции, в отношении выборов в парламент, а также законодательные собрания штатов, среди прочего¹. Это парадигматический случай унитарного подхода.

¹ Статья 324(1) Конституции Индии гласит: «Наблюдение, руководство и контроль за подготовкой списков избирателей и проведением всех выборов в парламент и законодательный орган каждого штата, а также выборов на должности президента и вице-президента, занимаемые в соответствии с настоящей Конституцией, должны принадлежать Комиссии».

В большой стране даже унитарное управление выборами через национальную комиссию на практике будет иметь некоторую децентрализацию. Например, Избирательная комиссия Индии назначает руководителей избирательных комиссий для каждого субъекта федерации. Централизованный контроль осуществляется посредством процесса назначения и финансирования. Региональные должностные лица назначаются Избирательной комиссией Индии и подотчетны ему. Комиссия также определяет бюджет выборов в законодательные органы штата, и штат обязан нести расходы. Таким образом, в некоторых случаях децентрализация является практическим элементом унитарной модели, но конечная юридическая власть принадлежит национальному избирательному органу.

Унитарное видение единой национальной комиссии, полномочия которой пересекают федеральную юрисдикцию и юрисдикцию штатов, отвергает значимость субсидиарности в управлении выборами. Согласно принципу субсидиарности, управление тем или иным предметом должно осуществляться правительством, наиболее близким к народу. Например, наделение региона юрисдикцией в сфере образования позволяет осуществлять самоуправление в вопросах, которые являются ключевыми для культурного выживания языковых меньшинств. Он признает, что существуют обоснованно разные подходы к организации системы образования, подготовке и регулированию учителей, а также содержанию занятий в классе. С точки зрения унитарного видения, которое победило в Индии, Непале, Малайзии и Пакистане, управление выборами – это совсем другое явление, требующее единообразия, даже для выборов на региональном уровне. Самая радикальная версия этого подхода наблюдается в Непале, где множество центральных подотчетных учреждений, помимо избирательной комиссии, имеют полномочия в пределах национальной и региональной юрисдикции.

Аргументы в пользу централизованного управления выборами включают озабоченность по поводу возможностей и компетентности [Черных, 2014, 94]. Национальный орган, абстрактно, может с большей вероятностью провести масштабную логистическую операцию, которой являются выборы, особенно если он лучше финансируется, чем местные учреждения, и имеет больше возможностей привлечь экспертный персонал. Единая национальная комиссия также усиливает власть тех, кто находится в центре и обладает полномочиями назначать членов комиссии, даже если по закону члены комиссии обязаны вести себя беспристрастно после вступления в должность.

Постколониальные или переходные моменты могут также включать всеобъемлющий акцент на государственном строительстве. Как пишут Розалинда Диксон и Том Гинзбург об Азии, «все страны региона в той или иной степени разделяют идею о том, что строительство конституционного государства было частью проекта модернизации» [Dixon, Ginsburg, 2014]. Национальные избирательные комиссии, обладающие широкими полномочиями даже на субнациональных выборах, можно рассматривать как часть состава центральных институтов, которые устанавливают и формируют новую страну или конституционный порядок, наряду с судами, законодательными органами и другими ключевыми органами.

Выбор унитарной модели управления выборами, по нашему мнению, может приводить к некоторому ущемлению прав электората. Унитарное управление выборами подразумевает, что законы будут интерпретироваться и применяться последовательно на всей территории страны, что перекликается с идеей политического равенства, лежащей в основе права голоса. Если упор делается на универсальность, последовательность в управлении преобладает над инновациями

и разнообразием политических мер. Издержки заключаются в том, что, вероятно, будет меньше местных знаний и меньше возможностей для возникновения различных политических и правовых культур вокруг проведения выборов. Разработчики конституций Азии были готовы взять на себя эти расходы, учитывая успех унитарной модели в борьбе с разработчиками конституций.

Унитарный, а не децентрализованный подход к управлению выборами предполагает, что дискриминационная тактика, наносящая ущерб политическим правам, с большей вероятностью будет иметь место в субнациональных, региональных или местных юрисдикциях, а не в национальной, при прочих равных условиях. Такая оценка, очевидно, является контекстуальной и зависит от множества факторов, специфичных для конкретной страны. Учитывая неизбежный плюрализм в федерации, риск модели разделения властей для управления выборами заключается в том, что местные элиты или субнациональное политическое большинство будут притеснять меньшинства в пределах этих юрисдикций, а избирательная комиссия штата либо не сможет предотвратить, либо, что еще хуже, будет охотно способствовать это. Самая сильная форма утверждения заключается в том, что в целом не только дискриминация, но даже насилие более распространено в субнациональных юрисдикциях и, что это понимание можно распространить на нарушения права голоса и насилие на выборах. Страх перед дискриминационным местным политическим большинством противоречит аргументам, выдвинутым ранними учеными, в частности, К.К. Уиром, который тесно связывал федерализм с многочисленными демократическими сферами, и Джеймс Мэдисон, который считал, что «расширенная республика» лучше подходит для уважения прав. Даже если существует такой же риск злоупотребления властью в национальной и субнациональной сферах, в юрисдикциях, удаленных от центра, может быть меньше внимания со стороны средств массовой информации, научных кругов или гражданского общества [Gerken, 2009, 158].

Заключение

Конституционная конструкция избирательного управления неизбежно направлена на уменьшение риска партийного захвата политическим большинством. Федерализм является осложняющим фактором. Особая дилемма конституционного устройства избирательного управления в федерациях проистекает из неопределенности относительно того, какое политическое большинство является большим другом или врагом свободных и справедливых выборов. Унитарная модель проведения выборов наделяет национальный, независимый институт полномочиями по контролю злоупотреблений со стороны местного политического большинства. Если мы согласимся с авторами законопроекта модели выборов в Индии о том, что местная дискриминация является определяющей проблемой, логичным завершением станет создание единой национальной комиссии [Choudhry, 2014]. Однако объединение полномочий на федеральных выборах и выборах на уровне регионов в руках единого центрального учреждения усугубляет возможный ущерб, причиненный захватом избирательной комиссии. Захват государственной комиссии может принести вред, но это далеко не уровень партизанского вмешательства в национальную. Разделение полномочий и децентрализация избирательного управления создают множество уязвимых комиссий, которые рискуют быть захваченными местным большинством. Централизация создает меньше точек давления в системе, но увеличивает возможный вред от захвата института избирательной администрации.

Библиография

1. Индия (Республика). Конституция (1950). Конституция Индии. М., 1956. 467 с.
2. Черных С. Повышение честности выборов. Издательство Оксфордского университета, 2014. С. 94.
3. Choudhry S. Classical and post-conflict federalism: Implications for Asian // Comparative Constitutional Law in Asia. Edward Elgar Publishing, 2014. P. 163-164.
4. Dixon R., Ginsburg T. Comparative Constitutional Law in Asia. Edward Elgar, 2014. 358 p.
5. Gerken H. The Democracy Index: Why Our Election System Is Failing and How to Fix It. Princeton University Press, 2009. P. 158.
6. Kumar S. ELECTION COMMISSION OF INDIA //The Working of the Indian Constitution. – 2024.
7. Imran M. et al. The Role of Election and Election Commission of Pakistan in the Development of Democracy in Pakistan //Islamabad Law Review. – 2023. – Т. 7. – №. 2. – С. 141-155.
8. Sanjaya I. G. A. S., Sasmita G. M. A., Arsa D. M. S. Information technology risk management using ISO 31000 based on issaf framework penetration testing (Case study: Election commission of x city) //International Journal of Computer Network and Information Security. – 2020. – Т. 14. – №. 4. – С. 30.
9. Firdaus D., Hikmat M. M., Mardiansyah Y. Implementation of Institutional Da'wah Values in the Political Communication Process at the Bandung City General Election Commission //Ilmu Dakwah: Academic Journal for Homiletic Studies. – 2023. – Т. 17. – №. 2. – С. 465-498.
10. Ajang J. et al. Election Related Conflicts in Nigeria: The Role of Independent National Electoral Commission (INEC) //Tamaddun Life. – 2022. – Т. 21. – №. 1.

Constitutional Models of Electoral Management in Federal States: The Asian Experience

Anastasiya A. Klyueva

Student,

All-Russian State University of Justice,

117638, b.1, 2, Azovskaya str., Moscow, Russian Federation;

e-mail: klyueva-anastasya@mail.ru

Abstract

The impact of federalism or central-regional relations on the electoral model remains an important question, the answer to which in a given constitution reflects potentially competing visions of democracy. “Electoral management” refers to “the broader set of activities that creates and maintains the broad institutional framework within which voting and electoral competition take place.” How to ensure that the electoral board is capable of exercising its power and is free from interference by political actors is a pressing question, given the evidence that independent and impartial electoral management contributes to the integrity of elections and the sustainability of democracy. Compared with unitary states, federations face an additional dilemma: how to distribute electoral management powers in a system with multiple elements of government at two levels (federal and regional). This article analyzes the constitutional politics of electoral management in federal states in Asia. The author of the paper links federalism with constitutionalism and democracy as interrelated elements in determining the electoral model. Compared with unitary states, federations face an additional dilemma: how to distribute electoral management powers among multiple levels of government. Federal democratic states are faced with the choice between determining the centre of electoral management and the electoral process.

For citation

Klyueva A.A. (2024) Konstitutsionnye modeli upravleniya vyborami v federativnykh gosudarstvakh: opyt Azii [Constitutional Models of Electoral Management in Federal States: The Asian Experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (6A), pp. 69-74.

Keywords

Election commission, federalism, elections, election management, constitutionalism, democracy, decentralization, separation of powers.

References

1. Chernykh S. (2014) *Povyshenie chestnosti vyborov* [Improving the Integrity of Elections]. Oxford University Press.
2. Choudhry S. (2014) Classical and post-conflict federalism: Implications for Asia. In: *Comparative Constitutional Law in Asia*. Edward Elgar Publishing.
3. Dixon R., Ginsburg T. (2014) *Comparative Constitutional Law in Asia*. Edward Elgar.
4. Gerken H. (2009) *The Democracy Index: Why Our Election System Is Failing and How to Fix It*. Princeton University Press.
5. (1956) *Indiya (Respublika). Konstitutsiya (1950). Konstitutsiya Indii* [India (Republic). Constitution (1950). Constitution of India]. Moscow.
6. Kumar, S. (2024). ELECTION COMMISSION OF INDIA. *The Working of the Indian Constitution*.
7. Imran, M., Ahmed, F., Majeed, T., & Azam, M. (2023). The Role of Election and Election Commission of Pakistan in the Development of Democracy in Pakistan. *Islamabad Law Review*, 7(2), 141-155.
8. Sanjaya, I. G. A. S., Sasmita, G. M. A., & Arsa, D. M. S. (2020). Information technology risk management using ISO 31000 based on issaf framework penetration testing (Case study: Election commission of x city). *International Journal of Computer Network and Information Security*, 14(4), 30.
9. Firdaus, D., Hikmat, M. M., & Mardiansyah, Y. (2023). Implementation of Institutional Da'wah Values in the Political Communication Process at the Bandung City General Election Commission. *Ilmu Dakwah: Academic Journal for Homiletic Studies*, 17(2), 465-498.
10. Ajang, J., & Obem, K. E. (2022). Election Related Conflicts in Nigeria: The Role of Independent National Electoral Commission (INEC). *Tamaddun Life*, 21(1).