

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ГОСУДАРСТВАХ СОДРУЖЕСТВА



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И СОБЛЮДЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

С. Л. Ткаченко

МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ: НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ



Санкт-Петербург
2015

УДК 324
ББК 66
Т48

Рецензенты: д-р полит. наук Н. В. Еремина (С.-Петербург. гос. ун-т), д-р ист. наук, проф. Р. В. Костюк (С.-Петербург. гос. ун-т)

Т48 Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб. : Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2015. – 200 с.

ISBN 978-5-86857-060-5

В настоящем издании рассматриваются проблемы международного наблюдения электоральных процедур и ход научной дискуссии о демократизации политических институтов в государствах, возникших на пространстве бывшего СССР. Автор характеризует возникшую в рамках ОБСЕ модель мониторинга развития демократических институтов как переживающую острый кризис. Отмечено, что деятельность по мониторингу развития демократии, включая электоральный мониторинг, должна базироваться на уважении государственного суверенитета и правилах дипломатического общения в быстро меняющейся внешней среде; к деятельности в данной сфере следует активнее привлекать экспертное сообщество, а также широкий круг негосударственных акторов.

Издание рассчитано на парламентариев, политологов, международников, юристов, сотрудников неправительственных организаций и широкий круг читателей, интересующихся проблематикой международного мониторинга электоральных процедур и становления демократических институтов в государствах – участниках СНГ.

Выраженное в настоящем издании мнение автора может не совпадать с официальной позицией Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Оглавление

Список сокращений	4
Введение	5
Глава 1: Политическое значение выборов и наблюдения за ними	28
Глава 2: Мониторинг выборов/референдумов и его демократизация	72
Глава 3: Что влияет на оценки наблюдателей? Объективные критерии и экспертные оценки	97
Глава 4: Обратная реакция: меняют ли политики электоральную тактику, чтобы избежать критики наблюдателей?	122
Заключение: <i>Quis custodiet ipsos custodes?</i> (Кто будет охранять охранников?)	144
Приложения	153
Библиография	189

Список сокращений

БДИПЧ ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ
БРИКС	Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка
ВЛКСМ	Всесоюзный Ленинский коммунистический союз молодежи
ВС СССР	Верховный совет СССР
ВЦИОМ	Всероссийский центр изучения общественного мнения
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
КПСС	Коммунистическая партия Советского Союза
МПА СНГ	Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ
МИМРД	Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан
МПА СНГ	государств – участников МПА СНГ
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ОИС	Организация Исламского Сотрудничества
ООН	Организация объединенных наций
ПА НАТО	Парламентская Ассамблея НАТО
ПА ОБСЕ	Парламентская ассамблея ОБСЕ
ПАСЕ	Парламентская Ассамблея Совета Европы
ПАЧЭС	Парламентская Ассамблея Черноморского Экономического Сотрудничества
ПР ООН	Программа развития ООН (United Nations Development Program)
СГБМ	Совет государств Балтийского моря
СБ ООН	Совет безопасности ООН
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СЕ	Совет Европы
СНГ	Содружество Независимых Государств
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества
ANFREL	Asian Network for Free Elections (Азиатская сеть свободных выборов)
CIS-EMO	Commonwealth of the Independent States – Election Monitoring Organization (Международная организация по наблюдению за выборами)
EPPF	The Elections and Political Processes Fund (Фонд выборов и политических процессов)
IFES	International Foundation for Electoral Systems (Международный фонд избирательных систем)
USAID	United States Agency for International Development (Агентство США по международному развитию)

Введение

Резюме

Международное наблюдение за электоральными процедурами, а также дискуссии о демократизации и формах наблюдения за ней в 1990-е гг. пережили период бурного расцвета. С середины первого десятилетия XXI века они столкнулись с трудностями, вызванными глобальными процессами в мировой политике и экономике. Попытки США и их союзников разработать универсальные стандарты демократии и возглавить деятельность по их наследию/мониторингу дали противоречивые результаты. Вашингтону не удалось скрыть свою истинную цель — использовать мониторинг демократизации для вмешательства во внутренние дела новых независимых государств.

Международное наблюдение развития демократии и соблюдения норм свободных и справедливых выборов стоит перед трудной задачей отказа от утвердившейся практики, предусматривавшей вмешательство во внутренние дела суверенных государств. Исходной точкой нашего исследования является убеждение: международное наблюдение не должно превращаться в структуру с наднациональной властью, диктующую суверенным государствам правила управления. Деятельность по мониторингу развития демократии, включая электоральный мониторинг, должна соответствовать стандартам «Дипломатии 2.0», т. е. уважать государственный суверенитет, учитывать правила дипломатического общения в быстро меняющейся внешней среде, полагаться на убеждение, а не принуждение, привлекать к этой работе широкий круг негосударственных акторов. Если мировое сообщество откажется от использования международного наблюдения в качестве «разящего меча» и перейдет к наблюдению как средству развития диалога суверенных государств по вопросу о демократизации системы правления, то у него появится будущее. В противном случае сохранение практики вмешательства наблюдателей во внутренние дела суверенных государств уже в ближайшем будущем приведет к демонтажу существующей системы. Если это

произойдет, мировое сообщество потеряет уникальный инструмент сотрудничества, каким призвана стать быстро развивающаяся в последние десятилетия система международного мониторинга демократизации и выборов.

Преодоление кризиса международного наблюдения за выборами возможно, если при мониторинге будет приниматься во внимание историческая самобытность каждого государства, стремление граждан к свободе, учету их мнения в государственных делах, требование к структурам власти быть эффективными и защищать национальные интересы.

Актуальность исследования

Международное наблюдение за выборами, как и более масштабное по своему охвату наблюдение за развитием демократии, в 1990-е гг. пережили период экспансии своих форм и методов. С середины первого десятилетия XXI века их дальнейшая экспансия столкнулась с трудностями, вызванными более глобальными процессами в мировой политике и экономике. Настоятельная задача сегодня — пересмотреть миссию международного наблюдения, лишить эту деятельность конфронтационного потенциала. Попытка США разработать глобальные стандарты демократии и возглавить деятельность по их насаждению/мониторингу принесла крайне противоречивые результаты. Главная причина этого — стремление Вашингтона использовать искреннее стремление народов к демократии для вмешательства во внутренние дела государств, находящихся на переходной стадии от авторитарной системы правления к новой модели государственного управления. Эта модель должна учитывать их историческую самобытность, но при этом она также призвана соответствовать стремлению граждан к свободе, учету их мнения в государственных делах, требованию к структурам власти быть эффективными, защищать национальные интересы.

Приступая к исследованию, мы исходим из убеждения, что главной чертой будущей модели взаимоотношений государств в рамках процесса демократизации должно быть соответствие международного наблюдения стандартам и практике «Дипло-

матии 2.0». Т.е. сотрудничество должно исходить из признания суверенного равенства государств, полагаться на действующие правила дипломатического общения между странами в быстро меняющейся внешней среде. Сегодня сотрудничество государств – участников СНГ в данной области затрагивает такие далекие от традиционной дипломатии отрасли, как парламентская дипломатия, дипломатия международных организаций, дипломатия неправительственных организаций, дипломатия регионов. Мировому сообществу уже сейчас следует отказаться от восприятия международного наблюдения как «разящего меча», используемого в качестве орудия конфликта в межгосударственных отношениях. Ему нужно перейти к наблюдению как средству развития международного диалога суверенных государств по вопросу о демократизации системы правления и стандартизации подходов к организации и проведению выборов. Если это произойдет, то институт международного наблюдения выборов и развития демократии переживет нынешний кризис, у него появится будущее. В противном случае сохранение практики вмешательства США и контролируемых ими международных структур во внутренние дела государств в рамках международного наблюдения за электоральными процессами уже в ближайшем будущем приведет к демонтажу существующей сегодня системы. Если это произойдет, мировое сообщество потеряет уникальный инструмент сотрудничества в области разработки общих подходов к формированию и функционированию структур управления государством, каким призвана стать в будущем глобальная система мониторинга развития демократии и наблюдения за электоральными процессами.

Идея превращения международного мониторинга выборов в один из главных инструментов распространения демократии в мире не случайно совпала с появлением в конце 1980-х – начале 1990-х гг. концепции «хорошего управления». Она предусматривала целый ряд структурных экономических и политических реформ, проведённых в Латинской Америке и Восточной Европе как под влиянием двухстороннего взаимодействия США с правительствами государств в данных регионах, так и в рамках более широкого международного сотрудничества, на-

пример, при участии Бреттон-Вудских институтов — Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Развитие концепции «хорошего управления» оказалось под сильным влиянием неолиберальной традиции. На глобальном уровне оно получило мощный толчок в документе Программы развития ООН «Управление ради устойчивого человеческого развития», опубликованном в 1997 г.¹ В нем «хорошее управление» было представлено как набор рекомендаций по достижению неотложных целей государственного строительства в определенные и достаточно короткие сроки при использовании ограниченных ресурсов самих государств и дозированной помощи международных финансовых институтов. Вся деятельность в данной сфере должна была соответствовать принципам демократичности и эффективности.

Успешное содействие инициированному отдельным государством процессу демократизации может быть оказано со стороны глобальных или региональных межправительственных организаций. Именно с опорой на них наиболее быстро протекает процесс утверждения институтов, характеризующих некое государство как демократическое. Здесь ключевая проблема — характеристики и миссия конкретной межправительственной организации, согласие с целями ее деятельности, вера в то, что такие действия принесут пользу в случае выполнения предложенных рекомендаций. Родственная проблема в связи с этим — легитимность глобальных институтов, обеспечивающая безусловным исполнением ими уставных целей.

Первоначальным объектом реформ в государствах, возникших на пространстве СССР, была сфера национальной экономики. Меры, реализованные с разной степенью срочности и успешности, касались во всех постсоветских государствах таких вопросов, как отказ от регулирования цен, либерализация внутренней и внешней торговли, преодоление бюджетного дефицита и снижение до приемлемых уровней инфляции, формирование конкурентной среды, приватизация государ-

¹ United Nations Development Programme, «Governance for sustainable human development: A UNDP policy document,» The United Nations Development Programme, 1997. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

ственной собственности, а также создание системы социальной защиты на руинах той, которая существовала в Советском Союзе. После примерно 10–15 лет болезненных и зачастую не-последовательных реформ все государства СНГ осуществили трансформацию своих экономических систем: снизили роль военно-промышленного комплекса; доминирование крупных промышленных гигантов заменили конкуренцией средних и мелких компаний, интегрированных в мировую экономику и действующих в конкурентной среде; ведущим сектором экономики во всех рассматриваемых странах стала сфера услуг, заменившая в этой роли промышленность. В рассматриваемый период, особенно после 2000 г., в постсоветских государствах отмечался рост валового внутреннего продукта, превышавший среднемировые показатели.

В первую четверть столетия после распада СССР государства СНГ демонстрируют показатели социально-экономического развития, которые внушают оптимизм. В том числе и для сторонников взглядов, согласно которым развитие демократии коррелируется с повышением качества жизни и ростом благосостояния. Итак, за период после распада СССР граждане государств СНГ стали обладателями существенно более просторных квартир (по этому показателю страны СНГ входят в число мировых лидеров), они во много раз чаще стали ездить за границу, их рацион питания качественно изменился, доля фруктов и овощей резко увеличилась и превышает среднемировой уровень; на треть увеличилось и без того значительное число студентов в высших учебных заведениях; процент выпускников школ, поступающих в вузы в СНГ, сегодня выше, чем в наиболее развитых государствах планеты; доля бедного населения в странах СНГ меньше, чем в государствах других регионов планеты со схожим уровнем жизни и показателями экономического развития. Т.е. нужно признать, что в государствах СНГ построена более справедливая социально-экономическая модель, чем в большинстве регионов планеты. Другие индикаторы, которые также следует принять во внимание, оценивая перспективы формирования демократических институтов: увеличение средней продолжительности жизни, снижение детской смертности, уменьшение потребления алкоголя. За 20 лет

после распада СССР потребление домохозяйств в странах СНГ выросло на 88 % (в мире в среднем за тот же период — лишь на 56%).² Разумеется, социально-экономическое положение граждан стран СНГ еще далеко от желаемого, но при его оценке не следует игнорировать позитивную динамику процессов в данной области.

Критикам процесса формирования на пространстве СНГ увереных демократических государств не следует ограничиваться только абсолютными цифрами, которые уже сейчас производят положительное впечатление. Следует учитывать улучшение показателей, характеризующих эффективность государственного управления, реформирование экономической и социальной сфер, упорную работу над учитывающей особенности конкретных стран моделью роста и путями модернизации экономики.

Обвинение политических элит стран СНГ в непоследовательности при проведении реформ, их недостаточно радикальном характере сейчас все чаще рассматривается как несправедливое. Нобелевский лауреат по экономике Дж. Стиглиц отмечает: «Политика постепенных реформ оказалась менее болезненной в краткосрочной перспективе, обеспечила большую социальную и политическую стабильность, а также более высокие показатели экономического роста в долгосрочной перспективе».³ Демократизация остается стратегической целью для государств СНГ, и содействие ее достижению — важнейший приоритет для органов власти и структур гражданского общества. Такое восприятие данной проблематики открывает широкие возможности для позитивного сотрудничества на межгосударственном уровне. Это делает избранную для нашего исследования тему более чем актуальной.

² Лидером по показателю роста потребления домашних хозяйств в Восточно-европейском регионе стала Польша, там рост составил 146 %. Показатель Российской Федерации — 100 %-й рост.

³ По остроумному замечанию Дж. Стиглица, «в этой гонке зайца и черепахи победила черепаха». См.: Stiglitz, Joseph. 2002. Globalization and Its Discontents, New York: Norton, 2002, p.188.

Цель и задачи

Цель настоящего исследования — предложить путь выхода из кризиса, в котором может оказаться в среднесрочной перспективе современная система международного мониторинга развития демократии и избирательных процедур. Мы видим его на пути интеграции мониторинговой деятельности в сферу «новой дипломатии», которая призвана наладить сотрудничество как традиционных акторов (правительств и их подразделений), так и широкого круга новых участников международных отношений: парламентских структур, неправительственных организаций, регионов, экспертных организаций.

Для достижения данной цели в настоящем исследовании решаются несколько задач:

- изучен опыт СССР и постсоветских государств в области демократизации и создания современной системы организации и проведения выборов в соответствии с общепринятыми международными стандартами;
- проанализированы работы российских и зарубежных экспертов в области демократизации, работы юристов, посвященные правовому регулированию международного сотрудничества в области мониторинга выборов и референдумов;
- систематизированы подходы к выработке объективных критериев свободных и справедливых выборов, а также очерчены области, где едва ли удастся избежать субъективных оценок наблюдателей за избирательными процессами;
- предложены механизмы, которые могут побудить политиков изменить свое поведение в рамках выборных процедур под влиянием деятельности международных наблюдателей, выработанных ими оценок, а также рекомендаций.

Обзор источников

В настоящей работе использованы документы международных правительственные и неправительственные организаций, в сферу уставной деятельности которых входит мониторинг избирательных процессов и становления институтов демократии.

тии. В их число мы включили Организацию Объединенных Наций, одобравшую несколько принципиально важных для становления международной системы мониторинга документов;⁴ Содружество Независимых Государств и его Межпарламентскую Ассамблею; такие региональные организации, как Совет Европы и ПАСЕ; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, действующие в ее структуре ПА ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ; НАТО и его Парламентская Ассамблея; субрегиональные структуры (Евразийский Экономический Союз, Шанхайская Организация Сотрудничества, Европейский Союз, Совет государств Балтийского моря, Северный Совет, Организация Черноморского Экономического Сотрудничества, Организация Исламских Государств). В документах всех указанных организаций отражена их деятельность по расширению политического и гуманитарного сотрудничества, размещены документы и материалы о деятельности мониторинговых миссий в различных государствах Евразии при проведении в них выборов и референдумов.

Неправительственные организации придают проблематике демократизации и мониторинга выборов огромное значение. Хотя их деятельность часто излишне политизирована, а многие оценки вызывают несогласие, роль неправительственного сектора в данной сфере значительная и постоянно растет. В рамках настоящего исследования нами изучены материалы Международной организации по наблюдению за выборами CIS-EMO, «Фридом хаус», Центра Картера, Азиатской сети свободных выборов (ANFREL) и ряда других.

Особую роль в выработке новых форм и методов наблюдения за электоральной сферой, учитывающих суверенитет и уникальные исторические особенности государств, играет Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан го-

⁴ В качестве примера выделим «Декларацию принципов международного наблюдения за выборами», и «Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами», одобренные ООН 27 октября 2005 г.

сударств — участников МПА СНГ.⁵ Автор участвует в работе данного института с момента его учреждения в 2006 г. Данное исследование может рассматриваться как попытка подведения промежуточных итогов его почти десятилетней деятельности в этом уникальном для международных отношений на постсоветском пространстве учреждении.

Большое значение для настоящего исследования имеют материалы, накопленные автором в рамках его участия в десятках долгосрочных и краткосрочных миссий по наблюдению за выборами и референдумами в Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова, Республике Таджикистан, Кыргызской Республике, Украине в качестве руководителя или члена экспертных групп, обеспечивавших парламентариев МПА СНГ справочными и аналитическими материалами для повышения эффективности мониторинга.

Историография изучения демократизации: теоретические аспекты и выработка практических рекомендаций

Изучение демократии в Советском Союзе носило поверхностный характер, оно было полностью посвящено обслуживанию интересов правящего режима. Руководители СССР после смерти И. Сталина и начала политической «оттепели» считали обязательным использование термина «демократия» применительно к характеристике созданной системы управления и действовавшим в ее рамках политическим институтам. Именно поэтому в большом количестве появились исследования «социалистической демократии», системы «народовластия». Мы оставим работы советских ученых по этой тематике вне рамок нашего исследования. Ограничимся лишь замечанием о том, что наследие советского периода долго оказывало влияние на взгляды представителей академического сообщества

⁵ Детальный анализ научно-исследовательской и экспертной деятельности МИМРД МПА СНГ можно найти в монографии А. С. Карцова: Карцов А. С. *Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств)*. Санкт-Петербург: МПА СНГ. 2014. С. 77-97.

и политических деятелей региона. Это касается, например, понимания того, что такое «демократия» и каким образом доставшуюся в наследство от СССР систему управления можно реформировать, приспособив под требования качественно иного периода истории постсоветских государств.

Доминирующий в зарубежной литературе подход к оценке политических процессов на постсоветском пространстве выглядит достаточно прямолинейным: за исключением трех прибалтийских стран во всех остальных новых суверенных государствах, возникших на месте СССР, возродились авторитарные тенденции.⁶ Страны СНГ, считают многие эксперты, дрейфуют в «сумрачную зону» между демократией и авторитаризмом, с течением времени все больше удаляясь от демократии.⁷

Представляется обоснованным разделить научные дискуссии в России и сопредельных государствах о сущности демократии и путях перехода к ней на два периода. Они хронологически следовали друг за другом, хотя разделяющая их граница условна и в известном смысле еще не до конца очерчена.

Первый период принято именовать «цивилизационным». Действительно, на рубеже 1980–1990-х гг. большинство советских ученых-гуманитариев с известным облегчением отказались от «формационного подхода» и доминирования марксистской парадигмы в изучении окружавшего их общества. Первоначальное стремление объединить элементы социалистической модели демократии с ее западной либеральной версией не могло надолго отвлечь внимание исследователей. Прежде всего, в силу краха «социалистической модели». Не меньшую роль сыграло и понимание того, что нельзя ограничиться простым «переводом» западных работ по становлению демократии и немедленно применить их для решения задач построения новых независимых государств. В своих трудах такие исследователи, как Б. Капустин, В. Цымбурский, В. Хорос характеризовали Россию как уникальное географическое и культурное образо-

⁶ Hale, Henry E. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press. 2014. P. 2.

⁷ Carothers, Thomas. 'The End of the Transition Paradigm' *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13, No. 1, pp. 6.

вание, отдельную цивилизацию в кругу других на нашей планете. Они считают, что Россия развивается по собственным законам и движется по своей уникальной траектории к построению постсоветского общества с учетом лучших мировых примеров, оказывая тем самым благотворное воздействие на соседние государства.

Труды С. Хантингтона о «конфликте цивилизаций», столь взволновавшие российских ученых в 1990-е гг., объективно играли на руку этой группе ученых, привлекая к данной тематике внимание широкой общественности. Главный посыл дискуссий о демократизации в постсоветских государствах в данный период состоял в том, что нельзя строить демократию лишь по зарубежным рецептам, игнорировать ключевые характеристики новых независимых государств, рассматривать их как не имеющих собственных традиций, институтов и представлений об общественном устройстве. В условиях, когда западные институты демократии перестали рассматриваться в качестве объектов для подражания, начался интенсивный поиск как оригинальной модели для воплощения, так и путей ее достижения. Но научных успехов на указанном направлении оказалось мало. Отчасти к этому привела неспособность выявить субъект демократических преобразований: ограниченное число представителей политической элиты, более широкие «правящие круги», классы или что-то еще. Невелика была и степень эмпирической верификации исследований о цивилизационном подходе к демократическому строительству.

Начало второго периода можно условно датировать серединой 1990-х гг. Хотя очевидно, что реальным водоразделом между периодом оптимистического поиска «волшебной формулы демократии» и наступлением времени, когда вся политика государственного строительства в странах СНГ стала реактивной, сиюминутной, ориентированной на устранение наиболее острых проблем «в пожарном режиме», стали трагические события сентября–октября 1993 г. в России, а также аналогичные события в ряде других государств СНГ в тот период. Иллюзии о том, что следует лишь найти ключик, и дверь к демократии широко раскроется, были разрушены экономическим кризисом, гиперинфляцией, внутренними и межгосударственными вооруженными конфликтами. Сыграла свою роль и не более

чем символическая «помощь» международного сообщества переживавшим период кризиса постсоветским странам. С точки зрения интеллектуального содержания второй период можно характеризовать как время доминирования теорий, объединенных под крышей парадигмы «демократического транзита», а также создания собственных теорий как результата критики указанной парадигмы.

Внимание к изучению политической культуры в государствах СНГ, истории ее формирования и современного состояния, в этот период привело некоторых исследователей к пессимистическому выводу о том, что демократия несовместима с реалиями государств региона. В постсоветских государствах иностранные исследователи обнаружили многочисленные «антидемократические элементы». В этот период распространяются такие термины, как «номенклатурная демократия» (Ю. Буртин), а также «демократия беспорядка» (Ю. Левада).

Популяризация в середине 1990-х гг. в большинстве государств СНГ теорий «демократического транзита» привела к качественным изменениям в проводимых исследованиях. Еще советские ученые познакомились с некоторыми из девелопменталистских теорий, в том числе с концепцией модернизации и «динамической моделью» Д. Ростоу, а также со структурной и процессуальной теориями, объясняющими процесс демократического строительства. Внимание к проблематике развития экономических и политических институтов уже в 1990-е гг. расширило исследовательскую тематику и доступный инструментарий для изучения того, как происходит становление элементов демократии в общественной жизни постсоветских государств. Представляется характерным то, что достаточно скоро оформился определенный консенсус среди исследователей относительно положительной роли сильного государства и гражданского общества в процессе «демократического транзита».⁸ Эти две категории (сильное государство и демократия) все

⁸ Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий. Под ред. Холодковского К. Г. *Политические институты на рубеже тысячелетий*. Дубна: Феникс. 2001. С. 27–44; Гордон Л. А. Плискевич Н. П. Развилки и ловушки переходного времени. *Полис. Политические исследования*. 1994, № 5; С. 19–27; Хорос В. Г. (ред.) *Авторитаризм и демократия в развивающихся странах*. Москва: Наука. 1996.

чаще рассматривались как взаимодополняющие. Лишь позднее в исследовательскую повестку стали проникать представления о том, что типичная черта некоторых постсоветских государств — нарастающее противостояние государства и гражданского общества. «Сильное государство» в условиях постсоветского кризиса, экономического хаоса и непрекращавшейся череды вооруженных конфликтов стало рассматриваться как главный гарант стабильности, без которой построение любого государства (демократического или авторитарного) было совершено невозможно.

Фаза кризиса российской и мировой транзитологии не заставила себя ждать, хотя для освоения опыта зарубежных исследований в области построения демократии и трансформации авторитарных обществ в либеральные в этот период было сделано исключительно много. Причина кризиса этой научной школы отчасти в том, что за годы дискуссии экспертам-транзитологам не удалось определить, какова же цель, конечная точка транзита и основные направления движения к ней.⁹ Недостаточно было просто выявить тот факт, что конкретные исторические условия, в которых протекали реформы в государствах СНГ, категорически не соответствовали моделям, вполне убедительно описывавшим процесс становления демократии в Западной Европе. Даже хронологические рамки процесса оставались нечеткими: эксперты не сумели прийти к консенсусу относительно того, строилась ли демократия в Европе лишь с 1945 г., или же за отправную точку следует взять английскую «Великую хартию вольностей» (1215 г.), Великую Французскую Революцию (1789 г.) или какое-то иное событие.

Вследствие этого на место обсуждения позитивной исследовательской повестки в рамках изучения «демократического транзита» пришел анализ препятствий «демократической консолидации». Ряд экспертов при этом сделали вывод о том, что изучаемые государства СНГ — неконсолидированные демократии, поэтому их следует отнести к совсем иной категории, к демократии никакого отношения не имеющей — «гибридным

⁹ Hale, Henry E. 2005. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, Vol. 58, October, p. 133.

режимам».¹⁰ Т.е. вместо актуального в теоретическом и практическом плане вопроса «что делать?», некоторые отечественные и зарубежные специалисты, изучавшие процесс становления демократии, занялись поиском ответа на другой традиционный для российской истории вопрос: «кто виноват?».¹¹

Попытки объяснить не только то, с чем нужно бороться, но и куда при этом двигаться, также предпринимались, хотя их продуктивность остается более чем спорной.¹² Дискуссию о демократизации и ее ускорении на пространстве СНГ оживила череда «цветных революций» в 2003–2005 гг. Бывший посол США в России М. Макфол разработал концепцию «четвертой волны демократических изменений», призванную оправдать активное вмешательство США в процесс организации самих «цветных революций». Согласно взглядам М. Макфола, «третья волна демократизации», выявленная в 1990-е гг. С. Хантингтоном,¹³ исчерпала себя. Начиная с рубежа столетий на ее место приходит «четвертая волна», причем наиболее успешные «транзиты» в ее ходе осуществляются исключительно в результате революций.¹⁴ Тезис о революциях как кратчайшем пути к трансформации неугодных США режимов под-

¹⁰ Carothers, Thomas. 2002. 'The End of the Transition Paradigm' *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 1, pp. 5–21; Diamond, Larry Jay. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 21–35

¹¹ Schedler, Andreas. 1998. What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* Vol. 9, No. 2, pp. 91–107; Bunce, Valerie. 2003. 'Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience. *World Politics*. Vol. 55, January, pp. 167–92; Hanson, Stephen E. 2001. 'Defining Democratic Consolidation,' in: Richard D. Anderson, jr., M. Steven Fish, E. Hanson, and Philip G. Roeder, eds. *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

¹² См. напр.: Fish, M. Steven. 'The Dynamics of Democratic Erosion' in: Richard D. Anderson, jr., M. Steven Fish, E. Hanson, and Philip G. Roeder, eds. *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

¹³ Хантингтон, С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: *Российская политическая энциклопедия*, 2003.

¹⁴ McFaul, M. 2002. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics*. 2002. Vol. 54. P. 212–244

твердился уже в первой половине 2000-х гг., сначала в Грузии в ноябре 2003 г., а затем на Украине в декабре 2004 г.

Признавая большой эмпирический материал, который используется сторонниками теории «гибридных режимов» для анализа процессов государственного строительства, отметим лишь, что они категорически отказываются рассматривать данные режимы в какой-либо серьезной связи с процессами демократизации. Один из вариантов определения того, что же изучают современные политологи, специализирующиеся на постсоветском пространстве — покровительственный президентализм (*patronal presidentialism*).¹⁵ Такая постановка исследовательской задачи делает рассуждения о природе политического режима и его генезисе во многом неактуальными, а демократизация на данном этапе становления постсоветских государств отрицается. Предметом изучения становятся проблемы «хромых уток» из числа действующих лидеров постсоветских государств, конкуренция и консолидация элит, ожидания «изменений режима» и спекуляции о том, куда пережившие *regime change* (смену режима, т. е. по сути, государственный переворот) государства СНГ станут развиваться впоследствии. По нашему убеждению, утверждение о том, что большинство государств СНГ строит что угодно, но только не демократию и свойственные ей демократические институты, характеризует исследования данной школы как политически ангажированные.

Политико-экономические изменения в России и большинстве других государств СНГ с начала нового столетия привели к формированию научно-критического направления как главного последователя/оппонента российских и иностранных теорий демократического транзита. Такие видные эксперты, как А. Богатуров, А. Лукин, Б. Капустин справедливо отмечали отсутствие оригинальности в работах транзитологов государств СНГ, считали их работы с точки зрения научного качества если не plagiatом, то, по меньшей мере, пересказом работ по этой тематике наиболее цитируемых зарубежных авторов. Интерпретация зарубежных теорий зачастую сопровождалась ис-

¹⁵ Hale, Henry E. 2005. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, Vol. 58, October, p. 133–65.

пользованием качественного эмпирического материала, включающего результаты многочисленных социологических опросов, и глубоким историческим анализом. Но рассматривать региональную транзитологию как новое слово в науке, изучающей становление демократии и парламентаризма, указанная группа ученых отказывается.

Вот уже второе десятилетие ведущие эксперты по России и другим государствам бывшего СССР активно обсуждают вопрос о том, можно ли при проведении анализа их политico-экономической жизни рассматривать эти страны как «нормальные»?¹⁶ Или же к ним следует изначально относиться как к неудавшемуся эксперименту на магистральном пути развития цивилизации.¹⁷ Нам этот вопрос представляется исключительно важным. Если эксперты, а вслед за ними и политические деятели, согласятся с выводом о том, что Россия и ее соседи – это пример *sui generis*,¹⁸ тогда становятся допустимы самые смелые умозаключения о них и развивающимся в них процессах. Так, могут быть произвольно опровергнуты убедительные аргументы относительно становления государствен-

¹⁶ Shleifer, Andrei, Daniel Treisman. *A Normal Country*. NBER Working Paper # 10057, October 2003. <http://www.nber.org/papers/w10057>.

¹⁷ Согласно оценке нынешнего состояния данной дискуссии, представленной в статье для престижного международного журнала *Foreign Affairs*, ведущие американские эксперты по политической экономии постсоветского пространства А. Шлейфер и Д. Трейсман считают, что существует консенсус относительно того, что «транзит» от авторитаризма к демократии прошел успешно лишь для двух государств огромного региона Восточной Европы и бывшего СССР: Польше и Эстонии. А большинство других государств региона некоторые эксперты склонны включать в категорию *failures*, т.е. «несостоявшихся государств». По мнению же самих авторов статьи, «... преимущественно негативный нарратив о посткоммунистическом мире зачастую ошибочен». См.: Shleifer, Andrei, Daniel Treisman. 2014. *Normal Countries. The East 25 Years after Communism*. *Foreign Affairs*, November/December: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-10-20/normal-countries>

¹⁸ *Sui generis* – латинское выражение, которое применяется для характеристики правовой конструкции или исторического события как уникального, по отношению к которому не могут применяться стандартные методы анализа. Предполагается, что даже известное сходство между данным случаем и его аналогами случайное или ошибочное, а объект, рассматриваемый как *sui generis*, не имеет прецедентов.

ности и демократизации, а в области практической политики по отношению к государствам СНГ открываются возможности для применения мер, исключенных из арсенала общения между цивилизованными государствами.

Наше исследование также исходит из того, что в межгосударственных отношениях «история имеет значение», как справедливо отметил ведущий американский политолог-конструктивист Александр Вендт, посвятивший свои исследования влиянию убеждений и идей на формирование идентичности и интересов государств.¹⁹ Восприятие России и других возникших на развалинах СССР государств через окуляры Холодной войны, зачастую интуитивное желание сдерживать их развитие, подчинять их элиты, оказывать давление при любых попытках защиты национальных интересов, постоянно генерируется в Вашингтоне и столицах крупнейших государств Западной Европы. Данная «политика сдерживания», ведущая свой генезис с эпохи после окончания Второй мировой войны, рассматривается как совершенно законная, защищающая национальные интересы США и их союзников в области безопасности. Она позволяет Западу создать дополнительные возможности для продвижения на территории государств СНГ своих бизнес-интересов, конвертировать политическое влияние в экономические блага. Представляющие самые разные школы теории международных отношений эксперты предпочитают в унисон говорить о том, что происходит естественное проецирование мощи Запада на различные уголки планеты, и противодействие этому бесперспективно.²⁰ Отрицание права государств СНГ иметь собственные национальные интересы, осуждение попыток их защиты содергит мощный конфронтационный потенциал, способный взорвать стабильность и мир на огромном пространстве в центре Евразии.

¹⁹ Wendt Alexander. 1995. Constructing International Politics. *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, p. 77.

²⁰ Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs; Ikenberry, John. 2006. *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*. London: Policy; Brooks, Stephen G, and William C. Wohlforth. 2008. *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.

Как считает влиятельный американский исследователь Р. Кохейн, глобальные структуры, внедряющие новые институты в повседневную практику, должны стремиться к обеспечению восприятия своей деятельности как легитимной, соотнося ее с соблюдением шести базовых критериев, носящих универсальный характер.²¹

- 1) *минимальная моральная приемлемость*: институты не могут нарушать базовые права человека, их деятельность рассматривается как содействующая защите указанных прав;
- 2) *инклюзивность*: если институты претендуют на право устанавливать нормы отношений на глобальном уровне, они должны быть открыты для всех заинтересованных государств, избегая субъективного регулирования доступа отдельных стран к участию в международной деятельности по утверждению указанных институтов;
- 3) *эпистемологическое качество*: процесс определения приоритетов деятельности, наполнения содержанием каждого конкретного этапа должен быть транспарентным и характеризоваться внутренней целостностью;
- 4) *ответственность и подотчётность*: наличие общепринятых демократических стандартов как согласованных приоритетов деятельности; доступность информации для всех стейкхолдеров, принимающих участие в принятии решений и их исполнении; наличие механизма оценки деятельности и возможности наказаний за неисполнение принятых решений;
- 5) *совместимость с моделью демократического управления в других странах*: содействие на глобальном уровне введению определённых управлеченческих практик; эффективная защита прав меньшинств и отдельных лиц; расширение обсуждаемой повестки новыми темами, а также принятие по ним своевременных решений;

²¹ Keohane R. O. Global Governance and Legitimacy // *Review of International Political Economy*. 2013. Vol. 18. No. 1. P. 99–109.

- 6) способность выдержать испытание «сравнительной выгодой», т. е. быть конкурентоспособными в сообществе других международных структур, повседневной деятельностью добиваться более эффективного решения проблем по сравнению с тем, как они могли бы быть решены другими международными структурами.

Указанные Р. Кохейном критерии деятельности межправительственных структур в полной мере могут быть применены для оценки международного сотрудничества в области демократизации и мониторинга электоральных процедур. Конкуренция международных организаций, предлагаемых ими методов мониторинга и способов оценки эффективности данной деятельности становится все более острой.

Проблемы, с которыми сталкиваются ведущие структуры движения демократии, а также мониторинга за этим процессом, многочисленны и пока далеки от своего разрешения.

Во-первых, проблема международного наблюдения, которую можно условно назвать «слабое знание матчасти». Т. е. вместо глубокого, целенаправленного изучения истории и современного политico-экономического положения в конкретной стране, анализа ее гражданского общества и элит, доминирующих в обществе ценностей и стереотипов, некоторые международные структуры ограничиваются обзором избирательного законодательства и деятельности органов организации выборов. Такие наблюдатели предпочитают исходить из универсальности демократии и ее способности развиваться поверх процессов национального строительства. Нет ничего дальше от научной истины, чем такая исследовательская позиция.

Во-вторых, использование в деятельности двойных стандартов и неспособность от них избавиться. Наличие двойных стандартов немедленно характеризует международную организацию как инструмент давления одних государств на другие, вмешательства в их внутренние дела. «Равенство по отношению ко всем» зачастую остается недосягаемой целью для таких структур, как БДИПЧ ОБСЕ и «Фридом хаус».

В-третьих, искусственно упрощенная оценка выборов со стороны некоторых международных организаций. Даже если предлагаемые ими формы международного мониторинга выборов совершенны по содержанию, и они обеспечивают объективность процедур, то всегда остается разрыв между обилием собранного материала и упрощенной шкалой его оценки. Данная шкала, как правило, представлена ответами «да» или «нет» на вопрос: «Были ли выборы свободными и справедливыми?». Такая черно-белая картина, к которой сводится деятельность значительного числа международных организаций в области мониторинга выборов, заранее вызывает подозрения в их недостаточной компетентности и политической ангажированности.

В-четвертых, большинство структур международного наблюдения, в которых доминируют США и их союзники, использует метод «фотографии». Т. е. они либо полностью, либо в большей мере игнорируют динамику процесса демократизации или формирования системы организации выборов в конкретной стране. Это также имеет отношение к методу упрощения мониторинга и его оценки, упомянутому нами выше, но уже с точки зрения общего мировоззрения, на котором основан мониторинг. Если приближение к построению более эффективной модели демократического общества игнорируется, а за основу оценки берется только отсутствие полного совпадения со стандартами, то такая оценка также едва ли способна вызвать одобрение.

Приступая к изучению того, как международное наблюдение способствует нашему пониманию процесса демократизации государств СНГ, мы исходим из убеждения, что понимаемая в широком контексте модернизация — это вовсе не вестернизация, не попытка сделать всех граждан государств СНГ американцами или немцами. США и Европейский Союз сегодня в существенно меньшей степени, чем два десятилетия назад, рассматриваются как эталоны для глобальных политических, экономических и социальных перемен. «Нормативная сила» Европейского Союза, воспетая группой еврооптимистов полтора десятилетия назад и едва не ставшая официальной идеологией Брюсселя, сегодня может рассматриваться лишь как интересный казус эпохи, когда ЕС рассматривался островком

стабильности и быстрого экономического роста.²² Сегодня все это уже в прошлом, поэтому «нормативная сила» ЕС также быстро улетучивается. Развивающиеся на постсоветском пространстве процессы генерируются внутренними причинами, производными от нынешнего этапа построения в них демократического общества. Результаты этого можно выявить и в избирательной сфере. Как отметил Генеральный секретарь Совета МПА СНГ А. И. Сергеев: «Каждый, кто принимал участие в мониторинге, подтвердит наличие существенного прогресса как в подготовке, так и в проведении избирательных кампаний. Значительно укрепились демократические принципы в организации выборов. Мы являемся свидетелями совершенствования избирательного законодательства в государствах СНГ, которые стремятся к открытости и прозрачности выборов и принимают все необходимые меры для безусловного обеспечения свободы волеизъявления граждан».²³

Мы не ставим своей целью оспорить одно из базовых утверждений теории модернизации — экономическое и технологическое развитие порождает комплекс взаимосвязанных социальных, культурных и политических изменений. Но какие из этого наблюдения можно сделать выводы — индивидуальный выбор конкретного исследователя, функция разделяемых им ценностей и накопленного багажа знаний, а также многих иных факторов. Сегодня, по нашему убеждению, можно констатировать, что причинно-следственная связь между экономическим развитием и демократией очень часто прямая, и крайне редко — обратная. Т. е. экономически развитые государства имеют возможность стать устойчивыми демократиями. Но государства, объявившие себя «нарождающимися демократиями» и предпринявшее политические реформы до построения надежного экономического фундамента своего суверенитета, на практике не только не стимулируют такими действиями процесс государственного строительства, но и становятся жертвой острых

²² Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, No. 2, pp. 235–58.

²³ Сергеев А. И. Вступительное слово. Под ред. А. И. Сергеева и А. В. Баранова. *Развитие избирательного законодательства в странах СНГ: пути развития и практика применения*. Санкт-Петербург: МПА СНГ. 2014. С. 13.

экономических кризисов. Пример СССР эпохи Горбачева и Российской Федерации периода Б. Н. Ельцина ярко этот вывод подтверждает.

Структура исследования

В первой главе настоящей работы рассматривается политическое значение выборов в Советском Союзе и государствах, возникших на его руинах, истоки и основные характеристики современной модели международного мониторинга выборов, возникшей после 1990 г. в рамках СБСЕ, а также на пространстве СНГ. Представлены подходы к роли международных организаций и институтов в процессе «демократического транзита», разработанные в различных школах политической теории и теории международных отношений.

Вторая глава критически оценивает опыт мониторинга выборов и референдумов, накопленный международным сообществом, при этом особое внимание уделяется многолетней деятельности в данной сфере организации «Фридом хаус» и БДИПЧ ОБСЕ. Делается попытка оценить роль международного избирательного мониторинга в процессе становления демократической модели власти (демократизации), при этом проводится различие между задачами долгосрочного и краткосрочного мониторинга.

В третьей главе предложена авторская концепция «избирательной дипломатии» как сферы сотрудничества государств СНГ в области международного мониторинга, в рамках которой должна осуществляться гармонизация подходов суверенных государств к мониторингу и имплементация согласованных на межправительственном и межпарламентском уровнях базовых избирательных норм и принципов. На практических примерах показано, как государства СНГ могут избежать нарушений избирательного законодательства, обеспечить проведение свободных и справедливых выборов.

В четвертой главе рассматривается вопрос о том, действительно ли международный мониторинг в будущем сможет приобрести способность изменить поведение участников избирательного процесса, побудив их соблюдать универсальные правила

для выборных процедур. Часть из этих правил уже сегодня закреплена в декларативных документах, одобренных в рамках различных международных организаций (ООН, ОБСЕ, Совет Европы), но при этом не носит обязательного характера для одобравших их суверенных государств. Рассмотрены также пути использования «механизма кондициональности», в рамках которого финансовая помощь, направляемая развитыми государствами в некоторые страны СНГ, увязывается с выполнением требований по демократизации политической системы государства-реципиента, включая избирательные процедуры.

В заключении дается положительная оценка опыта государств – участников МПА СНГ в выработке модели мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан, учитывая специфику нынешнего этапа строительства ими своей государственности. Указаны перспективные направления для продолжения научных исследований в данной области, которые позволят углубить наше понимание нынешнего этапа и динамики демократизации государств постсоветского пространства.

Глава 1: Политическое значение выборов и наблюдения за ними

Данное исследование посвящено тому, как на протяжении четверти столетия, начиная с 1991 г., различные государства СНГ осваивали и внедряли в свою практику набор универсальных средств, регулирующих отношения органов государственной власти и гражданского общества в избирательной сфере, процесса принятия решений по управлению ею, а также их исполнения. Разнообразие исторического опыта, эффективности структур управления, различный опыт толерантного (или интолерантного) отношения между соперниками на политической арене влияют на многообразие возникающих видов избирательных систем, динамику их развития и способность сформировать демократические структуры власти. Все это в полной мере относится к государствам, возникшим на территории Советского Союза.

На избирательные процессы в странах СНГ существенное влияние оказывает опыт проведения выборов и референдумов, накопленный за десятилетия советского периода их истории. Опыт этот крайне противоречивый и стремление от него решительно отказаться, продемонстрированное в республиках СССР еще в последние месяцы существования этой сверхдержавы, нам не представляется чем-то чрезмерно радикальным. В то же время, рассмотрение отдельных элементов политической и избирательной системы Советского Союза имеет большое значение для нашей работы. Это объясняется тем, что значительная часть граждан государств СНГ, участвующих сегодня в выборах, родилась в период СССР. Т.е. сегодня граждане всех государств региона либо имеют личный опыт голосования в ту эпоху, либо знают о нем из первых уст.

В период, получивший в западной литературе характеристику «избирательного тоталитаризма», выборы всех уровней в СССР твердо ассоциировались с понятием «праздник». Они были полны ритуалов, многие из которых не имели никакого отношения к таким важнейшим элементам избирательной

процедуры, как собственно агитация за кандидатов и политические партии, организация работы избирательных комиссий или подсчет голосов на избирательных участках. Так, выборы в СССР проводились в начале весны, в марте, когда погода в меньшей степени создавала препятствия для участия граждан в голосовании. В силу особенностей климата на основной части территории СССР в марте уже завершался период зимнего ненастя, но еще не наступал период массовых отпусков. Оба эти фактора потенциально могли заметно снизить явку избирателей.²⁴

Выборы в СССР проводились в целом по той же схеме, что и выборы в досоветскую эпоху, после принятия Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г.²⁵ Хотя отличия, разумеется, были. Так, в предреволюционных выборах, проводившихся по сложной схеме, учитывающей сословия и национальные группы, участвовало множество кандидатов, при этом имела место реальная конкуренция. Т. е. в предреволюционную эпоху в Российской империи проводилась полноценная агитационная кампания конкурирующих друг с другом кандидатов и политических партий, избиратели получали бюллетени для тайного голосования, на участках конструировались закрытые кабинки, т. е. обеспечивалась тайна голосования или же создавались благоприятные условия для этого.

Во времена СССР дню выборов предшествовал период в несколько недель, когда снабжение магазинов товарами народного потребления и продуктами питания улучшалось. Иногда накануне дня голосования объявлялось о снижении цен на отдельные группы товаров. На абсолютном большинстве избирательных участков организовывалась «выездная торговля»,

²⁴ Ряд зарубежных экспертов видит аналогию между советскими выборами и традиционными для Западной Европы карнавалами — праздниками окончания зимы и наступления долгожданной весны, когда настроение жителей (избирателей) улучшалось и могло сказаться на их готовности поддержать власти своей страны. См. напр.: Pravda, Alex. 1978. Elections in Communist Party States. In: Hermet, G., Rose R. & Rouqie, A. (eds.). *Elections without Choice*. London: Macmillan, pp. 169–95.

²⁵ Островский А. В. Манифест 17 октября 1905 г. Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л., 1980.

продавались хлебобулочные изделия, конфеты, фрукты, безалкогольные напитки. На предвыборных встречах с кандидатами или их представителями гражданам разрешалось критиковать работу общественного транспорта, коммунальной сферы, обсуждать другие «неполитические» вопросы. Это был редкий период в истории страны, когда функционировали малозаметные в другие периоды механизмы «обратной связи» между властью и обществом. Именно поэтому значительная часть населения СССР рассматривала предвыборный период как нечто необычное, оживляющее рутинное течение жизни, зачастую искренне воспринимала выборы как подлинный праздник народовластия.

В то же время, выборы в рассматриваемый период (до конца 1980-х гг.) не должны были представлять для власти никакой угрозы, прямой или даже косвенной. К участию в выборах в качестве кандидатов в члены советов всех уровней допускались специально подобранные и многократно согласованные лица. Будущие народные избранники не обязательно были членами Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). Главный критерий при отборе будущих кандидатов на выборах был один — лояльность существующей власти. Под этим обычно понималась готовность на выборных должностях в Верховном Совете СССР, республиканских, областных, городских, районных и поселковых советах «проводить линию партии», т. е. поддерживать решения и инициативы, рожденные там, где располагались реальные центры власти и принятия решений в СССР. Поскольку в избирательных бюллетенях избиратели находили лишь одного кандидата на одну вакансию в выборном органе, назвать данное мероприятие «выборами» было непросто, даже если формальный признак конкурентных выборов (возможность проголосовать против единственного кандидата в депутаты) присутствовал. Т.е. вместо конкуренции за голоса избирателей выборы становились полуофициальным праздником существовавшей политической системы, к участию в котором тем или иным образом привлекались почти все граждане страны.

Ощущение праздника особенно культивировалось в день голосования на избирательных участках. Они украшались в соот-

ветствии с представлениями того времени о дизайне праздника (кумачовые транспаранты с призывами к участию в выборах; живые и искусственные цветы в помещениях для голосования; громкая популярная и патриотическая музыка из громкоговорителей у зданий, где располагались избирательные участки; празднично одетые члены избирательных комиссий, а также сами избиратели). В воинских частях в день голосования солдатам срочной службы разрешалось просыпаться позже установленного времени, они посещали избирательные участки на территории военных городков не строем, а в индивидуальном порядке, меню их обеда и ужина было существенно более разнообразным, чем в обычные дни. Органы правопорядка на кануне голосования и в день выборов работали в усиленном режиме, готовые немедленно пресечь любые нарушения.

Разумеется, вся эта подготовительная работа, деятельность органов власти и структур организации выборов щедро финансировалась из государственного бюджета. При этом основные расходы проводились в рамках бюджетной статьи «текущая деятельность» органов государственной власти.²⁶

Выборы в Советском Союзе характеризовались четырьмя особенностями, отличавшими их от более поздних выборов в государствах СНГ, а также от выборов той эпохи в странах к западу от СССР.

Во-первых, в выборах участвовало практически все население страны, т. е. на деле обеспечивалось всеобщее голосование. Статистика участия населения выборов была крайне однообразна: от 99 до 99,99 % внесенных в списки для голосования участвовали в нем. Есть определенные основания сомневаться в истинности этих данных. При этом государство на практике создавало условия, которые делали голосование необременительным. Так, число участков на выборах исчислялось сотнями тысяч, то есть буквально каждый населенный пункт, насчитывавший несколько десятков частных домов, имел избирательный участок. Широко распространилась практика «голосования на дому», когда привлеченная к работе комиссий

²⁶ Carson, G.B. Jr. 1956. *Electoral Practices in the USSR*. London: Atlantic Press.

молодежь на автомобиле или автобусе приезжала с переносной урной домой к лицам с ограниченной трудоспособностью, а также к больным. Для приезда представителей избирательной комиссии с бюллетенем и урной на дом не требовалось практически никаких усилий — телефонный звонок секретарю избирательной комиссии или письменное заявление, переданное родственниками, служили гарантией того, что голосование на дому состоится.

Во-вторых, число граждан, прямо участвовавших в выборах в роли членов избирательных комиссий или кандидатов в депутаты, было действительно велико. По мнению британского ученого А. Правды из Оксфордского университета, в такой роли выступал каждый шестнадцатый житель СССР. Так, для того, чтобы избрать 1 миллион 200 тысяч депутатов советов всех уровней, число членов избирательных комиссий достигало 7 миллионов человек. Миллионы граждан участвовали в выборах в роли агитаторов, выступая на собраниях и митингах. Агитаторы также встречались с гражданами у них дома или в специально оборудованных для таких встреч помещениях. Поскольку ротация депутатов всех уровней и членов избирательных комиссий достигала существенных масштабов, можно утверждать, что любой политически активный гражданин СССР имел возможность в той или иной роли принять участие в выборах.

В-третьих, выборы обеспечивали структурам власти подлинное «народное представительство». Приписываемая В. Ленину, но ставшая широко известной благодаря поэтическому гению В. Маяковского, фраза о том, что любая кухарка сможет научиться управлять государством, стала в СССР реальностью.²⁷

²⁷ В статье «Удержат ли большевики государственную власть?», написанной в конце сентября 1917 г., за несколько недель до Великой Октябрьской Социалистической Революции, В. И. Ленин писал: «Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством». Ленин В. И. *Полное собрание сочинений*, издание пятое. Москва: Изд-во политической литературы, 1969. Т. 34. С. 315. Вступая в заочный спор с «вождем социалистической революции» сразу после его смерти, в 1924 г. В. Маяковский писал: «Мы и кухарку каждую выучим управлять государством!»

Такое участие специально не подготовленных для законотворческой деятельности лиц нельзя было рассматривать как полноценное, скорее, следует говорить о том, что оно обеспечивалось в довольно гротескной форме. В эпоху СССР в представительных органах власти всех уровней можно было найти немало представителей рабочих профессий. Однако степень влияния данных народных избранников на реальные процессы в стране и принятие ключевых решений была минимальной.

Выборы в СССР принципиально отличались от выборов в государствах другой социально-экономической системы, где возможностей быть избранным в представительные органы власти, отличные от муниципальных структур, у «простых людей» практически не было. С другой стороны, мы вправе отметить, что избрание в структуры советов регионального, республиканского и общесоюзного уровней в период СССР рассматривалось как одна из форм поощрения за ударный труд или таланты, поставленные на службу народу. Именно поэтому среди депутатов было немало рабочих, служащих, колхозников, спортсменов, которым удалось отличиться в профессиональном плане.

В-четвертых, фактически единогласная поддержка кандидатов, выдвинутых на посты в представительные органы власти. Это наиболее важная и наименее прозрачная для анализа часть процедуры выборов в Советском Союзе. Отметим очевидное: транспарентность выдвижения кандидатов в ту эпоху была относительно невысока. Хотя, как мы отметили выше, большинство кандидатов определенными заслугами обладали, а их выдвижение можно было рассматривать как оправданное. Но поверить в итоговые цифры голосования значительно труднее. Как и в случае участия в голосовании, данные о поддержке кандидатов избирателями варьировались примерно между 99 и 99.9 %. Действительно, голосование против кандидата, чье имя было внесено в бюллетень для голосования, в советский период было затруднительным. Ситуация, когда в бюллетене только один кандидат, а его поддержка выражается в простом опускании полученного от комиссии бюллетеня в урну для голосования, известна как «негативное голосование». Т. е. только в случае, если избиратель хочет проголосовать «против» кан-

дидата, он должен с полученным бюллетенем отправиться в кабинку для голосования. Этот поступок говорил сам за себя. Т.е. пусть даже косвенным путем нарушалась тайна голосования, поступок приобретал характер политической демонстрации. Несомненно, за ним могли последовать ответные действия властей, включая наказание за вольнодумство. Мало кто из советских избирателей был способен на столь решительный поступок до конца 1980-х гг., когда в практику вошли конкурентные выборы, а посещение кабинки для голосования стало неотъемлемым элементом электоральной процедуры.

Широкомасштабные политические и экономические реформы в СССР, связанные с именем М. С. Горбачева, привели к резкому изменению практики организации и проведения выборов всех уровней. На XIX конференции КПСС в июне-июле 1988 г. новый лидер СССР объявил о курсе на широкомасштабную политическую реформу. Одним из ее направлений стало внесение изменений в систему органов государственной власти в стране. 1 декабря 1988 г. был принят Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»,²⁸ и внесены изменения в Конституцию 1977 г.²⁹ Они создали необходимые условия для проведения конкурентных выборов, а также открыли путь для формирования в СССР многопартийной системы.

Символом перемен в данной области стали проведенные 26 марта 1989 г. выборы депутатов Съезда народных депутатов СССР.³⁰ Новое электоральное законодательство предусматривало реальную конкуренцию кандидатов в депутаты, поэтому на выборах граждане СССР впервые столкнулись с подлинным выбором при голосовании за каждого из 1500 кандидатов, избиравшихся по территориальным и национально-территориальным округам. При этом изменения не были фундамен-

²⁸ Закон СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1988. № 49.

²⁹ Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1988. № 49. Ст. 727.

³⁰ Поскольку некоторых депутатов Съезда в первом туре выборов 26 марта 1989 г. избрать не удалось, последующие туры и объявление официальных итогов выборов проходили вплоть до 21 мая 1989 г.

тальными, элементы старой выборной системы сохранялись. Согласно указанным законам, в дополнение к 1500 реально избираемым депутатам еще 750 кандидатов в депутаты Съезда избирались, а фактически назначались, от общественных организаций, включая КПСС, ВЛКСМ, профсоюзы, кооперативные организации, научные общества и т. д.

Впервые в истории избирательных кампаний было организовано обсуждение выдвинутых кандидатов и их предвыборных программ, состоялись неизвестные советским гражданам теледебаты. Съезд народных депутатов СССР на оставшиеся три года существования Советского Союза стал высшим органом государственной власти в стране. Именно с его решениями связана трансформация общественно-политической системы, радикальные экономические реформы, коренной разворот курса внешней политики государства.

Статус выборов в политической жизни страны отныне резко изменился. Если ранее они выполняли функцию «праздника» и «демонстрации силы», то теперь переместились в эпицентр политического процесса. В новую эпоху значение выборных постов резко возросло, наполнилось реальным содержанием, приблизило избранных депутатов к управлению страной и процессу принятия важнейших решений в законодательной сфере. Исчезло стремление политических элит к обеспечению всеобщего голосования, стопроцентная поддержка кандидатов ушла в прошлое, отражая многообразие политических предпочтений граждан. Избранные депутаты зачастую выражали интересы не абстрактного «народа», а конкретных политических сил, выдвинувших их, финансировавших избирательную кампанию и способствовавших получению статуса «депутат парламента».

Изменения в практике проведения выборов в СССР проходили параллельно с другим, значительно более масштабным и болезненным процессом – становлением институтов демократии в советских республиках, уже вступивших на путь воссоздания своей государственности или же ее формирования «с чистого листа». Это была наиболее заметная, спорная и болезненная часть реформирования политического строя, возникшего по-

сле краха Российской империи и в течение семи десятилетий формировался в одной из двух сверхдержав глобальной системы той поры. Распад СССР лишь ускорил процессы демократизации в республиках, но их основное направление было выработано в течение последних 3–4 лет существования единого государства.

Обращаясь к организации выборов в постсоветских государствах, отметим, что в каждом случае процесс формирования и развития институтов электоральной системы отражал изменения во внутриполитической ситуации, и лишь в меньшей степени — региональные и глобальный процессы, в которые оказались вовлечены страны СНГ. У всех рассматриваемых государств была общая стартовая точка, с которой началось движение вперед — наследие СССР. Это проявлялось в таких деталях, как стремление в первый период независимости обеспечить максимальное участие граждан в выборах (например, применение передвижных урн, толерантное отношение к голосованию за отсутствующих членов семьи), неточности при составлении списков избирателей и определении границ избирательных округов. Новые власти отказываются от привычной для СССР доктрины пропорционального представительства в выборных органах представителей всех слоев общества. Вместо пресловутых «доярок» и «кухарок» эпохи СССР в новых независимых государствах наиболее типичными кандидатами на выборные посты становятся представители формирующихся политических и деловых элит. Они все увереннее начинают рассматривать свою деятельность в законодательных органах власти как основную для себя и постоянную работу. Ускоряется процесс формирования политических партий, у руля которых отныне стоят профессиональные политики, постоянно нуждающиеся в подтверждении своей популярности посредством демократических выборов.

Параллельно развивается процесс создания административных фильтров по регулированию допуска к участию в выборах. Это во многом объективный процесс, стратегическое значение которого — ускорить формирование политических партий, препятствовать «веймаризации» политической системы в госу-

дарствах СНГ.³¹ Пожалуй, все государства СНГ прошли через период, когда в избирательных бюллетенях на парламентских выборах вносились по 40–80 политических партий и движений (см. Приложение 1), а в президентских выборах участвовали 10–30 кандидатов (см. Приложение 2). Данный феномен отражал несовершенство политических систем указанных государств, незавершенность процесса партийного строительства, а также желание иметь собственные партии и отдельных кандидатов, которое демонстрировали олигархи, региональные лидеры, даже представители организованной преступности.

Признаем очевидное — геополитическое значение конкретной страны часто является решающим фактором, влияющим на отношение крупнейших государств и руководимых ими межправительственных организаций к конкретным выборам или референдумам. Этим отчасти объясняется почти полное отсутствие у США и других крупных государств Трансатлантической зоны желания вмешиваться в электоральные процессы в государствах Африки, Юго-Восточной Азии, Океании. Геополитическое положение стран СНГ, а также сохраняющиеся после распада СССР иллюзии относительно того, что процессы

³¹ У термина «веймаризация», связанного с критическим анализом опыта Веймарской Республики в Германии (1919–1933 гг.) несколько толкований. Мы под ним понимаем раздробленность политической элиты страны, наличие множества небольших политических партий, не способных сформировать устойчивое парламентское большинство или правительство на основе большинства одной политической силы или альянса ограниченного числа близких по исповедуемым ценностям политических партий и движений. Опасность «веймаризации» была преодолена в государствах СНГ посредством ужесточения формальных условий для создания и регистрации политических партий, а также введением избирательного порога (барьера), т. е. наименьшего выраженного в процентных пунктах числа голосов избирателей, необходимого для избрания политической партии при пропорциональной системе голосования. С течением времени спектр политических сил в государствах СНГ был заполнен ограниченным числом политических партий, базирующихся на коммунистических, социалистических, социал-демократических, либеральных, консервативных, националистических или иных ценностях. Второй путь, ставший доминирующим в конце прошлого столетия во многих государствах региона — создание лидером государства партии, чей идеально-политический профиль обычно недостаточно четок, а главная миссия — кризис-менеджмент, принятие решений, которые правящим элитам представляются безальтернативными.

дезинтеграции могут продолжаться или, в результате целенаправленных действий, возобновиться, побуждают Вашингтон и некоторых его союзников (прежде всего Великобританию, Канаду и Японию) к тому, чтобы создавать и расширять пути вмешательства во внутренние дела государств постсоветского пространства. Вмешательство в электоральные процессы, выступая привлекательной альтернативой более конфликтным сценариям государственных переворотов или санкций, в этой ситуации становится активным инструментом внешней политики указанных государств.

Негативное отношение крупных стран Запада к становлению уникальных для каждой из стран СНГ демократических систем выражается в достаточно традиционных формах: пропагандистских кампаниях, принятии осуждающих резолюций на международных форумах или применении экономических/визовых санкций к представителям политической элиты. Для активации указанных мер осуждение международными наблюдателями хода и итогов конкретных выборов представляется сегодня крайне желательным. Таким образом, обнародование «удобными наблюдателями» негативной оценки выборов немедленно посыпает властям государства сигнал: конфликтность в отношениях с западными партнерами сохранится или даже усилится.

Первые годы суверенного развития государств СНГ сопровождались активной деятельностью на международной арене, одно из главных направлений которой — вступление в большое число глобальных и региональных международных организаций. Полноправное или ассоциированное членство в универсальной или специализированной межправительственной организации для государств бывшего СССР, как правило, становилось катализатором развития внутреннего законодательства в таких сферах, как формирование партийной системы и демократических институтов, электоральное законодательство, транспарентность деятельности органов государственной власти и развитие местного самоуправления. Почему зачастую для активизации деятельности во всех указанных направлениях требовалось вступление в международные межправительственные организации? Отчасти это можно объяснить

глобальными процессами, когда вхождение новых независимых государств в сообщество суверенных держав рассматривалось в качестве оптимального лишь при условии того, что его промежуточным этапом становилось вступление в региональные межправительственные структуры. Не случайно все государства бывшего СССР уже на этапе распада единой державы выбрали себе региональные структуры, членство в которых легитимировало новые/старые элиты, а также создавало устойчивые форматы для диалога с соседями. В их числе выступили ОБСЕ и Совет Европы, Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Организация исламского сотрудничества (ОИС, бывшая Организация исламская конференция) и многие другие. Стремление немедленно вступить в несколько крупных межправительственных организаций — дань моде той поры, поскольку в глазах общественного мнения своей страны и мира лишь заимствование зарубежного опыта делало такие страны подлинно современными, гарантировало окончательный разрыв с «советским прошлым», открывало дорогу к модернизации и предотвращало постепенное сползание в число стран Третьего мира.

Членство в межправительственных организациях неизбежно связано с принятием на себя определенных правовых обязательств. Среди них такое чувствительное для национального суверенитета обязательство, как признание верховенства принятых государствами международных правовых обязательств над действующими нормами национального законодательства. Как следствие, межправительственные организации обретают (разумеется, с добровольного согласия суверенных государств) право наказания их за нарушение указанных обязательств.

По мнению Д.Донно, международные организации нередко опасаются применять имеющиеся в их распоряжении инструменты для наказания нарушителей обязательств по двум причинам.³² Во-первых, они опасаются оказаться в ситуации, ког-

³² Donno, Daniela. 2010. Who is punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, Vol. 64, Fall, p. 593.

да их деятельность станет акселератором существующих и развивающихся в конкретной стране геополитических конфликтов. Во-вторых, они испытывают неуверенность относительно долгосрочных последствий предпринимаемых мер по принуждению отдельных государств к выполнению добровольно принятых на себя международно-правовых обязательств. Но поскольку вся деятельность межправительственных организаций протекает в сфере публичной политики, с течением времени у их руководства все меньше возможностей не реагировать на нарушения обязательств. Напротив, некоторые государства-участники, а также многочисленные неправительственные структуры, наблюдающие за деятельностью правительств и их работой в международных организациях, все чаще выступают с призывами применить санкции, что делает дискуссию по этому вопросу особенно напряженной.

Наличие и признание данных проблем открывает для международного мониторинга процессов демократизации окно возможностей. Благодаря достаточно развитой международно-правовой природе мониторинга, а также с учетом публичности действий и авторитета наблюдателей, нейтральный и профессионально организованный мониторинг оказывается в состоянии преодолеть указанные выше трудности (опасность вовлечения в геополитические конфликты и неопределенность долгосрочных последствий исполнения обязательств). Активно аккумулируя и профессионально анализируя информацию по проблематике мониторинга, международные организации привлекают к данной тематике внимание общественности и СМИ, напрямую контактируют с теми, кто принимает решения и законы. В конечном итоге, таким «мягким» путем межправительственные организации влияют на исполнение отдельными странами своих международно-правовых обязательств. Если трактовка последних меняется с изменением внешней среды, международный мониторинг первым реагирует на данное изменение. Он помогает поставить задачу пересмотра прежних целей и этапов демократизации, согласовать новые цели и сформировать вокруг них консенсус участвующих в процессе сторон. Давление со стороны международной организации на государства-члены сохраняется, но оно станов-

вится гибким, позволяя сохранить общее направление движения (демократизация в нашем случае) и функционирующий механизм обратной связи между общими целями и ситуацией в конкретном государстве.

Сторонники ведущей свой отсчет с работ немецкого философа Иммануила Канта «теории либерального мира» убеждены в том, что членство в международных организациях способствует становлению демократии и ее институтов, делает перемены в данной области необратимыми.³³ Поскольку на глобальном уровне межправительственные организации, поставившие своей уставной целью продвижение демократии, в настоящее время отсутствуют, главная роль в данной области принадлежит региональным структурам. Наиболее широко они представлены на пространстве Евразии. Среди них выделим те, анализу деятельности которых будет посвящена настоящая работа: Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Содружество Независимых Государств. В дополнение к ним следует также рассмотреть деятельность нескольких крупных неправительственных организаций.

Данные международные организации объединяют десятки государств, в том числе тех, которые на полном основании в течение столетий относятся к категории «демократических». Как следствие, объединение в единой структуре межправительственной организации государств, которые имеют многолетний опыт функционирования демократических структур и институтов, а также «новичков», совершенствующих свою политическую систему и внедряющих «ноу-хау» партнеров, оказывается полезным для всех сторон.

При этом даже поверхностный анализ показывает, что в некоторых случаях нарушения демократических норм отдельными государствами игнорируются, но у признанных авторитетов в данной области это не вызывает дискомфорта. Для нашего исследования особое значение имеет богатый эмпирический материал, который предоставляет масштабный и все более

³³ Newbrander, David R. 2012. Liberal Peace: A Dyad of Democracy and Economic Interdependence, Grounded in Agent Desires. *The Monitor*, Fall. P.34–35.

жестокий конфликт в Украине, с апреля 2014 г. перешедший в стадию гражданской войны. Анализируя цель и задачи международного мониторинга, мы постараемся понять, почему геополитические причины, а также нежелание настаивать на имплементации своих международно-правовых обязательств ввиду неопределенности последствий этого, уже более года создают препятствия демократическим державам Европы в вопросе о критике властей Украины, принуждении их к соблюдению своих международных обязательств и, как важнейшей конечной цели всей этой деятельности, прекращению кровавого конфликта.

Еще одно важное замечание, предваряющее наше исследование: международные организации применяют различные инструменты наказания за нарушения принятых государствами на себя обязательств в зависимости от параметров конкретной страны, динамики процессов в ее внутриполитической жизни, а также роли в региональной или глобальной политико-экономической системе. Среди этих инструментов — принятие осуждающих резолюций, агитационные кампании в СМИ, а иногда — санкции, направленные на наказание лидеров государств, законодателей, правительственный чиновников, а также сотрудников центральных и территориальных избирательных комиссий. Т.е. приоритетным объектом атаки до настоящего времени чаще оказывалась репутация государства и его политической элиты; значительно реже меры давления имели материальное измерение и налагались на органы исполнительной власти, парламентские структуры, органы организации выборов и т. д.

Как мы можем объяснить такое различие в подходах, обнаруживаемое в одних организациях (применение санкций в ОБСЕ поставлено на поток) и отсутствующие в других (в СНГ тематика санкций практически полностью отсутствует)? Наш анализ показывает, что главный мотив для обращения к мерам принуждения, граничащим с открытым вмешательством в дела другого государства или даже переходящим условные рамки невмешательства — наличие геополитических интересов крупных игроков международной системы, которые оказываются под угрозой со стороны государства, избранного в качестве

объекта давления. Защита демократических норм, провозглашенных межправительственной организацией и отстаиваемых ее лидерами, слишком часто выступает лишь как предлог для получения уступок в совсем других областях, описываемых достаточно размытым термином «геополитические интересы».

Если у государств, входящих в межправительственную организацию, отсутствует убедительная и объемная по своим масштабам информация о нарушениях международно-правовых обязательств (в нашем случае — в электоральной сфере), принятие конкретных и решительных мер по наказанию представителей властных структур суверенного государства вдвойне затруднено. В современном мире отсутствие исчерпывающей информации о каком-то сложном социально-политическом явлении или процессе — повседневная реальность. Находясь за границей или полагаясь на мнения движимых субъективными мотивами деятелей внутри страны, нельзя собрать исчерпывающую и в полной мере объективную информацию. Даже обладая достаточными объемами информации о нарушениях, непросто пройти этап ее верификации. Пройдя этап верификации, еще сложнее пройти этап принятия по итогам проведенного анализа однозначных заключений, на основе которых можно делать выводы нормативного характера. На горизонте вырастает еще одна проблема — убеждение международного сообщества в правомерности сделанных выводов, обоснованности мер принуждения, их пропорциональности имевшим место нарушениям.

Опыт деятельности международной системы показывает, что механизм принуждения на международной арене работает неэффективно. Как правило, решительные меры, направленные на наказание какого-то государства, оборачиваются на первом этапе ухудшением двухсторонних отношений государств — субъектов конфликта, а позднее — замораживанием членства или полным выходом государства из конкретной межправительственной организации. ООН, как единственный легитимный орган глобального разрешения конфликтов, крайне редко занимается электоральными вопросами, ограничиваясь принятием деклараций на уровне Генеральной ассамблеи. Т.е. до настоящего времени в роли главных акторов процесса вы-

работки и имплементации мер по принуждению к соблюдению стандартов свободных и справедливых выборов выступают региональные межправительственные организации, чья деятельность в указанной сфере слабо субординирована с декларациями и другими документами ООН, не обладающими прямым действием и носящими рекомендательный характер.

Нарушения при организации и проведении выборов — одна из достаточно частых проблем в процессе утверждения демократических норм в современном мире. На национальном уровне препятствие таким нарушениям создается как законодателями, так и структурами гражданского общества, а также подключением политических сил к организации выборов (включение представителей политических сил в состав избирательных комиссий в качестве наблюдателей или даже полно-правных членов таких комиссий). На международном уровне главное препятствие — наличие международных наблюдателей, представляющих как межправительственные организации, так и неправительственные структуры, а также отдельные государства (их министерства иностранных дел и центральные избирательные комиссии). Принимаемые по итогам их деятельности документы (заявления, заключения или др.) становятся важнейшими элементами электорального процесса, обосновывающими применение мер принуждения в тех случаях, когда выявлены и доказаны факты нарушений. Это особенно справедливо, если международные наблюдатели приходят к выводу о том, что нарушения носили преднамеренный и системный характер, а их применение привело к искажению народного волеизъявления и фальсификации итогов голосования. В данном случае, межправительственные организации, направившие своих наблюдателей и принявшие на веру их выводы, вынуждены реагировать решительно, применяя меры, которые можно отнести к категории «наказания». В других случаях (отдельные и единичные нарушения, непреднамеренные ошибки при организации и проведении выборов) в арсенале мер реагирования у международных наблюдателей преобладают осуждение, критика, призывы избегать повторения ошибок в будущем. От этих мер репутация любого государства страдает, но не в такой мере, как это имеет место в случае с при-

менением мер наказания по первому из указанных выше двух сценариев.

Геополитическое значение государства, становящегося объектом анализа международных наблюдателей и применения мер давления в случае выявления системных нарушений, также имеет большое значение. Параллельно усиливается значение фактора, который можно назвать «строительство регионов»: region-building approach. Автором данного термина является известный норвежский исследователь Ивер Нойман.³⁴ Он считает, что при развитии международных отношений в эпоху после окончания Холодной войны новой формой наднациональных процессов может стать «строительство регионов» не только в рамках расширения традиционных территориальных и функциональных отношений между суверенными государствами, но и посредством расширения культурных связей, позволяющих говорить о «культурной интеграции». В качестве лидеров этого процесса следует признать Скандинавские государства. По этому же пути движутся и государства — члены Европейского союза, хотя в последние пять лет движение к этой цели явно замедлилось. На другом полюсе находятся государства, находящиеся на периферии мировой политической сцены (большинство государств Африки, страны Центральной Америки, Южной Азии, Тихоокеанского бассейна), где вопрос о культурной интеграции никогда не ставился в повестку дня. Эти страны редко являются объектом комплексного долгосрочного мониторинга электоральных процессов. Допускаемые ими нарушения как правило недостаточно четко фиксируются, а меры по наказанию зачастую полностью отсутствуют и даже не рассматриваются.

Положение, в котором находятся сегодня государства СНГ, следует признать промежуточным. Бывшие советские республики разделяют ценности, которые много десятилетий назад были положены в основу формирования таких структур, как Совет Европы или ОБСЕ. С другой стороны, многочисленные примеры государственного эгоизма и двойных стандартов, ко-

³⁴ Neumann, Iver B. 1994. A Region-Building Approach to Northern Europe. *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 53–74.

торые демонстрируют США и ряд европейских государств, заставил большинство государств СНГ крайне настороженно относиться к любым разговорам об «общеверхопейских ценностях». Часто эти ценности, по сути, не являются общеевропейскими. В других случаях их интерпретация и нормативные выводы, которые делают в Брюсселе, Вене или Страсбурге международные чиновники ЕС, Совета Европы и ОБСЕ, демонстрируют желание вмешиваться во внутренние дела суверенных государств. Эти действия на пространстве бывшего СССР по-прежнему встречают негативное отношение и вызывают противодействие.

Т. е. налицо повышенное внимание к государствам СНГ, расположенным в geopolitически значимом регионе планеты, каким с полным правом можно назвать Евразию. Здесь мониторинг развития демократии и качество электоральных процедур являются объектом пристального международного мониторинга и изучения. Но и в данном регионе реакцию международных наблюдателей трудно назвать единообразной. Если нарушения выявляются в относительно небольшом и экономически слабом государстве, а также в государстве, которое рассматривается как «враждебное» в силу проводимой им внешней политики, критические заявления рассматриваются и провозглашаются немедленно. Совсем иное отношение к государствам, которые рассматриваются как «маяки демократии» в регионе и пользуются покровительством Вашингтона и Брюсселя вполне в духе древней римской политики «разделяй и властвуй». Отношение к электоральному мониторингу в таких странах «гибкое», выявить системность в применении мер осуждения и наказания сложно. Относительно недавно оформилась еще одна группа государств СНГ, члены которой (Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Казахстан) открыто критикуют двойные стандарты в деятельности международных наблюдателей, ограничивают сотрудничество с ними или вводят лимиты на масштабы их мониторинговой деятельности, которая зачастую превосходит разумные масштабы, опираясь при этом на прежнюю практику их деятельности в других странах.

Объяснение данного феномена не только в том, что у каждого крупного государства «уникальные особенности» в большей степени преобладают над «типичными характеристиками», свойственными всем странам региона. Более важное для нашего анализа наблюдение состоит в том, что geopolитическая «цена» применения мер осуждения и наказания в данном случае оказывается слишком высокой. Конфликт во все века — крайне рискованное мероприятие, и суверенные государства стараются максимально отложить обращение к нему именно в силу того, что заранее просчитать его динамику и последствия невозможно.

При каких условиях межправительственные организации играют существенную роль в становлении и развитии демократических традиций и институтов? Для ответа на этот вопрос требуется провести анализ инструментов, которые находятся в их распоряжении и оценку эффективности их применения. Именно поэтому в нашем дальнейшем анализе практики мониторинга выборов и усилий по совершенствованию электоральных процедур деятельность международных институтов и структур будет находиться в фокусе внимания.

«Теория международных режимов» Дж. Раги и С. Краснера для нашего анализа также имеет существенное практическое значение.³⁵ Международный мониторинг выступает наиболее действенным инструментом формирования режима, в рамках которого происходит утверждение и принятие новых электоральных практик, на основе которых сближается законодательство и практика его применения в различных государствах. Как и всякий другой международный режим (глобальный финансовый рынок, режим морского дна или Киотский протокол), формирующийся режим международного мониторинга выборов с течением времени приобретает свои конкретные черты.

Наше исследование посвящено изучению некоторых специфических черт данного режима, характерных для постсоветского

³⁵ Ruggie J.G. 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends // *International Organization*. Vol. 29. No. 3, pp. 557-83; Krasner S.D. 1982. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // *International Organization*. Vol. 36. No. 2, pp. 185-205.

пространства. Именно в этом регионе выборы и референдумы в последнюю четверть столетия стали драйвером общих демократических перемен. Феномен «цветных революций» также возник, пережил взлет и падение преимущественно в данном регионе, и лишь позднее обернулся «арабской весной». Один из ключевых вопросов нашего исследования: каким образом мониторинг влияет на суверенные государства? Некоторые из них могут быть «наказаны» при наличии воли, выраженной на уровне международного сообщества. Другие слишком велики или важны geopolitически, чтобы к ним в принципе применялись такие инструменты воздействия, как «наказание» или принуждение к соблюдению правил, согласованных в учредительных документах межправительственных организаций и их последующих решениях. Сохраняет постоянную актуальность и требование о комплексном обосновании выводов о фактах нарушений, их масштабах, влиянии на результаты выборов и демократичность политической системы наблюдаемого государства. Свести все эти факторы в единую матрицу непросто. Мы в данном исследовании постараемся обозначить подходы к решению данной задачи.

В нашем исследовании также принимается во внимание точка зрения Д. Донно, согласно которой в распоряжении международных организаций имеются три взаимоисключающих инструмента принуждения к соблюдению признанных в мировом обществе избирательных стандартов:³⁶

- 1) *механизм кондициональности* (увязывание соблюдения определенных правил с полноправным членством в организации и получением предоставляемых ею благ/услуг или же изначальная готовность к тому, что в случае нарушения принятых на себя обязательств последуют меры наказания с целью исправления ситуации). Самая популярная мера в данной области — приостановка членства в международной организации, лишение возможности участвовать в публичных мероприятиях, на-

³⁶ Donno, Daniela. 2010. Who is punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, Vol. 64, Fall, p. 605–606.

правлять своих граждан в руководящие структуры и в состав международного технического персонала организаций;

- 2) *посредничество и отправка в страну-нарушитель дипломатической миссии* (представляющие международные организации чиновники/дипломаты оказывают прямое давление на представителей государства, где выявлены нарушения, с целью отказаться от практики, рассматриваемой в данной организации в качестве неправомерной);
- 3) *осуждение посредством принятия официальных деклараций, заявлений и резолюций*, которые затем широко обсуждаются в средствах массовой информации, а также создают условия для апеллирования к ним правительственные инстанции и структур гражданского общества государств — участников данных международных организаций.

Согласимся с мнением российского исследователя В. Гельмана: «...30-летний опыт исследования «переходов к демократии» как самостоятельного направления политической науки (со времени публикации статьи Д. Растроу «Переходы к демократии: попытка динамической модели») трудно назвать особо продуктивным в отношении изучения собственно демократии». ³⁷ Утверждение о том, что наступление демократии можно ускорить осуществлением серии политico-экономических мероприятий, существует в научной литературе много десятилетий. Наиболее успешные примеры такого перехода от авторитаризма к демократии (Западная Германия, Япония, Южная Корея) привели к формированию значительного корпуса научной литературы по данной тематике. При этом часть авторов настаивала на том, что оккупационный режим, установленный США в этих государствах, а также масштабная экономическая помощь стали главной причиной успешного старта построения демократических обществ. Но термин «демократический транзит», характеризующий этот процесс, появился значительно

³⁷ Гельман В. Я. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории). *ПОЛИС. Политические исследования*. 2001, № 1, с. 15.

позднее. Другие авторы отстаивали приоритетность политических реформ внутри ФРГ, Японии и Южной Кореи, без которых ни противостояние в Холодной войне, ни эффективное исполнение промышленностью данных государств военных заказов США, и как следствие, повышение уровня социально-экономического развития до уровня современных демократий, никогда не наступило бы.

По нашему мнению, оба комплекса причин сыграли в случае рассматриваемых трех государств существенную роль. Американский «зонтик безопасности», который Вашингтон держит над этими государствами с 1945 г. до сегодняшнего дня, а также доходящая до уровня откровенной сервильности готовность правящих кругов этих государств выполнять все пожелания Вашингтона — вот наиболее важные факторы, которые позволили разрушенным Второй мировой войной государствам стать сегодня экономически процветающими полусуверенными демократиями, отдавшими на аутсорсинг Вашингтону многие чувствительные области национальной безопасности и внешней политики. Установленный демократический режим позволил использовать американскую военную и финансовую помощь эффективно, сделать эти страны не только экономически независимыми, но и политически устойчивыми. Но в поисках причинно-следственных связей между американской поддержкой и демократизацией мы вынуждены поставить демократизацию на второе место. Такой подход характерен для целой группы исследователей, увязывающих демократический политический режим с экономическим и социальным развитием общества.³⁸

Рассматривая возможности практического применения опыта указанных трех государств странами СНГ мы вынуждены констатировать — сегодня изучение этого наследия малоэффективно. Государства СНГ должны выработать собственный алгоритм «демократического транзита», используя для этого

³⁸ Lipset, S. M. 1959. Economic Development and Democracy. *American Political Science Review*. Vo. 53, No. 1, pp. 69–105; Diamond, L. 1992. Economic Development and Democracy Reconsidered. In: Marks, G., and L. Diamond (eds.). *Reexamined Democracy. Essays in Honour of S.M. Lipset*. London: Sage Publ.

свой уникальный исторический опыт, учитывая нынешние, а не вчерашние процессы в мировой политике и глобальной экономике. Сегодня «аутсорсинг ключевых функций государства» больше не рассматривается как приемлемый инструмент укрепления суверенитета. Спокойно воспринимающие желание отдельных стран Латинской Америки или Восточной Европы передать Вашингтону определение целей своей внешней политики и гарантирование безопасности, крупнейшие государства Евразии (прежде всего Китайская Народная Республика и Россия) никогда не согласятся на то, чтобы по этому же пути пошли их ближайшие соседи. Такой шаг непременно нарушит региональный баланс сил, а на определенном этапе приведет к серьезной борьбе за влияние на конкретную страну. Именно поэтому трепетное отношение к государственному суверенитету — та уникальная характеристика евразийской политики, которая отличает регион от других уголков планеты. Это в полной мере справедливо и для государств СНГ.

Популярная у политэкономов «теория гегемонистской стабильности» утверждает, что мировая экономика нуждается в лидере-гегемоне, поскольку лишь он сможет обеспечить ее эффективное функционирование посредством выполнения нескольких функций: поддержание режима свободной торговли; обеспечение стабильного курса своей валюты, признанной во всем мире; оказание помощи столкнувшимся с кризисом государствам, следующим его правилам экономической игры. Видимо, действуя по аналогии, теоретики «демократического мира» утверждают, что демократия должна распространяться по всему миру в ее американской версии, т. к. именно США являются в этой модели лидером-гегемоном.³⁹ В системе «демократического мира» государства не будут воевать друг с другом, т. к. у них будут общие ценности. При этом США проследят за тем, чтобы вполне допустимые споры переживающих переходный период своей истории государств не переросли в воен-

³⁹ Doyle, Daniel. 1986. Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*. Vol. 80, No. 4, pp. 1151–1169; Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press; Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller (eds.) 1996. *Debating the Democratic Peace*. London: MIT Press.

ное противостояние. А поскольку мир и безопасность — традиционные на протяжении тысячелетий приоритеты для любого государства, ответственно относящегося к участию в международной системе, то всем странам следует примириться с тем, что, защищая прежде всего свои национальные интересы, Вашингтон действует во благо всего мира.

Анализируя содержание и практическую полезность теории «демократического мира», не составляет труда ответить на принципиальный вопрос — кому эта теория выгодна? Давно отжившая свой период популярности и списанная сегодня в научный архив, она по-прежнему продвигается на постсоветском пространстве как нечто достойное внимания ученых и свод нормативных рекомендаций для политиков. Но серьезного отношения к себе она явно не заслуживает, поскольку призвана обслуживать американские интересы далеко за пределами этого государства, и ее основная миссия — вербовать сторонников, готовых поучаствовать в данной деятельности.

По мнению авторитетного американского исследователя Мансура Олсона, рассмотрение существующих в процессе демократизации реалий лишь в виде противостояния демократии и диктатуры обедняет анализ и делает его крайне непродуктивным. Он считал, что «...для удовлетворительного разрешения противоречия необходима новая теория диктатуры и демократии, а также объяснение влияния каждого из этих типов правления на экономическое развитие».⁴⁰ В качестве отправной точки своей теории он взял утверждение: ни одно общество не может удовлетворительно работать без мирного порядка и предоставления структурами государственной власти некоторых иных общественных благ. Такой подход, игнорировавшийся сторонниками либерализма, открыл перед М. Олсоном и его последователями, разделявшими его «логику коллективных действий», широкое поле для определения роли, которую власть призвана играть в любой точке траектории становления и развития суверенного государства, включая этап демократизации. Эффективность власти является наиболее востребо-

⁴⁰ Olson, Mansur. 1993. 'Dictatorship, Democracy, and Development' in: *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, p. 576.

ванной в периоды потрясений, к числу которых следует отнести рассматриваемый в нашем исследовании период распада СССР и начало процесса государственного строительства в отдельных государствах СНГ. Данный взгляд на роль структур государственной власти соответствует представлениям сторонников институциональной теории о том, что миссия власти — снижение транзакционных издержек при достижении согласия в обществе, создание условий для сотрудничества небольших социальных групп и отдельных индивидуумов при построении государства и управлении отдельными сторонами его жизнедеятельности.

Преимущества демократии для институционалистов (Т. Веблен, Дж. К. Гэлбрейт) сводятся к тому, что она создает барьер для формирования склонных к авторитаризму правителей. Последние в условиях отсутствия сдержек и противовесов их единоличной власти склонны к наращиванию репрессивного аппарата и военной мощи, проводят экспансионистскую внешнюю политику. В демократическом государстве избранные на ограниченный срок депутаты парламента участвуют в формировании структур исполнительной власти и таким образом устанавливают механизм контроля над правительством. Прозрачность при обсуждении целей и стратегии деятельности исполнительной власти дает законодателям четкое представление о ее деятельности и возможность соотносить полученные результаты и первоначальные намерения.

Механизм сдержек и противовесов различных ветвей власти и структур в рамках одной ветви недостаточно надежен, он часто дает сбои. Демократическим государствам хорошо известны коррупция, нарушения норм электорального законодательства, парламентские кризисы и низкая эффективность исполнительной власти на национальном, региональном и муниципальном уровнях. Но при анализе деятельности структур управления демократического государства становится ясно, что демократия эффективна, поскольку она вовлекает в систему управления государством наиболее широкий спектр политических сил, учитывает их интересы, позволяет артикулировать возникающие беспокойства, открыто выражать недовольство. Именно демократическая форма правления лучше

других гарантирует права собственников, соблюдение контрактов и других обязательств, защищает права личности. Без эффективного правительства не может существовать надежной защиты частной собственности, а в демократическом государстве такая защита рассматривается как благо, защищаемое обществом и распространяющееся на всех его представителей, хотя и не в равной степени.

У проблемы оценки эффективности правительства, в частности, при защите им прав собственности граждан и частного бизнеса, имеется еще одна сторона — опасения граждан по поводу угрозы их собственности со стороны самого правительства. Т.е. защищая в качестве нейтрального судьи права граждан при их взаимодействии друг с другом, структуры власти могут столкнуться с искушением лишить собственности граждан и частный бизнес «из высших соображений», которые представители самой власти легко могут изобрести и обосновать. Наиболее надежный инструмент, препятствующий развитию процессов в данном направлении — свобода слова, которой в демократических государствах уделяется большое внимание, к ее обеспечению все ветви власти относятся максимально серьезно. Если право собственности и исполнение контрактов, закрепленные в законах, не обеспечиваются правительством, то свобода слова и система независимого правосудия в демократическом государстве становятся теми инструментами, которые либо вынуждают правительство корректировать свои опасные для общества действия, либо, заставляя его уходить в отставку, расчищают политическое пространство для других сил.

Видимо, аналогичным образом проблемы могут рассматриваться и в недемократических государствах. Но опыт их деятельности показывает, что даже если осознание негативных последствий нарушения политических и экономических прав существует, то противодействие нарушениям сопряжено с существенно большими по объему трудностями. Они, как правило, становятся непреодолимыми по мере того, как практика соблюдения прав собственности и контрактов отрывается от зафиксированных в законах положений. Финский ученый

Тату Ванханен⁴¹ и американец Роберт Даляр⁴² представили возникновение демократического государства как следствие благоприятных исторических условий, главное из которых — распыление ресурсов, препятствующее захвату власти одним лидером или небольшой группой элиты. Такая конкурентная среда благоприятствует стремлению находить компромисс (возникают независимые судебные органы), помогает создавать долгосрочные планы государственного строительства. Она также дает стимулы для бизнеса и гражданского общества к тому, чтобы работать над ее сохранением и препятствовать разрушению основ. Свободные и справедливые выборы — ключевой механизм функционирования данной системы, ее воспроизводства и учета меняющегося воздействия внешней среды при определении перспектив ее развития. Распространение избирательного права в Европе заняло несколько столетий, но с начала двадцатого столетия его широкое внедрение в повседневную жизнь перестало быть чрезвычайным событием. А после окончания Второй мировой войны его отсутствие уже рассматривалось как очевидный отход от магистрального пути развития современного государства.

Так, лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. К. Гэлбрейт считал:

«Общепризнано, что гражданин, голосующий на выборах десять раз, обладает, при прочих равных условиях, в десять раз большей властью, чем гражданин, голосующий только один раз. То же самое происходит в более общем случае, когда человек контролирует десять голосов по сравнению с человеком, у которого имеется только свой собственный голос. Аналогичным образом человек, расходующий 70 тыс. долл. в год, на рынке имеет в десять раз большую власть над тем, что производится, чем человек, который расходует 7 тыс. долл. С точки зрения демо-

⁴¹ Vanhanen, T. 1990. *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 states, 1980–1988*. N.Y.: Crane Russak.

⁴² Dahl, R. 1971. *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

кратических идеалов это недостаток. Но все-таки власть пока принадлежит отдельной личности».⁴³

Дж. Гэлбрейт не настаивает на том, что решение вопроса о равенстве граждан в обеспеченных им по закону избирательных правах должно обеспечиваться перераспределением собственности от богатых к бедным. Но общая логика его рассуждений представляется знаменательной — нельзя игнорировать фундаментальное неравенство, которое проявляется в демократическом государстве в самых разных областях. Задача ученых и неправительственных организаций — следить за тем, чтобы это неравенство не переродилось в монополизацию власти, будь то экономической или избирательной.

Нарушения в процессе организации и проведении выборов, равно как и более общая задача наблюдения за становлением демократических институтов в прежде авторитарных государствах, являются центральными объектами анализа в данном исследовании. Масштабы государства, на которое направлен мониторинг, а также его геополитическое значение на карте Евразии в значительной степени влияют на объемы и эффективность наблюдения. Но даже они ни в коей мере не нейтрализуют результаты профессионально проведенного мониторинга. Тем самым увеличивается вероятность того, что оформленное как результаты международного наблюдения «политическое давление» окажет позитивное воздействие на отдельные государства, увеличит вероятность того, что нарушения будут исправлены, а замечания учтены.

После окончания Холодной войны международное наблюдение за выборами стало широко распространенной практикой, при этом выявление нарушений стало одной из главных задач такого мониторинга.⁴⁴ Наибольшее внимание в Евразии сегодня привлекает деятельность ОБСЕ и его специализированного

⁴³ Гэлбрейт, Джон К. *Экономические теории и цели общества*. Москва: Прогресс. 1976. С. 25.

⁴⁴ Hyde, Susan D. 2007. The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment. *World Politics*. Vol. 60, No. 1, pp. 37–63; Kelley, Judith. 2008. Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring. *International Organization*. Vol. 62, No. 2, pp. 221–55.

института – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). ОБСЕ остается наиболее представительной межправительственной организацией в Евразии. Ее членами являются 57 государств. За более чем два десятилетия своей деятельности, а также за два десятилетия, когда она действовала в формате «Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе», эта структура накопила значительный опыт регулирования межгосударственных отношений в таких чувствительных областях, как безопасность, разоружение, предотвращение конфликтов, международное наблюдение за соблюдением прекращения огня сторонами вооруженного конфликта.

Деятельность по мониторингу проведения выборов и референдумов учредителями ОБСЕ едва ли рассматривалась как приоритетная. Сегодня можно констатировать, что в условиях системного кризиса ОБСЕ, поставившего организацию на грань снижения эффективности основных направлений ее деятельности, деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами и процессами формирования основ демократического общества становится, пожалуй, наиболее полезной и значимой для будущего данной организации.

В 1990 г. СБСЕ приняла Копенгагенский документ, зафиксировавший значение свободных выборов для демократизации. Он включает в себя такие положения, как проводимые через разумные промежутки времени свободные выборы; прямые выборы всех членов парламента по меньшей мере в одной из его палат (при наличии двухпалатного парламента); всеобщее и равное избирательное право; право на учреждение политических партий и отказ от их слияния с государством; представительная форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна законодательным органам или избирателям; проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок; отсутствие юридических или административных барьеров для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок

и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе.⁴⁵

Спектр принятых государствами — участниками СБСЕ обязательств по электоральной тематике был подтвержден год спустя на Московском заседании совещания в сентябре–октябре 1991 г.: «Государства-участники напоминают о своей приверженности верховенству закона, выраженной в Документе Копенгагенского совещания, и подтверждают свое стремление поддерживать и развивать принципы справедливости, образующие основу правового государства. В частности, они вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций».⁴⁶

Активное участие иностранных государств и экспертов из числа их граждан в процессе демократизации постсоветских государств также было зафиксировано в Московском документе СБСЕ. Именно это обязательство всех сторон создало благоприятные политические и правовые возможности для ускоренного формирования института международного мониторинга выборов и процесса развития демократических институтов в бывших авторитарных государствах Восточной Европы и в СССР. Работа Совещания по человеческому измерению СБСЕ стала отправной точкой деятельности по трансформации политических режимов государств региона, даже если в некоторых государствах Восточной Европы к этому моменту процесс демонтажа советской системы зашел достаточно далеко.

Начиная с 1996 г. БДИПЧ ежегодно участвует в организации мониторинга в десятках государств ОБСЕ.⁴⁷ Для мониторинга

⁴⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Copenhagen, 1990. Адрес в сети Интернет: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>

⁴⁶ Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ. Moscow, 1991. P. 7. Адрес в сети Интернет: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>

⁴⁷ Fawn, Rick. 2006. Battle over the box: international election observation missions, political competition and retrenchment in the post-Soviet space. *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, p. 1133.

БДИПЧ привлекает сотни, а иногда и тысячи наблюдателей, применяет при его проведении апробированные приемы, многие из которых достойны заимствования другими международными наблюдателями.

БДИПЧ создал инновационную для своего времени систему долгосрочного мониторинга, которая вполне может рассматриваться другими структурами, занимающимися международным мониторингом выборов, как эффективная и близкая к оптимальной. Данная система включает в себя несколько элементов:

- 1) предварительная оценка ситуации в стране, где проводятся выборы, включающая анализ политической ситуации и избирательного законодательства, а также изменений в нем с момента проведения предыдущих выборов;
- 2) формирование экспертной группы, которая на основании открытых источников наблюдает за важнейшими этапами выборной кампании: регистрацией партий и их кандидатов, распределением мест в избирательном бюллетене и порядком выступлений в дебатах, равным допуском к проведению агитации за счет государственного бюджета и т. д.
- 3) приезд в страну долгосрочной миссии наблюдателей, которая размещается как в столице, так и в регионах. Ее члены следят за подготовкой местных органов власти, а также территориальных структур Центральной избирательной комиссии к проведению выборов или референдума. На данном этапе также проводится подготовка к приезду накануне голосования больших групп наблюдателей, осуществляющих краткосрочный мониторинг.
- 4) многочисленные краткосрочные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ, приезжающие в страну за 2–3 дня до проведения голосования, наблюдающие за сотнями, а иногда и тысячами избирательных участков. Их цель — проследить за тем, чтобы подготовка к проведению голосования

была осуществлена в срок и полностью соответствовала нормам действующего законодательства. Главный этап их наблюдения — с момента открытия избирательных участков и до завершения подсчета голосов. На участках для голосования представители БДИПЧ ОБСЕ нередко взаимодействуют с национальными наблюдателями, при этом информация от представителей оппозиционных сил представляется для них особым интересом.

Все более распространена практика, когда представители БДИПЧ ОБСЕ взаимодействуют с наблюдателями от «родственных организаций», в число которых включены ПА СЕ, ПА ОБСЕ и ПА НАТО. Краткосрочные наблюдатели при посещении избирательных участков, а также территориальных избирательных комиссий заполняют стандартные опросные листы БДИПЧ.

Вследствие того, что краткосрочный мониторинг БДИПЧ ОБСЕ унифицирован и предельно упрощен, для его проведения не требуются специалисты. Эту задачу могут выполнить добровольцы, прошедшие короткий инструктаж непосредственно перед выездом на участки для голосования. Такой чрезмерно упрощенный подход БДИПЧ к формированию корпуса наблюдателей позволяет нарастить их число в короткие сроки на десятки, а в редких случаях и на сотни человек по сравнению с мониторингом в рутинной ситуации. Заполненные наблюдателями формы включаются в общий отчет БДИПЧ ОБСЕ, что, несомненно, повышает его репрезентативность. Такая практика получила специальное наименование «консолидированное наблюдение», и она зачастую поддерживается всеми вовлечеными в нее сторонами. В ряде случаев (выборы в Грузии, Украине и Кыргызстане в эпоху «цветных революций») с заявлениями в поддержку выводов БДИПЧ ОБСЕ выступали официальные лица США и Европейского Союза, что придавало их оценкам дополнительный политический вес.

Параллельно становлению и развитию международного мониторинга развивается еще один важный процесс — расширение масштабов мониторинга выборов со стороны национальных наблюдателей. Они представляют структуры гражданского

общества, обеспокоенного возможными масштабами нарушений и заинтересованного в том, чтобы выборы выявили реальную популярность политических партий и их представителей, не искаженную разного рода нарушениями.

И все-таки именно международным наблюдателям принадлежит особая роль в становлении электоральных систем в странах, лишь недавно объявивших о своем суверенитете. Эти государства в первые годы своего независимого развития сталкиваются с внутриполитической нестабильностью, отчасти вызванной хрупкостью их демократического строя. Вследствие этого вполне логичным представляется тот факт, что масштабы международного наблюдения за выборами приобрели наибольшие масштабы в двух регионах планеты: Европе и Латинской Америке. Другие регионы, прежде всего Восточная Азия и Африка, становятся объектами мониторинга лишь в случае, если глобальные структуры типа ООН обращают внимание на развивающиеся в отдельных государствах кризисы. Тогда проведение под международным мониторингом выборов (референдумов) зачастую рассматривается сторонами как приемлемый вариант выхода из конкретного конфликта или же просто как инструмент, ведущий к деэскалации острой фазы кризиса.

Целенаправленная деятельность международного сообщества по развитию международного мониторинга сформировала к настоящему времени устойчивое убеждение в том, что выявление электоральных нарушений без международного мониторинга невозможно. Действительно, обвинения политических противников внутри страны в нарушениях при проведении избирательной кампании и подсчете голосов зачастую игнорируются оппонентами в силу необъективности обнародованной информации или ангажированности тех, кто делает заявления о нарушениях на ее основании. Международный мониторинг в данной ситуации представляется оптимальным инструментом для вынесения нейтральных оценок.

Выборы и мониторинг их проведения на практике затрагивают множество других вопросов, далеко выходящих за рамки становления демократических институтов или утверждения новых норм в политической жизни государства. Излишне ча-

сто вопрос о мониторинге конкретных выборов и признании их итогов приводил к спорам внутри международных организаций и интеграционных объединений. Так, выборы на Украине в 2004 г. («Оранжевая революция») привели к острым спорам *внутри* Европейского союза относительно того, каким должно быть отношение ЕС к спорным решениям относительно непризнания итогов выборов и назначения «третьего тура выборов» в декабре 2004 г.⁴⁸ Необходимость признания сомнительных юридических решений активно поддерживалась новыми членами ЕС, рассматривавшими украинский кризис в качестве хорошей возможности обострить отношения с Россией.⁴⁹ При этом «старые» государства — члены ЕС видели ситуацию в ином свете: создание крайне неблагоприятного precedenta, приводящего к тиражированию модели непризнания итогов голосования на любых выборах в Восточной Европе и в государствах бывшего СССР. Лишь благодаря решительной позиции стран СНГ угроза перерастания выборов в государственные перевороты после 2005 г. не была реализована.

Выборы и референдумы, которые проводятся в государствах СНГ с 1991 г., являются важнейшими индикаторами, указывающими траекторию развития этих государств, становление политических партий и структур государственного управления. Формирование новой политической системы во всех государствах СНГ в рассматриваемый период находилось под постоянным мониторингом зарубежных государств, давлением со стороны США с целью скопировать западную модель, но при этом никак не увязывать процесс копирования с развитием экономики, социальной сферы, инфраструктуры, ин-

⁴⁸ Украина не является членом ЕС и даже кандидатом на членство в нем. Тем не менее, электоральная тематика входит в сферу взаимодействия Киева и партнеров по ЕС вследствие обязательств, принятых Украиной на себя с подписанием в 1994 г. Украиной Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским союзом. При этом самыми активными сторонниками вмешательства в выборы 2004 г., а в 2014-2015 гг. и в гражданский конфликт на Украине, стали не самые крупные государства — члены ЕС: Польша, Швеция, Литва и Эстония.

⁴⁹ ‘Estonia Urges EU to Act Quickly in Ukraine Elections Row,’ *Agence France Presse*, 22 November 2004.

ститутов.⁵⁰ Эта попытка «поставить телегу впереди лошади» делается преднамеренно, поскольку неизбежным итогом реализации предложенной политики становится ослабление государства, его неспособность противостоять внешним шокам любого типа, включая экономические кризисы и политико-дипломатическое давление. Усилия «западных адвокатов демократии» (термин Г. Хейла) по насильтвенной трансформации политических режимов в наиболее слабых и подверженных внешнему влиянию государствах СНГ к настоящему времени привели к всеобщему разочарованию применяемыми средствами. Их главный итог — крах иллюзий относительно способности «цветных революций» быстро изменить жизнь простых граждан к лучшему. Применяя к анализу этого типа «революций» модель оценки затрат и получения возможных выгод, настроенный на объективную оценку эксперт будет вынужден признать: затраты велики и зачастую имеют катастрофические последствия, выгоды относительны и их долговременная устойчивость сомнительна.

Такой подход и его итоговые оценки мы склонны распространить и на формирующиеся пути вмешательства США с ближайшими союзниками в электоральные процессы по всему миру. Они основаны на имидже демократии как феномена, право на толкование которого есть лишь у крупных государств Запада. Получая таким образом в свои руки могучий инструмент «мягкой силы», Вашингтон в 2000-е гг. предпринял активные усилия по превращению любых выборов на постсоветском пространстве в «битву добра и зла», в рамках которой «добро» ассоциируется с уступками Западу, а зло — со стремлением поддерживать добрососедские и взаимовыгодные отношения с Российской Федерацией.

Эти попытки не прекращаются до сегодняшнего дня, хотя значительная группа экспертов расценивает последствия «цветных революций» и западного вмешательства в выборные про-

⁵⁰ Luong, Pauline Jones, and Erika Weinthal. 2002. New Friends, New Fears in Central Asia. *Foreign Affairs*, March/April. P. 61.

цедуры как крайне негативные и разрушительные.⁵¹ Даже известный своими в высшей степени ангажированными политическими пристрастиями американский «Фридом хаус» в своем отчете за 2008 г. признал: пережившие триумфальные «цветные революции» Украина и Кыргызстан через несколько лет после них стали менее демократическими, чем были накануне.⁵²

В 2004 г. Российская Федерация и ряд других государств СНГ впервые открыто выразили свое недовольство политикой двойных стандартов, все активнее применявшейся БДИПЧ ОБСЕ. 3 июля 2004 г., руководствуясь оценкой государственного переворота в Грузии, ставшего известным под именем «Революция роз», президенты Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России и Таджикистана⁵³ обнародовали «Заявление государств – участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ».⁵⁴ Оно было оглашено на заседании Постоянного совета ОБСЕ в Вене 8 июля 2004 г. Воспроизведем ту часть Заявления, которая касается БДИПЧ ОБСЕ:

«Выборочное повышенное внимание к одним странам при игнорировании проблем в других государствах-участниках является нарушением мандата ОБСЕ и свидетельствует о наличии в Организации практики двойных стандартов и селективных подходов, нежелании учитывать реалии и особенности отдельных государств.

Это, в частности, проявляется в работе Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которое занимается в основном мониторингом и оценками итогов выборов в государствах-участниках. Такая деятельность БДИПЧ зачастую носит политизированный характер и не учитывает специфику отдельных госу-

⁵¹ Kalandadze, Katya, and Mitchell A. Orenstein. 2009. ‘Electoral Protests and Democratization: Beyond the Color Revolutions. *Comparative Political Studies*. Vol. 42, No. 11, pp. 1403-25; Mitchell, Lincoln. 2012. *The Color Revolutions*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.

⁵² Goehring, Jeannette, ed. 2008. *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia*. New York: Freedom House, p. 44.

⁵³ Позднее к данному заявлению присоединился президент Туркменистана.

⁵⁴ «Заявление государств – участников СНГ относительно положения дел в ОБСЕ». <http://www.kremlin.ru/supplement/1967>

дарств. Поэтому считаем необходимым выработать единые объективные критерии оценки со стороны БДИПЧ и миссий ОБСЕ избирательного процесса на всем пространстве Организации.

Малоэффективный характер носит «полевая деятельность» ОБСЕ, на которую уходят основные средства бюджета Организации. Вызывает озабоченность то, что «полевые миссии» ОБСЕ фокусируют свою деятельность не на основных положениях своих мандатов, связанных с оказанием помощи и содействия властям принимающего государства по всему спектру деятельности Организации, а исключительно на функциях мониторинга ситуации в области прав человека и демократических институтов. Имеют место случаи неоправданной критики со стороны руководства «полевых миссий» внутренней политики правительства стран пребывания».⁵⁵

Попытки внести исправления в деятельность БДИПЧ ОБСЕ, все дальше отступавшего от своего первоначального мандата, были продолжены 15 сентября 2004 г., когда правительства стран — участниц СНГ обнародовали в столице Казахстана Астане «Обращение государств — участников СНГ к партнерам по ОБСЕ».⁵⁶ Оно содержало призыв ко всем государствам — членам ОБСЕ вернуться к изначальной миссии организации: поддержанию мира и обеспечению безопасности государств-членов. Отметим параграф, затрагивающий проблемы в функционировании БДИПЧ ОБСЕ. Он содержит призыв «...обеспечить разработку и внедрение единых объективных критериев оценки со стороны БДИПЧ и миссий ОБСЕ избирательных процессов на всем пространстве Организации, включая реализацию предложений ряда стран СНГ провести сравнительный анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики государств — участников ОБСЕ». Некоторые усилия в данном направлении предпринимались в течение последующих пяти лет, но к 2010 г. стало

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ «Обращение государств — участников СНГ к партнерам по ОБСЕ». Астана, 15 сентября 2004 г. Адрес документа в сети Интернет: http://www.mid.ru/integrationnye-struktury-prostranstva-sng/-/asset_publisher/r17Fzr0mbE6x/content/id/460474

ясно, что США и их ближайшие партнеры намерены торпедировать любое существенное изменение в текущей деятельности БДИПЧ ОБСЕ. Дипломатическое наступление на БДИПЧ ОБСЕ в статье для британской газеты «Файнэншл таймс» продолжил министр иностранных дел России С. Лавров. Он обвинил эту организацию в двойных стандартах, стремлении западных государств выступать в роли «менторов», а страны СНГ рассматривать как «учеников». При этом все действия первых в области демократии и прав человека, по мнению С. Лаврова, заранее объявлялись идеальными, а любое действие последних рассматривалось как ошибочное и требующее исправления.⁵⁷

В июле 2005 г. МИД Российской Федерации призвал действующих от имени ОБСЕ международных наблюдателей не обнародовать свои заявления по итогам выборов до того момента, когда их содержание не будет доведено до сведения и одобрено всеми государствами-членами. Обострение в середине первого десятилетия нового века отношений между БДИПЧ ОБСЕ и структурами СНГ привело к некоторым корректировкам в деятельности варшавской структуры, а также смягчению тональности итоговых заявлений миссий наблюдателей, которую С. Лавров справедливо характеризовал как «менторскую».

Европейский союз за почти 60 лет своей истории сформировал целый корпус норм, регулирующих электоральные процессы в государствах-членах. Он также впервые в мировой практике сформировал наднациональный парламент (Европейский парламент со штаб-квартирой в Страсбурге), выборы в который осуществляются по оригинальной, хотя и не во всем совершенной процедуре.⁵⁸ Сейчас ЕС активно занялся продвижением собственных моделей организации и проведения выборов в государствах-партнерах. Для содействия развитию плюрализма и укрепления структур гражданского общества в мире

⁵⁷ Lavrov Sergei. 'Reform will enhance the OSCE's relevance', *Financial Times*, November 29, 2004, p. 19.

⁵⁸ Ткаченко С.Л. Выборы депутатов Европейского Парламента в мае 2014 года: организация и результаты. Под ред. А.И. Сергеева и А.В. Баранова. *Избирательные процессы на пространстве СНГ*. Материалы международной конференции. Минск, 11–12 ноября 2014 г. Санкт-Петербург: МПА СНГ, 2014. С. 120–123.

Европейский союз создал Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (the European Instrument for Democracy and Human Rights). Цель указанного инструмента, сформулированная для реализуемых на территории Российской Федерации программ, обозначена как «...содействие уважению прав человека и основных свобод и усиление роли гражданского общества ... для укрепления прав человека и демократии».⁵⁹ Такое типичное для ЕС игнорирование суверенитета отдельных государств и попытка установить прямую связь с субнациональными структурами власти и организациями неправительственного сектора достаточно долго рассматривались в государствах СНГ как свидетельство «нового мышления» Брюсселя в межгосударственных отношениях. Череда «цветных революций» в 2003–2005 гг. привела к тому, что постсоветские государства стали значительно более разборчивы при обсуждении с Евросоюзом сфер сотрудничества, содержащих в себе потенциальные угрозы собственному суверенитету.

Еще одна программа, ориентированная, помимо прочих своих целей, на экспорт европейской модели демократии в соседние с ЕС государства, получила название «Негосударственные структуры и местные органы власти в развитии» («Non-State Actors and Local Authorities in Development»). Ежегодно бюджет Евросоюза выделяет несколько десятков миллионов евро на поддержку организаций гражданского общества и местных органов власти в государствах — партнерах Брюсселя, пытаясь сделать их «драйверами развития».⁶⁰ Несмотря на заявленный приоритет вопросов «развития», электоральная тематика и вопросы продвижения демократических институтов достаточно широко представлены в деятельности данной программы.

⁵⁹ Представительство ЕС в России объявляет конкурс по программе «Европейский Инструмент содействия демократии и правам человека» (ЕИДПЧ) (24/12/2013):

http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2013/20131224_ru.htm

⁶⁰ Thematic Programme NSA–LA: Overview. 2011. EU: European Commission, https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/thematic-programme-non-state-actors-and-local-authorities-development_en

Процесс становления основ государственности в постсоветских странах к настоящему времени подходит к своему завершению. Один из признаков этого — изменение видения этими странами своего места в международном сообществе. Прежде откровенно заискивавшие перед западными политическими лидерами, отныне политические деятели государств СНГ требуют равноправного отношения к себе, отвергают попытки вернуться к практике «кондициональности», применения угроз или оказания дипломатического давления для получения политico-экономических выгод. Важным этапом в этом процессе стало принятие главами государств СНГ 7 октября 2002 г. в Кишиневе «Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».⁶¹ В конвенции государства СНГ зафиксировали, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Кишиневская конвенция (2002 г.) согласовала единые подходы государств СНГ к вопросам финансирования выборов, обеспечения их информационной поддержки со стороны государства, в ней определены статус и полномочия национальных и международных наблюдателей. Для подписавших ее государств она стала эффективным помощником в развитии современной технологической инфраструктуры избирательных про-

⁶¹ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств Содружество. Кишинев, 7 октября 2002 г. *Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ*. N 2 (41). С. 131–150. Конвенция вступила в силу в ноябре 2003 г.

цессов, обеспечения прозрачности выборов, усиления гарантий независимости избирательных органов, стимулирования честной политической конкуренции. Имплементация положений Конвенции в национальном законодательстве потребовала от государств – участников принятия на себя расширенных обязательств по углублению демократических характеристик избирательного процесса, повышению электоральной культуры всех акторов избирательного процесса, развитию международного сотрудничества в данной сфере.

На основе Конвенции Межпарламентская Ассамблея СНГ подготовила ряд дополнительных документов, которые призваны стать инструментами обеспечения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан. Важнейшими среди таких документов стали «Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами» (4 декабря 2004 г.), а также декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (25 ноября 2008 г.).⁶² Проводя линию на стандартизацию избирательных норм, государства СНГ исходят из убеждения в том, что любые одобренные на межгосударственном уровне стандарты должны разрабатываться и имплементироваться с учетом уникальных характеристик общественно-политической системы и исторических традиций конкретного государства. Т.е. конечная цель межпарламентского сотрудничества – разработка модельных законов и рекомендаций по повышению легитимности процесса выборов при уважении к государственному суверенитету всех стран-участниц.

Идея о том, что «новые демократии» самостоятельно склонны налагать на себя дополнительные обязательства в процессе «демократического транзита», прочно укрепилась в современной академической литературе. Так, Э. Мансфилд и Дж. Пере-хауз отметили, что демократические государства охотнее, чем их более авторитарные партнеры по международному сообществу, вступают в международные межправительственные орга-

⁶² Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. *Выборы в мире: международное наблюдение*. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. С. 50–53.

низации.⁶³ Известное исследование Э. Моравчика об истории создания Европейского суда по правам человека, а также взаимосвязи членства в нем и в Совете Европы, утверждает, что на рубеже столетий новые демократические государства были самыми активными сторонниками усиления наднациональных характеристик этого суда.⁶⁴ Объяснение этого было сугубо прагматичным — они хотели ускорить и сделать необратимыми перемены в своей политической системе, содействовать ее стабилизации и развитию. Поэтому принятые на себя международно-правовые обязательства новыми демократиями рассматривались как важное послание западным партнерам о своей приверженности демократии. Обязательства также становились источником структурного давления на другие элементы государственно-правовой машины этих стран, по-прежнему находившихся в процессе «транзита».

Здесь уместна аналогия с членством абсолютного большинства государств планеты в Международном валютном фонде. Игнорируя его существование в спокойные времена, к его структурам обращаются в периоды кризисов. МВФ тогда становится источником финансовой помощи и инициатором болезненных экономических преобразований. Существование данного банка вот уже более 70 лет наглядно показывает, что он востребован и выполняет несколько уникальных функций в мировой валютно-финансовой системе. А суверенные государства, осознавая, что у них на самый неблагоприятный случай развития национальной экономики имеется «кредитор последней инстанции», учитывают этот факт, делая его элементом государственной валютно-финансовой и макроэкономической политики.

Как и МВФ, влияющий на качество макроэкономической политики стран — реципиентов помощи, международные наблюдатели оказывают позитивное долгосрочное воздействие на становление демократических структур власти в новых независимых государствах. Критикуя нынешнюю систему орга-

⁶³ Mansfield, Edward G., and Jon C. Pevehouse. 2006. Democratization and International Organizations. *International Organization*. Vol. 60, No. 1, pp. 137–167.

⁶⁴ Moravcsik, Andrew. 2000. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*. Vol. 54, No. 2, pp. 217–52.

низации и проведения выборов, настаивая на внесении изменений в действующее законодательство, содействуя совершенствованию практики работы центральных и территориальных избирательных комиссий, международные наблюдатели в долгосрочной перспективе содействуют формированию эффективной системы государственного управления и становлению политических партий.

Разумеется, членство в межправительственных организациях — не панацея от рутинной деятельности по строительству институтов демократического общества и эффективной системы государственного управления. Уникальные особенности каждого государства, внешняя среда и другие факторы оказывают более существенное влияние на динамику процесса становления суверенных государств. Но изучение механизмов *международного принуждения* (как в кавычках, так и без них) к следованию проверенным рецептам демократического строительства является исключительно важным.

В каких случаях новые независимые государства склонны самостоятельно налагать на себя «повышенные обязательства» в области копирования иностранного опыта строительства демократии, а когда они оказываются под внешним давлением действовать подобным образом? В США и ЕС все более популярным становится представление о том, что единственная надежная форма принуждения в современном мире — санкции. Такое упрощение недопустимо, поскольку оно игнорирует важные структурные элементы давления со стороны международных наблюдателей, не имеющие ничего общего с санкциями. Наше исследование посвящено попытке изучить этот вопрос применительно к электоральной сфере и реконструировать наиболее эффективные механизмы влияния международных наблюдателей на законотворчество и практику его имплементации при проведении выборов и референдумов. Среди них: рутинная дипломатическая деятельность министерств иностранных дел; парламентская дипломатия, превращающаяся в одну из наиболее успешных форм межгосударственного диалога; различные посреднические миссии с участием экспертов и отставных политических деятелей; кампании в средствах массовой информации и т. д.

Глава 2: Мониторинг выборов/ референдумов и его демократизация

Прежде чем обратиться к изучению практики мониторинга развития демократии и парламентаризма на постсоветском пространстве, сделаем несколько вводных замечаний.

Под стандартами международного наблюдения за выборами и референдумами нами понимается выявление и изучение устойчивой связи между нормами права, регулирующими поведение всех акторов процесса организации и проведения выборов, и практикой реализации этих норм в реальном политическом процессе.

Под нарушениями, которые призван выявить и предотвратить мониторинг электоральных процессов, мы понимаем намеренные отклонения практики организации и проведения электоральных процедур от предусмотренных действующими нормами права моделей в пользу отдельных политических деятелей или политических партий.

Выборы и референдумы — это не только важнейшие элементы политического процесса, но и масштабные, логистически и организационно сложные мероприятия, проведение которых представляет собой серьезный вызов для органов власти любого государства планеты. Поэтому когда к выборам в государствах, недавно ставших на путь построения основ демократической системы управления, предъявляются требования, типичные для государств, в которых демократические процедуры используются в течение столетий, в такой критике изначально содержится элемент политического давления. Процесс «обучения» процедурам демократии не должен продолжаться бесконечно. Вероятно, речь должна идти о временном горизонте одного поколения (20-30 лет), в течение которого формируется электоральное законодательство, а также утверждается практика избирателей формировать свои предпочтения и реализовывать их посредством участия в выборах. Еще один элемент этой конструкции — накопление структурами и отдельными

лицами, участвующими в организации выборов (ЦИК, парламентарии, правоохранительные органы и структуры гражданского общества) опыта деятельности в новой для них политической среде. На начальном этапе создания элементов демократической структуры власти всегда наблюдается нехватка практического опыта организации выборов и референдумов, отсутствие специалистов, способных в короткие сроки обучить десятки тысяч рядовых и руководящих участников процесса организации электоральных процедур, нехватка специального оборудования и неразвитость инфраструктуры (от урн и пандусов на избирательных участках до информационных систем общенационального масштаба). В данный период накапливается опыт проведения свободных и справедливых выборов, а гражданское общество создает институты для того, чтобы контролировать этот процесс и избежать нарушений.

В силу этого комплекса факторов на начальных этапах построения современных электоральных систем непросто отделить намеренные манипуляции от логистических трудностей и непреднамеренных просчетов организации и проведения выборов.

Манипулирование избирателями в ходе агитационной кампании включает в себя немало форм. Его главная цель — оказание влияния на процесс восприятия избирателями политических сил, участвующих в выборах, запрещенными законодательством путями. К их числу относятся: распространение исказенных или неверных сведений об оппонентах; препятствование проведению публичных агитационных мероприятий или неравное отношение к акторам избирательного процесса со стороны структур, призванных обеспечить возможности для агитации; излишне активное освещение одних кандидатов/партий и практически полное игнорирование СМИ других кандидатов/партий; покупка голосов избирателей или оказание на них давления с целью заставить отдать голос одному из кандидатов.

Не следует сбрасывать со счетов более прямолинейные формы нарушений, также встречающиеся в современной мировой практике: манипуляции со списками избирателей (включение в них «мертвых душ» и не включение/исключение из них из-

бирателей, рассматриваемых как оппозиционно настроенные);брос в избирательные урны фальшивых бюллетеней или бюллетеней не участвовавших в голосовании избирателей; подмена итоговых протоколов избирательных комиссий фальшивыми, не отражающими реальные результаты голосования; формирование избирательных участков с излишне большим числом избирателей, что приводит к длинным очередям и препятствует тому, чтобы в голосовании участвовали все желающие; отказ в рассмотрении жалоб на нарушения избирательного законодательства; невыполнение структурами избирательного процесса всех предусмотренных законом процедур.⁶⁵

Мониторинг избирательных процедур и вынесение по его итогам объективных оценок являются сложными задачами, над успешным решением которых работают эксперты во всех регионах планеты. В сфере внимания такого мониторинга, разумеется, находятся все типы нарушений. Некоторые из них осуществляются преднамеренно. Противодействие им — прямая задача органов государственной власти, которым доверена задача организации и проведения выборов. Другие нарушения происходят в силу более объективных причин, зачастую не преднамеренно. Но и они искажают реальную процедуру формирования политических предпочтений граждан и не обеспечивают их свободное волеизъявление. Т.е. обнаружить нарушения почти всегда непросто, для этого требуется сбор доказательной базы, наличие структур, полномочных проводить оценку, а также механизм исправления нарушений и наказания тех, кто данные нарушения допустил. Любой сбой в этом механизме делает задачу выявления и преодоления нарушений затруднительной. Особенно с учетом того, что некоторые нарушения тщательно подготовлены и скрыты, а их выявление возможно лишь спустя некоторое время после объявления официальных итогов голосования. Их негативное воздействие на политическую систему государства, вероятнее всего, будет недооценено, а итоги выборов не будут пересмотрены. Конечно, в следующем избирательном цикле правоохранительные органы, структуры избирательных комиссий и политические оппоненты будут готовы к тому, что нарушения повторятся.

⁶⁵ Об этом подробнее см. главу 3.

В этом случае можно предположить, что нарушений на практике не произойдет. Но удастся ли противодействовать новым незаконным манипуляциям, разработанным отдельными участниками электорального процесса с учетом прежнего «опыта» — актуальный вопрос, остающийся без ответа до окончания всех этапов следующего электорального цикла.

За прошедшие десятилетия было предпринято немало энергичных попыток разработать системы оценки электоральных процессов. Их главная цель — дать в руки общественности и экспертов инструменты, которые помогут выявить нарушения и сделать невозможным их повторение в будущем. С точки зрения критерииев оценки выборов в настоящее время можно отметить, что эксперты сходны в делении их на две большие группы:

- 1) *количественные оценки*, базирующиеся на стандартизованных подходах к анализу мероприятий предвыборного цикла (они применяются в отношении разных государств и различных типов выборов/референдумов в одном и том же государстве);
- 2) *качественные оценки*, главное содержание которых — со-поставить издержки, которые несут акторы электорального процесса для осуществления нарушений и те выгоды, которые они могут от этого получить и в достаточно долгой перспективе сохранить.

Сложности с применением количественных оценок, в первую очередь, связаны с тем, что их определение и рассмотрение как значимых и достойных анализа зависит от автора и зачастую мотивируется субъективными представлениями, а не объективными данными. В конце концов, определить, что какой-то критерий/индикатор способен быть измерен, достаточно просто. Важно затем обосновать, что именно этот критерий/индикатор характеризует, и в какой степени его динамика влияет на общую оценку хода и результатов выборов.

Качественные оценки зачастую рассматриваются как субъективные, поэтому проблема интерпретации их политическими силами и независимыми экспертами представляет особую

сложность. С другой стороны, признание значимости некоего критерия большим числом экспертов, международной организацией или СМИ, как правило, означает, что к нему привлекается значительное внимание, и его может оказаться вполне достаточно для обоснования итогов, базирующихся на качественных оценках исследования.

Сложность проведения качественных сравнительных исследований, опирающихся на материал из различных государств, состоит в том, что формулировки вопросов и трактовки ответов на них должны быть «на одном языке». Т. е. применение терминов должно опираться на идентичное их толкование, а выносимые оценки должны иметь в своей основе единообразную шкалу, интерпретируемую экспертами в различных государствах сходным образом. Разумеется, методология сравнительных исследований должна быть единой, иначе ценность используемых для проведения сравнительных исследований материалов будет невелика.

Данному критерию соответствует несколько масштабных проектов, реализованных на пространстве СНГ в прошедшие полтора десятилетия. Назовем лишь несколько из них:

Аутсайдеры: Россия, Украина, Беларусь, Молдова и Новая Европа, 1999–2001;⁶⁶

Первый модуль Сравнительного исследования электоральных систем;⁶⁷

⁶⁶ Данное исследование сфокусировало внимание при опросах на общих оценках выборов в рассматриваемых четырех государствах, а не на оценке каких-то конкретных избирательных кампаний. Т. е. выяснялась оценка выборов как справедливых на всех этапах электорального процесса: организация голосования и подсчета голосов, освещение кампании в СМИ, особенно на государственном телевидении, предвыборные мероприятия в округах избирателей. См.: www.data-archive.ac.uk, UKDA study No. 4747.

⁶⁷ Исследование касалось оценки гражданами Беларуси, Литвы, России и Украины парламентских и президентских выборов, проведенных в конце 1990-х гг. См.: www.cses.org

Ежегодный обзор Международного проекта социальных наук (2004);⁶⁸

Всероссийский репрезентативный панельный опрос (2011–2012).⁶⁹

Изучение результатов данных исследований оставляет двойственное впечатление. Очевидны различия в объектах исследования, формулировках вопросов и того, оцениваются ли конкретные выборы или же весь комплекс электоральных мероприятий в государствах на протяжении постсоветского периода. С другой стороны, единые подходы (экспертные опросы) и общая методология дают возможность получить объективную картину функционирования системы избирательных органов и структур власти, создающих условия для их работы, на пространстве государств бывшего СССР за весь период после 1991 г.

Так, от трети до двух третей респондентов в государствах, охваченных исследованиями, давали позитивную оценку самому факту проведения регулярных демократических выборов, они были склонны рассматривать их результаты как честные, отражающие волю граждан. Также исследования показывают принципиальное расхождение между восприятием выборов гражданами стран СНГ как справедливых и вызывающих доверие и негативными оценками тех же самых выборов международными наблюдателями, представляющими структуры,

⁶⁸ Проект был реализован на материале России и Латвии. Эксперты выясняли общую оценку организации в двух государствах выборов с точки зрения их справедливого характера, а также того, честно ли результаты выборов отражают умонастроения граждан. См.: www.gesis.org/en/dta/survey-data/issp

⁶⁹ Под ред. В. Федорова. 2013. *От плебисцита – к выборам. Как и почему россияне голосовали на выборах 2011–2012 гг.* М.: Практис. Целью данного проекта, реализованного ВЦИОМ, было выявление причин изменений политических предпочтений российских граждан во время электорального цикла 2011–2012 гг. На практике проект оказался более масштабным, его результаты позволили авторам разработать новые подходы к определению природы российской социально-политической системы. См.: Поляков Л. В. Закат плебисцитарной демократии? *Полис. Политические исследования*. 2014. № 2, С. 180.

учрежденные ОБСЕ, Советом Европы, Европейским Союзом, НАТО. С течением времени при сравнении оценок выборов гражданами государств СНГ и международными наблюдателями от указанных выше структур результаты двух групп становятся все более трудно сопоставимыми. Так, итоги парламентских выборов в декабре 2007 г. в Российской Федерации международные наблюдатели оценили негативно, в то время как лишь 20 % опрошенных граждан России высказали замечания к их организации и подсчету голосов.

Исследователи электоральных процессов не могут проигнорировать два долговременных проекта оценки организации и проведения выборов в анализируемом нами регионе. Один из них реализуется неправительственной организацией из США «Фридом хаус» (Freedom House), в то время как другой – Организацией по безопасности и сотрудничеству Европе. Российские и зарубежные эксперты справедливо отмечали политическую ангажированность обоих проектов, часто скептически оценивали те или иные оценки, которые ими давались для характеристики отдельных выборов/референдумов или же для общей оценки процесса становления демократических институтов в рассматриваемых государствах. Частично разделяя данный подход, мы хотели бы охарактеризовать оба проекта и выделить те их особенности, которые представляют для нас исследовательский интерес.

С нашей точки зрения, рейтинг «Фридом хаус» является наименее методологически обоснованным и информативным. Его сильная сторона – долговременный характер проекта, большой справочный материал, накопленный в ходе его реализации. Очевидная слабая сторона, превалирующая над всеми другими: легко различимая политическая ангажированность

оценок, получаемых отдельными государствами.⁷⁰ Детальное изучение истории, персонального состава экспертов и биографий руководителей «Фридом хаус» показывает, что миссия этой организации — защита неоконсервативных ценностей, их влияние на определение приоритетов американской внешней политики.⁷¹ Цель нынешней деятельности организации — продолжение триумфального, с точки зрения ее нынешних руководителей, шествия неоконсерватизма, начавшегося в президентство Рональда Рейгана и приведшего к «золотым девяностым» — периоду абсолютного глобального доминирования США. В силу этого лояльные США государства Восточной Европы получают такой же высокий рейтинг «Фридом хаус», как и устоявшиеся демократии Западной Европы, хотя, по мнению экспертов, «...широкое распространение коррупции делает эти демократии куда менее эффективными в реагировании».

⁷⁰ Новейший отчет «Фридом хаус», опубликованный под названием «Свобода в мире, 2015», оценивает функционирование демократических институтов в 195 государствах и 15 территориях в 2014 г. Каждая страна или территория получила оценку в двух рейтингах: политические права и гражданские свободы. Оценка варьируется от 1 до 7, при этом «1» соответствует максимальной степени развития защиты и обеспечения политических прав, а также развития гражданских свобод. Соответственно, балл «7» соответствует полному отсутствию политических прав и гражданских свобод. Оба рейтинга рассчитываются на основе взвешенной оценки 25 и более детализированных индикаторов. В целом, полученные странами и территориями оценки позволяют авторам рейтинга отнести их к трем категориям: свободные, частично свободные и несвободные. Методология оценки отталкивается от характеристик прав и свобод, указанных во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.). Она применяется ко всем странам и территориям независимо от их географического положения, этнического и религиозного состава проживающего в них населения, опыта функционирования в условиях демократии, а также социально-экономической ситуации в настоящий момент. Акцент в исследовании и делается не на закреплении прав и свобод в законодательстве изучаемых стран и территорий, а на том, в какой степени конкретные граждане пользуются данными правами или насколько сильно абстрактные права, закрепленные в международно-правовых документах, нарушаются в изучаемых субъектах мировой политики. Также отчет исходит из того, что анализу должны подвергаться не только меры правительства и других органов власти, но и действия неправительственных акторов, в том числе повстанческих движений и вооруженных групп оппозиции.

⁷¹ Gianone, Diego. 2010. 'Political and Ideological Aspects in the Measurement of democracy: The Freedom House Case' *Democratization*, Vol. 17, No. 1, pp. 68–97.

вании на предпочтения граждан».⁷² Мотивировка их крайне положительной оценки в рейтинге «Фридом хаус» обескураживает: эти государства закрепили на бумаге избирательные права и регулярно проводят выборы.

Приверженность «Фридом хаус» неоконсервативным ценностям легко можно заметить на примере России. После того, как в отношении России в начале 2000-х гг. стали доминировать «негативные прогнозы», а российский президент В. Путин стал рассматриваться как противник демократии, оценки, получаемые Россией и другими государствами СНГ, ежегодно снижались. Складывается впечатление, что кто-то с помощью линейки нарисовал прямую линию и ежегодно отмечал пересечение ее новых точек следуя понижающемуся тренду. Критики такого подхода даже шутили, что с того момента, когда прямая линия коснется точки «7», соответствующей низшей из возможных оценок демократичности российской политической системы, шкалу придется раздвинуть, чтобы со временем можно было пересекать точки «8», «9» и т. д., подтверждая верность вывода о динамике развития политических систем большинства государств СНГ, включая Российскую Федерацию. Отрыв эмпирической базы исследований от итоговых оценок применительно к России и ряду других государств СНГ привел сегодня к тому, что познавательная и экспертная полезность рейтинга «Фридом хаус» может оцениваться как минимальная. Вероятно, рейтинг изучают портфельные инвесторы, размышляющие о вложениях капиталов в ценные бумаги рассматриваемых государств и определяя «премию за страновой риск». Дипломаты также ежегодно интересуются оценками «Фридом хаус», размышая о том, не изменилось ли отношение к конкретной стране со стороны Администрации США, поскольку рейтинг «Фридом хаус» многими рассматривается как индикатор отношения Вашингтона к политico-экономической модели, формирующейся в постсоветских государствах. Исследования «Фридом хаус» справедливо отмечают слабость структур гражданского общества практически во всех странах СНГ, но при этом они игнорируют два важные фактора: 1) пе-

⁷² Вельцель, Кристиан и Рональд Ингелхарт. Как развитие ведет к демократии. *Россия в глобальной политике*. Том 7. 2009. № 3, Май–Июнь, С. 18.

реходный характер политico-экономических систем рассматриваемых стран, при котором относительные оценки всегда являются более корректными, чем абсолютные; 2) сопоставление структур гражданского общества в государствах Евразии с аналогичными структурами в странах Западной и Центральной Европы. Цивилизационные различия стран ЕС и СНГ, на глядно проявившиеся после 1991 г., не позволяют проведению прямого сопоставления, при нем нарушается важный принцип «сравнивать сравнимое», то есть однотипное, схожее, способное при анализе дать ценные результаты.

По справедливому замечанию А. Цыганкова и Д. Паркера, рейтинг «Фридом хаус» целенаправленно используется правительством США для продвижения интересов национальной безопасности и обоснования претензий Вашингтона на свое глобальное доминирование.⁷³ Ответная реакция на него России, выразившаяся в активной кампании по формированию позитивного имиджа страны, а также официальная оценка МИД России действий правительства США как дестабилизирующих ситуацию на пространстве Евразии и откровенно антироссийских — вполне адекватная реакция Москвы на такие действия. Субъективность оценки «Фридом хаус» степени развития демократических институтов косвенно признана большинством других фондов и отдельных экспертов.⁷⁴ Отрицая оценку политических режимов в государствах СНГ как «несвободных», что помещает их в одну группу с Афганистаном, Саудовской Аравией и Суданом, другие экспертные центры предпочитают для характеристики политического режима в странах СНГ использовать политически нейтральные и академически суще-

⁷³ Tsygankov Andrei P., and David Parker. 2015. The Securitization of Democracy: Freedom House Rating of Russia. *European Security*, Vol. 24, No. 1, P. 77.

⁷⁴ В качестве примера назовем оценки «Политии 4» (Polity IV) корпорации Societal-Systems Research и Университета Джорджа Мэйсона в пригороде Вашингтона; Индекс демократии Economist Intelligence Unit; а также разработанный экспертами МГИМО рейтинг «Политический атлас современности».

ственno более корректные термины «гибридные» или «полуавторитарные» режимы.⁷⁵

Усилия БДИПЧ ОБСЕ по мониторингу электоральных процессов в рамках настоящего исследования заслуживают более внимательного отношения. Оценки, к которым мы можем прийти, изучая предоставляемый ОБСЕ справочно-аналитический материал по вопросам демократизации и выборов, несомненно, являются существенно более объективными, чем в случае с анализом публикаций «Фридом хаус». Они характеризуют более широкий спектр явлений и событий, составляющих в сумме электоральный процесс в его современном виде. Полученный материал дает возможность сравнивать однотипные электоральные процессы (выдвижение кандидатов, составление списков избирателей, финансирование выборов и агитационной деятельности, и т. д.) в различных государствах. Итоговая оценка отражает общее состояние развития электорального законодательства и практики его применения, а также более детальную характеристику нарушений в рамках выборных кампаний и референдумов, оцениваемую по 14 отдельным критериям. Таким образом, наиболее сильная сторона проводимых БДИПЧ ОБСЕ исследований — систематический характер сбора и анализа эмпирического материала, а также оценка общего состояния электоральных процессов и их отдельных сегментов. При этом варшавская структура ОБСЕ остается вне усиливающего свое влияние социологического подхода к изучению электоральных процессов, способствующего деидеологизации рассматриваемой проблематики.⁷⁶ В рамках данного подхода электоральные процессы

⁷⁵ Diamond, Larry Jay. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 21–35; Brownlee, Jason. 2009. Portents of pluralism: How hybrid regimes affect democratic transitions. *American Journal of Political Science*. Vol. 53, pp. 515–32; Colton, Timothy, and Henry Hale. 2009. 'The Putin Vote: Presidential Electorates in a Hybrid Regime'. *Slavic Review*, Vol. 68, No. 3, pp. 473–503.

⁷⁶ Андрющенко Е. Г., Дмитриев А. В., Тощенко Ж. Т. Опросы и выборы 1995 года (опыт социологического анализа) // *Социологические исследования*. 1996. №6, С. 3–18; Гавра Д. П., Соколов Н. В. Исследование политических ориентаций. *Социологические исследования*. 1999. № 1, С. 66–77; Руткевич М. Н. Президентские выборы–2000: социологический анализ // *Социологические исследования*. 2000. № 10, С. 37–42.

рассматриваются как результат взаимодействия социальных групп и слоев избирателей по поводу формирования представительных органов власти.⁷⁷ С течением времени меняющиеся внутренние и внешние условия оказывают воздействие на скорость и направление протекания данных процессов. Для них характерны цикличность, неравномерность развития, а также усиливающееся влияние региональных особенностей над глобальными трендами, послужившими стартовой точкой развития нынешнего этапа электоральных процессов на этапе окончания Холодной войны.

Общим в деятельности рассмотренных выше центров («Фридом хаус» и БДИПЧ ОБСЕ), наблюдающих за состоянием электоральной сферы в постсоветских государствах, является то, что оценки, которые их эксперты ставят государствам — членам Европейского союза, существенно выше, чем оценки государств СНГ. Среди государств же СНГ те, которые расположены в его европейской зоне, получают более высокие оценки, чем государства Азии. Можно выявить и тот факт, что оценки стран Южного Кавказа в среднем выше, чем оценки государств Центральной Азии. Исключением из этой достаточно стройной «географической» модели оценки развития электоральных процессов структурами, в которых явно ощутимо влияние США и их европейских сателлитов, является Республика Беларусь. С момента начала мониторинга ее оценки находились на крайне низких значениях. Никакие шаги руководства этого государства по совершенствованию законодательства, проведению многопартийных выборов, приглашению международных наблюдателей и т. д. на изначальную оценку не оказали какого-либо влияния. Эта ситуация не изменилась и накануне президентских выборов в Республике Беларусь в октябре 2015 г.

По мнению экспертов «Фридом хаус» и БДИПЧ ОБСЕ, качество проводимых на пространстве СНГ выборов и референдумов существенно ниже, чем в странах Восточной Европы

⁷⁷ Полтавская М. Б. Электоральные процессы в условиях трансформации современного российского общества: Опыт социологического анализа. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Волгоград: Волгоградский государственный университет. 2004.

и Латинской Америки. Оно соответствует оценкам, которые получают переживающие регулярные государственные перевороты, гражданские войны и политико-экономический хаос африканские государства южнее Сахары, значительная часть которых отнесена к категории failed states, т. е. несостоявшихся государств. Незамысловатый «основной вывод», который про-возглашен более 20 лет назад экспертами этих международных структур и никогда критически ими не пересматривался, состоит в том, что «советское наследие», от которого страдают государства СНГ, препятствует созданию электоральной системы, соответствующей западным стандартам. Так анализ развития демократии и становления электоральной системы подменяется призывом копировать «атлантическую модель демократии», обходя стороной вопрос о том, приспособлена ли она к тиражированию и какие последствия можно ожидать в случае возникновения трудностей в этом процессе.

Принуждение (или угроза принуждения) к исполнению наложенных суверенной державой на себя обязательств при вступлении в международную организацию рассматривается как важный механизм, использование которого делает региональные межправительственные организации инструментами развития демократии и защиты прав человека. Но следует учитывать различия как между самими организациями, так и в их способности добиваться от своих участников соблюдения добровольно возложенных на себя обязательств.

В серии публикаций по проблемам роли международных организаций в процессе демократизации Дж. Певехоус показал, что наиболее заметная взаимосвязь между продвижением данными организациями демократических норм и институтов, с одной стороны, и эффективностью достижения избранной цели, с другой стороны, обнаруживается в деятельности таких организаций, устав которых рассматривает защиту и продвижение демократии как главный приоритет деятельности.⁷⁸ Э. Хаф-

⁷⁸ Pevehouse, Jon. 2002 a. Democracy from the Outside in? International Organizations and Democratization. *International Organizations*, Vol. 56, N.3, pp. 515–49; Pevehouse Jon. 2002b. With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N.3, pp. 611–26.

нер-Бартон в развитие данной проблематики обнаружила любопытную взаимосвязь: в случае, если в уставных документах международных организаций, сформировавших соглашения о преференциальной торговле, есть статьи, посвященные демократии и правам человека, в рамках таких организаций успехов в продвижении демократии и ее институтов больше, чем в организациях других типов.⁷⁹ Ею дается сугубо «материальное» объяснение данного феномена: такие организации имеют возможность принудить отдельные государства к исполнению «демократических» статей устава посредством угроз лишить их выгод от режима либеральной торговли, созданного данной организацией. Нормативный вывод из данного исследования обескураживающе прост: если государства хотят преуспеть в либерализации торговли, они должны внедрить в устав межправительственной организации «демократические статьи», которые будут использоваться как инструмент принуждения к соблюдению всего комплекса наложенных суверенными державами на себя при вступлении в нее обязательств. В стратегию распространения западной версии демократии такой вывод вписывается идеально. Но без ответа остается вопрос: почему суверенные государства, заинтересованные в экономической интеграции в рамках региональной экономики должны отдавать сферу внутренней политики на аутсорсинг внешним силам и отказываться от ее контроля? Не является ли такая цена за вхождение в систему либеральной мировой торговли излишне высокой для еще не сформировавшихся государств региона?

Профессор Лондонской школы экономики Д. Хелд в своей выдержанной три издания книге «Модели демократии» отмечает, что при изучении процесса становления демократической модели власти (демократизации) ученые, как правило, склоняются к одной из семи моделей: защищающая демократия; развивающая демократия; модель «отмирания государства»; соревновательный элитизм; плюралистическая демократия; легальная демократия; демократия участия.

⁷⁹ Hafner-Burton, Emilie M. 2005. Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, Vol. 59, N.3, pp. 593–629.

Для нашего исследования интерес представляют две из них, наиболее популярные у современных исследователей указанной проблематики:⁸⁰

- 1) *соревновательный элитизм*, разработанный в трудах М. Вебера и Й. Шумпетера.⁸¹ Демократия в данной модели выступает в роли барьера, препятствующего присвоению власти одной из соревнующихся друг с другом групп элиты. Этот подход предусматривает наличие в государстве сильной исполнительной власти, формирование парламентского большинства вокруг одной крупной партии, независимую и высокопрофессиональную бюрократию. Народным массам в этой модели также нашлось место, но лишь как избирателю на периодических проводимых выборах;
- 2) *плуралистическая демократия*, основы которой представлены в трудах Д. Трумэна и Р. Даля. Модель констатирует, что современное общество является (или должно стремиться стать) ареной взаимодействия большого числа общественных групп, каждая из которых через механизмы «состязательности» и «участия» стремится повлиять на процесс выработки и принятие ключевых для общества решений. Формирование корпуса политических прав и свобод, а также его практическое применение — важные индикаторы того, что данная модель действует эффективно.

Проблема мониторинга развития демократии сегодня в том и состоит, что он достаточно аргументированно может фиксировать движение отдельных государств по оси «авторитаризм» — «демократия». Но он не имеет перед собой идеальной модели демократии, которую следует строить. Поэтому на данной оси нет никакой шкалы. И пока всякие попытки утверждать, что шкала существует, и приближение к искомому состо-

⁸⁰ Held, David. 2006. *Models of Democracy*. 3rd edition. Redwood, CA: Stanford University Press. 352 p.

⁸¹ В российской науке используется также термин «плебисцитарная демократия». См. напр.: Поляков Л. В. Закат плебисцитарной демократии? 2014. *Полис*, № 2, С. 179–184.

янию демократизации общества можно достоверно измерить, лишены оснований.

Модели государственного управления — не самый ходовой экспортный товар. Их «реализация» на внешних политико-экономических рынках — крайне хлопотное и затратное дело. Заниматься данной деятельностью решаются лишь наиболее крупные государства, рассматривающие политическую экспансию как дополнение к экспансии экономической, а также стремящиеся сохранить или расширить свои сферы влияния. Такая политика сродни той, которая в 1960-е гг. получила название «неоимпериализм». Об империализме как философии и межгосударственной политике на протяжении двадцатого столетия много писали структуралисты, к числу которых можно отнести, наряду с десятками других видных мыслителей, В. И. Ленина и И. Валлерстайна. Помимо своего классического толкования, утвердившегося более столетия назад (концентрация капитала, строительство колониальных империй), современный империализм — это еще и неравные отношения между доминирующим и зависимым.

По мнению нынешних структуралистов, такие отношения — не обязательно результат сознательного расчета или чьего-то преднамеренного желания доминировать над всеми остальными. Подобное случается во всех социальных ситуациях, а не только в отношениях на международной арене. Так, структуралисты могут говорить об империалистических структурах в семьях между родителями и детьми, мужчинами и женщинами, учителями и учениками, правительством и гражданами. В соответствии с этими взглядами, существует особый экономический механизм, который способствует постоянному возрождению структурных взаимоотношений доминирования и зависимости на международной арене, где доминирующие позиции занимает мировой капитализм, способствующих сохранению империй и имперской политики. Что это за механизм? Они называют его отношениями неэквивалентного обмена между доминирующим, т. е. более развитым центром и отсталой периферией. Возрастая, экономические отношения доминирования и зависимости переносятся на проблемы отношений этнических и религиозных групп. Внешнее давление дестабилизи-

рует внутриполитическую ситуацию, что облегчается тем, что становление структур государственного управления и «наладка» его эффективной работы в новых суверенных государствах не завершена. И тогда руководящие государственные органы зависимой страны выступают в роли громоотвода, принимающего на себя всю глубину стихийного или заранее спланированного гнева.

У каждой модели государства, в том числе у либеральной модели, продвигаемой США и Европейским союзом, есть особенности, затрудняющие ее перенос на иную социально-культурную почву. Так, либеральное государство способно сформировать конкурентную среду, стимулирующую инновации. Антимонопольная политика в этих государствах часто приносится в жертву эффективности и благоприятному инвестиционному климату. Но неизбежное следствие данных процессов — усиление позиций крупного бизнеса, рост его влияния на политические и избирательные процессы, сращивание бизнеса и политических лидеров. Еще одно популярное последствие — рост влияния военно-промышленного комплекса, следствием чего становится агрессивная внешняя политика, желание решать острые проблемы в межгосударственных отношениях военных путем или посредством введения экономических санкций. Непосредственная цель такой политики — смена режимов в непокорных государствах. Стратегическая же цель — формирование такой среды в международных отношениях, когда выводы о признании легитимности политических лидеров «не западных» государств делаются в Вашингтоне (или в Брюсселе) и там же принимаются окончательные решения о том, какую внутреннюю и внешнюю политику должны проводить данные государства.

Социальное государство, известное также в его западноевропейской версии как «государство благосостояния», стабильно с точки зрения политических структур. Однако его долгосрочное экономическое процветание не гарантировано в мире, где обостряется конкуренция за ресурсы и на арену выходят новые мощные государства, объединяющиеся в рамках БРИКС. Социальное государство утвердилось после Второй мировой войны как в Западной Европе, так и в сфере влияния СССР, хотя их отличия всегда превышали объединявшие их характеристи-

ки.⁸² «Золотая эпоха» мирового капитализма, растянувшаяся на два десятилетия (1950–1960-е гг.) заложила основы для быстрого повышения жизненного уровня, а также развития институтов демократии в регионе Северной Атлантики. Стратегия модернизации Западной Европы, приспособления ее экономики к реалиям глобализации, была выработана в 1970-е гг. как реакция на мировой экономический кризис. Это десятилетие характеризовалось интенсивной дискуссией о бесперспективности применения кейнсианских рецептов в условиях глобальной экономики, спорами о будущем «государства благосостояния» и эрозии суверенитета, взлетом популярности либертарианских идей, а также попыток их практической реализации в Великобритании и США. Основы «социального государства» в Европе удалось сохранить и после 1991 г., хотя оно оказалось под мощным структурным давлением ввиду снижения конкурентоспособности европейских экономик, нарастания проблем, связанных с безработицей и миграцией. В этот период утверждается мнение о том, что данная модель уникальна, а не универсальна, и ее копирование в других углах планеты не имеет перспектив.⁸³ Оно оборачивается стратегией, построенной по рецептам неоимпериализма, рассмотренного нами выше. Это вовсе не останавливает США и их союзников от попыток демократизации государств СНГ по своим собственным рецептам, которые в перспективе способны расширить влияние «коллективного Запада» на постсоветском пространстве, интегрировать государства региона на правах «младших партнеров».

Отталкиваясь от признания окружающего нас мира как фундаментально единого при всем многообразии его национальных подсистем, международные наблюдатели поставлены перед задачей выработки общих подходов к своей деятельности. Задачами экспертов, привлеченных к проведению долгосрочного мониторинга, являются: рассмотрение того, как участвующие в выборах политические партии позиционируют себя по от-

⁸² Ачкасов В. А. Транзитология – научная теория или идеологический конструкт? *Полис. Политические исследования*. 2015. № 1, С. 30–37.

⁸³ Huntington, Samuel P. 1996. The West: Unique, not Universal. *Foreign Affairs*, November–December, pp. 29–35.

ношению друг к другу (рассматривают себя как более либеральную, консервативную, националистическую или какую-то иную силу); отношение партий к структурам исполнительной власти (активные сторонники; противники; временные партнеры по коалиции; оппоненты, допускающие возможность устойчивой послевыборной коалиции). Большую пользу в изучении избирательных процессов имеет анализ предвыборных программ, сравнение программ участвующих в выборах партий или кандидатов в президенты. В ряде случаев особый интерес представляет сравнение нынешней предвыборной программы с ее предшественницей на предыдущих выборах. Проводя мониторинг, эксперты должны представлять пути передачи содержания программ избирателям как на организационном, так и на когнитивном уровнях. Если удастся в ходе долгосрочного мониторинга выявить изменение акцентов в предвыборных программах, отказ от использования одних способов коммуникации в пользу других — эта информация откроет дополнительные возможности для понимания сущности избирательного процесса, его возможных итогов и последствий для судьбы страны в будущем.

До настоящего времени комплексных исследований программной риторики политических акторов во время предвыборных кампаний в государствах СНГ проводилось крайне мало, занимались этим исключительно в научных целях исследовательские центры и отдельные эксперты. Думается, что настало время вывести практику мониторинга предвыборных мероприятий и анализа используемой риторики на более широкую основу, в том числе и в формате мониторинга выборов международными наблюдателями. В этом случае для сбора эмпирического материала необходимо привлекать местных экспертов, знакомых с традициями и свободно владеющих государственным языком, на котором ведутся агитационные мероприятия и споры. Экспертам, осуществляющим долгосрочный мониторинг, останется сведение воедино наблюдений местных экспертов и анализ, на основе которого международные наблюдатели самостоятельно будут делать выводы о качественных характеристиках агитационных кампаний и тональности риторики, применявшейся отдельными политическими силами и их кандидатами.

Наиболее широкое распространение у зарубежных экспертов при мониторинге предвыборных программ и программных выступлений кандидатов получил метод контент-анализа как количественного анализа текстов с целью выявления социальных фактов и тенденций, отраженных в рассмотренных документах по электоральной тематике. Его применение дает возможность собрать в соответствии с единой методологией унифицированные и приемлемые для сравнительного анализа данные, характеризующие партийные документы и мировоззрение отдельных кандидатов на основе применения ими отдельных терминов и понятий. Данный метод при его аккуратном использовании открывает возможность проведения и кросс-границых исследований. Существуют и более детальные методы анализа текстов. Один из них разработан Д. Робертсоном, он в течение нескольких лет используется участниками постоянной группы «Общественное мнение и поведение избирателей в сравнительной перспективе», функционирующей в рамках Европейского консорциума политических исследований.⁸⁴

В частности, очень интересные заключения можно сделать при сравнении предвыборной риторики политических партий, стоящих на общей политической платформе, но действующих в развитых демократиях, и в занятых партийным строительством государствах СНГ. Если первоначально политические силы занимали позиции, которые можно отнести к широкому спектру устойчивых идеологических течений, то на протяжении последнего десятилетия можно выявить значительно более взвешенный подход как к выбору тем, объявленных приоритетными, так и к характеристике партийного подхода по их рассмотрению и рецептам разрешения. В этом мы видим проявления стабилизации политического ландшафта в государствах СНГ. Международные наблюдатели могут подтвердить или опровергнуть данные оценки. Полезным также представляется анализ сюжетов в программах политических оппонентов, которые становятся объектом критики в рамках электорального цикла, особенно на этапе проведения предвыборной агитации.

Оценка наблюдателями предвыборной стратегии политических партий включает в себя на первом этапе выявление пред-

⁸⁴ <http://www.ecpr.eu/StandingGroups/StandingGroupHome.aspx?ID=32>

почтительных для большинства избирателей тем, по которым партии считают необходимым высказаться, предложить привлекательное решение или своим подходом не вызвать отторжения у большинства избирателей. Далее следует изучить, как позиция партии отражается в официальных документах, которые и лягут в основу предвыборной агитации и споров с оппонентами. На этом этапе мониторинга следует оценить, какую модель использует конкретная политическая сила при выборе предвыборной риторики. Таких моделей несколько.

Модель индифферентности характеризуется тем, что политическая сила выбирает ограниченное число выигрышных для себя тем, по которым разрабатывает хорошо фундированную позицию, и именно ее использует как ключевой мотив своей агитации.⁸⁵

Модель конвергенции предусматривает, что в результате нескольких избирательных циклов число тем, выбираемых политическими партиями для своей агитации, будет сокращаться, а по вопросу о том, какую политику следует проводить для их успешного разрешения произойдет сближение позиций прежних оппонентов.⁸⁶ Субъектом этой деятельности автор данной концепции Энтони Доунс назван *homo economicus*, «человек экономический», принимающий исключительно взвешенные и рациональные решения.

Модель дивергенции такую перспективу отрицает (сближение в средне- и долгосрочной перспективе позиций политических сил по наиболее чувствительным вопросам). Сторонники данной модели считают, что наиболее вероятно не сближение, а отдаление позиций сторон, принятие ими на вооружение конфронтационной риторики и переход от обмена мнениями к открытому противостоянию.⁸⁷

⁸⁵ Budge I. 1993. Issue Dimensions and Agenda Change in Postwar Democracies: Long-term trends in Party Election Programmes and Newspaper Reports in Twenty-three Democracies. In: W.Y.Riker (ed.). *Agenda Formation*. Ann Arbor, MI: University of Michigan, pp. 41–79.

⁸⁶ Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

⁸⁷ Rabinowitz G., and S.E. McDonald. 1989. A Directional Theory of Issue Voting. *American Political Science Review*. Vol. 83, No. 1, pp. 93–122.

Выше нами обозначены лишь некоторые из тем, которые доступны экспертам, изучающим нынешний этап процесса демократизации на пространстве СНГ. Накопление эмпирического материала со временем приведет нас к формированию более взвешенных подходов к их оценке и путям дальнейшего развития демократии и институтов избирательной системы.

Точку зрения российского руководства на вопрос о том, какими отличительными характеристиками обладает современная политическая система Российской Федерации, Президент В. В. Путин выразил на одном из первых саммитов РФ и США после начала периода охлаждения российско-американских отношений. Во время пресс-конференции по итогам встречи с президентом США Дж. Бушем-мл. в Братиславе 24 февраля 2005 г. российский президент отметил:

«Россия сделала выбор в пользу демократии уже 14 лет назад самостоятельно, без какого-то давления извне. И сделала это в своих интересах, и для себя, и для своего народа, и для своих граждан. Этот выбор окончательный и возврата назад нет и быть не может. И гарантия этому – выбор самого российского народа. Никаких гарантий извне этим процессам никто дать не может... Мы будем привержены основополагающим принципам демократии, которые утвердились в мире вообще. При этом, разумеется, эти современные институты демократии, принципы демократии должны быть адекватны современному развитию российского общества, нашей истории и нашим традициям». ⁸⁸

История международных отношений в Восточной Европе и на пространстве СНГ последних 15 лет показывает, что пределы, которые Администрация США считает допустимыми в своей деятельности по демократизации, далеко выходят за рамки цивилизованных отношений суверенных государств.

Приведем красноречивый пример. Пожалуй, наиболее адекватную оценку современной американской дипломатии в регионе дал один из главных архитекторов современной внешней по-

⁸⁸ Заявление для прессы и ответы на вопросы на совместной с Президентом США Джорджем Бушем пресс-конференции. 24 февраля 2005 г., 23:57, Словакия, Братислава. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22840>

литики США, бывший Государственный секретарь и советник Президента США по национальной безопасности Генри Киссинджер в статье для британской газеты *Daily Telegraph*, опубликованной 28 июня 1999 г. Характеризуя политику США во время кризиса в Югославии на рубеже 1998–1999 гг., крупнейший американский дипломат отметил: «Текст Соглашения Рамбуйе (Временного соглашения о мире и самоуправлении в Косово — С. Т.), который призывал Сербию согласиться на размещение войск НАТО по всей территории Югославии, был лишь провокацией, предлогом для начала бомбардировок. Соглашение Рамбуйе — не тот документ, с которым мог бы согласиться даже ангел, если бы оказался в обличии серба. Это был ужасный дипломатический документ, и вновь такой документ не должен больше появиться никогда».⁸⁹

Отказ Югославии от принятия данного ультиматума повлек за собой начало бомбардировок этого государства в самом центре Европы, на глазах всего мирового сообщества. Погибли тысячи невинных граждан, суверенная держава была разделена, а на Балканах появилось государство-призрак, известное как «Республика Косово». Главные источники его бюджетных поступлений: доход от обслуживания крупнейшей в Европе американской военной базы «Кэмп-Бондстил», а также международная помощь. Косово сегодня — перевалочная база для трафика наркотиков, контрафактной продукции, оружия и людей из развивающихся государств Азии и Африки в Европу. Другие специализации этого государства — торговля человеческими органами, укрытие международных террористов, печать фальшивых денег и производство синтетических наркотиков. Если такая же судьба уготована Вашингтоном другим государствам региона, то противодействие этому — легитимная и исторически оправданная миссия государств СНГ.

Чтобы такое вопиющее глумление над международным правом больше не повторилось, требуется целенаправленная деятельность по сдерживанию разрастания модели однополярного мира, построенного США, и сейчас вступившего в период упадка своей монополии. Электоральная тематика, активно исполь-

⁸⁹ Kissinger, Henry. 1999. Cold War Warrior scorns «new normality», *Daily Telegraph*, June 28, 1999.

зовавшаяся Вашингтоном для смены режимов на постсоветском пространстве в 2003–2005 гг., должна стать не поводом для инициирования «войн по доверенности», а областью международного сотрудничества, акторами которого должны стать правительства, парламенты, центральные избирательные комиссии, структуры гражданского общества.

Одна из вех государственного строительства на пространстве СНГ – построение гражданской нации, объединяющей все население стран региона. Под гражданской нацией мы понимаем сообщество жителей страны с консенсусной и достаточно четко очерченной идентичностью, с активным участием граждан в политической жизни страны, конституционной защитой индивидуальных прав и свобод. В такой стране эффективные институты государственной власти устанавливают широкий диалог между всеми акторами политического процесса. А в результате выборов, приводящих к смене политических элит, происходит не крушение предыдущего порядка и построение нового, а лишь перенастройка отдельных элементов управлческой структуры, корректировка социально-экономического курса развития государства.

Государствам СНГ еще предстоит сделать выбор: 1) копирование европейской модели либерального (возможно, при наличии экономических ресурсов, – социального) государства путем приспособления иностранного шаблона к реалиям постсоветских государств; 2) построение оригинального «государства развития» с его сильными структурами государственного управления и мобилизацией общественных ресурсов вокруг идеи эффективной суверенной державы, поддержкой отдельных отраслей хозяйства, осторожной интеграцией в мировое хозяйство. В настоящее время большинство государств Содружества склоняется ко второй модели, но объявлять этот выбор окончательным преждевременно.

Императивом выживания и развития в сегодняшнем мире является сильное государство. Его построение невозможно без разделяющей ценности патриотизма элиты, а также без постоянной коррекции социально-экономической политики с учетом меняющейся внешней среды и развития внутренних процессов. Элита должна быть способна сформулировать нацио-

нальные интересы и общие цели развития государства, а также мобилизовать ресурсы для их достижения. Без долгосрочной стратегии развития недавно провозгласившие свой суверенитет государства не смогут встать на путь быстрого экономического роста и социального прогресса. Важно подчеркнуть: решение этих задач возможно лишь при соблюдении избирательных прав граждан, организации свободных и справедливых выборов, формирования легитимных структур власти, признаваемых абсолютным большинством граждан.

Сдерживающим государственное строительство фактором в государствах СНГ является незначительная политическая активность части населения. Практика отлучения граждан от участия в политической жизни, популярная в период Советского Союза, повлияла на восприятие политической деятельности как элитарной, доступной лишь для части граждан. Вследствие этого государства СНГ сегодня стоят перед задачей конструирования инновационных механизмов социального и политико-экономического воспроизведения. В этой ситуации наиболее актуальная задача — переход от «пассивной демократии» получателей социальных благ к «активной демократии» сознательно организуемого развития в интересах большинства. Данная проблема сохраняет свою остроту не только в государствах СНГ, но и в большинстве развитых стран планеты, чьи граждане превратились в потребителей благ «государства благосостояния», но не защищены от многочисленных «внешних шоков». Изменение глобальной социально-экономической географии и быстрый экономический подъем «новых индустриальных государств» Евразии — наиболее заметные факторы, влияющие на баланс сил в мире и его перераспределение из традиционного «центра» в Северной Атлантике в Тихоокеанский регион и другие уголки планеты, где отмечается быстрый экономический рост. Государства зажиточного Севера все чаще и чаще проигрывают развивающимся странам в открытой конкуренции за ресурсы. Перед ними открываются две возможности: честная конкуренция в соответствии с согласованными в рамках ВТО правилами или навязывание собственных правил игры, по которым в выигрыше могут оказаться только США и их ближайшие сателлиты.

Глава 3: Что влияет на оценки наблюдателей? Объективные критерии и экспертные оценки

В современном мире суверенных государств, где наднациональные интеграционные структуры — большая редкость, авторитет и влияние международных организаций, других транснациональных акторов, основывается не только на соответствии их деятельности нормам международного права, но и на признании ее не противоречащей нормам морали. Если эти условия соблюдаются, политикам будет крайне трудно проигнорировать заявления, которые делаются от имени международной организации ее полномочными представителями. И наоборот, если организация известна применением двойных стандартов, является орудием одного государства, сформировавшего из своих сателлитов «круг друзей», то игнорирование заявлений такой организации не будет оказывать негативное влияние на политические партии и представителей правительств.

Это в полной мере применимо к мониторингу развития демократии и становлению современных избирательных систем. В настоящей главе мы проанализируем факторы, которые влияют на оценки международными организациями выборов и референдумов, а также на их усилия по мониторингу развития демократии в новых независимых государствах. Мы исходим из того, что у международных организаций имеются нормативные и стратегические аспекты деятельности.⁹⁰ Рассматривая преимущественно нормативные, связанные с распространением стандартов свободных и справедливых выборов, в данном исследовании не будем упускать из виду тот факт, что цели вступления суверенных государств в международные организации носят также стратегический характер. Являясь членами

⁹⁰ Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*. Vol. 52, No. 4, pp. 887–917; Cooley, Alexander, and James Ron. 2002. The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*. Vol. 27, No. 1, pp. 5–39.

определенных международных организаций, государства интегрируются в глобальное общество, формируют предпочтения в развитии своих политических и экономических связей, демонстрируют свою готовность разделять их цели, а также ценности, которые продвигают транснациональные акторы в мировой политико-экономической системе.

Главный результат деятельности международных наблюдателей на выборах или референдумах – заявление сразу после окончания голосования, содержащее итоговую оценку выборов. Оно может носить разные названия: предварительное заключение, заявление миссии, пресс-релиз и т. д. Это особый тип документа, специфические черты которого уже сформировались, но продолжают корректироваться в настоящее время. На первый взгляд, его содержание сводится к тому, чтобы ответить однозначно на вопрос о том, были ли конкретные выборы свободными и справедливыми, или же они таковыми, по мнению наблюдателей, не стали. Несмотря на то, как именно оформлен итоговый документ наблюдателей, он в той или иной форме всегда содержит ответ на данный вопрос. Но с течением времени меняется отношение к целям миссии наблюдения, что отражается и на ее итоговом заявлении.

На планете сегодня не осталось суверенных государств, которые относятся к мнению международных наблюдателей как к окончательному приговору. Если в руках наблюдателей нет «дубинки» экономических и политических санкций, если они не применяют «кондициональность» к отношениям представляемой ими организации и наблюдаемого государства, то они менее склонны выносить однозначное суждение. У международных наблюдателей от ОБСЕ и Совета Европы сформировалась практика «двойной оценки» выборов: сразу после их окончания, а затем спустя несколько недель и даже месяцев. И эти два документа иногда существенно отличаются

друг от друга.⁹¹ Если итоговое заявление наблюдателей от этих структур по итогам выборов редко содержит жесткую критику и негативную оценку выборов, то документ, публикуемый спустя несколько месяцев, может содержать не только детальное описание выявленных или мнимых нарушений, но и оценки, которые позволяют заключить, что выборы категорически не соответствовали критериям «свободных и справедливых». Мы в этом видим не только применение двойных стандартов, но и признаки объективного процесса трансформации миссии наблюдения. Выступая с «двойной оценкой», организация отделяет свое политическое заявление, вписываемое в свод норм и традиций дипломатических отношений государств в рамках международной организации, и более жесткое последующее заявление, соответствующее прежнему, уходящему в прошлое, восприятию международного наблюдения как «разящего меча» при распространении либеральной демократии. Важно подчеркнуть — действуя подобным образом, международные организации и отдельные государства исподволь трансформируют наблюдение в направлении «электоральной дипломатии», где правила игры не позволяют нарушать суверенитет и вмешиваться во внутренние дела государств.

Процесс становления электоральной дипломатии лишь набирает обороты. Отчасти он отражает более масштабное явление: усиление роли дипломатии в современных международных отношениях. В дополнение к не теряющей своей актуальности на протяжении нескольких столетий традиционной дипломатии суверенных государств, за прошедшие 50 лет появились «публичная дипломатия», «гуманитарная дипломатия», «цифровая дипломатия», «дипломатия знаменитостей», «диплома-

⁹¹ В качестве примера назовем заявления миссии наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ на парламентских выборах в России в декабре 1999 г. Сразу после выборов в заявлении отмечалось, что выборы прошли с незначительными нарушениями и стали свидетельством существенного прогресса в деле консолидации демократии в Российской Федерации. Опубликованное спустя несколько месяцев заявление, напротив, характеризует выборы как «проблемные», причиной проблем стали злоупотребления властных структур своими ресурсами и недостатки российского электорального законодательства. Аналогичным образом отличаются и другие заявления БДИПЧ ОБСЕ по выборам в других государствах СНГ в рассматриваемый период.

тия водных ресурсов», «энергетическая дипломатия» и т. д. Популярность международного мониторинга электоральных процессов, столкновение вокруг вопросов его организации и управления интересов суверенных государств, межправительственных организаций и структур гражданского общества делают становление электоральной дипломатии неизбежным. Как и в традиционной дипломатии, в этой области министерствам иностранных дел принадлежит наиболее существенная роль. Сегодня министерства иностранных дел выполняют следующие функции:

- 1) В рамках межправительственных организаций разрабатывают, согласовывают и имплементируют нормы, регулирующие сотрудничество государств в электоральной сфере;
- 2) В рамках двухсторонних отношений суверенных государств приглашают международных наблюдателей к участию в мониторинге, определяют их статус в стране наблюдения, совместно с правоохранительными органами обеспечивают им надлежащие условия для выполнения их миссии;
- 3) В рамках межпарламентского сотрудничества дипломаты помогают парламентариям и сотрудникам законодательных органов власти в их мониторинговых миссиях, включая организацию визитов в парламенты, правительственные и судебные органы государства проведения мониторинга, консультируют в посольствах о положении в стране и ходе предвыборной агитации;
- 4) В рамках контактов структур, ответственных за организацию и проведение выборов/референдумов (ЦИК), помогают установить и поддерживать прямые контакты, содействуют обмену опытом и непосредственному наблюдению за выборами в государстве-партнере, участвуют в проведении научно-практических семинаров, информируют об их итогах свои правительства;
- 5) В рамках сотрудничества с неправительственными организациями, специализирующимися на продвижении

демократии и наблюдении за электоральными процедурами, — помогают законодательным и правоохранительным органам своего государства определить наиболее благоприятный статус для иностранных наблюдателей от НПО, включая получение приглашения, получение статуса наблюдателя, содействуют переводу на иностранные языки ключевых законов, регулирующих организацию и проведение выборов, распространяют публикации по электоральной тематике за границей через посольства и генеральные консульства.

Учитывая все отмеченное выше, мы склонны считать, что *электоральная дипломатия — это сфера межгосударственных (транснациональных) отношений, включая сотрудничество в рамках межправительственных организаций, в рамках которой осуществляется гармонизация подходов к международному мониторингу и имплементация согласованных на межправительственном уровне базовых норм и принципов с целью гарантировать свободное волеизъявление граждан и его корректное отражение в результатах выборов/референдумов.* Главная задача, решаемая в рамках электоральной дипломатии — использование имеющегося и быстро развивающегося взаимодействия в данной сфере для расширения двухстороннего и многостороннего гуманитарного сотрудничества суверенных государств, налаживания прямых контактов структур гражданского общества, совершенствования демократических норм и процедур в новых независимых государствах.

Каждые выборы в современном мире глубоко индивидуальны, попытки разработать для них единый стандарт мониторинга могут привести к ошибкам в процессе наблюдения и при подведении его итогов. Имея эту оговорку в виду, в настоящей главе мы сначала обратимся к рассмотрению нарушений, выявление которых может привести к снижению оценки выборов и зачастую не представляет для наблюдателей большой сложности. Затем мы обратимся к вопросу о том, как объективные оценки наличия или отсутствия нарушений преломляются в субъективном восприятии международных наблюдателей.

Зачем проводится мониторинг, особенно на его долгосрочной стадии? Анализ выборных кампаний во всех государствах СНГ, мониторинга наблюдателей от Исполкома СНГ и Межпарламентской Ассамблеи Содружества, а также от таких структур, как БДИПЧ ОБСЕ, Совет Европы и его Венецианская комиссия, Европейский парламент, Организация Исламская конференция, ПАЧЭС и других показывает, что речь идет о широком наборе нарушений, которые могут быть допущены и противодействие которому составляет суть международного наблюдения.⁹²

Списки избирателей. Во времена СССР зачастую списки избирателей не включали граждан, которые с высокой степенью вероятности могли не прийти на избирательный участок, либо их появление там было нежелательно по политическим причинам. Благодаря этому показатели «проголосовавших от общего числа внесенных в списки избирателей» выглядели более триумфально, обеспечивая пресловутые 99,9 % пришедших на выборы. В настоящее время такие опасения исчезли и не являются мотивом для целенаправленных нарушений при составлении списков. Тем не менее, неоднократно, особенно в 1990-е гг., отмечались такие нарушения, как внесение в списки «мертвых душ», а также включение одного и того же избирателя в списки на двух различных избирательных участках. По мере роста информатизации избирательных процедур такие нарушения ушли в прошлое. Обычно списки избирателей формируются ЦИК страны на основе информации профильных властных структур: министерства внутренних дел, региональных (местных) администраций. Они становятся доступны всем желающим, в том числе через Интернет. Таким образом, пространство для совершения нарушений, связанных со списками избирателей, сжимается до минимальных размеров.

*Использование при голосовании переносных урн.*⁹³ Практика использования переносных урн была широко распространена

⁹² Карцов А. С. *Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств)*. С-Пб : МПА СНГ. 2014. С. 102–106.

⁹³ Herron E. S. 2009. *Elections and Democracy after Communism?* Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

в СССР. Невозможность гарантировать отсутствие нарушений при их использовании, а также высокие транзакционные издержки, связанные с ними (необходимость выделения автомобильного транспорта, а также участия не только члена избирательной комиссии, но и нескольких наблюдателей от конкурирующих на выборах политических сил) привели к тому, что использование переносных урн заметно сократилось и в будущем можно прогнозировать полный отказ от них. Этот процесс может замедлиться вследствие применения инновационных технологий. Так на выборах в Государственную думу Российской Федерации в 2011 г. применялись переносные урны, оборудованные прибором системы ГЛОНАСС, а также совмещенным с ним датчиком, срабатывающим на несанкционированное открытие урны в процессе ее перемещения за пределами избирательного участка. Можно прогнозировать в будущем сохранение переносных урн только при голосовании в отдаленных местностях, где организация стандартных избирательных участков невозможна.

Голосование за членов своей семьи, не пришедших на избирательный участок. Широко распространенная в начале 1990-х гг. в некоторых государствах СНГ практика выдачи избирательных бюллетеней членам семьи отсутствующего на участке гражданина по предъявлению его паспорта сейчас самым решительным образом пресекается. Можно констатировать, что такая практика изжита полностью, а имеющиеся нарушения в странах СНГ носят единичный, несистемный характер.

*Излишне жесткие процедуры для регистрации политических партий, а также их кандидатов при включении в бюллетени.*⁹⁴ Вопрос о том, сколько политических партий могут принимать участие в выборах, касается самой сути формирующихся политических систем новых независимых государств. От ответа на него косвенно зависит механизм регистрации политических партий и допуска их кандидатов к парламентским выборам. Выше нами отмечалось, что желание избежать повторения трагической судьбы Веймарской Республики в 1920–

⁹⁴ Urban, M. 1994. December 1993 as a Replication of Late-Soviet Electoral Practices, *Post-Soviet Affairs*. Vol. 10, No. 2, pp. 127–58.

1930е гг. вынуждает многие государства искусственно стимулировать процесс концентрации политических сил, формирования ограниченного числа крупных и влиятельных политических партий. Один из эффективных путей — высокий избирательный барьер для прохождения в парламент по партийным спискам. Этот путь применяется во многих государствах Европы и считается вполне демократичным, даже если он приводит к тому, что «теряются» голоса избирателей, отданные за не преодолевшие «барьер» партии. Требования законодательства иметь представительства каждой зарегистрированной партии в большинстве регионов государства, а также фиксация в законодательстве минимального числа зарегистрированных членов партии, по нашему мнению, также соответствуют критериям демократии. При этом нельзя исключать, что по завершении формирования основ политической системы государств часть данных критериев будет отменена, а другая пересмотрена в сторону снижения жесткости выдвигаемых сегодня требований.

Устранение политических партий и кандидатов из выборного процесса, удаление партий и отдельных кандидатов из избирательных бюллетеней. Такие события традиционно привлекают к выборам внимание противостоящих политических сил, правительства зарубежных государств, СМИ и неправительственных организаций. Если решения о снятии партий и отдельных кандидатов принимаются в соответствии с действующими электоральными нормами, а в их основе лежат нарушения, предусмотренные действующим законодательством, то такие действия властей наблюдатели должны лишь принять к сведению. Проводимый на этапе долгосрочного мониторинга анализ законодательства о выборах позволяет выносить по этим вопросамзвзвешенные и хорошо мотивированные заключения.

Привлечение избирателей на участки для голосования посредством подкупа или раздачи подарков. Разумеется, действия, направленные на привлечение избирателей на участки в ходе подготовки к выборам можно обнаружить достаточно часто, при этом вовсе не всегда речь идет о раздаче продовольствия или сувенирной продукции. В экономически развитых государствах бюджетные расходы накануне выборов увеличиваются, зачастую они растут непропорционально быстро в регионах,

где стремящиеся к переизбранию политические силы чувствуют угрозу благополучному итогу голосования. Экономистов эта практика интересует уже более столетия, и по поводу нее написаны сотни книг и тысячи статей. Но в этом случае речь логично вести не о «подкупе», а об «электоральном цикле», который предусматривает смягчение инкумбентами, контролирующими правительство и/или парламент, монетарной политики накануне выборов и ее резкое ужесточение сразу после победы на выборах. Т.е. в долгосрочной перспективе вместо стабильной бюджетной и монетарной политики имеет место тактика «стой-иди», апробированная в Великобритании после Второй мировой войны. Опыт показывает, что она мало действует на предпочтения избирателей, а ее воздействие на общий экономический рост незначительное. Если же речь идет и о прямом подкупе избирателей, при этом факт «правильного голосования» контролируется нарушителями посредством «избирательной карусели» или фотографированием избирательных бюллетеней в кабинках для голосования на мобильные телефоны, то нарушение очевидно. Отметим лишь, что организация этого вида нарушений возможна лишь на микроровне, если речь идет о мажоритарном округе с ограниченным числом избирателей. На выборах по общегосударственному округу или на президентских выборах данные нарушения стали сегодня практически невозможны.

Практика «негативного голосования». Таким термином иностранные эксперты характеризуют возникающую при проведении референдумов или при голосовании за одного кандидата ситуацию, при которой голосование «за» производится посредством опускания бюллетеня в урну без необходимости заполнения специального поля в бюллетене. Следовательно, для того, чтобы проголосовать «против», избиратель должен зайти в кабину для голосования. Это единственная логичная причина для посещения кабинки, поэтому избирательные комиссии и наблюдатели от политических партий могут составить представление, кто именно проголосовал «против». Решение данной проблемы простое: предусмотреть в бюллетене варианты голосования «за» и «против» даже при единственном кандидате, а также при необходимости ответить на вопрос референдума позитивно или негативно.

Использование в агитационной кампании т. н. «компромата», в том числе в рамках активизирующихся в периоды предвыборной агитации «информационных войн» конкурирующих политических партий и отдельных кандидатов.⁹⁵ Любой международный наблюдатель при посещении накануне выборов избирательных штабов кандидатов или политических партий множество раз сталкивался с информацией об использовании противниками компрометирующих материалов. Но инициатива по предотвращению данной практики полностью лежит на структурах избирательной системы и правоохранительных органах. Наблюдатели вполне могут прийти к заключению, что именно центральные избирательные комиссии и правоохранительные структуры не справились с возложенной на них законодательством миссией, и вследствие этого снизить общую оценку выборов. Попытки же членов международных миссий каким-либо образом участвовать в оценке ведущихся информационных войн редко бывают результативными.

Применение «административного ресурса». Наполнение содержанием этого понятия продолжается, эксперты серьезно расходятся в вопросе о том, что следует включать в понятие «административного ресурса», а что следует оставить за его пределами. В первые постсоветские годы процесс отделения органов государственной власти от политических структур в большинстве стран СНГ проходил недостаточно быстро, поэтому находившиеся у руля власти силы имели прекрасные возможности для того, чтобы использовать государственные ресурсы в их самом широком понимании для влияния на процесс голосования и его итоги. С течением времени острота ситуации здесь существенно снизилась, прежде всего, благодаря деятельности структур гражданского общества. Отметим усиливающийся мониторинг деятельности органов власти в агитационный период со стороны национальных ЦИКов и их территориальных структур, а также официально зарегистрированных наблюдателей: национальных и международных.

Использование государственных СМИ для поддержки добивающихся переизбрания политических партий и их кандидатов.

⁹⁵ Darden, K. A. 2001. Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma. *East European Constitutional Review*. Vol. 10, No. 2/3, pp. 67–71.

Эта проблема волнует наблюдателей и участников избирательных процессов уже более столетия. Внимание СМИ к добивающимся переизбрания политикам в среднем выше, чем к многочисленным кандидатам, претендующим на их посты. Во многих государствах, если речь идет об участии в выборах чиновников, занимающих административные посты, эта проблема решается посредством «ухода в предвыборный отпуск». С другой стороны, мониторинг участвующих в выборах политических сил, а также неправительственных организаций позволяет пресечь основную массу нарушений в данной области.

Незаконные действия, включая прямое насилие в отношении отдельных кандидатов. Речь может идти об изъятии газет и листовок с агитационными материалами, препятствовании выступлениям на телевидении и радио, запрете проведения предвыборных митингов и встреч с избирателями в непредусмотренных для агитации местах, и т. д. Крайний пример прямого насилия — отравление кандидата в президенты Украины Виктора Ющенко в сентябре 2004 г., за несколько недель до выборов. Выявление таких нарушений — повод для негативной оценки международными наблюдателями выборов/референдумов.

Селективное применение структурами государственной власти в отношении политических оппонентов норм права, регулирующих процесс агитации и самих выборов. Оно может выражаться в закрытии партийных газет и журналов, выдвижении против кандидатов обвинений в коррупции и их привлечение к следствию уже в ходе предвыборной кампании. Косвенным свидетельством возможных нарушений может стать значительное изменение законодательства о выборах уже в ходе ведущейся избирательной кампании. Наблюдатели от СНГ считают, что электоральное законодательство должно оставаться без значительных изменений в течение 6–12 месяцев до дня голосования. В этом случае его изменения будут воздействовать на всех участников электорального процесса в равной степени, и о нарушении речь идти не будет. Так же, как и в некоторых предыдущих пунктах, роль местных наблюдателей и неправительственных организаций в выявлении этих нарушений имеет принципиальное значение.

Отказ в регистрации политических партий и кандидатов на основании несоблюдения ими технических процедур или квалификационных требований. Сбор определенного числа подписей в поддержку кандидата или политической партии как условие их регистрации для участия в выборах — повсеместная практика в государствах СНГ, и она представляется нам совершенно оправданной. Поэтому отказ, если он не основывается на нормах действующего законодательства, может быть успешно оспорен в судебных инстанциях. Легитимным поводом для отказа в регистрации могут стать нарушения при формировании предвыборных фондов, негативный результат при проведении экзамена на знание и свободное владение государственным языком. Международные наблюдатели должны быть заранее проинформированы об этих условиях регистрации кандидатов, чтобы не оказаться под воздействием информационной кампании тех, кто нарушил условия регистрации и протестует, апеллируя к избирателям и общественному мнению своей страны, а также к заграничной аудитории.

Прямое финансирование избирательной кампании отдельных кандидатов из средств государственного бюджета, использование помещений госучреждений для агитационных мероприятий. Такие нарушения встречаются достаточно часто, в том числе в бывших прибалтийских республиках СССР, вступивших в 2004 г. в Европейский союз.⁹⁶ Их выявление сопряжено с определенными трудностями. Если факт нарушений доказан, то они могут стать убедительным поводом для пересмотра оценки выборов как свободных и справедливых.

Создание «виртуальных партий» и «кандидатов-близнецов» для оттягивания части голосов от политических оппонентов и увеличения собственных шансов на благоприятный итог голосования. Данные нарушения были крайне популярны в некоторых государства СНГ в 1990-е гг. и в начале нынешнего столетия. Для их преодоления парламентарии и центральные избирательные комиссии государств СНГ стараются создать

⁹⁶ Unikaite, I. 2008. Lithuania: Political Finance Regulations as a Tool of Political Manipulation. In: Roper, S. D. & Ikstens, J. (eds.) *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Aldershot: Ashgate, pp. 29–44.

барьеры. Но главный фактор, ограничивающий широкое применение этих своеобразных избирательных технологий — их низкая эффективность. Для международных наблюдателей такая деятельность едва ли представляет особый интерес.

Вброс бюллетеней в урны на избирательных участках в день голосования, а также подделка итоговых протоколов участковых и территориальных избирательных комиссий. Противодействие этим нарушениям находится в центре всей деятельности наблюдателей в день голосования. Поэтому особое значение для международных наблюдателей имеет контроль за следующими процедурами на самом участке: допуск национальных и международных наблюдателей для верификации опечатывания избирательных урн, получения членами комиссии списков избирателей и процедуры их дополнения за счет голосующих по открепительным талонам; наблюдение за тем, чтобы избиратели по одиночке заходили в кабинки для голосования, а затем в доступном для обозрения месте опускали свои бюллетени в прозрачные или полупрозрачные урны; закрытие избирательного участка в установленное законом время; уничтожение неиспользованных бюллетеней; гласный подсчет голосов с участием всех членов избирательной комиссии; возможность всех наблюдателей получить копию документа, фиксирующего результаты голосования на участке. Все эти действия позволяют эффективно противодействовать нарушениям рассматриваемого вида.

Количественные оценки

С учетом того, что выборы в современном мире играют исключительно важную роль в политической жизни, а их результаты служат основанием для формирования как законодательных, так и исполнительных органов власти, стремление сделать мониторинг максимально объективным представляется полностью оправданным. Количественные индикаторы играют при этом особую роль. В распоряжении экспертов-наблюдателей имеется два главных источника количественной информации о выборах.

Первый: результаты опросов общественного мнения, проведенных в период между выборами, в ходе агитационной кампании, а также при выходе граждан с избирательных участков в день голосования. Все государства СНГ проводят опросы электоральных предпочтений граждан накануне выборов/референдумов, а также «экзит-поллы», т. е. опросы граждан, производимые социологическими службами на выходе из избирательных участков сразу после голосования. С течением времени достоверность результатов опросов обоих типов повышается и в настоящее время они являются для международных наблюдателей важным индикатором состояния общества накануне дня голосования.

Второй: информация, собранная международными организациями, осуществляющими постоянный мониторинг развития демократических институтов в отдельно взятом государстве на протяжении достаточно долгого периода времени, или же собранная на этапе долгосрочного мониторинга информация о ходе подготовки к проведению голосования на конкретных парламентских/президентских выборах. Речь идет о результатах прежних выборов и их оценке международными наблюдателями, о рекомендациях внести изменения в электоральное законодательство и реакции властей страны на них, и т. д.

Опросы общественного мнения в большинстве случаев доказали свою эффективность, поскольку едва ли кто-то знает отличительные особенности политической системы своей страны и характер ее деятельности лучше, чем собственные граждане. Избиратели являются объектом, на который направлены усиления агитационных машин политических партий и кандидатов в президенты, они лично участвуют в процедуре голосования. Различные нарушения, если они все же допускаются, осуществляются при их личном участии или молчаливом согласии. Оценка общественным мнением хода выборов и признание их итогов — важнейший этап в политической жизни любого государства, и ни одна политическая сила не может его проигнорировать или признать малозначимым. Широко распространенное убеждение в том, что результаты выборов были сфальсифицированы, уже становилось поводом к «цветным революциям», использовалось внутренней оппозицией или

внешними силами для насильтственного свержения конституционного строя и пересмотра итогов выборов в пользу оппозиции. Именно поэтому практически любые опросы общественного мнения по электоральной тематике сегодня содержат вопрос об оценке качества выборов/референдумов. А такая организация, как Международный фонд электоральных систем (IFES – International Foundation for Electoral Systems) на анализе именно этого вопроса во многом и базирует свою оценку выборов как справедливых.

Для проведения сравнительного анализа полученных в результате опросов общественного мнения оценок очень важен широкий международный контекст проводимой исследовательской работы. Мы имеем в виду возможность собрать данные не только по одной стране, но по достаточно большому числу государств. Главное при этом – планомерный сбор согласно единой для всех государств методологии. Только таким образом можно будет проводить качественные сравнительные исследования.

К настоящему моменту осуществлено несколько масштабных опросов общественного мнения в государствах СНГ, представляющих для нас исследовательский интерес. Выделим проект, реализованный группой ведущих британских исследователей постсоветского пространства, включая Марго Лайт и Стивена Уайта, в 1999–2001 гг. Он был направлен на изучение последствий расширения НАТО на восток, прежде всего его влияния на процесс консолидации институтов демократии и построения эффективной системы рыночной экономики.⁹⁷ Отличительные особенности методологии данного исследования: интервью в фокус-группах, включающих представителей политических, военных и экспертных кругов в России, Украине, Беларуси и Молдове; использование «правила Четтэм-хайса»⁹⁸; акцент на качество организации и проведения выборов «вообще» в каждой стране, а не на каких-то конкретных парламентских

⁹⁷ The Outsiders: Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and the New Europe. Grant holder Stephen White. Отчет размещен в сети Интернет по адресу: <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/L213252007/read>

⁹⁸ Его смысл – разрешается детально цитировать точку зрения интервьюируемого, но не указывать, кому конкретно это высказывание принадлежит.

или президентских выборах. Среди вопросов, касающихся выборов, преобладали такие, которые призывали интервьюируемых охарактеризовать непредвзятость организаторов выборов при проведении различных этапов электоральных кампаний, администрирование выборами на национальном, региональном и местном уровнях, освещение выборов в СМИ (особый акцент на роли телевидения). Сегодня результаты этого исследования представляют интерес скорее для историков. Они дают в распоряжение ученых много ценной информации о раннем этапе формирования электоральных систем четырех рассматриваемых государств. Результаты опроса установили факт изменения мировосприятия элитами этих государств после решения о расширении НАТО на восток и роста агрессивности деятельности этого военного блока немедленно после первой волны расширения, выразившейся в начале агрессии против Югославии в марте 1999 г. Думается, что проведение силами структур Исполкома и МПА СНГ аналогичных проектов позволило бы усилить наши познания в области формирования предпочтений у избирателей и влияния на них внешних факторов.

Международные наблюдатели сталкиваются не только с задачей выявления нарушений при организации и проведении выборов, но и с проблемами, порожденными уникальными характеристиками международного мониторинга как формирующегося режима транснационального взаимодействия. Выделим три такие проблемы.

Во-первых, выборы или референдумы получают общую позитивную оценку в том случае, если нарушения имели место, но они неочевидны или их доказательство затруднено. Главная причина этой проблемы в том, что по-прежнему для наблюдателей главный интерес представляет день голосования. Они зачастую оставляют вне зоны своего пристального внимания долгий процесс организации выборов и агитационной кампании. По нашему мнению, можно условно разделить все возможные нарушения в ходе выборов на пять ключевых видов: 1) несовершенство законодательства, регулирующего выборы и создающего возможности для ущемления прав одних акторов за счет других; 2) нарушения на этапе агитационной кам-

пании и подготовки к проведению голосования; 3) нарушения в деятельности органов власти, ответственных за организацию и проведение выборов, *на этапе подготовки к выборам*; 4) нарушения в день голосования на избирательных участках во время процедуры и при подсчете голосов; 5) нарушения в деятельности органов, ответственных за организацию и проведение выборов, *в день голосования*.

Как видим, первые три вида возможных нарушений невозмож но выявить без проведения качественного долгосрочного мониторинга. Если некая организация его игнорирует или проводит формально, то ее заключение о соответствии выборов международным обязательствам государства и нормам действующего избирательного законодательства — не более чем политическое заявление, отражающее позицию руководства самой организации или крупнейших государств, управляющих ею.

Мониторинг МПА СНГ качественно отличается от мониторинга других международных организаций, поскольку он всегда носит долгосрочный характер, и в основе оценки лежит анализ всех этапов выборного процесса, от решения провести выборы и назначения их даты до объявления итогов и завершения рассмотрения судебными органами всех апелляций. Все пять возможных видов нарушений находятся в фокусе внимания наблюдателей, и по каждому из них в документах, разработанных экспертами для членов миссий, имеются аргументированные выводы.

Во-вторых, в некоторых международных организациях вопрос о том, на какие выборы следует направлять наблюдателей, а какие можно проигнорировать, обсуждается за кулисами, не отличается публичностью. Это особенно характерно для Европейского союза и интеграционных структур африканских государств, отправляющих свои миссии наблюдателей в страны, которые исторически связаны с крупнейшими государствами — членами этих организаций.⁹⁹ Они это делают даже в тех случаях, когда существуют опасения, что результаты выборов с высокой степенью вероятности будут фальсифициро-

⁹⁹ Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. *Выборы в мире: международное наблюдение*. СПб. : ИВЭСЭП, 2015, С. 25.

ванны.¹⁰⁰ В этом случае повышенное внимание крупных держав распространяется не только на сам факт принятия решения о мониторинге, но и на итоговую оценку выборов. Еще один объект повышенного внимания в экономически развитых государствах тех, кто принимает решения о направлении миссий наблюдателей — это развивающиеся страны, являющиесяipientами финансовой помощи. В этих случаях требования к проведению «свободных и справедливых выборов» зачастую являются частью «пакетов экономической помощи». Таким образом, на практике действует механизм «кондициональности», согласно которому экономическая помощь обусловлена не только имплементацией развивающейся страной разработанных в МВФ радикальных экономических реформ, но и проведением политических преобразований, включая реформу избирательного законодательства.

Электоральный мониторинг, проводимый МПА СНГ, также качественно отличается от распространенной практики других международных организаций. Начиная с середины 2000-х гг. долгосрочное наблюдение и участие в наблюдении в день голосования проводится силами экспертов и парламентариев государств — членов МПА СНГ *на всех выборах и референдумах во всех странах*.¹⁰¹ Таким образом исключается всякая субъективность при принятии решения о мониторинге, а также накапливается критическая масса информации и оценок состояния избирательных процессов в наблюдаемых государствах, на основе чего только и возможна сбалансированная оценка динамики процесса развития демократии в этих странах.

В-третьих, если продвижение демократии является приоритетом в деятельности конкретной международной организа-

¹⁰⁰ Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, p. 69.

¹⁰¹ Референдумы по вопросу об объявлении государственного суверенитета в процессе распада СССР состоялись в 9 из 15 его республик. Позднее референдумы в государствах СНГ использовались для внесения изменений и дополнений в конституции, принятые в достаточно нестабильной обстановке начала 1990-х гг. В странах Балтии референдумы были проведены при принятии решения о вступлении этих трех государств в Европейский союз.

ции, то обычно ее оценка выборов в государствах-участниках комплементарная. Такое поведение связано со спецификой международных организаций данного типа. Если они не демонстрируют позитивной динамики в вопросе о «продвижении демократии», то к их деятельности могут потерять интерес страны-учредительницы, или же от их мониторинга могут отказаться государства, чья динамика развития демократических и избирательных процессов оценивается наблюдателями как негативная. К примерам данного типа также относится оценка первых реально конкурентных выборов на многопартийной основе, на которые направляются наблюдатели международной организации. Такие выборы всегда получают позитивную оценку, даже если она категорически не соответствует реальному положению дел. В качестве примера приведем президентские выборы в Афганистане в августе 2009 г., мониторинг которых проводили западные наблюдатели под эгидой ООН. Выборы сопровождались всевозможными нарушениями, включая применение противоборствующими сторонами насилия, теракты по всей территории страны, давление на кандидатов, их неравный доступ к СМИ, фальсификацию итогов голосования на избирательных участках. Тем не менее, заключение по итогам первого тура выборов содержало положительную их оценку. И лишь после того, как заместитель руководителя миссии наблюдателей американец Питер У. Гелбрайт подверг организацию выборов и их оценку наблюдателями ООН критике в мировых СМИ, итоговое заключение пополнилось элементами осторожной критики. Позднее П. Гелбрайт сообщил СМИ, что перед тем, как Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун его уволил с поста заместителя руководителя миссии, он требовал от него прекратить общение со средствами массовой информации, прекратить критику выборов и «...оставаться членом команды».¹⁰²

Наблюдатели МПА СНГ в большинстве своем — депутаты парламентов суверенных государств, поэтому вопрос о возможности оказания на них давления с целью повлиять на их оценку выборов не может даже ставиться. Итоговое заявление миссий

¹⁰² Peter W. Galbraith. 2009. U.N. Isn't Addressing Fraud in Afghan Election. *The Washington Post*, October 4.

всегда становится результатом согласования множества оценок и выработки приемлемых для всех участников формулировок. Это всегда продукт напряженной работы членов группы в день голосования и на следующий день после его завершения. Но такой подход гарантирует взвешенность оценки, повышает ее вес и авторитет.

Норма о свободных и справедливых выборах закреплена во Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 г.), а также в Международном пакте о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.). Ссылки на эти документы содержатся в многочисленных региональных интеграционных и иных межправительственных соглашениях, поэтому данные нормы справедливо рассматривать как универсальные, вокруг которых сформировался консенсус.

Вследствие этого преднамеренные нарушения при организации выборов, подсчете голосов и принятии окончательного решения об официальных итогах выборов — нарушения общепринятой нормы международного права, фиксирующей принцип свободных и справедливых выборов. По мнению ряда зарубежных экспертов, конкретные нормы данных правовых документов, которые периодически нарушаются: ограничение свободы деятельности оппозиционных партий или оппозиционно настроенных избирателей; формирование в обществе политической атмосферы, благоприятствующей голосованию в пользу правящей партии; нарушения при подсчете голосов и обнародовании итогов голосования.¹⁰³ Цель такой деятельности: ограничить политическую конкуренцию при сохранении имиджа электооральной демократии.¹⁰⁴ Поскольку электоральные процессы по определению находятся в центре общественно-политической жизни конкретной страны, они привле-

¹⁰³ Elklin, Jorgen, and Palle Svensson. 1997. What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 3, pp. 32–46; Schedler, Andreas. 2002. The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 36–50.

¹⁰⁴ Carothers, Thomas. 1997. The Observers Observed. *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 3, pp. 17–31; Diamond, Larry Jay. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 21–35; Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 51–65.

кают к себе максимальное внимание. В силу распространения электронных СМИ и социальных сетей, вокруг электоральных процессов развиваются информационные кампании, высказывается самый широкий спектр идей, опасений и обвинений. Как следствие, в современном мире выборы следует рассматривать как проходящую с определенной законодательством периодичностью «войну», ведущуюся без применения тяжелого оружия, но имеющую возможность самым кардинальным способом изменить историческую судьбу страны и уклад жизни ее граждан.

В этом противоречии первоначальных намерений (выявления посредством свободных и справедливых выборов подлинных лидеров, способных осуществлять управление страной) и реального их воплощения (шумные, ведущиеся без соблюдения правил и норм морали информационные кампании) мы видим ключевую проблему, которую призван решить международный мониторинг. Оставаясь вне поля битвы и не сталкиваясь с необходимостью занять одну из сторон в электоральных конфликтах, международные наблюдатели имеют возможность выносить максимально объективные оценки.

Как считает Д.Донно, два фактора способны подорвать способность международного сообщества оказывать эффективное воздействие на стороны электоральных конфликтов и принудить их соблюдать общепринятые международные нормы в данной области:

- 1) государства, направившие наблюдателей и выносящие по итогам их деятельности суждения о качестве выборов и признании их итогов, часто имеют конкурирующие с ними geopolитические интересы, поэтому не могут рассматриваться как беспристрастные судьи;
- 2) неуверенность относительно самого факта нарушений, их подлинного масштаба и влияния на зафиксированные итоги выборов делает затруднительным вынесение решения о том, как именно следует реагировать другому

государству на выявленные нарушения при организации и проведении выборов.¹⁰⁵

Нам представляется очевидным тот факт, что решение обеих проблем состоит в увеличении объема информации о конкретных выборах и обнаружении убедительных свидетельств нарушений. Долгосрочный мониторинг, осуществляемый международными наблюдателями — единственный надежный путь решения этой проблемы. Настоящая глава посвящена тому, как международные наблюдатели должны использовать полученную в ходе мониторинга информацию и каким образом выносить на ее основе претендующие на объективность оценки. Далее эти оценки следует оформить в виде документов, представить на суд общественности и СМИ. Лишь в этом случае миссия долгосрочного мониторинга будет рассматриваться как выполненная.

Логика международного мониторинга, воплощенная в деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, состоит в том, что поиск и первичную обработку широкого массива информации о выборах должны проводить эксперты, представляющие академическую науку и структуры гражданского общества. Продукт их деятельности — отчеты и памятные записки — представляется на суд собственно международных наблюдателей. В этом качестве выступают депутаты законодательных органов власти, а также сотрудники МПА СНГ, направленные туда своими государствами для работы на постоянной основе. Главная роль, безусловно, принадлежит участвующим в мониторинге законодателям, представляющим государства — участники МПА СНГ. Имея успешный опыт электоральной деятельности, именно они наиболее компетентны при вынесении окончательных суждений об итогах конкретных выборов, а также о том, насколько законодательство конкретного государства о выборах соответствует его международным обязательствам и общепринятым нормам права.

¹⁰⁵ Donno, Daniela. 2010. Who is punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, Vol. 64, Fall, p. 599.

Изучение процессов становления электоральной системы в Иране привело группу исследователей к следующему примечательному выводу: «Важно проводить различие между поддержкой правящей идеологии, деятельности режима и инкумбентов. Граждане Ирана могут в высшей степени критически относиться к тому, как управляется их страна, но в то же время оставаться лояльными принципам Исламской Республики, воплощенным в понятии *velayat-e-faqih* – правлении исламских правоведов, принимать принципы исламской правовой системы и того, что государство целенаправленно внедряет эти принципы в практическую жизнь».¹⁰⁶ Так в окружающем нас мире соседствуют традиции и утверждение новых норм в политических отношениях. Признание легитимности правящего режима в Иране в отсутствие оценки выборов в Иране как свободных и справедливых (ввиду отсутствия на выборах международных наблюдателей, функции которых лишь частично исполняют аккредитованные на выборах иностранные журналисты) основывается на том, насколько отдельные элементы политической системы подотчетны гражданам. А также на том, насколько транспарентна деятельность уникальных для данной страны властных структур. Данный подход мог бы быть использован и при оценке процесса демократизации в ряде центрально-азиатских государств СНГ в переходный период. Но, разумеется, такой период и свойственные ему отступления от базовых правил свободных и справедливых выборов не должны затягиваться.

Требование к современным выборам соответствовать критерию «свободных и справедливых» требует дальнейшего детального изучения. В современном мире «ресурсы», которыми располагают стороны электорального процесса, выступают еще более эффективным инструментом, обеспечивающим поддержку избирателей, чем это было в прежние десятилетия. Инкумбенты пользуются дополнительным вниманием к своей деятельности

¹⁰⁶ Güneş Murat Tezcür, Taghi Azadarmaki, Mehri Bahar, and Hooshang Nayebi. 2012. Support for Democracy in Iran. *Political Research Quarterly*. Vol.65, No. 2, pp. 240.; Tezcur, Güneş Murat, and Taghi Azadarmaki. 2008. Religiosity and the Islamic rule in Iran. *Journal for the Scientific Study of Religion*. Vol. 47, pp. 211–24.

по сравнению с оппозиционерами. Контролирующие структуры исполнительной власти политические силы располагают ресурсами, применение которых в пользу избирателей (в виде рассмотренных ниже фискальных манипуляций) приводит к справедливым подозрениям в нарушениях избирательного законодательства. Ставшие привычным феноменом в разных государствах «партийные машины», «партии власти», альянсы крупного бизнеса и политических партий создают потенциал административной мобилизации масс, все аспекты которого нельзя предусмотреть и запретить даже в детально разработанном законодательстве о выборах. В данном случае структуры гражданского общества должны выполнить функцию наблюдателя, сигнализирующего о возможных нарушениях. Но будут ли эти сигналы верными (т. е. основанными на действительных фактах, которые будут объективно оценены)? Сможет ли государственная власть (суды, органы правопорядка) и структуры избирательной системы отреагировать на сигналы общественности оперативно и результативно? Очевидно, что ни в одном государстве планеты такого механизма сегодня нет, а его формирование — важный приоритет для органов государственной власти и международных организаций.

Традиционный набор претензий к «автократам» в области организации и проведения выборов на постсоветском пространстве, по мнению авторов журнала *World Politics*, выглядит следующим образом: «Автократы проводят частично конкурентные выборы с целью кооптировать оппонентов, поддержать свою легитимность, собрать информацию о настроениях в обществе, а также оценить результаты деятельности подчиненных».¹⁰⁷ Характерно, что все эти цели рассматриваются авторами как предосудительные. При этом очевидно, что аналогичные цели преследуют политические лидеры в государствах «старой демократии». Разница лишь в том, что «кооптация» оппонентов в таких государствах решается посредством создания после выборов широких коалиций политических сил. Что же касается поддержания легитимности, сбора достоверной информации

¹⁰⁷ Frye, Timothy, Ora John Reuter and David Szakonyi. 2014. Political Machines at Work: Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace. *World Politics*, Vol. 66, No. 2, P. 195.

о доминирующих в обществе предпочтениях и оценке деятельности «среднего звена» находящихся у власти сил — это базовые функции выборов на протяжении более столетия, поэтому введение фактора «автократов» в анализ выборов выглядит искусственно и повышению качества анализа никак не способствует. Авторы также отмечают, что «автократы» регулярно накануне выборов наращивают государственные расходы для «покупки» голосов избирателей.¹⁰⁸ Такая практика, действительно, может быть без труда прослежена в практике деятельности органов государственной власти государств СНГ, но лишь в 1990-е гг. После 2000 г. стабилизация государственных финансов, а также интеграция народно-хозяйственных систем всех государств региона в мировую экономику привела к возникновению ситуации, когда любые искусственные манипуляции с расходными статьями бюджета стало невозможно скрыть. Реакция субъектов рынка на попытки государства действовать подобным образом крайне негативная и громогласно артикулируется как бизнесом, так и политическими оппонентами власти. О негативной оценке такой практики также ясно свидетельствует падающий курс национальной валюты, растущий дефицит бюджета, ускоряющаяся инфляция, рост протекционизма во внешней торговле и отток иностранных инвестиций.

Стремление к справедливости и активные усилия по обеспечению корректно подсчитанных итогов выборов отражают осознание гражданами объективных и назревших потребностей, которые должны быть реализованы посредством выборов и в повседневной деятельности представительных органов власти. Относительно процесса «демократизации» следует подчеркнуть, что мы имеем ввиду, наряду с другими ее базовыми характеристиками, транспарентность принятия решений, создание новых демократических институтов в постсоветских государствах и более эффективных структур государственного управления. Запрос на такую деятельность сегодня происходит не только из близких к элитам кругов профессиональных представителей «гражданского общества», но и от широких народных масс.

¹⁰⁸ Ibidem.

Глава 4: Обратная реакция: меняют ли политики электоральную тактику, чтобы избежать критики наблюдателей?

Выявление правил действия механизма обратной связи между наблюдателями и политическими деятелями государства, которое находится под международным мониторингом, представляет собой крайне сложную задачу. От ее решения во многом зависит будущее международного мониторинга. Если итогом станет лишь прославление электоральной системы государства, или же тотальная критика, перерастающая во вмешательство во внутренние дела и открывающая перспективу внутриполитических потрясений, то мониторинг в его нынешнем виде обречен на глубокий кризис. Поэтому выявление стратегических последствий международного мониторинга, разработка для его миссии позитивной повестки становится актуальной задачей для исследователей. Она еще далеко не решена, и в настоящей главе мы попытаемся обозначить базовые подходы к ее рассмотрению.

Масштабы деятельности международных наблюдателей на протяжении последней четверти столетия постоянно расширяются.¹⁰⁹ Это подтверждает важный для нашего исследования факт: наблюдение стало существенным элементом поддержания стабильности мировой системы и содействия расширению в ней межгосударственного сотрудничества. Положительные заключения наблюдателей часто ложатся в основу решений о предоставлении международной экономической и финансовой помощи, о снятии или смягчении санкций, формируют позитивный имидж страны и закрепляют его в сознании мирового сообщества. Во внутриполитической жизни положительные заключения международных наблюдателей используются по-

¹⁰⁹ Карцов А. С. *Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств)*. Санкт-Петербург: МПА СНГ. 2014. С. 56.

бедившими на выборах силами для легитимации своего статуса и деятельности в постэлекторальный период.

Отдельная и крайне тревожная особенность деятельности международных наблюдателей проявилась в ходе политических потрясений в Грузии и Украине (2003–2004 гг.), когда негативные заключения об организации выборов стали важным элементом событий, получивших название «цветных революций». Поэтому сохранение нейтральности оценок международных наблюдателей и отказ направивших их организаций от активного вмешательства во внутренние дела наблюдаемых государств становятся важным приоритетом. Для достижения этой цели достаточно аккуратно соблюдать положения «Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами», утвержденного на торжественной церемонии в ООН 27 октября 2005 г. Раздел данного Кодекса, озаглавленный «Неизменное поддержание строгой политической беспристрастности» гласит: «Наблюдатели обязаны неизменно поддерживать строгую политическую беспристрастность... Наблюдатели также должны воздерживаться от любой деятельности, которая может быть обоснованно воспринята как оказание предпочтения одному из участников политической борьбы в принимающей стране или приверженность обеспечению его более выгодного положения».¹¹⁰

Основной и наиболее эффективный механизм, гарантирующий свободные и справедливые выборы – развитое электоральное законодательство, а также наличие механизма контроля за его имплементацией со стороны государства и гражданского общества. Поэтому мы склонны рассматривать вопрос о реакции на деятельность наблюдателей с двух позиций.

На макроуровне реакция может выражаться в разработке, совершенствовании и безусловном исполнении правовых норм, регулирующих электоральную сферу. Помимо собственно законодательства (разделов в конституции, специальных кодексов и законов), политики реагируют на критику и обвинения

¹¹⁰ Организация Объединенных Наций. *Свод правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами*. 27 октября 2005 г. Нью-Йорк, ООН. С. 2.

в электоральных нарушениях изменением структуры органов, ответственных за организацию выборов. Речь идет о структуре, независимом статусе и достаточном финансировании деятельности центральных избирательных комиссий, их территориальных/региональных и участковых подразделений. Еще одно направление возможной реакции политиков: повышение доверия к организации и итогам выборов посредством размещения на избирательных участках видеокамер, транслирующих в режиме онлайн процедуру голосования.

На микроуровне реакцию политиков на рекомендации и критику международных наблюдателей выявить существенно сложнее. Организация любых выборов, как отмечено выше — это сложная задача, к решению которой подключены сотни тысяч человек, призванных действовать по единым правилам и согласованно. Ошибки и преднамеренные нарушения в их работе исключать нельзя, их выявление становится основной задачей наблюдателей на избирательных участках. Задача политиков — минимизировать пространство возможных преднамеренных нарушений, а также содействовать повышению профессиональной квалификации сотрудников избирательной системы для повышения эффективности их деятельности. Следует исходить из того, что любые преднамеренные нарушения могут быть выявлены, а их повторение предотвращено как принятием организационных решений и изменением законодательной базы выборов, так и неотвратимостью наказания тех, кто данные нарушения спланировал и пытался осуществить.

Помимо личных впечатлений, собранных на избирательных участках накануне проведения голосования и в день выборов, международные наблюдатели для выполнения своей миссии могут обратиться к широкому кругу источников для выявления нарушений. Среди них представители участвующих в выборах партий и кандидатов (в том числе оппозиционных), сотрудники органов исполнительной и судебной власти страны, представители ЦИК и его региональных подразделений, активисты неправительственных организаций и иных структур гражданского общества. Только такой широкий спектр мнений позволит международным наблюдателям проанализировать все аспекты избирательной кампании, включая СМИ, деятель-

ность избирательных комиссий и местных органов власти, и т. д. И только зная, что мнение международных наблюдателей формируется под влиянием столь широкого круга источников информации, политические деятели, ответственные за организацию работы структур избирательной системы, а также субъекты избирательного процесса будут менять свое поведение, учитывая их рекомендации. Риск выявления нарушений в данной ситуации повышается, а негативная реакция на них становится более масштабной и неотвратимой.

По мнению Д. Келли, к «безопасным формам» нарушений относятся: административные проблемы при организации выборов (ошибки в списках избирателей, несвоевременное выделение мест для встреч с избирателями и иных предвыборных мероприятий), отсутствие профессионализма и неэффективность работы избирательных комиссий, трудности с получением избирателями необходимой информации о выборах и кандидатах, проведение голосования в плохо приспособленных для этого местах, а также насилие и репрессии в процессе проведения выборов.¹¹¹

Требуется более детальная оценка того, действительно ли указанные нарушения, особенно связанные с насилием и репрессиями, являются «безопасными»! Но в целом следует согласиться с мнением данной исследовательницы о том, что все указанные явления могут повлиять на ход выборов и оказать воздействие на предпочтения избирателей. Нам представляется логичным разделить электоральные нарушения на три группы: 1) административные нарушения; 2) действия участников выборного процесса, связанные с намерением обмануть оппонентов и фальсифицировать результаты народного волеизъявления; 3) применение насилия в ходе предвыборной кампании, в день голосования, а также на этапе подсчета голосов. Ниже в настоящей главе мы рассмотрим деятельность структур власти в государствах — членах МПА СНГ по предотвращению данных нарушений, а также роль, которую международные наблюдатели играют в этой деятельности.

¹¹¹ Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, p. 81.

Ни одно из государств бывшего СССР, возможно за исключением трех балтийских государств, до распада СССР не имело политического режима, который можно было бы характеризовать как демократический. Более того, большинство из 12 государств, возникших на территории СССР после 1991 г., не имели сколько-нибудь существенного опыта суверенного развития. Демократическая форма правления в России присутствовала несколько месяцев в 1917 г. и была свергнута большевистской Октябрьской революцией в том же году. В период 1918–1921 гг. в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии и Украине возникли независимые республики, однако называть их демократическими в современном смысле нельзя. Их короткая история показывает, что суверенитет, часто полученный из рук противников большевиков для привлечения ресурсов на борьбу с неугодным режимом, не был устойчивым. Независимость Молдовы ограничена январем–мартом 1918 г., после чего последовала ее аннексия Румынией. Опыт независимости республик Центральной Азии ограничен эпохой Средневековья, а в их нынешних границах они не имели суверенитета никогда. Такое отсутствие опыта деятельности в условиях демократии является заметным структурным ограничителем для новых независимых государств, и это в полной мере характерно для электоральной сферы.

Приведем один типичный для стратегии США на постсоветском пространстве пример, имевший место в отношении политики в Центральной Азии. Имидж Республики Кыргызстан как лидера процесса демократизации среди государств Центральной Азии на протяжении десятилетия культивировался американской дипломатией и активно поддерживался эксперты сообществом по обеим берегам Атлантики. Различия в намерениях сторон и неспособности интерпретировать правильно поведение другой стороны хорошо описал Ю. Босин:

«Кыргызстан — типичный пример игр, которые ведутся вокруг международной помощи. Лидер Кыргызстана нуждался в американской экономической помощи для смягчения кризисной ситуации в экономке, поэтому посыпал сигналы о своей приверженности демократизации. США в ответ сигнализировали о своей поддержке поли-

тики Акаева, который воспринял этот сигнал как «зеленый свет» для формирования режима личного правления. Обе стороны неверно интерпретировали намерения друг друга и на этом основании пришли к неправильным выводам».¹¹²

Данная интерпретация намерений США страдает излишней идеологизацией, так как трудно принять на веру то, что опытная в вопросах взаимодействия с развивающимися государствами американская дипломатия «поверила» обещаниям Президента Республики Кыргызстан А. Акаева о демократизации, не создав привычный механизм «кондициональности», подразумевающий увязку предоставления помощи с пошаговой реализацией мер по демократизации. По нашему мнению, дипломаты США и ЕС сделали попытку установить контроль за внешней политикой Кыргызстана, пытаясь представить его как оазис прозападного общества в окружении государств,¹¹³ рассматривавшихся как безоговорочно авторитарные и даже тоталитарные (Туркменистан). Такая политика в духе «разделяй и властвуй» провалилась, и для оправдания использованы столь наивные объяснения. Но на фоне отсутствия у Кыргызстана в период распада СССР опыта демократического правления даже такие обещания некоторыми западными политиками и экспертами рассматривались как вполне приемлемые.

Американские эксперты относительно недавно предположили, что усилия властных структур их страны по продвижению демократии в различных уголках планеты после окончания Холодной войны оказались исключительно успешными.¹¹⁴ Более того, нарушая устойчивое представление о взаимосвязи эконо-

¹¹² Bosin, Yury V. 2012. Supporting Democracy in the Former Soviet Union: Why the Impact of US Assistance Has Been Below Expectations? *International Studies Quarterly*, Vol. 56, p. 408.

¹¹³ Anderson, John. 1999. *Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy*. New York: Routledge.

¹¹⁴ Scott, James M., and Carie A. Steele. 2005. Assisting Democrats or Resisting Dictators? The Nature and Impact of Democracy Support by the United States National Endowment for Democracy, 1990–1999. *Democratization*, Vol. 12, No. 4, pp. 439–60; Finkel, Steven, Anibal Perez-Linan, and Mitchell A. Seligson. 2007. The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990–2003. *World Politics*, Vol. 59, No. 3, pp. 404–440.

мического роста и становления демократии, из которого исходили практически все западные теории модернизации и развития, эти эксперты пришли к заключению, что программы правительства США, специально ориентированные на формирование демократических институтов в развивающихся странах, оказались более успешными, чем программы экономической помощи. Считаем это утверждение ошибочным, ориентированным на оправдание нынешней политики США.

Структура в американском правительстве, ответственная за помочь в демократическом транзите, пережила несколько этапов своего становления.¹¹⁵ Созданная в 1994 г. в рамках USAID под названием Center for Democracy and Governance, она была в 2001 г. переименована в Office of Democracy and Governance. Его уставной миссией стало содействие продвижению американской версии демократии по всему миру. В феврале 2012 г. исполнительный директор USAID Раджив Шах также принял решение об учреждении Инновационного центра по проблемам демократии, прав человека и управления (Center of Excellence on Democracy, Human Rights and Governance – DRG Center).¹¹⁶ Среди приоритетных направлений деятельности данного Центра – управление средствами Фонда выборов и политических процессов (The Elections and Political Processes Fund – EPP Fund). Этот Фонд, учрежденный в 2006 г., за неполные 10 лет своей деятельности израсходовал около 208 млн. долл. в 80 государствах планеты на свои нечетко указанные уставные цели, среди которых – мониторинг внеочередных выборов и изучение специфических «узких окон возможности» для продвижения демократии в государствах, на которые ориентирован USAID. Выступая в роли тарана американской демократии, указанные Центр и Фонд стали мощным инструментом продвижения национальных интересов США в самых дальних уголках планеты.

¹¹⁵ Ачкасов В.А. 2015. Транзитология – научная теория или идеологический конструкт? *Полис. Политические исследования*. № 1, С. 30–37.

¹¹⁶ Адрес центра в сети Интернет: <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/center>

Пространство СНГ стало рассматриваться в качестве приоритетного направления деятельности структур правительства США сразу после краха СССР. По оценке К. Тарноффа, только за период с 1992 по 2007 г. США израсходовали на программы помощи государствам бывшего СССР около 28 млрд долл.¹¹⁷ Чиновники Государственного департамента США в 2005 г. были вынуждены констатировать, что хотя расходы на «движение демократии» в государствах СНГ были существенно выше, чем в большинстве других регионов планеты, их отдача была оценена как минимальная, совершенно не совпадавшая с первоначальными ожиданиями.¹¹⁸

Оказывала ли американская помощь необходимое давление на властные структуры стран СНГ, вынуждая их ускорять демократические реформы, в том числе меняя законодательство в данной области, а также побуждая акторов электорального процесса менять свое поведение, копируя опыт западных соседей? Ответы на эти вопросы во многом зависят от того, какие именно мотивы преследовали США и их союзники на постсоветском пространстве, а также от внутренней ситуации в государствах региона.

В первой главе мы рассмотрели широкий контекст, в котором происходит формирование институтов демократии в республиках бывшего СССР. Традиционный ответ сторонников реализма на вопрос о мотивах Администрации США на пространстве СНГ утверждает: США защищают здесь свои национальные интересы, формируют круг зависимых от них режимов, готовых отдать свою внешнюю политику и дипломатию на аутсорсинг Вашингтону. Поэтому мотивы распространения своего влияния и безусловной поддержки дружественных режимов являются

¹¹⁷ Tarnoff, Curt. 2007. U.S. Assistance to the Former Soviet Union. Congressional Research Service Report for Congress. P.4. Адрес документа в сети Интернет: <http://crs.wikileaks-press.org/RL32866.pdf>

¹¹⁸ US State Department. 2005. U. S. Government Assistance to and Cooperative Activities with NIS of the former Soviet Union. FY 2004. Annual Report, Bureau on European and Eurasian Affairs. Адрес документа в сети Интернет: www.state.gov/p/eur/ris/rpt/c16112.htm

ся для США главными.¹¹⁹ При этом непросто определить: это сформировавшиеся как устойчивые демократии страны с течением времени могут стать партнерами/вассалами США, или же доказавшие свою преданность и готовность подчиняться США государства получают возможность через определенный исторический период стать демократическими государствами. Еще в 1991 г. А. Ловенталь утверждал, что США своими действиями могут целенаправленно разрушать ростки демократии в отдельных государствах, если это способствует продвижению их интересов в сферах безопасности и экономики.¹²⁰ Широкое распространение антиамериканизма в Латинской Америке подтверждает, что такая ориентация на продвижение собственных интересов в ущерб коренным интересам других государств и их народов — не случайный зигзаг американской дипломатии после окончания Холодной войны, а ее базовая характеристика на протяжении многих десятилетий.¹²¹

Оппоненты реалистов считают, что после 1945 г. США столько раз подтвердили на практике свою приверженность демократии и защищали ее в разных уголках планеты от покушений со стороны СССР, Китая и периодически возникавших в различных регионах планеты авторитарных режимов, что временные отступления США от продвижения «подлинной демократии» им можно простить.¹²²

Дж. Скотт и А. Стил выдвинули крайне спорный тезис о том, что в случае, если программы помощи США специально раз-

¹¹⁹ Bosin, Yury V. 2012. Supporting Democracy in the Former Soviet Union: Why the Impact of US Assistance Has Been Below Expectations? *International Studies Quarterly*, Vol. 56, p. 405.

¹²⁰ Lowenthal, Abraham F. 1991. The United States and Latin American Democracy: learning from History. In: *Expanding Democracy: The USA and Latin America*. Lowenthal, Abraham (ed.). Baltimore: John Hopkins University Press.

¹²¹ Этой теме посвящена коллективная монография ведущих мировых экспертов-международников: Katzenstein, Peter J. and Robert O. Keohane (eds.). 2006. *Anti-Americanism in World Politics*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

¹²² Allison, Graham T., and Robert P. Beschel. 1992. Can the United States Promote Democracy? *Political Science Quarterly*. Vol. 107, pp. 81–98; Smith, Tony. 1994. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

работаны таким образом, что продвижение демократии избрано в качестве единственной цели, а экономическое развитие может стать (но может и не стать) побочным эффектом этой деятельности, то эффективность расходования американских бюджетных средств по данным программам в *двадцать раз* выше, чем в случае имплементации стандартных программ в рамках «помощи развитию».¹²³ С. Финкель с коллегами называет иную цифру: один миллион долларов, израсходованный на программы продвижения демократии ускоряет процесс демократизации на 65 % по сравнению со скоростью ее утверждения в государствах, где такая цель правительством США не ставится и не реализуется. Если оставить в стороне очевидную лукавость приведенных выше цифр, остается только признать: даже эксперты из США не отрицают, что взаимосвязи между общим социально-экономическим развитием страны — реципиента помощи по программам демократизации и формированием в ней институтов демократии не просматривается. Цель демократизации в данном случае — сформировать лояльный и подконтрольный Вашингтону политический режим. Увеличение эффективности деятельности властей в такой стране, ее экономический рост и политическая стабильность — побочные эффекты, наступление которых находится вне поля зрения Вашингтона.

Изучение мотивов участия крупнейших государств Запада в международном мониторинге выборов показывает, по мнению Д. Констанжа и Н. Маринова, что они, как правило, руководствуются одним из двух мотивов:

- 1) *предпочтение какой-то из сторон*, участвующих в выборах. В качестве такой поддерживаемой стороны может выступать политическая партия или движение. Но, как правило, предпочтения персонифицированы и воплощены в поддержке одного лидера. Его преподносят в СМИ как истинного демократа, формируется его привлекательный для международной аудитории образ,

¹²³ Scott, James M., and Carie A. Steele. 2005. Assisting Democrats or Resisting Dictators? The Nature and Impact of Democracy Support by the United States National Endowment for Democracy, 1990–1999. *Democratization*, Vol. 12, No. 4, pp. 439–60.

он становится частым гостем на ведущих телеканалах, заявления в его поддержку делают дипломаты в стране, где проводятся выборы и иногда (крайне редко) — лидеры стран Запада;

- 2) *предпочтение процедуре*, в рамках которого основной акцент делается на соблюдении реальных или вымышленных обязательств конкретного государства в электоральной сфере.¹²⁴ Официальные лица США всегда утверждают, что «предпочтение процедуре» является их единственным приоритетом. Американские дипломаты и политики сбрасывают маски только на завершающем этапе вмешательства в выборы, когда его невозможно скрывать, или же когда оно может дополнитель но усилить вступившую в непримиримый конфликт с действующей властью оппозицию.

В эпоху информационной открытости, социальных сетей и отсутствия цензуры в интернете общественное мнение без труда узнает о том, кто же на национальных выборах является наиболее предпочтительным кандидатом для Вашингтона, кто таковы не является, а кому из кандидатов лучше было бы вовсе не выдвигать свою кандидатуру для участия в выборах!¹²⁵ Вследствие этого особую актуальность приобретает вовсе не праздный вопрос о том, как же общественное мнение относится к попыткам постороннего вмешательства в выборный процесс, усилиям по навязыванию кандидата или политической силы, благоприятной, с точки зрения США и Европейского Союза, для успеха процесса демократизации. И является ли уступка американскому давлению хорошим примером «обратной связи», которой мы посвятили данную главу...

¹²⁴ Constange, Daniel, and Nikolay Marinov. 2012. Taking Sides in Other People's Elections: The Polarizing Effect of Foreign Intervention. *American Journal of Political Science*. Vol. 56, No. 3, pp. 655–70.

¹²⁵ Вопиющий пример попыток открытого вмешательства в электоральный процесс — неоднократные заявления в 2010–2011 гг. высших должностных лиц США, включая президента Б. Обаму и вице-президента Дж. Байдена, с призывом к В. Путину не выдвигать свою кандидатуру на президентских выборах в Российской Федерации в марте 2012 г.

Многочисленные примеры вмешательства США в президентские выборы 1996 г. в Российской Федерации показывают, что даже очень крупная держава становится зависимой от внешних влияний в периоды экономического кризиса и политической нестабильности. Что уж говорить о небольших государствах с разделенной элитой, часто формировавшей систему ценностей далеко за пределами своей страны и относящейся с пренебрежением к таких важнейшим понятиям, как «национальные интересы» и «суверенитет». Рассматривая с этих позиций отношение к развитию демократии и становлению современной избирательной системы в государствах СНГ, эксперты без труда фактически на всех выборах могут указать политические силы (лидеров), которые пользуются поддержкой посольства США в данной стране, а также симпатией со стороны БДИПЧ ОБСЕ. Таким образом, мы склонны считать, что из двух вариантов стратегии использования международного мониторинга и иного участия в предвыборной гонке, США предпочитают первый, продвигая силы, которые они рассматривают как политически близкие себе, способные в будущем защитить национальные интересы Вашингтона в данной стране.

Такая практика оставляет без надлежащего ответа множество вопросов. Главный из них связан с тем, что поддерживаемые Вашингтоном силы отобраны по неизвестной процедуре, не имеющей к практике свободных выборов никакого отношения. Фактически, происходит «назначение» лидера оппозиционных сил, который обречен на то, чтобы стать «жертвой преднамеренных нарушений на выборах», но будет объявлен победителем независимо от кого, каков реальный результат голосования.

В такой прямолинейной форме политика США выражается сейчас крайне редко, но она обеспечила проамериканским кандидатам решающую информационную и политическую поддержку во время цветных революций в Грузии (2003) и Украине (2004). Вмешательство США в выборный процесс в Киргизстане (март 2005) соответствует второй модели — *предпочтение процедуре*. По мере развития демократических институтов в государствах СНГ, а также с учетом завершающегося процесса государственного строительства в регионе, воз-

можности Вашингтона для успешного продвижения на выборах своих кандидатов исчезают. В этой ситуации *предпочтение процедуре* становится доминирующей формой вмешательства в электоральные процедуры.

С другой стороны, усиление российско-американского противостояния, вызывающее в памяти их конфликт эпохи Холодной войны, а также резко негативное отношение Вашингтона к интеграционным процессам (создание в 2015 г. Евразийского экономического союза – ЕАЭС) позволяют предположить, что попытки вмешательства во внутривыборочную жизнь государств региона со стороны США и их ближайших союзников будут продолжаться, временами достигая состояния острого политического конфликта. В данной ситуации вмешательство в выборные процессы приобретает форму, которую можно характеризовать как «гибридная война», поскольку цель вмешательства – смена режима, свержение лидеров и полная перекрайка политической системы государства. Ярким примером данной стратегии стал поддержанный Вашингтоном государственный переворот в Украине в феврале 2014 г. и последовавшая за этим серия мер, направленных на разжигание конфликта Российской Федерации с Украиной. Анализ украинского кризиса и гражданской войны в этой стране не входит в наши цели. Нам важно лишь подчеркнуть, что вмешательство в электоральные процессы на Украине со стороны Вашингтона последовало не во время предвыборной кампании, а почти за год до нее, поскольку, видимо, электоральный потенциал «проамериканских кандидатов», даже с учетом помощи посольства США в Киеве, был оценен как ничтожный. Т.е. разрабатывавшаяся на протяжении 15 лет стратегия вмешательства в выборы и использования их для смены режима начинает давать сбои, а на ее место приходит более затратный и рискованный путь организации государственных переворотов.

Вмешательство в выборы еще надолго останется привлекательной опцией, которую постоянно будут рассматривать крупные государства Запада при продвижении своих интересов на постсоветском пространстве. Это объясняется тем, что организация военных переворотов, подталкивание государств региона к использованию военной силы внутри своих государственных

границ (антитеррористическая операция в Украине с апреля 2014 г.) или провоцирование военного противостояния поверх государственных границ (вторжение Грузии в Южную Осетию, а также возможный конфликт Украины с Приднестровьем) — рискованная политика без каких-либо гарантий на успех. Военные конфликты разрушают государства, требуют расходования колоссальных средств, но при этом их инициаторы в новом столетии слишком часто убеждаются в том, что даже прекрасно разработанные планы начинают срываться и нарушаться с первых дней их реализации. Начавшаяся в 2011 г. Арабская весна, а также украинский (2014–2015 гг.) кризис дают массу подтверждающих этот тезис примеров. Именно поэтому привлекательность использования выборов как альтернативы военному вмешательству сохраняется. Можно прогнозировать, что государства СНГ еще неоднократно столкнутся с попытками Вашингтона реализовать сценарий proxy war, т. н. «войны по доверенности», для вмешательства во внутренние дела государств региона.

Под «принуждением» к исполнению суверенными государствами обязательств в области организации и проведения свободных и справедливых выборов обычно понимается широкий спектр действий, включающих в себя меры, ведущие к материальным, политическим или репутационным издержкам для структур власти государства, которое определено в качестве «нарушителя». На практике это означает применение таких мер, как экономические санкции, направление дипломатических и посреднических миссий для организации диалога между легитимными властями и отобранными Западом в качестве их оппонентов представителями оппозиции, а также традиционные осуждающие резолюции международных организаций и форумов. Поскольку после 1991 г. государства СНГ стремились вступить в международные структуры, в которых доминирование США и стран Западной Европы было абсолютным, нет ничего удивительного в том, что последние включают в этих организациях «машину голосования» при необходимости принять осуждающие резолюции. И крайне редко эта «машина» дает сбои. Однако излишне частое ее использование, а также ставшие традиционными необоснованные претензии

и неубедительные обвинения в нарушениях, привели к дезавальвации этого политico-дипломатического инструмента. Экспертам еще предстоит определить, имеют ли какое-то воздействие на практическую жизнь резолюции Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, других структур, где численный перевес США и их верных союзников обеспечивают им удобные результаты голосования по практически любой выдвинутой резолюции.

Одно из направлений критики действующих властей по нарушению «нормальной практики» организации выборов — использование экономического принуждения для мобилизации избирателей, привлечения их на избирательные участки.¹²⁶ По мнению Т. Фрая и его соавторов, экспертам по силам создать механизм идентификации бизнес-структур, которые участвуют в этой деятельности (мобилизации избирателей на их рабочих местах), по меньшей мере выяснения того, какие именно компании пытаются заниматься этой деятельностью. Опубликованное ими в престижном политологическом журнале исследование опирается на данные двух социологических опросов, проведенных в Российской Федерации накануне парламентских выборов 2011 г. Авторы отталкиваются от гипотезы о том, что стремление сделать рабочие места центром деятельности по привлечению избирателей на участки привлекательно для власть имущих. Последние используют переговорный механизм в общении по этому вопросу с работодателями, а также косвенно влияют на взаимодействие работодателей и наемных служащих с целью привлечения их на избирательные участки.

К данному исследованию есть по меньшей мере два замечания. Во-первых, отсутствие детальных результатов социологического исследования, обоснования его методологии, а также сколько-нибудь конкретных данных о профиле опрошенных компаний и их руководителях, вынуждает нас принять основные выводы исследования на веру, что в научном исследова-

¹²⁶ Frye, Timothy, Ora John Reuter and David Szakonyi. 2014. Political Machines at Work: Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace. *World Politics*, Vol. 66, No. 2, P. 196.

ний неуместно. Во-вторых, даже если рассматривать усилия по привлечению избирателей на участки как предосудительные и требующие внимания международных наблюдателей, а также структур гражданского общества, остается другой, не менее важный вопрос: каким образом осуществляется контроль за волеизъявлением избирателей в кабинках для голосования?¹²⁷ Журналисты всего мира потешались летом 2014 г. над прославившимся своей некомпетентностью пресс-секретарем Государственного департамента США Джанет Псаки, когда она пыталась, но не смогла объяснить на одной из пресс-конференций, что же такое «избирательная карусель». Ее неспособность ответить на данный вопрос лишь отчасти объясняется плохой подготовкой к конкретной пресс-конференции. В современной избирательной практике государств СНГ проведение на участках для голосования «избирательной карусели» связано с огромными организационными издержками и настолько легко выявляется независимыми наблюдателями, что случаев ее практического применения в сколько-нибудь существенных масштабах не фиксируется уже в течение многих лет. Таким образом, без ответа остается важный вопрос — действительно ли деятельность по приглашению граждан государства проголосовать на референдуме, парламентских, президентских или муниципальных выборах выходит за рамки того, что рассматривается как свободные и справедливые выборы? Изменение избирательной тактики действующих властей в данном вопросе — результат как усиления внимания наблюдателей к нарушениям в данной области, так и более масштабного процесса формирования институциональной структуры демократического общества и выборов в нем, которая создает структурные рамки, препятствующие нарушениям установленной процедуры организации и проведения выборов/референдумов, мотивируя граждан к участию в голосовании.

¹²⁷ Требует большей конкретизации использованный несколько раз авторами данного исследования термин «политическая мобилизация» (см. напр. на стр. 223). Традиционное толкование предполагает лишь косвенное принуждение к посещению избирательного участка. Однако по некоторым признакам авторы считают, что «политическая мобилизация» включает в себя и оказание давления в пользу благоприятного голосования в интересах действующей власти. При этом статья не содержит обоснования этого тезиса.

Когда спортсмен готовится к соревнованиям, ему в первую очередь требуется знать, в каком именно виде спорта он будет выступать. Ведь если это чемпионат по шахматам, то нужно приобрести шахматную доску и выучить, как ходят по ней фигуры. А если это матч по бейсболу, то следует приобрести биту и научиться бить по цели — мячу! Если в одном турнире сойдутся шахматист и бейсболист, то получится конфуз, а не соревнование.

Эта банальная истина остается актуальной для международных наблюдателей, а также для политиков, решающих, как именно относиться к рекомендациям международных наблюдателей. Попытки навязать игру по собственным правилам, изменить формат выборов (вместо выявления народного волеизъявления превратить их в инструмент трансформации политического режима и смены элит) все чаще становятся отличительными характеристиками международного мониторинга выборов со стороны контролируемых США и их европейскими союзниками структур. Для достижения этой цели привлечены эксперты, благодаря которым попытки изменить цель выборов и их формат реализуются.

Так, Дж. Келли предлагает при оценке выборов международными наблюдателями принимать во внимание ответы на следующие вопросы:¹²⁸

- каким был уровень коррупции в стране в течение года накануне выборов?
- каким был уровень демократии в стране в течение года накануне выборов?
- была ли страна под санкциями, связанными с нарушениями демократии в ней, в течение года накануне выборов?
- являются ли данные выборы первыми подлинно многопартийными в истории страны?

¹²⁸ Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, p. 123.

- каковы реальные масштабы иностранной помощи стране в течение года накануне выборов?
- являются ли выборы первыми после совершения в стране государственного переворота?
- не было ли в стране отставки правительства в течение года накануне выборов?
- какую оценку международных наблюдателей получили предыдущие выборы, состоявшиеся в стране?

Безусловно, ответы на некоторые из указанных выше вопросов представляют для приехавших в страну международных наблюдателей, зачастую недостаточно глубоко знакомых с ее историей, определенный интерес. Но заслуживает осуждения попытка подменить анализ реальных процессов в избирательной сфере рассмотрением крайне политизированных и зачастую абстрактных индикаторов, а оценку выборов основывать на рассмотрении их динамики и ее вольной интерпретации. Из указанных противоречий вырастает и одно фундаментальное замечание к нынешнему состоянию международного мониторинга: если у разных организаций разная методика работы, то как решить, чьи оценки объективнее? Все попытки Российской Федерации и структур СНГ начать диалог о выработке единых стандартов мониторинга выборов были отвергнуты ОБСЕ по настоянию США в 2005–2008 гг. Такой «методологический плюрализм» в глазах Администрации США полностью оправдан, поскольку позволяет использовать мониторинг как прикладной инструмент давления на отдельные постсоветские государства. Но он в конечном итоге приведет к подрыву доверия, что будет губительно для только формирующегося международного режима мониторинга выборов.

Если наблюдатели не в состоянии аккуратно и объективно оценить выборы и если на основании их оценок не происходит улучшения законодательства и правоприменительной практики, то кризис данной сферы станет вскоре очевиден. И преодоление этой опасности — актуальная задача как для самих наблюдателей, так и для дипломатов суворенных государств,

которые должны инициировать дискуссию по сближению подходов к международному мониторингу.

Для того чтобы позитивно реагировать на критику наблюдателей и зарубежных экспертов, государства региона вправе ожидать от них не только оценок, но и мотивированного обоснования указанных оценок. В некоторых случаях такие обоснования сводятся к минимуму. Например, работающая на американскую разведку Андреа Кендал-Тейлор утверждает: «...правительства богатых нефтью государств, например, Азербайджана и Казахстана, склонны к авторитаризму, а их лидеры в целом дольше остаются у власти, чем их коллеги в менее богатых сырьевыми ресурсами государствах». ¹²⁹ Такой безапелляционный вывод не оставляет пространства для принятия решения о том, следует ли этим и другим богатым сырьем государствам вообще становиться на путь строительства демократии, или же «сырьевое проклятие» для них – не спорная гипотеза, а окончательный диагноз. Именуя такие государства «сырьевыми рантье», авторы подобных оценок пытаются вписать деятельность структур власти ряда государств СНГ в прокрустово ложе концепций «политического бизнес-цикла». Круг аргументации замыкается, когда выясняется, что рецепт противодействия такому циклу имеется лишь у развитых демократических государств. А поскольку у государств этого типа есть ресурсы, но нет демократии, главный инструмент принуждения их к движению по демократическому пути – лишить элиты возможности в предвыборный период наращивать расходы государственного бюджета. ¹³⁰ Согласиться с такой логикой и приведенными в ее поддержку аргументами мы не можем. Природные ресурсы вовсе не всегда приносят баснословные прибыли, а усилия Азербайджана и Казахстана по строительству основ демократического государства далеко выходят за рамки пресловутого «распределения сырьевой ренты».

Международные наблюдатели склонны уделять приоритетное внимание выявлению традиционных нарушений при органи-

¹²⁹ Kendall-Taylor, Andrea. 2012. Purchasing Power: Oil, Elections and Regime Durability in Azerbaijan and Kazakhstan. *Europe-Asia Studies*. Vol. 64, No. 4, p. 737.

¹³⁰ Там же. Р. 738.

зации и проведении выборов. Включение в сферу их внимания более широкого спектра действий властных структур страны, в которой проводится наблюдение, часто представляется затруднительным. Такое решение требует согласования с руководящими структурами международных правительственные или неправительственные организаций, а также высокого профессионализма экспертов, оказывающихся противниками мощных властных структур. Последние редко рассматривают свои действия в несвязанных напрямую с избирательной тематикой сферах как нарушение норм или общепринятых правил. В то же время многие действия властных структур недостаточно транспарентны, вне сферы мониторинга остаются не только истинные намерения властей, но и многие из принимаемых решений.

Одна из наиболее традиционных форм влияния на избирателей, привлекающая внимание политологов и экономистов, относится к попыткам правительства накануне выборов использовать *фискальные манипуляции*. Под этим термином принято понимать наращивание бюджетом расходов в период, непосредственно предшествующий выборам, а также предоставление налоговых льгот или освобождение от налоговых платежей в этот же период. Хотя данные действия исполнительной власти в случае их одобрения парламентом в некоторых государствах полностью соответствуют законодательству и не должны рассматриваться как неприемлемые нарушения, эксперты обычно смотрят на эту проблему иначе. И хотя выявить наращивание расходов или налоговые льготы не представляет никакого труда, обычно наблюдатели крайне осторожно рассматривают данные действия как нарушения.

Но у данной проблемы есть и иное, международное измерение. Большинство государств СНГ в той или иной форме проводят заимствования у Международного валютного фонда и Всемирного банка.¹³¹ Предоставление им кредитных ресурсов как правило увязывается с принятием государством на себя ряда обязательств, среди которых одно из наиболее частых — от-

¹³¹ Bird, Graham. 2007. The IMF: A Bird's Eye View of its Role and Operations. *Journal of Economic Survey*. Vol. 21, No. 4, pp. 683–745.

каз от наращивания расходов бюджета, борьба с его дефицитом, ужесточение монетарной политики. Все эти сферы входят в компетенцию МВФ, главная миссия которого — помочь в макроэкономической стабилизации, достигаемой посредством валютной и бюджетной политики, а также управлением процентными ставками. Такое сочетание факторов (обвинение внутренней оппозиции в незаконности наращивания расходов/налоговых льготах в избирательный период, а также появление у международных финансовых институтов рычагов давления на развивающиеся государства в пользу отказа от этих действий) создает качественно новую ситуацию. Так, решение российского президента Б. Ельцина в июне 1996 г. разрешить правительству заимствовать средства Банка России для покрытия дефицита бюджета и проведения предвыборных выплат государственным служащим вызвало большую дискуссию в российском обществе и сделало данное решение объектом критики со стороны некоторых международных наблюдателей.¹³²

Проведенное С. Хайд и А. О'Махони исследование мер финансовой политики в 90 развивающихся государствах в 1990–2004 гг. привело их к двум выводам:

- 1) Фискальные манипуляции в предвыборный период применяются правительствами развивающихся государств активнее в том случае, если международные наблюдатели делают применение традиционных форм предвыборных нарушений затруднительным или невозможным;
- 2) Правительства не склонны наращивать расходы и использовать фискальные манипуляции, если они подписали соглашение с МВФ, по которому проводится мониторинг их монетарной политики.¹³³

¹³² Maruelle, Eudes. Yeltsin reaches into central bank's coffers I pre-election spree. June 6, 1996. *Agence France Press*.

¹³³ Hyde, Susan D., and Angela O'Mahony. International Scrutiny and Pre-Electoral Fiscal Manipulation in Developing Countries. *The Journal of Politics*. Vol. 72, No. 3, pp. 690–704.

Очевидно, что в будущем эксперты, исследующие избирательные процессы и привлеченные к международному мониторингу, будут обязаны в рамках долгосрочного мониторинга следить за макроэкономическими и монетарными аспектами национальной политики в период выборов, чтобы лучше представлять механизм их влияния на внутреннюю политику и избирательные предпочтения.

Развивая исследовательскую повестку, анализирующую перспективы адаптации в строящих демократию государствах опыта, накопленного мировым сообществом, следует в будущем делать акцент на несколько приоритетных тем, только сейчас привлекающих внимание ученых:

- влияние международных избирательных стандартов на избирательный процесс в суверенных государствах;
- детализация избирательного законодательства, регулирующего деятельность политических партий в период выборов;
- выработка инструментов противодействия «негативным избирательным технологиям» в период парламентских и президентских выборов;
- совершенствование института референдума и смежных институтов непосредственной демократии;
- правовое регулирование взаимодействия политических партий и СМИ в процессе избирательной кампании;
- совершенствование механизмов административной юстиции и оптимизация разрешения судами избирательных споров;
- конкретизация института ответственности за воспрепятствование осуществлению избирательных прав.

Этот список должен быть продолжен по мере накопления миссиями международных наблюдателей эмпирического материала, а также изучения того, какие изменения происходят в избирательной сфере государств СНГ.

Заключение: Quis custodiet ipsos custodes? (Кто будет охранять охранников?)

Когда международные наблюдатели положительно оценивают выборы или референдум, они легитимируют результаты политически важного и организационно сложного процесса. Но насколько легитимны сами наблюдатели и есть ли у них право высказываться по вопросу, от которого зависит судьба суверенного государства, благосостояние общества, а иногда и жизнь отдельных граждан? Некоторые из избирательных стандартов закреплены в нормах международного права, хотя только государства СНГ решили придать им характер правовых норм, обязательных для исполнения. Но за пределами правовой сферы сегодня остаются многие аспекты деятельности по международному наблюдению.

Это сохраняет актуальность вопроса, поднятого еще римским поэтом первого века нашей эры Ювеналом в его «Сатирах», а позднее подхваченному Платоном и Сократом: «Кто будет охранять охранников?» Должно ли международное наблюдение развиваться «снизу вверх», и в этом процессе разработать эффективные инструменты по оценке демократичности выборов в отдельных государствах, в регионах планеты, а затем и общемировые стандарты, обязательные для исполнения? Или же этот процесс следует уже сейчас формализовать, поручить ООН решить этот вопрос, одобрить его на уровне Генеральной Ассамблеи и Совета безопасности, а затем внедрять его в практику усилиями великих держав и руководимых ими международных организаций?

Указанные вопросы только сейчас ставятся в международную повестку дня, у них нет однозначных ответов. Природа этих проблем не юридическая, а политическая. Ответы, когда они появятся, будут отражать современный уровень развития международной политico-правовой сферы, а также степень готовности отдельных государств унифицировать важнейшие направления государственного строительства и управления. Это

долгий путь, но, как утверждает китайская пословица, он всегда начинается с первого шага. Отрадно, что именно государства СНГ прилагают особые усилия к тому, чтобы этот шаг сделать, сблизив подходы к международному мониторингу.

Во многом указанные шаги вызваны усиливающимся запросом общества на усиление эффективности структур государственного управления, формулирование задач и установление параметров, по которым такую деятельность можно оценивать. Стабильное будущее и перспективы устойчивого развития в XXI веке получат, прежде всего, такие страны, которые смогут адекватно использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы, действовать, опираясь на национальный исторический опыт. Они сохранят и усилят свое место в системе международных отношений лишь при сохранении суверенитета и возможности на равных вести диалог с другими членами международного сообщества.

Созданные на пространстве СНГ структуры межгосударственного сотрудничества (Содружество Независимых Государств и действующие в ее рамках Исполком и Межпарламентская Ассамблея СНГ, ЕАЭС, ОДКБ) содержат в своих уставных документах положения о приверженности демократическим ценностям. В регионе также учрежден институт (МИМРД МПА СНГ), для которого мониторинг развития демократии — главная уставная задача. Отличие государств СНГ от их западных соседей в том, что в структурах международного сотрудничества на постсоветском пространстве никогда не ставилась задача «продвижения» какой-то специфической версии демократии. В соответствии с историческими традициями и более точным пониманием динамики становления государственности в бывших республиках авторитарного по своей политической природе СССР, межправительственные организации в рассматриваемом регионе выступают в роли благожелательного советника, а не сурового экзаменатора процесса приближения к стандартам демократического общества. Поэтому, на наш взгляд, правомерно говорить об уже состоявшемся включении взаимодействия в сферах развития демократии и парламентаризма в область дипломатического сотрудничества сторон со всеми свойственными дипломатии особенностями. Высшие

из них — уважение государственного суверенитета и невмешательство во внутренние дела другого государства.

Признание того или иного действия органов исполнительной и законодательной власти, а также структур, ответственных за проведение выборов, в качестве противоречащего нормам электорального законодательства или общепринятой международной практике — крайне сложное и часто необъективное действие, за которым лежат далекие от продвижения идеалов демократического общества мотивы. Государства СНГ отказались при взаимодействии в рамках этой организации от наиболее часто используемого инструмента воздействия на них западных партнеров: угроз и санкций, считая их использование совершено неуместным.

Попытки рассмотреть электоральные процессы в их взаимосвязи с другими реформами в государствах СНГ, поместить развитие электорального законодательства и практику его применения в более широкий контекст государственного строительства не только не предпринимаются, но и преднамеренно игнорируются абсолютным большинством американских и западноевропейских экспертов. Мы видим в этом намеренную позицию, говорящую об отсутствии желания взаимодействовать с национальными экспертами в диалоговом режиме.

Одна часть зарубежных экспертов в области демократизации и процессов транзита к демократии слишком слабо знает регион, его историю, культуру, языки проживающих там народов, чтобы эксперты из стран СНГ всерьез относились к их исследованиям. Накладывая на изучаемые процессы шаблон представленной в экспортном варианте «демократический модели» и обнаруживая несовпадение местных реалий указанному шаблону, такие эксперты безапелляционно объявляют все несоответствия преднамеренными нарушениями, достойными осуждения. Как справедливо отметил Г. Хейл, на место «теории идеального» таким экспертам лучше было бы поместить «теории реального».¹³⁴ С этим согласны также К. Вельцель и Р. Ингелхарт: «Нереалистично полагать, что демократические институ-

¹³⁴ Hale, Henry E. 2014. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, p. 7.

ты можно без труда ввести почти везде и в любое время. Хотя перспективы никогда не бывают безнадежными, с наибольшей вероятностью демократия возникает и выживает при наличии определенных социальных и культурных условий».¹³⁵

Другая часть экспертов обслуживает интересы своих государств и групп элиты в них, поэтому поиск объективной информации о состоянии дел в изучаемых государствах для них – бесполезная трата времени при продвижении собственных интересов. В научных исследованиях электоральных процессов их интересует лишь «постановляющая часть», осуждающая структуры власти, что при наличии мощного давления на них может вынудить последние к уступкам.

Темп и конкретный путь, которым движутся к демократии государства СНГ, зависят от пройденного ими исторического пути, накопленного опыта регулирования социальной и культурной жизни, а также от укоренившихся в обществе традиций, сформировавших духовные ценности. Экономический рост, как утверждает современная теория модернизации, приносит с собой перемены в мировоззрении людей. Но даже он на коротком историческом промежутке не способен существенным образом изменить базовые ценности, на основе которых формируется стратегия развития государства и определяются его национальные интересы. Авторы популярных во второй половине XX столетия теорий модернизации утверждали, что религия и этические традиции под напором технического прогресса и экономического роста отомрут. Сейчас можно уверенно утверждать, что они ошибались.

Следует внимательно отнестись к растущему в экспертной среде убеждению о том, что многолетний рост экономики Китая, а также очевидное, хотя и нестабильное в своей динамике, становление политических и экономических систем в государствах СНГ, заставляют внимательно изучать их опыт. В том числе на предмет выявления характеристик, которые могут быть применены в других регионах планеты для государств, формирующих основы своей государственности в мире, где

¹³⁵ Вельцель, Кристиан и Рональд Ингелхарт. Как развитие ведет к демократии. *Россия в глобальной политике*. Том 7, № 3, 2009. Май-Июнь. С.8.

гегемония США идет на спад, а эффективная многополярная модель пока не создана. Представление о наличии взаимосвязи между «модернизацией» и «демократией» под влиянием «Пекинского консенсуса», попытки выявить причинно-следственную связь между экономическим ростом и распространением демократии, становятся все более популярными. Как отметили авторы монографии «Модернизация, культурные изменения и демократия» К. Вельцель и Р. Иггелхарт: «...в долгосрочной перспективе модернизация ведет к демократии. Это значит, что экономически взлет России и Китая имеет положительный аспект: производятся сопутствующие перемены, которые повышают вероятность появления в будущем все более либеральных и демократических политических систем».¹³⁶

Как отметил Г. Хейл из Университета Дж. Вашингтона: «Выборы — это гражданская война, которая ведется ненасильственными средствами».¹³⁷ Такой подход к эlectorальной тематике только на первый взгляд выглядит как шутка видного эксперта по политическим проблемам постсоветского пространства. В своей практической деятельности с начала нового столетия США и их союзники обратились к эlectorальной тематике как одной из немногих оставшихся сфер, где внешнее вмешательство облачено в одежду «международных обязательств, принятых всеми сторонами на себя». Под разговоры о международных стандартах, о свободных и справедливых выборах, Вашингтон в годы президентства Дж. Буша-мл. создал механизм, позволяющий вмешиваться во внутренние дела суверенных государств и трансформировать потенциальную «мягкую силу» международного права в конкретные уступки в областях экономики и внутренней политики.

Такой подход (выборы как война нового типа) поставил перед дипломатами, парламентариями, экспертами совершенно новые задачи. Часть из них может быть отнесена к категории *негативных*: помешать иностранному вмешательству, защитить право собственного населения на свободу выбора без постороннего

¹³⁶ Там же. С. 9.

¹³⁷ Hale, Henry E. 2014. Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective. Cambridge University Press. P. 1.

вмешательства. Другая часть относится к категории *позитивных* задач: совершенствование электоральных институтов и практик до такой степени, когда внешнее вмешательство выглядит как глумление над международным правом и никакими разговорами о «свободных и справедливых выборах» не может быть закамуфлировано. Наше исследование показывает, что цель международного мониторинга вовсе не ограничивается лишь попытками выявить действительные или мнимые нарушения процедуры голосования или агитации. Наблюдатели вносят значительный вклад в строительство демократии и формирование структур гражданского общества, делятся опытом с политическими организациями и властными структурами в наблюдаемом государстве, содействуют внедрению в электоральную практику новых норм и становлению институтов. Представляя свои государства, они также выступают агентами формирующегося «мирового общества», в котором пока еще нет единых ценностей, но рано или поздно они непременно возникнут. Важно сразу оговориться — это будут не *западные ценности*, но *общечеловеческие*, и все усилия подменить одни другими обречены на провал.

Экспертное сообщество планеты вот уже более четверти столетия стоит перед задачей преодолеть господствующие в политическом истэблишменте США стереотипы о двухполлярном мире: с одной стороны, руководимые Вашингтоном «цивилизованные государства», стоящие на защите либеральных ценностей, с другой — отсталые и авторитарные государства в состоянии хаоса.¹³⁸

Ведущие лидеры неоконсерваторов США У. Кристол и Р. Кейган в начале нынешнего столетия откровенно признались: «Государственный деятель США сегодня должен четко осознавать, что ему не следует находиться в ожидании момента, когда перед страной появится новая серьезная угроза; ему следует влиять на межгосударственные отношения таким образом, чтобы, прежде всего, воспрепятствовать появлению такой угрозы

¹³⁸ Гомар, Тома. Логика российской внешней политики. *Россия в глобальном мире*. 2015. № 3. С. 112.

в принципе». ¹³⁹ Сегодня в качестве таких угроз в Вашингтоне рассматривают рост экономической мощи и укрепление государства в Китае и России. Эти две страны открыто отказываются развиваться по иностранным рецептам, они препятствуют любым попыткам США влиять на их внутриполитическую и экономическую жизнь. После распада СССР Россия и ряд других государств СНГ развивались совсем не так, как им советовали из Вашингтона. Уже это само по себе рассматривается в США как достаточная причина для оказания давления и прямого вмешательства во внутренние дела государства. Сдерживание влияния данных государств в мире рассматривается как приоритетная цель американской внешней политики, которую вынуждены разделять и поддерживать американские союзники.

Проведенное исследование показывает, что главный барьер для общеевропейского мониторинга выборов в соответствии с едиными нормами, которые бы соблюдались всеми странами, на основании которого можно было бы делать более весомые заключения о том, являются ли выборы демократическими — *отсутствие доверия между отдельными государствами и группами государств*. Вызывающие возмущение у многих государств СНГ двойные стандарты, демонстрируемые США, стали постоянной реальностью сегодняшнего дня. Недоверие развязывает руки сторонам для принятия решений о санкциях, объявления дипломатов персонами нон грата, проведения политики «разделяй и властвуй» и многих других проявлений того, что исчерпывающе характеризуется термином «конфликт». Утверждение в отношениях между Москвой и Вашингтоном логики и практики «игры с нулевой суммой» распространяется на большинство областей, где эти два государства имеют возможность сотрудничать либо просто вынуждены это делать. Первой жертвой такой перемены стали процессы демократизации. Безоговорочная поддержка военной операции Грузии против Южной Осетии в августе 2008 г., продолжающаяся более года гражданская война в Украине, где Вашингтон выступает в роли покровителя действующих властей Украины, привели

¹³⁹ Kristoll, William and Robert Kagan, 2000. 'National Interest and Global Responsibility,' in: *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. Robert Kagan and William Kristol (eds.). San Francisco: Encounter Books. P. 12.

к тому, что «демократизация» становится инструментом вмешательства во внутренние дела ряда государств СНГ. Начиная с рубежа двух столетий выборы на пространстве СНГ зачастую сопровождаются попытками «смены режимов», активизацией радикальных сил, рассматривающих выборы как удобный повод для конфликта с находящимися у власти силами.

Все более заметная усталость в государствах СНГ от попыток США представить свои действия в регионе как «продвижение ценностей», а не как защиту своих национальных интересов, приводит к тому, что дискуссия о демократизации ведется все больше в терминах теории политического реализма. На практике это означает необходимость для Вашингтона и Брюсселя отказаться от нормативного подхода как непременного условия «разговора на одном языке» с политическими элитами в постсоветских государствах. Возникшие в регионе структуры и институты отражают нынешний этап социально-экономического и политического развития государств СНГ. Они возникли не как случайный зигзаг истории. Подозрения в том, что они были разработаны в интересах одной группы элит ради противостояния с оппонентами, более рациональны, и в этом направлении еще предстоит провести масштабные исследования. Но если следовать данному подходу, то изучать следует не только нынешнее состояние институтов демократии в регионе, но и динамику их формирования, направление изменений и их скорость.

Осуществляющим международный мониторинг демократизации и выборных процедур структурам, прежде всего БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, следует сделать регулярной практикой привлечение экспертов из государств СНГ к участию не только в краткосрочном, но и в долгосрочном мониторинге, а также в экспертной работе в самих организациях на самых начальных этапах подготовки к проведению мониторинговых миссий. Еще один напрашивающийся шаг по формированию атмосферы доверия сторон — распространение мониторинговых миссий на «старые демократии», превращение практики приглашения иностранных экспертов в обязательную для всех государств — участников ОБСЕ как наиболее представительной международной организации в Европе от Атлантики до Тихого океана.

В результате исследования можно прийти к выводу: сам факт присутствия международных наблюдателей на выборах или референдумах повышает издержки всех сторон электорального процесса для осуществления нарушений. Обычно никаких формальных связей между иностранными наблюдателями и властными структурами нет, их контакты ограничены официальным приглашением принять участие в наблюдении, а также созданием для наблюдателей необходимых условий мониторинга. Их обеспечивают информацией о законодательстве, структуре избирательных комиссий всех уровней, именах и номерах телефонов руководителей избирательных участков, транспортом, крайне редко — переводчиками. Сохраняя независимость, международные наблюдатели защищают себя от любых форм давления или влияния на свою деятельность и итоговые выводы. Независимость международного наблюдения повышает его легитимность и уверенность, что выводы объективны, а усилия по осуществлению нарушений норм электорального законодательства излишне затратны. Главное — снижается вера в то, что нарушения могут принести осуществляющей их стороне какой-то позитивный результат.

Деятельность международных наблюдателей вносит неоценимый вклад в создание условий для утверждения политического плюрализма и институтов демократического общества на постсоветском пространстве. Следует скептически относиться к претензиям иностранных наблюдателей на право выступать в роли судьи, вооруженного секундомером, которым он отмечает скорость движения к демократии. Скорее, международные наблюдатели вправе претендовать на определение вектора движения (к демократии или от нее), а также на разработку предложений, которые призваны совместить международный опыт и национальные особенности конкретного государства. С течением времени в государствах СНГ растет число политических партий, представляющих различные сегменты общественно-политической жизни, возрастают их поддержка среди избирателей, увеличиваются расходы, выделяемые из бюджета на их парламентскую деятельность. Развитие институтов электоральной дипломатии будет способствовать дальнейшей демократизации политических систем государств СНГ.

Приложения

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Президентские выборы в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
(1991-2015 гг.)**

Азербайджанская Республика

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
08 сентября 1991 г.	А. Муталибов (Коммунистическая партия Азербайджана)	85,50 %	А. Муталибов – 98,50 %	Первые президентские выборы в истории страны
07 июня 1992 г.	А. Эльчибей (Народный фронт Азербайджана); Я. Мамедов (независимый кандидат); И. Исмаилов (министр юстиции Азербайджанской Республики); Р. Абдуллаев (Национальная демократическая группа); Н. Сулейманов (Союз демократической интеллигенции)	76 %	А. Эльчибей – 59%; Я. Мамедов – 1,70%; И. Исмаилов – 0,70%; Р. Абдуллаев – 0,50%; Н. Сулейманов – 33,80 %	Досрочные выборы в связи с уходом в отставку А. Муталибова
03 октября 1993 г.	Г. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); К. Абилов (партия «Единый Азербайджан»); З. Тагиев (партия «Честь»)	97,60 %	Г. Алиев – 98,80%; К. Абилов – 1,01%; З. Тагиев – 0,15 %	Внеочередные выборы в связи с отстранением А. Эльчибя от власти
11 октября 1998 г.	Г. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); Ф. Гасанов (Коммунистическая партия Азербайджана); Х. Казымлы (Партия социального процветания Азербайджана); Э. Мамедов (Партия национальной независимости Азербайджана); А. Мехтиев (партия «Честь»); Н. Сулейманов (партия «Независимый Азербайджан»)	75 %	Г. Алиев – 77,60%; Ф. Гасанов — 0,90 %; Х. Казымлы — 0,30 %; Э. Мамедов – 11,80 %; А. Мехтиев – 0,90 %; Н. Сулейманов – 8,20 %	Очередные выборы

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
15 октября 2003 г.	И. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); И. Гамбар (партия «Мусават»); Г. Гасангулиев (партия «Народный фронт Азербайджана»); Х. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); И. Исмаилов (партия «Справедливость»); Э. Мамедов (Партия национальной независимости Азербайджана); С. Рустамханлы (Партия гражданской солидарности); Л. Шевкет-Гаджиева (партия «Национальное единство»)	62,85 %	И. Алиев – 76,86 %; И. Гамбар — 13,97 %; Г. Гасангулиев — 0,55 %; Х. Гаджиев – 0,40 %; И. Исмаилов – 1 %; Э. Мамедов – 2,92 %; С. Рустамханлы – 0,96 %; Л. Шевкет — 3,62 %	Очередные выборы
15 октября 2008 г.	И. Агазаде (партия «Умид»); Г. Алибейли (независимый кандидат); И. Алиев (партия «Новый Азербайджан»); Ф. Алиев (Либерально-демократическая партия Азербайджана); Ф. Мустафаев (Партия великого созидания); Х. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); Г. Гасангулиев (партия «Народный фронт целостного Азербайджана»)	75,64 %	И. Агазаде – 2,86 %; Г. Алибейли – 2,23 %; И. Алиев – 88,73 %; Ф. Алиев – 0,78 %; Ф. Мустафаев – 2,47 %; Х. Гаджиев – 0,65 %; Г. Гасангулиев — 2,28 %	Очередные выборы

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
09 октября 2013 г.	И. Агазаде (партия «Умид»); И. Алиев (партия «Единый Азербайджан»); А. Ализаде (Социал-демократическая партия Азербайджана); Х. Гаджиев (партия «Современный Мусават»); Д. Гасанли (Национальный совет демократических сил); Ф. Гулиев (Национальное движение возрождения); Г. Гусангалиев (партия «Народный фронт целостного Азербайджана»); И. Исмаилов (партия «Справедливость»); С. Мамедов (Демократическая партия Азербайджана); З. Орудж (независимый кандидат)	72,31 %	И. Агазаде – 2,40 %; И. Алиев – 84,54 %; А. Ализаде – 0,87 %; Х. Гаджиев – 0,66 %; Д. Гасанли – 5,53 %; Ф. Гулиев – 0,86 %; Г. Гусангалиев – 1,99 %; И. Исмаилов – 1,07 %; С. Мамедов – 0,62 %; З. Орудж – 1,46 %	Очередные выборы

Республика Армения

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
17 октября 1991 г.	П. Айрикян (партия «Национальное самоопределение»); З. Балаян (независимый кандидат); Р. Казарян (независимый кандидат); А. Навасардян (Республиканская партия Армении); С. Саркисян (партия «Дашнакцутюн»); Л. Тер-Петросян (Армянское общенациональное движение)	70 %	П. Айрикян – 7,20 %; З. Балаян – 0,45 %; Р. Казарян – 0,39 %; А. Навасардян – 0,16 %; С. Саркисян – 4,30 %; Л. Тер-Петросян – 83 %	Первые президентские выборы в истории страны
22 сентября 1996 г.	С. Бадалян (Коммунистическая партия Армении); В. Манукян (Национально-демократический союз); А. Манучарян (Научно-промышленный и гражданский союз); Л. Тер-Петросян (Армянское общенациональное движение)	60,30 %	С. Бадалян – 6,30 %; В. Манукян – 41 %; А. Манучарян – 0,60 %; Л. Тер-Петросян – 51,30 %	
16 марта 1998 г. – I тур; 30 марта 1998 г. – II тур	I тур: П. Айрикян (партия «Национальное самоопределение»); С. Бадалян (Коммунистическая партия Армении); А. Блэян (партия «Новый путь»); А. Гегамян (партия «Национальное единение»); К. Демирчян (Социалистическая партия Армении); Р. Кочарян (действующий Президент Республики Армения); В. Манукян (Национально-демократический союз); Ю. Мкртчян (независимый кандидат); А. Саркисян (Демократическая партия Армении); В. Хачатрян (Либерально-демократическая партия); Г. Хачатрян (партия «Союз “Конституционное право”»); Д. Шахназарян (Армянское общенациональное движение)	I тур – 63,50 %; II тур – 68,10 %	I тур: П. Айрикян – 5,40 %; С. Бадалян – 10,90 %; А. Блэян – 0,10 %; А. Гегамян – 0,40 %; К. Демирчян – 30,50 %; Р. Кочарян – 38,50 %; В. Манукян – 12,20 %; Ю. Мкртчян – 0,20 %; А. Саркисян – 0,20 %; В. Хачатрян – 0,30 %; Г. Хачатрян – 0,20 %; Д. Шахназарян – 0,50 %. II тур: К. Демирчян – 40,10 %; Р. Кочарян – 58,90 %	Внеочередные выборы, назначенные в связи с отставкой Л. Тер-Петросяна

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
19 февраля 2003 г. – I тур; 05 марта 2003 г. – II тур	<i>I тур:</i> Р. Авагян (партия «Объединенные армяне»); А. Арутюнян (партия «Национальное согласие»); А. Гегамян (партия «Национальное единение»); С. Демирчян (Народная партия Армении); А. Карапетян (независимый кандидат); Р. Кочарян (действующий Президент Республики Армения); В. Манукиян (Национально-демократический союз); Г. Маргарян (партия «Родина и честь»); А. Саркисян (Демократическая партия Армении)	I тур – 63,21%; II тур – 67,04 %	<i>I тур:</i> Р. Авагян – 0,41 %; А. Арутюнян – 0,06 %; А. Гегамян – 17,66 %; С. Демирчян – 28,22 %; А. Карапетян – 2,95 %; Р. Кочарян – 49,48 %; В. Манукиян – 0,91 %; Г. Маргарян – 0,09 %; А. Саркисян – 0,21 %. <i>II тур:</i> С. Демирчян – 32,55 %; Р. Кочарян – 67,45 %	
19 февраля 2008 г.	А. Арутюнян (независимый кандидат); А. Багдасарян (партия «Страна Закона»); А. Гегамян (партия «Национальное единение»); Т. Карапетян (Народная партия); В. Манукиян (Национально-демократический союз); А. Меликян (независимый кандидат); В. Ованесян (партия «Дашнакцутюн»); С. Саргсян (Республиканская партия); Л. Тер-Петросян (независимый кандидат)	69 %	А. Арутюнян – 0,17 %; А. Багдасарян – 7,70 %; А. Гегамян – 0,46 %; Т. Карапетян – 0,60 %; В. Манукиян – 1,30 %; А. Меликян – ,27 %; В. Ованесян – 6,20 %; С. Саргсян – 52,82 %; Л. Тер-Петросян – 21,50 %	
18 февраля 2013 г.	П. Айрикян (партия «Союз за национальное самоопределение»); Г. Багратян (партия «Свобода»); А. Гукасян (независимый кандидат); А. Меликян (независимый кандидат); Р. Ованиssян (партия «Наследие»); С. Саргсян (действующий Президент Республики Армения); В. Седракян (независимый кандидат)	60,09 %	П. Айрикян – 1,23 %; Г. Багратян – 2,15 %; А. Гукасян – 0,57 %; А. Меликян – 0,24 %; Р. Ованиssян – 36,75 %; С. Саргсян – 58,64 %; В. Седракян – 0,42 %	

Республика Беларусь

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
23 июня 1994 г.	А. Дубко (Аграрная партия); В. Кебич (независимый кандидат); А. Лукашенко (независимый кандидат); В. Новиков (Партия коммунистов Белоруссии); З. Позняк (Белорусский народный фронт); С. Шушкевич (независимый кандидат)	78,9% 70, 6%	<i>I тур:</i> А. Дубко – 6 %; В. Кебич – 17,33 %; А. Лукашенко – 44,82 %; В. Новиков – 5 %; З. Позняк – 12,82 %; С. Шушкевич – 10 %. <i>II тур:</i> В. Кебич – 14,10 %; А. Лукашенко – 80,10 %;	Первые президентские выборы в истории страны
9 сентября 2001 г.	С. Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); В. Гончарик (Федерация профсоюзов Беларусь); А. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь);	83,86 %	С. Гайдукевич – 2,48 %; В. Гончарик – 15,68 %; А. Лукашенко – 75,65 %	
19 марта 2006 г.	С. Гайдукевич (Либерально-демократическая партия); А. Козулин (Белорусская Социал-демократическая партия); А. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь); А. Милинкевич (коалиция политических партий «Объединенные демократические силы»)	92,60 %	С. Гайдукевич – 3,50 %; А. Козулин – 2,20 %; А. Лукашенко – 83 %; А. Милинкевич – 6,10 %	
19 декабря 2010 г.	Г. Костюсёв (Белорусский народный фронт); А. Лукашенко (действующий Президент Республики Беларусь); А. Михалевич (независимый кандидат); В. Некляев (независимый кандидат); Я. Романчук (Объединенная гражданская партия); В. Рымашевский (партия «Белорусская христианская демократия»); А. Санников (партия «Европейская Беларусь»); Н. Статкевич (Белорусская социал-демократическая партия (Народная Грамада)); В. Терещенко (независимый кандидат); Д. Усс (независимый кандидат)	90,65 %	Г. Костюсёв – 1,97 %; А. Лукашенко – 79,65 %; А. Михалевич – 1,02 %; В. Некляев – 1,78 %; Я. Романчук – 1,98 %; В. Рымашевский – 1,09 %; А. Санников – 2,43 %; Н. Статкевич – 1,05 %; В. Терещенко – 1,19 %; Д. Усс – ,39 %	

Республика Казахстан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
01 декабря 1991 г.	Н. А. Назарбаев (Коммунистическая партия Казахстана)	88,20 %	Н. А. Назарбаев – 98 %	Первые президентские выборы в истории страны
10 января 1999 г.	С. А. Абильдин (Коммунистическая партия Казахстана); Э. Габбасов (Партия народного единства Казахстана); Г. Касымов (независимый кандидат); Н. А. Назарбаев (независимый кандидат)	свыше 95 %	С. А. Абильдин – 11,90 %; Э. Габбасов – 0,80 %; Г. Касымов – 4,70 %; Н. А. Назарбаев – 81 %; против всех – 1,20 %	
4 декабря 2005 г.	Е. Абылқасымов (независимый кандидат); А. М. Байменов (Демократическая партия «Ак Жол»); М. Х. Елеусизов (экологическая организация «Табигат»); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан); Ж. А. Туяkbай (движение «За справедливый Казахстан»)	77,10 %	Е. Абылқасымов – 0,34 %; А. М. Байменов – 1,61 %; М. Х. Елеусизов – 0,26 %; Н. А. Назарбаев – 91,15 %; Ж. А. Туяkbай – 6,61 %	
03 апреля 2011 г.	Ж. А. Ахметбеков (Коммунистическая народная партия); М. Х. Елеусизов (экологическая организация «Табигат»); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан, партия «Нұр Отан»); Г. Е. Касымов (Партия патриотов)	89,98 %	Ж. А. Ахметбеков – 1,36 %; М. Х. Елеусизов – 1,15 %; Н. Назарбаев – 95,55 %; Г. Е. Касымов – 1,94 %	Внеочередные выборы
26 апреля 2015 г.	А. Кусаинов (независимый кандидат); Н. А. Назарбаев (действующий Президент Республики Казахстан, партия «Нұр Отан»); Т. И. Сыздыков (секретарь ЦК Коммунистической народной партии)	95,22 %	А. Кусаинов – 0,64 %; Н. Назарбаев – 97,75 %; Т. Сыздыков – 1,61 %;	Внеочередные выборы

Республика Кыргызстан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
13 октября 1991 г.	А.Акаев (независимый кандидат)	89%	А.Акаев – 95,40 %; против всех – 4,6%	Первые президентские выборы в истории страны
24 декабря 1995 г.	А.Акаев (Народная партия Киргизии); А.Масалиев (Партия коммунистов Киргизии); М.Шеремкулов (независимый кандидат)	81,10 %	А.Акаев – 72,40 %; А.Масалиев – 24,70 %; М.Шеремкулов – 1,70 %; против всех – 1,10 %	
29 октября 2000 г.	А.Акаев (независимый кандидат); Т.Акунов (Движение за права человека в Киргизии); А.Атамбаев (Социал-демократическая партия Киргизии); Т.Бакибулу (партия «Свободный Кыргызстан»); О.Текебаев (Социалистическая партия «Ата мекен»); М.Эшимканов (Народная партия Киргизии)	78,4%	А.Акаев – 76,40 %; Т.Акунов – 0,40 %; А.Атамбаев – 6,20 %; Т.Бакибулу – 1 %; О.Текебаев – 14,2 %; М.Эшимканов – 1,10 %; против всех – 0,70 %	
10 июля 2005 г.	А.Айткеев (независимый кандидат); К.Бакиев (блок «Народное движение Кыргызстана»); Т.Бакибулу (независимый кандидат); Ж.Джекшеев (независимый кандидат); К.Душебаев (партия «Акыйкат» («Справедливость»)); Т.Уметалиева (независимый кандидат)	74,60 %	А.Айткеев – 3,60 %; К.Бакиев – 88,90 %; Т.Бакибулу – 3,80 %; Ж.Джекшеев – 0,90 %; К.Душебаев – 0,50 %; Т.Уметалиева – 0,60 %; против всех – 0,90 %	
23 июля 2009 г.	А.Атамбаев (Социал-демократическая партия Кыргызстана); К.Бакиев (партия «Акжол»); Н.Мотуев (независимый кандидат); Ж.Б.Назаралиев (независимый кандидат); Т.Сариев (независимый кандидат); Т.Уметалиева (независимый кандидат)	80 %	А.Атамбаев – 8,41 %; К.Бакиев – 76,12 %; Н.Мотуев – 0,93 %; Ж.Б.Назаралиев – 0,83 %; Т.Сариев – 6,74 %; Т.Уметалиева – 1,14 %; против всех – 4,66 %	
30 октября 2011 г.	А.Атамбаев (независимый кандидат); А.Мадумаров (партия «Единый Киргизстан»); К.Ташев (партия «Ата-Журт»)	61,28 %	А.Атамбаев – 62,88 %; А.Мадумаров – 14,90 %; К.Ташев – 14,43 %	

Республика Молдова

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
08 декабря 1991 г.	М. Снегур (независимый кандидат)	84%	М. Снегур – 98,20 %; против всех – 1,80 %	Первые президентские выборы в истории страны
17 ноября 1996 г. – I тур; 01 декабря 1996 г. – II тур	В. Абрамчук (независимый кандидат); В. Воронин (Партия коммунистов республики Молдовы); Ю. Горя-Костин (независимый кандидат); М. Ливицки (независимый кандидат); П. Лучинский (действующий Председатель Парламента Молдовы); В. Матей (Партия демократических сил); А. Плугару (независимый кандидат); А. Сангели (действующий Премьер-министр Республики Молдова); М. Снегур (действующий Президент Республики Молдова)	I тур – 68,13 %; II тур – 71,61 %	<i>I тур:</i> В. Абрамчук – 0,42 %; В. Воронин – 10,23 %; Ю. Горя Костин – 0,64 %; М. Ливицки – 2,13 %; П. Лучинский – 27,66 %; В. Матей – 8,90 %; А. Плугару – 1,80 %; А. Сангели – 9,47 %; М. Снегур – 38,75 %. <i>II тур:</i> П. Лучинский – 54,02 %; М. Снегур – 45,98 %	
04 апреля 2001 г.	Д. Брагиш (независимый кандидат); В. Воронин (Партия коммунистов республики Молдова); В. Кристя (Партия коммунистов республики Молдова)	Голосовали 89 депутатов Парламента	Из 89 голосов каждый получил: Д. Брагиш – 15 голосов; В. Воронин – 71 голос; В. Кристя – 3 голоса;	
04 апреля 2005 г.	В. Воронин (Партия коммунистов Республики Молдова); Г. Дука (Партия коммунистов Республики Молдова)	Голосовали 78 депутатов Парламента	В. Воронин – 75 голосов; Г. Дука – 1 голос. Недействительные – 2 голоса	
16 марта 2012 г.	Н. Тимофи (Альянс за европейскую интеграцию)	Голосовали 62 депутата Парламента	Н. Тимофи – 62 голоса	

Российская Федерация

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
12 июня 1991 г.	В. В. Бакатин (независимый кандидат); Б. Н. Ельцин (независимый кандидат); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия Советского Союза); А. М. Макашов (независимый кандидат); Е. И. Рыжков (Коммунистическая партия Советского Союза); А.-Г. М. Тулеев (независимый кандидат)	76,66 %	В. В. Бакатин – 3,42 %; Б. Н. Ельцин – 57,30 %; В. В. Жириновский – 7,81 %; А. М. Макашов – 3,74 %; Н. И. Рыжков – 16,85 %; А.-Г. М. Тулеев – 6,81 %; против всех – 1,92 %	Первые президентские выборы в истории страны
I тур – 16 июня 1996 г.; II тур – 03 июля 1996 г.	<i>I тур:</i> В. А. Брынцалов (Русская социалистическая партия); Ю. П. Власов (Народно-патриотическая партия); М. С. Горбачев (независимый кандидат); Б. Н. Ельцин (независимый кандидат); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); А. И. Лебедь (общественно-политическое объединение «Конгресс русских общин»); С. Н. Федоров (Партия самоуправления трудящихся) А.-Г. М. Тулеев (независимый кандидат); М. Л. Шаккум (независимый кандидат); Г. А. Явлинский (партия «Яблоко»)	I тур – 69,8 %; II тур – 69,40 %	<i>I тур:</i> В. А. Брынцалов – 0,16 %; Ю. П. Власов – 0,20 %; М. С. Горбачев – 0,51 %; Б. Н. Ельцин – 35,28 %; В. В. Жириновский – 5,70 %; Г. А. Зюганов – 32,03 %; А. И. Лебедь – 14,52 %; С. Н. Федоров – 0,92 %; А.-Г. М. Тулеев – 0 %; М. Л. Шаккум – 0,37 %; Г. А. Явлинский – 7,34 %; против всех 1,54 % <i>II тур:</i> Б. Н. Ельцин – 53,82 %; Г. А. Зюганов – 40,31 %; против всех – 4,82 %	

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
26 марта 2000 г.	С. С. Говорухин (независимый кандидат); У. П. Джабраилов (инициативная группа «Сила разума»); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); Э. А. Памфилова (движение «За граждансское достоинство»); А. И. Подберезкин (движение «Духовное наследие»); В. В. Путин (независимый кандидат); Ю. И. Скуратов (независимый кандидат); К. А. Титов (независимый кандидат); А.-Г. М. Тулеев (независимый кандидат); Г. А. Явлинский (партия «Яблоко»)	68,64 %	С. С. Говорухин – 0,44 %; У. П. Джабраилов – 0,10 %; В. В. Жириновский – 2,70 %; Г. А. Зюганов – 29,21 %; Э. А. Памфилова – 1,01 %; А. И. Подберезкин – 0,13 %; В. В. Путин – 52,94 %; Ю. И. Скуратов – 0,43 %; К. А. Титов – 1,47 %; А.-Г. М. Тулеев – 2,95 %; Г. А. Явлинский – 5,80 %; против всех – 1,88 %	Досрочные выборы в связи с отставкой Б. Н. Ельцина
14 марта 2004 г.	С. Ю. Глазьев (независимый кандидат); О. А. Малышкин (Либерально-демократическая партия России); С. М. Миронов (Российская партия жизни); В. В. Путин (действующий Президент Российской Федерации); И. М. Хакамада (независимый кандидат); Н. М. Харитонов (Коммунистическая партия Российской Федерации)	64,38 %	С. Ю. Глазьев – 4,10 %; О. А. Малышкин – 2,02 %; С. М. Миронов – 0,75 %; В. В. Путин – 71,31 %; И. М. Хакамада – 3,84 %; Н. М. Харитонов – 13,69 %; против всех – 3,45 %	
02 марта 2008 г.	А. В. Богданов (независимый кандидат); В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); Д. А. Медведев (партия «Единая Россия»)	69,70 %	А. В. Богданов – 1,30 %; В. В. Жириновский – 9,35 %; Г. А. Зюганов – 17,72 %; Д. А. Медведев – 70,28 %	

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
04 марта 2012 г.	В. В. Жириновский (Либерально-демократическая партия России); Г. А. Зюганов (Коммунистическая партия Российской Федерации); С. М. Миронов (партия «Справедливая Россия»); М. Д. Прохоров (партия «Правое дело»); В. В. Путин (партия «Единая Россия»)	65,34 %	В. В. Жириновский – 6,22 %; Г. А. Зюганов – 17,18 %; С. М. Миронов – 3,85 %; М. Д. Прохоров – 7,98 %; В. В. Путин – 63,60 %	

Республика Таджикистан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
24 ноября 1991 г.	У.Давлат (Партия исламского возрождения Таджикистана); Р.Набиев (Коммунистическая партия Таджикистана); А.Тахир (партия «Растохез»); Д.Худоназаров (Демократическая партия Таджикистана); Ю.Шодмон (Демократическая партия Таджикистана)	84,60 %	Р.Набиев – 56,90 %; Д.Худоназаров – 30,10 %	Первые президентские выборы в истории страны
06 ноября 1994 г.	А.Абдулладжанов (независимый кандидат); Э.Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана)	95%	А.Абдулладжанов – 34 %; Э.Рахмон – 59 %	Внеочередные выборы. В 1992–1994 гг. президентское правление в Республике Таджикистан было приостановлено по решению Верховного Совета. Пост Президента восстановлен 20 июля 1994 г.
06 ноября 1999 г.	У.Давлат (Партия исламского возрождения Таджикистана); Э.Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана)	98,90 %	У.Давлат – 2,10 %; Э.Рахмон – 97,60 %	С 1999 г. президент избирается сроком на 7 лет
06 ноября 2006 г.	О.Бобоев (Партия экономических реформ); А.Гаффаров (Социалистическая партия Таджикистана); А.Каракулов (Аграрная партия Таджикистана); Э.Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана); И.Талбаков (Коммунистическая партия Таджикистана)	91,50 %	О.Бобоев – 7,20 %; А.Гаффаров – 2,80 %; А.Каракулов – 6,20 %; Э.Рахмонов – 76,40 %; И.Талбаков – 6,10 %	
06 ноября 2013 г.	Т.Бухориев (Аграрная партия Таджикистана); О.Бобоев (Партия экономических реформ); А.Гаффаров (Социалистическая партия Таджикистана); С.Исмонов (Демократическая партия Таджикистана); Э.Рахмон (Народно-демократическая партия Таджикистана); И.Талбаков (Коммунистическая партия Таджикистана)	87 %	Т.Бухориев – 4,61 %; О.Бобоев – 3,91 %; А.Гаффаров – 1,50 %; С.Исмонов – 1,02 %; Э.Рахмон – 83,92 %; И.Талбаков – 5,04 %	

Республика Туркменистан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
27 октября 1990 г.	С. Ниязов (Демократическая партия Туркменистана)	96,70 %	С. Ниязов – 98,30 %	Первые президентские выборы в истории страны
21 июня 1992 г.	С. Ниязов (Демократическая партия Туркменистана)	99,80 %	С. Ниязов – 99,50 %	
11 февраля 2007 г.	А. Атаджиков (независимый кандидат); Г. М. Бердымухамедов (Демократической партии Туркменистана); М. С. Гурбанов (независимый кандидат); О. Караджаев (независимый кандидат); И. Нурыев (независимый кандидат); А. А. Поманов (независимый кандидат)	98,65 %	А. Атаджиков – 3,23 %; Г. М. Бердымухамедов – 89,23 %; М. С. Гурбанов – 2,37 %; О. Караджаев – 1,55 %; И. Нурыев – 2,38 %; А. А. Поманов – 1,31 %	
12 февраля 2012 г.	К. Б. Абдыллаев (независимый кандидат); С. Батыров (независимый кандидат); Г. М. Бердымухамедов (действующий Президент Республики Туркменистан); Р. Базаров (независимый кандидат); Э. Гайыпов (независимый кандидат); Г. Молланыязов (независимый кандидат); Я. Оразгульев (независимый кандидат); А. Яэмымрадов (независимый кандидат)	96,28%	К. Б. Абдыллаев – 0,16 %; С. Батыров – 0,19 %; Г. М. Бердымухамедов – 97,14 %; Р. Базаров – 0,28 %; Э. Гайыпов – 0,06 %; Г. Молланыязов – 0,08 %; Я. Оразгульев – 1,02 %; А. Яэмымрадов – 1,07 %	

Республика Узбекистан

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
29 декабря 1991 г.	И. Каримов (Народно-демократическая партия Узбекистана); М. Салих (Демократическая партия «Эрк» («Свобода»))	94,20 %	И. Каримов – 87,10 %; М. Салих – 12,50 %; Против всех – 0,40 %	Первые президентские выборы в истории страны
09 января 2000 г.	А. Джалолов (Народно-демократическая партия Узбекистана); И. Каримов (партия «Фидокорлар»)	95,10 %	А. Джалолов – 4,30 %; И. Каримов – 95,70 %	
23 декабря 2007 г.	И. Каримов (Либерально-демократическая партия Узбекистана); А. Рустамов (Народно-демократической партии Узбекистана); А. Саидов (независимый кандидат); Д. Тошмухаммедова (Социал-демократическая партия «Адолат»)	90,60 %	И. Каримов – 90,76 %; А. Рустамов – 3,27 %; А. Саидов – 2,94 %; Д. Тошмухаммедова – 3,03 %	
29 марта 2015 г.	И. Каримов (Либерально-демократическая партия Узбекистана); А. Саидов (Демократическая партия Узбекистана «Миллий Тикланиш»); Х. Кетмонов (Народно-демократическая партия Узбекистана); Н. Умаров (Социал-демократическая партия «Адолат»)	91,08 %	И. Каримов — 90,39 %; А. Саидов – 3,08 %; Х. Кетмонов-2,92 %; Н. Умаров-2,05 %	

Украина

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
01 декабря 1991 г.	В. Б. Гринев (независимый кандидат); Л. М. Кравчук (независимый кандидат); Л. Г. Лукьяненко (украинская платформа «Собор»); Л. Табурянский (Народная партия Украины); В. М. Черновол (Народный рух Украины); И. Р. Юхновский (независимый кандидат)	84 %	В. Б. Гринев – 4,17 %; Л. М. Кравчук – 61,59 %; Л. Г. Лукьяненко – 4,49 %; Л. Табурянский – 0,57 %; В. М. Черновол – 23,27 %; И. Р. Юхновский – 1,74 %	Первые президентские выборы в истории страны
26 июня 1994 г. – I тур; 10 июля 1994 г. – II тур	В. Г. Бабич (независимый кандидат); Л. М. Кравчук (независимый кандидат); Л. Д. Кучма (независимый кандидат); В. Т. Лановой (независимый кандидат); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); И. С. Плющ (независимый кандидат)	I тур – около 70 %; II тур – 71,60 %	I тур: В. Г. Бабич – 2,48 %; Л. М. Кравчук – 38,36 %; Л. Д. Кучма – 31,17 %; В. Т. Лановой – 9,55 %; А. А. Мороз – 13,33 %; И. С. Плющ – 1,24 %. II тур: Л. Кравчук – 45,06 %; Л. Кучма – 52,15 %; Против всех – 2,79 %	Досрочные выборы
31 октября 1999 г. – I тур; 14 ноября 1999 г. – II тур	Кандидаты набравшие более 1 % голосов: Н. М. Витренко (Прогрессивная социалистическая партия Украины); Ю. Костенко (независимый кандидат); Л. Д. Кучма (независимый кандидат); Е. К. Марчук (независимый кандидат); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); Г. И. Удовенко (Народный рух Украины)	I тур – 70,15 %; II тур – 74,87 %	I тур: Н. М. Витренко – 10,97 %; Ю. Костенко – 2,17 %; Л. Д. Кучма – 36,49 %; Е. К. Марчук – 8,13 %; А. А. Мороз – 11,29 %; П. Н. Симоненко – 22,24 %; Г. И. Удовенко – 1,22 %. Остальные кандидаты набрали менее 1 % голосов. II тур: Л. Кучма – 56,25 %; П. Н. Симоненко – 37,80 %	

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
31 октября 2004 г. – I тур; 21 ноября 2004 г. – II тур; 26 декабря 2004 г. – повторные выборы	Кандидаты набравшие более 1% голосов: Н. М. Витренко (Прогрессивная социалистическая партия Украины); А. А. Мороз (Социалистическая партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); В. А. Ющенко (независимый кандидат); В. Ф. Янукович (Партия регионов)	I тур – 74,54 %; II тур – 81,12 %; повторные выборы – 77,28 %	<i>I тур:</i> Н. М. Витренко – 1,53 %; А. А. Мороз – 5,81 %; П. Н. Симоненко – 4,97 %; В. А. Ющенко – 39,87 %; В. Ф. Янукович – 39,32 %. Остальные кандидаты набрали менее 1% голосов. <i>II тур:</i> В. А. Ющенко – 46,61 %; В. Ф. Янукович – 49,46 %. <i>На повторных выборах:</i> В. А. Ющенко – 51,99 %; В. Ф. Янукович – 44,20 %	Результаты II тура были аннулированы Верховным судом Украины 03 декабря 2004 г.
17 января 2010 г. – I тур; 07 февраля 2010 г. – II тур	Кандидаты набравшие более 1% голосов: А. С. Гриценко (независимый кандидат); В. М. Литвин (Народная партия Украины); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); С. Л. Тигипко (партия «Трудовая Украина»); Ю. В. Тимошенко (ВО «Батькивщина»); О. Я. Тягнибок (политическое объединение «Свобода»); В. А. Ющенко (действующий Президент Украины); В. Ф. Янукович (Партия регионов); А. П. Яценюк (независимый кандидат)	I тур – 67,23 %; II тур – 69,70 %	<i>I тур:</i> А. С. Гриценко – 1,20 %; В. М. Литвин – 2,35 %; П. Н. Симоненко – 3,54 %; С. Л. Тигипко – 13,05 %; Ю. В. Тимошенко – 25,05 %; О. Я. Тягнибок – 1,43 %; В. А. Ющенко – 5,45 %; В. Ф. Янукович – 35,32 %; А. П. Яценюк – 6,96 %. Остальные кандидаты набрали менее 1% голосов. <i>II тур:</i> Ю. В. Тимошенко – 45,47 %; В. Ф. Янукович – 48,95 %	

Дата выборов	Кандидаты, зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов (результаты голосования)	Примечание
25 мая 2014 г.	<p>Кандидаты набравшие более 1% голосов:</p> <p>О. В. Богомолец (независимый кандидат); А. С. Гриценко (партия «Гражданская позиция»); М. М. Добкин (Партия регионов); О. В. Ляшко (Радикальная партия Олега Ляшко); П. А. Порошенко (независимый кандидат); В. З. Рабинович (независимый кандидат); П. Н. Симоненко (Коммунистическая партия Украины); С. Л. Тигипко (независимый кандидат); Ю. В. Тимошенко (ВО «Батькивщина»); О. Я. Тягнибок (ВО «Свобода»)</p>	Около 60 %	<p>О. В. Богомолец – 1,91 %; А. С. Гриценко — 5,48 %; М. М. Добкин – 3,03 %; О. В. Ляшко – 8,32 %; П. А. Порошенко – 54,70 %; В. З. Рабинович – 2,25 %; П. Н. Симоненко – 1,51 %; С. Л. Тигипко – 5,23 %; Ю. В. Тимошенко – 12,81 %; О. Я. Тягнибок – 1,16 %.</p> <p>Остальные кандидаты набрали менее 1% голосов</p>	<p>Внеочередные выборы в связи с отстранением от должности В. Ф. Януко-вича</p>

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Парламентские выборы в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
(1991-2015 гг.)**

**Азербайджанская Республика
Милли Меджлис Азербайджанской Республики**

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
12 ноября 1995 г.	Избирается 125 депутатов. Из них 100 – в мажоритарных округах, 25 – по партийным спискам. Для партий установлен 8 %-ный барьер	Из 18 партий, претендовавших на участие в выборах, ЦИК зарегистрировал 8. В первом туре было избрано 72 депутата (из 100 необходимых). 26 ноября 1995 г. прошли повторные выборы в 20 округах. 04 февраля 1996 г. прошли повторные выборы в округах, где были аннулированы результаты	86 %	По результатам 12 ноября 1995 г. в тройку лидеров вошли: «Ени Азербайджан» – 19 мандатов; Партия «Народный фронт Азербайджана» – 3 мандата; Партия Национальной независимости – 3 мандата
05 ноября 2000 г.	Партиям необходимо преодолеть 6 %-ный барьер	В выборах участвовало 13 партий.	62 %	В тройку лидеров вошли партии: «Ени Азербайджан» – 75 мандатов; Партия «Народный фронт Азербайджана» – 6 мандатов; Партия «Мусават» – 2 мандата
06 ноября 2005 г.	Выборы проводились целиком по мажоритарной системе в один тур	На 125 мест претендовал 1541 кандидат от 47 партий. Было избрано 115 депутатов, еще по 10 округам проходили перевыборы	46,80 %	Наибольшее количество голосов получили партии: «Ени Азербайджан» – 62 мандата; Партия «Мусават» – 4 мандата; Независимые кандидаты – 40 мандатов
07 ноября 2010 г.	Выборы проводились целиком по мажоритарной системе в один тур	На 125 мест претендовало 690 кандидатов, из них 102 – от политических партий, 560 – от НПО, 3 – от кандидатов, 25 – самовыдвиженцы	50,14 %	В тройку лидеров вошли партии: «Ени Азербайджан» – 74 мандата; Партия гражданской солидарности – 3 мандата Партия родины – 2 мандата Беспартийные 38 мандатов

Республика Армения
Национальное Собрание Республики Армения

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
05 июля 1995г.	Партия должна преодолеть 5%-ный барьер. Парламент избирается сроком на 4 года	Всего избиралось 190 депутатов, из них 150 – по мажоритарной системе, 40 – по партийным спискам. Было зарегистрировано около 1000 кандидатов и 13 партий	54,3%	По итогам голосования в тройку лидеров вошли: Блок «Республика» – 20 мест; Партия Шамирам – 8 мест; Коммунистическая партия Армении – 6 мест
30 мая 1999 г.	Партия должна преодолеть 5%-ный барьер	Всего избирался 131 депутат, из них 75 – по мажоритарной системе, 56 – по партийным спискам. В выборах принимала участие 21 партия)	51,7%	По итогам голосования в тройку лидеров вошли: Блок «Единство» – 29 мест; Коммунистическая партия Армении – 6 мест; блок «Право и единение» – 6 мест
25 мая 2003 г.	Партия должна преодолеть 5%-ный барьер	Всего избирался 131 депутат, из них 56 – по мажоритарной системе, 75 – по партийным спискам	Около 52 %	По итогам голосования в тройку лидеров из 6 прошедших партий вошли: Республиканская партия Армении – 23 мандата; Блок «Справедливость» – 14 мандатов; Оринац Еркир – 12 мандатов
12 мая 2007 г.	Партиям необходимо набрать 5%, блокам – 7 %	Всего избирался 131 депутат, из них 90 – по партийным спискам, 41 – в одномандатных округах. В выборах принимало участие 22 партии и 1 политический блок.	59,98 %	По итогам голосования из 5 прошедших в парламент партий в тройку лидеров вошли: Республиканская партия Армении – 65 мандатов; «Процветающая партия Армении» – 25 мандатов; «Дашнакцутюн» – 16 мандатов
06 мая 2012 г.	Партиям необходимо набрать 5%, блокам – 7 %	Всего избирался 131 депутат, из них 90 – по партийным спискам, 41 – в одномандатных округах. В выборах принимало участие 8 партий и 1 политический блок	62,33 %	По итогам голосования из 6 победивших партий в тройку лидеров вошли: Республиканская партия Армении – 69 мандатов; «Процветающая Армения» – 37 мандатов; «Армянский Национальный конгресс» – 7 мандатов

Республика Беларусь
Национальное собрание:
Верхняя палата – Палата представителей
Нижняя палата – Совет Республики
Результаты выборов в Палату Представителей

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
14 мая 1995 – I тур; 28 мая 1995 – II тур Дополнительные выборы: 29 ноября 1995 г. – I тур; 10 декабря 1995 г. – II тур	Выборы в Палату представителей	По результатам двух туров было избрано 119 членов парламента, для кворума необходимое число составляет 175 человек (2/3 от полного состава – 260 человек	I тур – 64,80%; II тур – 60,40 %	Партия коммунистов Белоруссии – 44 мандата; Аграрная партия – 34 мандата; Партия народного согласия – 8 мандатов; Объединенная гражданская партия – 8 мандатов
15 октября 2000 г. – I тур; 29 октября 2000 г. – II тур	Выборы в Палату представителей	В I туре баллотировалось 562 кандидата в 101 округе	I тур – 61,08%; II тур – 53,78 %	По результатам I тура был избран 41 депутат вместо необходимых для кворума 73. По результатам II тура были избраны 56 кандидатов
17 октября 2004 г.	Выборы в Палату представителей	Выдвигалось кандидатов – 692, отказано в регистрации 265-ти. Итого в выборах участвовало 406 кандидатов.	89,84 %	Было избрано 107 из 110 кандидатов
28 сентября 2008 г.	Выборы в Палату представителей	В выборах участвовали 263 кандидата	75,30 %	В первом туре избраны все 110 депутатов. Из них 105 беспартийных. Коммунистическая партия Беларуси – 3 мандата; Белорусская аграрная партия – 1 мандат; Республиканская партия труда и справедливости – 1 мандат
23 сентября 2012 г.	Выборы в Палату представителей. Депутаты избираются по одномандатным округам по мажоритарной системе	Избирается 110 кандидатов по одномандатным округам. Выдвигалось кандидатов – 494, зарегистрировано ЦИК – 363, из них 204 – выдвиженцы 8 партий	74,61 %	В первом туре избрано 109 депутатов. В одном округе проходили повторные выборы

Республика Казахстан
Верхняя палата – Сенат Парламента;
нижняя палата – Мажилис Парламента
Результаты выборов в Мажилис Парламента

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
25 марта 1990 г.	Выборы в парламент Казахской ССР	Избирались 360 депутатов	84 %	Коммунистическая партия Казахстана – 342 мандата
07 марта 1994 г.	Выборы в Верховный Совет 13 созыва	В выборах принимали участие 9 партий. Всего избирались 77 депутатов. Было зарегистрировано 692 кандидата	73,50 %	Партия народного единства Казахстана – 33 мандата; Федерация профсоюзов Казахстана – 11 мандатов; Народный конгресс Казахстана – 9 мандатов
09 декабря 1995 г. – I тур 23 декабря 1995 г. – II тур	Выборы в Мажилис первого созыва	В выборах принимало участие 10 партий. Всего избирались 67 депутатов	79,80 %	Партия народного единства Казахстана – 25 мандатов; Демократическая партия Казахстана – 12 мандатов;
10 октября 1999 г. – I тур 24 октября 1999 г. – II тур	Выборы в Мажилис	В выборах принимали участие 10 партий. Всего избирались: 67 депутатов по одномандатным округам, 10 – от партий по единому общенациональному округу. Было зарегистрировано 547 кандидатов	62,50 %	Партия «Отан» – 23 мандата; Гражданская партия Казахстана – 13 мандатов
19 сентября 2004 г.	Выборы в Мажилис	Выборы прошли по смешанной системе. В выборах принимали участие 12 партий. Избирались 67 депутатов по одномандатным округам, и 10 – на основе партийных списков по пропорциональной системе.	54, 29%	Партия «Нур Отан» – 60,60%; Блок АИСТ – 18,20%; Партия «Асар» – 5,20 %
18 и 20 августа 2007 г.	Выборы в Мажилис	В выборах принимали участие 7 партий, но только одна преодолела 7 %-ный барьер	64,56 %	Партия «Нур Отан» – 88,41 %
15–16 января 2012 г.	Выборы в Мажилис	В выборах принимали участие 7 партий, но 7 %-ный барьер прошли только 3	75,45 %	Партия «Нур Отан» – 80,99%; Демократическая партия Казахстана «Ак Жол» – 7,47%; Коммунистическая народная партия Казахстана – 7,19 %

Кыргызская Республика

**Жогорку Кенеш: Законодательное собрание
и Собрание народных представителей
С 2005 г. Жогорку Кенеш – однопалатный законодательный орган**

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Кандидаты зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
5 февраля 1995 г. – I тур 19 февраля 1995 г. – II тур	На основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства 50 %+1 голос	Всего избиралось 105 депутатов, из них: 35 – в Законодательное собрание; 70 – в Собрание народных представителей	75% 51,4%	По итогам двух туров из 11 вошедших в парламент партий тройку лидеров составили: Социал-демократическая партия Кыргызстана – 14 мандатов; «Асаба» – 4 мандата; «Единство» – 4 мандата независимых кандидатов – 67
20 февраля 2000 г. – I тур 12 марта 2000 г. – II тур	Избирался на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы абсолютного большинства 50 % голосов+1 голос	Всего избиралось 105 депутатов, из них: 60 – в Законодательное собрание из них 15 – по партийным спискам); 45 – в Собрание народных представителей. По партийным спискам принимали участие 9 партий и 2 избирательных блока	64,41% 61,16%	По итогам двух туров из 11 вошедших в парламент партий тройку лидеров составили: Союз демократических сил – 12 мандатов; Партия коммунистов Киргизии – 6 мандатов; «Единство» – 4 мандата; независимых кандидатов – 67
27 февраля 2005 г. – I тур 13 марта 2005 г. – II тур	Кандидат должен набрать более 50 % голосов в своем округе	27 февраля 2005 г. к участию в выборах были допущены 14 из 42 зарегистрированных в стране партий. Всего избиралось 75 депутатов по одномандатным округам. В I туре в избирательные бюллетени внесено 389 кандидатов из 427 зарегистрированных	I тур – 60,85 %; II тур – 54,51 %	В I туре выборы признаны состоявшимися в 32 из 71 округа

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Кандидаты зарегистрированные ЦИК	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
16 декабря 2007 г.	Досрочные выборы. По новым правилам партии должны преодолеть 5%-ный барьер	Всего избиралось 90 депутатов исключительно по партийным спискам. В выборах принимали участие 12 партий	72 %	В состав парламента вошли: «Ак Жол» – 71 мандат; Социал-демократическая партия Кыргызстана – 11 мандатов; Партия коммунистов Киргизии – 8 мандатов
10 октября 2010 г.	Партии должны преодолеть 5%-ный барьер	Всего избиралось 120 депутатов. В выборах принимало участие 29 партий	55,90 %	Из пяти победивших на выборах партий в тройку лидеров вошли: «Ата-журт» – 28 мандатов; Социал-демократическая партия Кыргызстана – 26 мандатов; «Ар-Намыс» – 25 мандатов

Республика Молдова
Парламент Республики Молдова –
однопалатный законодательный орган

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
27 февраля 1994 г.	Для партий, блоков и независимых кандидатов установлен 4%-ный избирательный порог	Участвовали 9 партий, 4 блока и 20 независимых кандидатов	79,31 %	Аграрно-демократическая партия Молдовы – 56 мандатов; Социалистическая партия Молдовы – 28 мандатов
22 марта 1998 г.	Для партий блоков и независимых кандидатов установлен 4 %-ный избирательный порог	Участвовали 9 партий, 6 блоков и 60 независимых кандидатов	69,12 %	Партия коммунистов республики Молдова – 40 мандатов; ИБ «Демократическая конвенция Молдовы» – 26 мандатов; ИБ «За демократическую и процветающую партию Молдовы» – 24 мандата
25 февраля 2001 г.	Досрочные выборы. Для партий и блоков установлен 6 %-ный избирательный порог, для независимых кандидатов – 3 %-ный	Участвовали 12 партий, 5 блоков и 10 независимых кандидатов	58,80 %	Партия коммунистов республики Молдова – 71 мандат; Альянс Брагиша – 19 мандатов; Христианско-демократическая народная партия Молдовы – 11 мандатов
06 марта 2005 г.	Для партий установлен 6 %-ный избирательный порог; для избирательного блока из 2 формирований – 9 %-ный; для блока, включающего 3 и более формирований, – 12 %-ный; для независимых кандидатов – 3 %-ный	Участвовали 9 партий или общественно-политических движений, 2 блока и 12 независимых кандидатов	68,84 %	Партия коммунистов республики Молдова – 56 мандатов; Блок «Демократическая Молдова» – 34 мандата; Христианско-демократическая народная партия Молдовы – 11 мандатов
05 апреля 2009 г.	Для партий установлен 6 %-ный избирательный порог, для независимых кандидатов – 3 %-ный	Участвовали 12 политических партий и 5 независимых кандидатов	57,54 %	Партия коммунистов республики Молдова – 60 мандатов; Либеральная партия Молдовы – 15 мандатов; Либерально-демократическая партия Молдовы – 15 мандатов

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
29 июля 2009 г.	Досрочные выборы. Для партий установлен 5%-ный избирательный порог, для независимых кандидатов – 3%-ный	Участвовали 8 политических партий	58,80 %	Партия коммунистов республики Молдова – 48 мандатов; Либерально-демократическая партия Молдовы – 18 мандатов; Либеральная партия Молдовы – 15 мандатов
28 ноября 2010 г.	Досрочные выборы. Для партий установлен 4%-ный избирательный порог; для избирательного блока из 2 формирований – 7%-ный; для блока, включающего 3 и более формирований, – 9%-ный; для независимых кандидатов – 2%-ный	Участвовали 39 политических партий	61,64 %	Партия коммунистов республики Молдова – 42 мандата; Либерально-демократическая партия Молдовы – 32 мандата; Демократическая партия Молдовы – 15 мандатов
30 ноября 2014 г.	Избирается 101 депутат парламента. Для партий установлен 6%-ный избирательный порог; для избирательного блока из 2 формирований – 9%-ный; для блока, включающего 3 и более формирований, – 11%-ный; для независимых кандидатов – 2%-ный	Участвовали 19 партий или общественно-политических движений, 1 блок и 4 независимых кандидата	55,86%	Партия социалистов Республики Молдова – 25 мандатов; Либерально-демократическая партия Молдовы – 23 мандата; Партия коммунистов республики Молдова – 21 мандат

Федеральное Собрание Российской Федерации
Верхняя палата – Совет Федерации
Нижняя палата – Государственная Дума
Результаты выборов в Государственную Думу

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
12 декабря 1993 г.	Выборы в Государственную Думу первого созыва	225 депутатов избирались по пропорциональной системе с 5 %-ным барьером, еще 225 – по мажоритарной системе	54,81 %	Было избрано 444 депутата. По итогам выборов в первую тройку лидеров вошли: ЛДПР – 64 мандата; «Выбор России» – 64 мандата; КПРФ – 42 мандата. Независимые кандидаты получили 130 мандатов
17 декабря 1995 г.	Выборы в Государственную Думу второго созыва	ЦИК для участия в выборах зарегистрировал 43 партии	64,70 %	По итогам выборов в первую тройку лидеров вошли: КПРФ – 157 мандатов; ЛДПР – 52 мандата; «Яблоко» – 41 мандат. Независимые кандидаты получили 77 мандатов
19 декабря 1999 г.	Выборы в Государственную Думу третьего созыва	ЦИК было зарегистрировано 26 из 32 партий	61,85 %	По итогам выборов в первую тройку лидеров вошли: КПРФ – 113 мандатов; «Единство» – 73 мандата; «Отечество—Вся Россия» – 66 мандатов. Независимые кандидаты получили 107 мандатов
07 декабря 2003 г.	Выборы в Государственную Думу четвертого созыва	Участвовало 18 политических партий и 5 блоков	55,75 %	По итогам выборов в первую тройку лидеров вошли: «Единая Россия» – 228 мандатов; КПРФ – 52 мандата; ЛДПР – 36 мандатов. Независимые кандидаты получили 67 мандатов
02 декабря 2007 г.	Выборы в Государственную Думу пятого созыва	Участвовало 11 партий. Для формирования фракции избираемой партии требовалось набрать не менее 7 % голосов. Отменена мажоритарная система	63,71 %	По итогам выборов из 11 партий прошли 4: «Единая Россия» – 315 мандатов; КПРФ – 57 мандатов; ЛДПР – 40 мандатов; «Справедливая Россия» – 38 мандатов
04 декабря 2011 г.	Выборы в Государственную Думу шестого созыва	Участвовало 7 политических партий. Для формирования фракции избираемой партии требовалось набрать не менее 7 % голосов	60,20 %	По итогам выборов из 7 партий прошли 4: «Единая Россия» – 238 мандатов; КПРФ – 92 мандата; «Справедливая Россия» – 64 мандата; ЛДПР – 56 мандатов

Республика Таджикистан
С 2009 г. работает двухпалатная система:
Национальный Совет – Маджилиси милли Маджилиси Оли –
верхняя палата.
Нижняя палата парламента – Палата Представителей –
Маджилиси намояндагон Маджилиси Оли.

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
26 февраля 1995 г. – I тур; 12 марта 1995 – II тур	Выборы в палату представителей	На 181 место баллотировалось 354 кандидата	84%	По результатам двух туров в тройку лидеров вошли: Коммунистическая партия Таджикистана – 60 мандатов; Народно-демократическая партия Таджикистана – 5 мандатов; независимые кандидаты – 113 мандатов
27 февраля 2000 г. – I тур 12 марта 2000 – II тур в 11 из 41 избирательного округа	Выборы в палату представителей.	Всего избирается 63 депутата, 22 из них – по пропорциональной системе, 41 – по одномандатным округам	93,40%	По результатам двух туров : Народно-демократическая партия Таджикистана – 36 мандатов; Коммунистическая партия Таджикистана – 13 мандатов; Партия исламского возрождения Таджикистана – 2 мандата; независимые кандидаты – 10 мандатов
27 февраля 2005 г. – I тур	Выборы в палату представителей		63%	Народно-демократическая партия Таджикистана получила 41 мандат из возможных 63-х
13 марта 2005 г. – II тур		На 63 мандата претендовало 163 кандидата	85%	По результатам двух туров: Независимые кандидаты – 5 мандатов; Народно-демократическая партия Таджикистана – 49 мандатов; Коммунистическая партия Таджикистана – 4 мандата; Партия исламского возрождения Таджикистана – 2 мандата

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
28 февраля 2010 г.	Выборы в палату представителей	Всего за мандаты боролись 217 кандидатов, из них 73 – по партийным спискам, 83 – по одномандатным округам, 61 – самовыдвиженцы по одномандатным округам	85,20 %	Народно-демократическая партия Таджикистана – 70,60 %; Партия исламского возрождения Таджикистана – 8,20 %; Коммунистическая партия Таджикистана – 7 %; Аграрная партия Таджикистана – 5,10 %
01 марта 2015 г.	Выборы в палату представителей	Всего за мандат боролись 285 кандидатов, из них 103 – по партийным спискам, 182 – по одномандатным округам	87,70 %	Из 6 политических партий в тройку лидеров вошли: Народно-демократическая партия Таджикистана – 51 мандат; Аграрная партия Таджикистана – 5 мандатов; Партия экономических реформ Таджикистана – 3 мандата

Республика Туркменистан

Меджлис Туркменистана — однопалатный законодательный орган

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
11 декабря 1994 г.	Безальтернативные выборы	Избиралось 50 депутатов	99,80 %	Все места в парламенте заняли кандидаты единственной политической партии – Демократической партии
12 декабря 1999 г.	Безальтернативные выборы	На 50 мест претендовали 104 кандидата	99,60 %	Все места в парламенте заняли кандидаты единственной политической партии – Демократической партии
19 декабря 2004 г.	Безальтернативные выборы	Избиралось 50 депутатов	77,88%	Все места в парламент заняли кандидаты единственной политической партии – Демократической партии
14 декабря 2008 г.	Первые выборы, в которых было разрешено принимать участие другим партиям, помимо Демократической партии. Число депутатов увеличено с 50 до 125	За 125 парламентских места боролись 287 кандидатов	93,87 %	Были избраны 123 кандидата. Повторные выборы на участках еще 2-х кандидатов проходили 28 декабря 2008 г. и 8 февраля 2009 г.
15 декабря 2013 г.	Участвовали 5 политических партий	За 125 парламентских мест боролись 283 кандидата	91,30 %	В тройку лидеров вошли: Демократическая партия Туркменистана – 47 мандатов; Организация профсоюзов Туркменистана – 33 мандата; Партия промышленников и предпринимателей Таджикистана – 14 мандатов

Республика Узбекистан
Олий Мажлис Республики Узбекистан
Законодательное собрание – нижняя палата
Сенат – верхняя палата

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
25 декабря 1994 г.	Однопалатный парламент	С 8 по 22 января 1995 г. в семи округах выборы проходили на основе многопартийности. В выборах участвовало 634 кандидата. Повторное голосование с 8 по 22 января 1995 г. в семи округах	93,60 %	Было избрано 245 депутатов. В тройку лидеров вошли: Народно-демократическая партия Узбекистана – 69 мандатов; Социал-демократическая партия «Адолат» – 47 мандатов; «Ватан тараккиёти» – 14 мандатов
27 декабря 1999 г.	Всего избиралось 250 депутатов	1 тур- 27 декабря, 2 тур- 10 января 2000 г. В первом туре избраны 184 депутата, во втором-66.	87,80 %	В тройку лидеров вошли: Народно-демократическая партия Узбекистана – 49 мандатов; Национально-демократическая партия «Фидокорлар» – 34 мандата; «Ватан тараккиёти» – 20 мандатов
26 декабря 2004 г.	Выборы в Законодательную палату	В первом туре избрано 62 депутата. 9 января 2005 г. прошел II тур, где было избрано 58 депутатов	87,8%	По итогам двух туров в тройку лидеров вошли: Либерально-демократическая партия Узбекистана – 41 мандат; Народно-демократическая партия Узбекистана – 28 мандатов; Национально-демократическая партия «Фидокорлар» – 18 мандатов
27 декабря 2009 г.	Выборы в Законодательную палату. Всего избирается 150 депутатов. 15 мест – квота для Экологического движения Узбекистана	В первом туре было избрано 96 депутатов. 10 января 2010 г. состоялись повторные выборы в 39 округах	В обоих турах явка составила 70–80 %	По итогам выборов в число лидеров вошли: Движение предпринимателей и деловых людей Либерально демократической партии Узбекистана – 53 мандата; Народно-демократическая партия Узбекистана – 32 мандата; Демократическая партия «Национальное возрождение» – 31 мандат
21 декабря 2014 г.	Выборы в Законодательную палату	4 января 2015 г. в 22 округах прошло повторное голосование. Избиралось 150 кандидатов	88,94 % Явка 04.01.2015 – 76,9 %	По итогам выборов в тройку лидеров вошли: Движение предпринимателей и деловых людей Либерально демократической партии Узбекистана – 53 мандата; Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» – 36 мандатов; Народно-демократическая партия Узбекистана – 27 мандатов

Украина
Верховная Рада Украины

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
27 марта 1994 г.	Все депутаты избирались по одномандатным округам. Кандидат должен набрать свыше 50% голосов	Избиралось 450 депутатов. В выборах принимало участие 15 партий. 27 марта выборы признаны состоявшимися в 49 округах. 10 апреля прошел II тур в 401 избирательном округе (из них выборы состоялись только в 289 округах)	75,81%	По итогам двух туров в тройку лидеров вошли: Коммунистическая партия Украины – 85 мандатов; Народный Рух Украины – 20 мандатов; Селянская партия Украины – 18 мандатов. Беспартийные кандидаты – 168 мандатов
29 марта 1998 г.	225 депутатов выбираются по партийным спискам, еще 225 – по одномандатным округам. Партии и блоки должны преодолеть 4%-ный барьер	В выборах принимало участие 30 партий и блоков. В I туре выборы признаны состоявшимися в 32 из 71 округа	I тур – 60,85%; II тур – 54,51%	Из восьми победивших на выборах партий в тройку лидеров вошли: Коммунистическая партия Украины – 121 мандат; Народный Рух Украины – 46 мандатов; Избирательный блок «За правду, за народ, за Украину» – 34 мандата
31 марта 2002 г.	225 депутатов выбираются по партийным спискам, еще 225 – по одномандатным округам	В выборах приняли участие 34 партии	Явка составила около 72 %	Из победивших на выборах партий в тройку лидеров вошли: «Наша Украина» – 112 мандатов; «За единую Украину» – 101 мандат; Коммунистическая партия Украины – 65 мандатов
26 марта 2006 г.	Депутаты избирались по партийным спискам с 3%-ным барьером	В выборах принимало участие 45 партий и блоков	67,55 %	Из пяти партий, преодолевших 3%-ный барьер, в тройку лидеров вошли: «Партия регионов» – 186 мандатов; Блок Юлии Тимошенко – 129 мандатов; «Наша Украина—Народная самооборона» – 81 мандат

Дата выборов	Условия для проведения выборов	Ход избирательной кампании	Явка избирателей в день голосования	Итоги выборов
30 сентября 2007 г.	Досрочные выборы. Партии должны преодолеть 3%-ный барьер	По партийным спискам принимали участие 21 партия и 1 избирательный блок	57, 53%	Из пяти партий, преодолевших 3%-ный барьер, в тройку лидеров вошли: «Партия регионов» – 175 мандатов; Блок Юлии Тимошенко – 156 мандатов; «Наша Украина—Народная самооборона» – 72 мандата
28 октября 2012 г.	225 депутатов выбираются по избирательным спискам политических партий, еще 225 – по мажоритарной системе в одномандатных округах	ЦИК зарегистрировала списки кандидатов от 22 партий	56,76 %	Из шести победивших на выборах партий в тройку лидеров вошли: «Партия регионов» – 186 мандатов; Объединенная оппозиция – 102 мандата; партия «Удар» – 40 мандатов
26 октября 2014 г.	Досрочные выборы. 225 депутатов выбираются по избирательным спискам политических партий, еще 225 – по мажоритарной системе в одномандатных округах	В выборах принимало участие 29 партий и блоков. По мажоритарным округам выбирали вместо 225-ти только 198 депутатов	52,42 %	Из шести победивших на выборах партий в тройку лидеров вошли: «Блок Петра Порошенко» – 132 мандата; «Народный фронт» – 82 мандата; Объединение «Самопомощь» – 33 мандата

Библиография

Источники

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Copenhagen, 1990. Адрес в сети Интернет: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>

Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ. Moscow, 1991. Р. 7. Адрес в сети Интернет: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310?download=true>

Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – ст. 727.

Закон СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49.

Заявление для прессы и ответы на вопросы на совместной с Президентом США Джорджем Бушем пресс-конференции. 24 февраля 2005 г., 23:57, Словакия, Братислава. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22840>

Представительство ЕС в России объявляет конкурс по программе «Европейский Инструмент содействия демократии и правам человека» (ЕИДПЧ) (24/12/2013): http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2013/20131224_ru.htm

Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economic Intelligence Unit. EIU, 2010.

Freedom House. 2009. *New Report: Democracy Suffers Dark Year in Former Communist States*. Press Release. Available at: Available at <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=1018>.

Freedom House. Nations in Transit.: 2011. Russia. 2011.

Freedom House. Nations in Transit.: 2013. Russia. 2013.

Lavrov Sergei. ‘Reform will enhance the OSCE’s relevance’, *Financial Times*, November 29, 2004, p. 19.

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). 2005. *A Decade of Monitoring Elections: The People and the Practice*. Warsaw, Poland: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Thematic Programme NSA-LA: Overview. 2011. EU: European Commission, https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/thematic-programme-non-state-actors-and-local-authorities-development_en

Литература

- Андрющенко Е. Г., Дмитриев А. В., Тощенко Ж. Т. Опросы и выборы 1995 года (опыт социологического анализа) // Социологические исследования. 1996. № 6. С. 3–18.
- Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: международное наблюдение. СПб. : ИВЭСЭП, 2015.
- Вельцель, Кристиан и Рональд Ингелхарт. Как развитие ведет к демократии. Россия в глобальной политике. Том 7. 2009. № 3, Май-Июнь. С.8–22.
- Волков В. Монополия на насилие и скрытая фрагментация российского государства (исследовательская гипотеза). Полис. Политические исследования. 1998. № 5. С. 39–48.
- Гавра Д. П., Соколов Н. В. Исследование политических ориентаций. Социологические исследования. 1999. №1. С. 66–77.
- Гельман В. Демократия избыточная или недостаточная? (И вновь о природе политической системы современной России). Pro et Contra, Т.3. 1998. № 4. С. 166–172.
- Гельман В. Я. Постсоветские политические трансформации (Наброски к теории). ПОЛИС. Политические исследования. 2001. № 1. С. 15–29.
- Гомар, Тома Логика российской внешней политики. Россия в глобальном мире. 2015. № 3.
- Гордон Л. А. Плискевич Н. П. Развилки и ловушки переходного времени. Полис. Политические исследования. 1994. № 5. С. 19–27.
- Дилигенский г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий. Под ред. Холодковского К. Г. Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: Феникс, 2001. С. 27–44.
- Карцов А. С. Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств). С-Пб : МПА СНГ, 2014.
- Мельвиль, А. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты. М. : МОНФ, 1999.
- Мельвиль, А. Ю. (ред.). Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М. : МГИМО-Университет, 2007.
- Поляков Л. В. Закат плебисцитарной демократии? Полис, 2014. № 2. С. 179–184.

Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики. М.: Республика, 1996.

Островский А. В. Манифест 17 октября 1905 г. Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л., 1980.

Руткевич М. Н. Президентские выборы-2000: социологический анализ // Социологические исследования. 2000. № 10. С. 37–42.

Ткаченко С. Л. Четыре внешнеполитических урока постсоветской России и будущее отношений России и НАТО. Под ред. Ю. Г. Акимова. Россия и НАТО: к новой динамике отношений. С-Пб : Издательство С-Петербургского университета, 2006. С. 74–82.

Ткаченко С.Л. 2008. Международный мониторинг выборов в Российской Федерации. Вестник Межпарламентской ассамблеи. № 1. С. 215–221.

Ткаченко С. Л. Работа международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. История. Право. Политика. 2012. № 1. С. 85–87.

Федоров В. (ред.). От плебисцита к выборам. Как и почему россияне голосовали на выборах 2011–2012 гг. М.: Практис, 2013.

Хорос В. Г. (ред.) Авторитаризм и демократия в развивающихся странах. М.: Наука, 1996.

Шумпетер Й. Капитализм, социализм, демократия. М.: Экономика, 1995.

Abramovitz, Alan I. 1988. 'An Improved Model for Predicting Presidential Election Outcomes'. *PS: Political Science and Politics*, Vol. 21, pp. 843–47.

Acemoglu, Daron, and James Robinson 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

Allison, Graham T., and Robert P. Beschel. 1992. Can the United States Promote Democracy? *Political Science Quarterly*. Vol. 107, pp. 81–98.

Alt, James E., and David Dreyer Lassen. 2006. Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science*. Vol. 50, No. 3, pp. 530–50.

- Anderson, John. 1999. *Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy*. New York: Routledge.
- Baland, Jean-Marie, and James Robinson. 2007. 'How Does Vote Buying Shape the Economy?' In: Fredrik Schaffer, ed. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Barkawi, T. and Mark Laffey. 2006. 'The Postcolonial Moment in Security Studies,' *Review of International Studies*. Vol. 32, pp. 329–352.
- Batyuk, Vladimir. 1999. 'The End of the Cold War: A Russian Views', *History Today*, Vol. 49, No. 4.
- Birch, S. 2011. Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective. *Europe-Asia Studies*. Vol. 63, No. 4, pp. 703–25.
- Bird, Graham. 2007. The IMF: A Bird's Eye View of its Role and Operations. *Journal of Economic Survey*. Vol. 21, No. 4, pp. 683–745
- Bjornlund, E. C. 2004. Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press/ Baltimore & London, John Hopkins University Press.
- Boas, Vanessa, 2015. Re-Electing a Dictator? Electoral Logics in Central Asia. Institut fur Europaische Politik: IEP Policy Paper on Eastern Europe and Central Asia. No. 7, published 8 June 2015.
- Boehmer, Charles, Erik Gartzke, and Timothy Nordstrom. 2004. Do International Organizations Promote Pease? *World Politics*. Vol. 57, No. 1, pp. 1–38.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Bosin, Yury V. 2012. Supporting Democracy in the Former Soviet Union: Why the Impact of US Assistance Has Been Below Expectations? *International Studies Quarterly*, Vol. 56, p. 405–412.
- Brader, T., and J. Tucker. 2009. What's Left Behind When the Party's Over: Survey Experiments on the Effects of Partisan Cues in Putin's Russia. *Politics and Policy*. Vol. 37, No. 4, pp. 843–68.
- Brady, H. E. & Kaplan C.S. 1994. Eastern Europe and the Former Soviet Union. In: Butler, D & A. Ranney (eds.). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Basingstoke: Macmillan, pp. 174–217.
- Brooks, Stephen G, and William C. Wohlforth. 2008. *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brown, A. 1999. Russia and Democratization. *Problems of Post-Communism*. Vol. 46, No. 5, pp. 3–13.

- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller (eds.) 1996. *Debating the Democratic Peace*. London: MIT Press.
- Brownlee, Jason. 2009. Portents of pluralism: How hybrid regimes affect democratic transitions. *American Journal of Political Science*. Vol. 53, pp. 515–32.
- Buchanan A., Keohane R. 2006. The Legitimacy of Global Governance Institutions // *Ethics & International Affairs*. Vol. 20. No. 4. P. 405–437.
- Bunce, Valerie. 1999. The Political Economy of Postsocialism. *Slavic Review*. Vol. 58, No. 4, pp. 756–93.
- Bunce, Valerie. 2003. 'Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience. *World Politics*. Vol. 55, January, pp. 167–92
- Carothers, Thomas. 1997. The Observers Observed. *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 3, pp. 17–31.
- Carothers, Thomas. 2002. 'The End of the Transition Paradigm' *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 1, pp. 5–21.
- Carson, G.B. Jr. 1956. *Electoral Practices in the USSR*. London: Atlantic Press.
- Chiozza, G. 2009. *Anti-Americanism and the American World Order*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cohen, Stephen F. 2013. How Obama can avert another Cold War. *The Washington Post*, 14 February 2013.
- Colton, Timothy, and Henry Hale. 2009. 'The Putin Vote: Presidential Electorates in a Hybrid Regime'. *Slavic Review*, Vol. 68, No. 3, pp. 473–503.
- Colton, Timothy, and Michael McFaul. 2003. *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000*. Washington, D.C.: Brookings.
- Cook, Linda. 2007. *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Cooley, Alexander, and James Ron. 2002. The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*. Vol. 27, No. 1, pp. 5–39.
- Cottarelli C. 2005. Efficiency and Legitimacy: Trade-Offs in IMF Governance. IMF Working Paper No. 05/107. — International Monetary Fund, 01.06. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18250.0>
- Cox, M., G. Ikenberry, and T. Inoguchi (eds.). 2000. *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*. Oxford: Oxford University Press.

- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dannreuther, Roland. 2004. *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighborhood Strategy*. London: Routledge.
- Darden, K. A. 2001. Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma. *East European Constitutional Review*. Vol. 10, No. 2/3, pp. 67–71.
- Diamond, L. 1992. Economic Development and Democracy Reconsidered. In: Marks, G., and L. Diamond (eds.). *Reexamined Democracy*. Essays in Honour of S. M. Lipset/ London: Sage Publ.
- Diamond, Larry Jay. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 21–35.
- Donno, Daniela. 2010. Who is punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, Vol. 64, Fall.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, N. Y.: Harper and Row.
- Doyle, Daniel. 1986. Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*. Vol. 80, No. 4, pp. 1151–1169.
- Drazen, Allan. 2001. The Political Business Cycle after 25 Years. *NBER Macroeconomic Annual 2000*.
- Drezner, D. W. 2003. The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*. Vol. 57, No. 3, pp. 643–59.
- Elklin, Jorgen, and Palle Svensson. 1997. What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*. Vol. 8, No. 3, pp. 32–46.
- Fairbanks, Charles H. 2004. Georgia's Rose Revolution. *Journal of Democracy*. Vol. 15, No. 2, pp. 110–24.
- Fawn, Rick. 2006. Battle over the box: international election observation missions, political competition and retrenchment in the post-Soviet space. *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, p. 1133–1153.
- Ferguson, N. 2008. The Problem of Conjecture. In: Leffer, M., and J. Legro (eds.) *To Lead the World: American Strategy After the Bush Doctrine*. New York: Oxford University Press, pp. 226–49.
- Finkel, Steven, Anibal Perez-Linan, and Mitchell A. Seligson. 2007. The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990–2003. *World Politics*, Vol. 59, No. 3, pp. 404–440.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*. Vol. 52, No. 4, pp. 887–917.

Fish, M. Steven. 'The Dynamics of Democratic Erosion' in: Richard D. Anderson, jr., M. Steven Fish, E. Hanson, and Philip G. Roeder, eds. *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Friedgut, T. H. 1979. *Political Participation in the USSR*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Frye, Timothy. 2010. *Building States and Markets after Communism: The Perils of Polarized Democracy*. New York, N. Y.: Cambridge University Press.

Frye, Timothy, Ora John Reuter and David Szakonyi. 2014. Political Machines at Work: Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace. *World Politics*, Vol. 66, No. 2, pp. 195–228.

Fukuyama, Francis. 1989. The End of History? *The National Interest*. Vol. 16, Summer.

Gianone, Diego. 2010. 'Political and Ideological Aspects in the Measurement of democracy: The Freedom House Case' *Democratization*, Vol. 17, No. 1, pp. 68–97.

Gershenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Goehring, Jeannette, ed. 2008. *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia*. New York: Freedom House.

Güneş Murat Tezcür, Taghi Azadarmaki, Mehri Bahar, and Hooshang Nayebi. 2012. Support for Democracy in Iran. *Political Research Quarterly*. Vol. 65, No. 2, pp. 235–247.

Hafner-Burton, Emilie M. 2005. Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, Vol. 59, N. 3, pp. 593–629.

Hale, H. E. 1999. Machine Politics and Institutionalized Electorates: A Comparative Analysis of Six Duma Elections in Bashkortostan. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 15, No. 4, pp. 70–110.

Hale, Henry. 2003. 'Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy.' *Post-Soviet Affairs*. Vol. 19, No. 2, pp. 226–61.

Hale, Henry E. 2005. Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*, Vol. 58, October, p. 133–65.

- Hale, Henry. 2006. *Why not Parties in Russia?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hale, Henry E. 2010. 'Eurasian Politics as Hybrid Regimes: the Case of Putin's Russia,' in *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 1, No. 1.
- Hale, Henry E. 2014. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Hathaway, Oona A. 2003. The Cost of Commitment. *Stanford Law Review*. Vol. 55, No. 5, pp. 1821–62.
- Hemmer, C., and P. Katzenstein. 2002. Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origin of Multilateralism. *International Organization*. Vol. 56, No. 3, pp. 575–607.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. 3rd edition. Edwood, CA: Stanford University Press. 352 p.
- Herron E. S. 2009. *Elections and Democracy after Communism?* Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Hyde, Susan D. 2007. The Observer Effect in International Politics: Evidence from a Natural Experiment. *World Politics*. Vol. 60, No. 1, pp. 37–63.
- Hyde, Susan D., and Angela O'Mahony. International Scrutiny and Pre-Electoral Fiscal Manipulation in Developing Countries. *The Journal of Politics*. Vol. 72, No. 3, pp. 690–704.
- Ikenberry, John. 2006. *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*. London: Policy.
- Jensen, Nathan M. 2003. Democratic Governance and multinational corporations: Political regimes and inflows of foreign direct investment. *International Organization*. Vol. 57, No. 3, pp. 587–616.
- Junne G. C. A. 2001. International organizations in a period of globalization: New (problems of legitimacy // Coicaud J-M., Heiskanen V. (eds.). The Legitimacy of International Organizations. Tokyo: United Nations University Press. P. 191–192.
- Kalandadze, Katya, and Mitchell A. Orenstein. 2009. 'Electoral Protests and Democratization: Beyond the Color Revolutions. *Comparative Political Studies*. Vol. 42, No. 11, pp. 1403–25.
- Katzenstein P. J. 1984. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J., and Robert O. Keohane (eds.) 2007. *Anti-Americanisms in World Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Kelley, Judith. 2008. Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring. *International Organization*. Vol. 62, No. 2, pp. 221–55.
- Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Kendall-Taylor, Andrea. 2012. Purchasing Power: Oil, Elections and Regime Durability in Azerbaijan and Kazakhstan. *Europe-Asia Studies*. Vol. 64, No. 4, p. 737–60.
- Keohane R.O. 2001. Governance in a Partially Globalized World // American Political Science Association. — Vol. 1. — P. 1–13.
- Keohane R.O. 2013. Global Governance and Legitimacy // Review of International Political Economy. — Vol. 18. — No. 1. — P. 99–109.
- Kristol, William and Robert Kagan, 2000. 'National Interest and Global Responsibility,' in: *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. Robert Kagan and William Kristol (eds.). San Francisco: Encounter Books.
- Kupchan, Charles A. 2012. *No One's World: The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press.
- Kuzio, Taras. 2008. 'Ambiguous Anniversary,' Business Ukraine, November, pp. 12–16.
- Landau, Jacob M. 2010. Recent Studies on Post-Soviet Central Asia. *Middle East Studies*. Vol. 46, No. 5, pp. 771–777.
- Lankina, Tomila, and Lullit Getachew. 2006. A Geographic Incremental Theory of Democratization: Territory, Aid, and democracy in Postcommunist Regions. *World Politics*, Vol. 58, No. 4, pp. 536–82.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 51–65.
- Lipset, S.M. 1959. Economic Development and Democracy. *American Political Science Review*. Vo. 53, No. 1, pp. 69–105
- Luong, Pauline Jones, and Erika Weinthal. 2002. New Friends, New Fears in Central Asia. *Foreign Affairs*, March/April. P. 61–70.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Mansfield, Edward G., and Jon C. Pevehouse. 2006. Democratization and International Organizations. *International Organization*. Vol. 60, No. 1, pp. 137–167.

- Marinov, N. 2005. Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*. Vol. 49, No. 3, pp. 564–76.
- McFaul, M. 2002. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. *World Politics*, Vol. 54, No. 2, pp. 212–44.
- Mead, Walter Russell. 2002. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. London: Routledge.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Politics*. New York: W. W. Norton.
- Melville, Andrei et al. 2010. *Political Atlas of the Modern World*. Singapore: Wiley–Blackwell.
- Mitchell, Lincoln. 2004. Georgia's Rose Revolution. *Current History*. Vol. 103 No. 675, pp. 342–48.
- Mitchell, Lincoln. 2012. *The Color Revolutions*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.
- Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Moravcsik, Andrew. 2000. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*. Vol. 54, No. 2, pp. 217–52.
- Newbrander, David R. 2012. Liberal Peace: A Dyad of Democracy and Economic Interdependence, Grounded in Agent Desires. *The Monitor*, Fall. P. 34–35.
- Nooruddin, Irfan, and Joel W. Simmons. 2006. The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending. *International Organization*. Vol. 60, No. 4, pp. 1001–33.
- Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Olson, Mansur. 1993. 'Dictatorship, Democracy, and Development' in: *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, p. 576–576.
- Oates, S. 1998. Party Platforms: Towards Definition of the Russian Politic Spectrum. In: Lowenhardt J. L. (ed.). *Party Politics in Post-Communist Russia*. London: Frank Cass, pp. 76–98.
- (*The*) *Outsiders: Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and the New Europe*. 2002. Grant holder Stephen White. Отчет опубликован по адресу: <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/L213252007/read>
- Pevehouse, Jon. 2002 a. Democracy from the Outside in? International Organizations and Democratization. *International Organizations*, Vol. 56, N. 3, pp. 515–49.

- Pevehouse Jon. 2002b. With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N.3, pp. 611–26.
- Pravda, Alex. 1978. Elections in Communist Party States. In: Hermet, G., Rose R. & Rouqie, A. (eds.). *Elections without Choice*. London: Macmillan, pp. 169–95.
- Rapoport, Davis C., and Leonard Weinberg (eds.) 2001. *The Democratic Experience and Political Violence*. New York: Routledge.
- Reinalda B., Verbeek B. 2004. The Issue of Decision Making within international organizations // *Decision Making Within International Organizations*. London; New York: Routledge.
- Robertson, D. A. 1976. *Theory of Party Competition*. Winchester: Wiley.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press
- Russett, Bruce M., and John R. Oneal. 2001. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*. New York: Norton.
- Rustow, D. 1970. Transition to Democracy: Towards a Dynamic Model. *Comparative Politics*. Vol. 2, No. 3, pp. 337–363.
- Sakwa, R. 2005. The 2003–2004 Russian Elections and the Prospects for Democracy. *Europe-Asia Studies*. Vol. 57, No. 3, pp. 369–98.
- Sakwa Richard. 2011. *The Crisis of Russia's Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems: A framework for analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Schaffer, Fredrik, ed. 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas. 1998. What is Democratic Consolidation? *Journal of Democracy* Vol. 9, No. 2, pp. 91–107.
- Schedler, Andreas. 2002a. The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 2, pp. 36–50.
- Schedler, Andreas. 2002b. The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*. Vol. 23, No. 1, pp. 103–22.
- Schultz, K. A. 2005. The Politics of Risking Peace: Do Hawks or Doves Deliver the Olive Branch? *International Organization*. Vol. 59, No. 1, pp. 1–38.

- Scott, James M., and Carie A. Steele. 2005. Assisting Democrats or Resisting Dictators? The Nature and Impact of Democracy Support by the United States National Endowment for Democracy, 1990–1999. *Democratization*, Vol. 12, No. 4, pp. 439–60.
- Shleifer, Andrei, Daniel Treisman. *A Normal Country*. NBER Working Paper # 10057, October 2003. <http://www.nber.org/papers/w10057>
- Shleifer, Andrei, Daniel Treisman. 2014. Normal Countries. The East 25 Years after Communism. Foreign Affairs, November/December: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-10-20/normal-countries>
- Simmons, Beth. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Sinikukka, Saara. 2009. 'European democracy promotion in Russia before and after the 'colour' revolutions', *Democratization*. Vol. 16, No. 4, pp. 732–755.
- Smith, Tony. 1994. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Soroka, S., and C. Wlezien. 2010. *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and Its Discontents*, New York: Norton, 2002.
- Tezcur, Gûneş Murat, and Taghi Azadarmaki. 2008. Religiosity and the Islamic rule in Iran. *Journal for the Scientific Study of Religion*. Vol. 47, pp. 211–24.
- Tkachenko Stanislav. 2013. BRICS and Foreign Policy of Russian Federation. In: Anton Giulio De'Robertis & Stanislav Tkachenko. *La Russia e i BRICS*. Roma: Istituto di Studi Politici «S. Pio V», pp. 107–126.
- Treisman, Daniel, and Vladimir Gimpelson. 2001. Political Business Cycles and Russian Elections, or the Manipulations of 'Chudar'. *British Journal of Political Science*. Vol. 31, No. 2, pp. 225–46.
- Treisman, Daniel. 2011. *The Return: Russia's Journey from Gorbachev to Medvedev*. New York: Simon and Schuster.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Tsygankov, Andrei P. 2009. *Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy*. London: Palgrave.

- Tsygankov Andrei P., and David Parker. 2015. The Securitization of Democracy: Freedom House Rating of Russia. *European Security*, Vol. 24, No. 1, pp. 77–100.
- Unikaite, I. 2008. Lithuania: Political Finance Regulations as a Tool of Political Manipulation. In: Roper, S. D. & Ikstens, J. (eds.) *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Aldershot: Ashgate, pp. 29–44.
- Urban, M. 1994. December 1993 as a Replication of Late-Soviet Electoral Practices, *Post-Soviet Affairs*. Vol. 10, No. 2, pp. 127–58
- Walt, S. 1987. *The Origin of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wendt Alexander. 1995. Constructing International Politics. *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer, p. 71–81.
- Westad, O. A. 2005. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New York: Cambridge University Press.
- Woods N. 2001. Making the IMF and the World Bank More Accountable // *International Affairs*. Vol. 77. No. 1.
- Woods N. 2003. Good Governance in International Organizations // Sinclair T. J. (ed.). *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. London, New York.
- Young, Richard. 2002. *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*. London: Oxford University Press.

С.Л. Ткаченко

**МОНИТОРИНГ
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ:
НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ
И РЕФЕРЕНДУМАМИ**

Формат А5, бумага офсетная. Тираж: 400 экз.

Отпечатано с оригинал макета в ООО “Оборудование для выставок”
199178, Санкт-Петербург, 5-я линия В.О., дом № 68, корпус 2, лит “В”