

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА¹**

Гришин Николай Владимирович, доктор политических наук

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: nvgrishin@mail.ru

В статье впервые сформулирована проблема управления институтом выборов на наднациональном уровне. Проанализирована роль в обеспечении выборов таких международных межправительственных организаций, как ООН, ОБСЕ, Организация американских государств, Африканский союз. Дана оценка деятельности Венецианской комиссии Совета Европы по развитию электоральных институтов. Выделены основные функции, проблемы и перспективы участия международных организаций в управлении выборами. Эпизодический характер международного содействия выборам, преобладавший в XX в., на современном этапе сменяется долгосрочным и систематическим подходом. Расширяется перечень вопросов избирательного процесса, которые стали входить в сферу внимания международных субъектов. Пионерами в развитии новаторских международных институтов регулирования в сфере избирательного процесса являются не глобальные, а континентальные международные организации. Целесообразна переориентация деятельности международных организаций путем преодоления их нацеленности только на бывшие социалистические и развивающиеся страны. Равное внимание ко всем странам и переход к политике универсальных стандартов способны раскрыть потенциал международного регулирования в сфере избирательного процесса.

Ключевые слова: выборы, электоральный менеджмент, государственная электоральная политика, международные организации, содействие выборам

INTERNATIONAL LEVEL OF ELECTORAL GOVERNANCE

Grishin Nikolai V., Sc.D. (Political)

Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: nvgrishin@mail.ru

The paper formulated the problem of the governing the institution of elections at the supranational level. The paper observes the role of international intergovernmental organizations such as the UN, the OSCE, the Organization of American States, the African Union in electoral governance. The paper evaluates the activities of the Venice Commission of the Council of Europe on the development of electoral institutions. The basic functions, problems and prospects of participation of international organizations in the management of elections are analyzed. The episodic nature of international electoral assistance that prevailed in the XX century is replaced by a long-term and systematic approach at the present stage. The list of issues of the electoral process in the sphere of attention of international actors are been expanded. The continental international organizations are the pioneers in the development of innovative international regulatory institutions in the electoral process. It is advisable to reorientate of international organizations by overcoming their focus only on the former socialist and developing countries. Equal attention to all countries and the transition to a policy of universal standards can unlock the potential of the international regulation of the electoral process.

Keywords: elections, electoral management, electoral governance, international organizations, election assistance

В современной системе государственного управления все большее значение приобретает уровень международного, наднационального регулирования. Эта тенденция характерна и в отношении публичного управления электоральными институтами.

Современное научное направление, ориентированное на изучение государственной политики и управления в сфере избирательного процесса (государственной электоральной политики) пока проявляет мало внимания к вопросам регулирования избирательного процесса на международном уровне. Наиболее изученным является такой аспект, как международные стандарты выборов. Гораздо меньшее количество работ посвящено частным эмпирическим исследованиям деятельности отдельных международных структур в сфере обеспечения выборов. Но сам феномен управления выборами на наднациональном уровне никогда не изучался. Данная статья является первой попыткой рассмотрения системы управления в сфере избирательного процесса на международном уровне.

В регулировании избирательного процесса роль международных межправительственных организаций изначально имеет ограничения. Суверенитет государств не позволяет международным структурам далеко заходить в вопросах организации внутривнутриполитической жизни.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-03-00153. «Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления».

Важным обстоятельством является также пестрое многообразие института выборов в разных странах, возникающие отсюда сложности в принятии каких-либо общепринятых требований к проведению выборов.

Роль международных организаций в регулировании избирательных процессов государств меняется, присутствует явная тенденция к расширению их функций.

Можно выделить следующие функции, которые осуществляют международные организации в регулировании избирательных процессов:

- 1) закрепление в международных документах стандартов, принципов и ценностей организации и проведения выборов;
- 2) осуществление международного наблюдения за выборами;
- 3) участие в разработке электоральных нормативно-правовых актов;
- 4) помощь в проведении выборов;
- 5) помощь в техническом и институциональном обеспечении выборов.

ООН. Крупнейшая международная организация – Организация объединенных наций – играет возрастающую роль в содействии проведению выборов во многих странах мира.

До конца XX в. внимание ООН к вопросам проведения выборов ограничивалось принятием соответствующих международных нормативно-правовых актов. При этом большая часть закрепленных в них норм имела декларативный характер и не предусматривала механизмов их практического обеспечения. Случаи прямого участия ООН в содействии проведению выборов были, скорее, исключением (например, наблюдение за выборами в Корее в 1950-х гг.).

Среди обязательных международных документов ООН, регулирующих вопросы выборов, фундаментальное значение имеет Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В ней закреплены принципы обязательных, периодических и свободных выборов, всеобщего и равного избирательного права и тайного голосования.

В 1966 г. Генеральная ассамблея ООН приняла Международный пакт о гражданских и политических правах. СССР ратифицировал пакт в 1973 г., в настоящее время общее число присоединившихся к нему государств – 168. Этот документ не расширил и не конкретизировал вопросы проведения выборов по сравнению с Всеобщей декларацией 1948 г., но его особое значение заключается в обязательном характере для подписавших его государств.

Роль ООН в содействии проведению выборов активизируется с начала 1990-х гг. В период с 1991 по 2014 гг. Генеральная ассамблея ООН приняла 15 резолюций по вопросам избирательного процесса. Это были различные редакции 2 основных документов – «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» (первая редакция в 1991 г.) и «Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов» (первая редакция в 1995 г.). Резолюция Генеральной ассамблеи «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» оговаривает, что не должно существовать единой и обязательной для всех стран избирательной системы и каждая страна сохраняет суверенитет в решении этих вопросов. Помощь в содействии развития избирательных систем и проведении может осуществляться со стороны ООН только по официальной просьбе руководства страны.

В 1991 г. впервые в истории ООН были созданы постоянные организационные структуры, ответственные за работу в сфере избирательного процесса. Было принято решение об учреждении специальной должности – старшего должностного лица, задача которого – помогать Генеральному секретарю ООН и координировать деятельность организации по содействию выборам.

В 1992 г. был создан Департамент по политическим делам ООН, в его составе – Отдел содействия выборам (Electoral Assistance Division). В настоящее время в этом направлении в ООН работает постоянный штат профессионалов.

Основные функции Отдела содействия выборам ООН:

- 1) обеспечение согласованности в обработке соответствующих запросов государств-членов;
- 2) обеспечение рассмотрения заявлений об оказании помощи в организации выборов;
- 3) накопление опыта в разработке институциональной памяти;
- 4) создание и ведение реестра международных экспертов, которые могут оказывать техническую помощь в проведении выборов;
- 5) поддержание контактов с региональными и другими межправительственными организациями в целях обеспечения надлежащих механизмов взаимодействия.

В период с 1989 по 2003 гг. ООН получила около 290 обращений от стран-членов Организации с просьбами о содействии развитию демократии и избирательных систем, и ответила более чем на 200 из них. Ежегодно ООН осуществляет работу по содействию выборам в 40–50 странах. Общее число стран, в которых проводилась такая работа, с начала 1991 г. –

более 100. Работа включала в себя помощь в разработке электоральных законопроектов, обучение специалистов для работы на выборах и т.д.

Считается, что группы экспертов ООН сыграли наиболее заметную роль в развитии избирательных органов и институтов в ЮАР, Восточном Тиморе, Мозамбике, Камбодже и т.д. Группа экспертов ООН принимала активное участие в проведении электоральной реформы и организации избирательных комиссий в Восточном Тиморе в 2001–2002 гг.

ООН предоставляет помощь отдельным странам в проведении выборов либо при наличии официального решения Совета Безопасности или Генеральной ассамблеи ООН о предоставлении мандата на обеспечение помощи в проведении выборов, либо при наличии запроса об оказании помощи от соответствующего национального органа.

Работа групп ООН может быть как краткосрочной, направленной на помощь в проведении конкретных выборов, так и долгосрочной, преследующей целью развитие институтов и потенциала страны для организации избирательного процесса.

В 2005 г. ООН были приняты Декларация принципов международного наблюдения за выборами и Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами [18], которые ознаменовали, что оценка демократичности выборов может быть дана только на принципе долгосрочного и комплексного наблюдения. Принятие этой декларации ознаменовало расширение роли и функций международных наблюдателей. При этом ООН взяла на себя обязательство содействовать развитию системы долгосрочного наблюдения за выборами.

Одно из важнейших последствий принятия декларации 2005 г. – изменение содержания наблюдения за выборами, в частности, отказ от использовавшейся долгие годы формулировки «свободные и справедливые выборы». Отныне роль наблюдателей заключается не в оценке состоявшихся выборов с использованием туманного критерия «свободных и справедливых выборов», а в полном и объективном оценивании выборов, с целью фиксации всех недостатков и особенностей с целью дальнейшей оптимизации.

Существующий с XIX в. Межпарламентский союз на сессии в Париже в 1994 г. принял «Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов», в целом подтвердившую обязательность базовых принципов демократических выборов. Официальные представители Российской Федерации также проголосовали в поддержку этого документа. В том же году Генеральная ассамблея ООН приняла резолюцию № 49/190 «Укрепление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и достоверных выборов и содействии демократизации» [19], в которой данная декларация была «принята к сведению».

ООН играет специфическую роль в международном регулировании избирательного процесса. Вынужденная согласовывать интересы всего мирового сообщества, она не может пойти на создание смелых экспериментов по внедрению международных механизмов развития института выборов. Тем не менее, принимаемые ООН решения создают основу и оправдывают создание таких механизмов на более низком уровне. Наиболее интересные и передовые формы международного регулирования и демократизации избирательного процесса создаются на уровне региональных межправительственных организаций в Европе, Африке, Латинской Америке.

Венецианская комиссия Совета Европы. Одним из наиболее активных международных субъектов, участвующих в регулировании электоральных процессов, является т.н. **Венецианская комиссия**. Официальное наименование – Европейская комиссия за демократию через право (European Commission for Democracy through Law), статус – консультативный орган по конституционному праву при Совете Европы. Комиссия была создана в 1990 г. Постоянный офис комиссии находится в Страсбурге, пленарные сессии проводятся четыре раза в год в Венеции. В работе комиссии принимают участие 60 стран, в том числе 13, не входящих в Европейский союз. Российская Федерация не участвует в деятельности этой организации.

В состав комиссии входят представители государств-участников, по профессиональному составу – профессора университетов по публичному и международному праву, судьи верховных и конституционных судов, депутаты.

Миссия Венецианской комиссии заключается в предоставлении юридических консультаций государствам-участникам, в частности, оказание помощи государствам, желающим привести свои правовые и институциональные структуры в соответствие с европейскими стандартами и международным демократическим опытом. Комиссия ориентирована на укрепление и развитие общего конституционного наследия и, прежде всего, ориентирована на транзитивные страны.

Вопросы выборов и референдумов – одна из трех сфер внимания Венецианской комиссии.

Можно выделить следующие виды работы Венецианской комиссии в этом направлении:

1) подготовка рекомендательных документов по вопросам организации и проведения выборов и референдумов;

2) подготовка заключений на избирательное законодательство отдельных стран (как правило, совместно с ОБСЕ);

3) проведение воркшопов для центральных избирательных органов и судов отдельных стран;

4) миссии по содействию для избирательных органов;

5) разработка рекомендаций по избирательному законодательству для отдельных стран;

6) ведение базы данных избирательного законодательства «Vota».

Деятельность комиссии по вопросам проведения выборов и референдумов связана со специальным Советом по демократическим выборам. В состав этого Совета входят также представители Парламентской ассамблеи Совета Европы и Конгресса местных и региональных властей Европы. Совет по демократическим выборам отвечает за анализ проектов заключений и проектов Венецианской комиссии до их представления на пленарной сессии.

За все время существования Венецианской комиссии было:

1) подготовлено более 500 заключений по 50 странам;

2) проведено 80 исследований;

3) проведено около 250 семинаров и конференций совместно с судами и университетами;

4) состоялось обучение около 3000 государственных служащих;

5) начиная с 2002 г. Европейский суд по правам человека обращался к мнению Венецианской комиссии более чем в 50 делах.

В деятельности Венецианской комиссии ключевое значение имеет концепт «европейское электоральное наследие», который подчеркивает ценность демократических достижений при проведении честных, свободных и справедливых выборов.

Венецианская комиссия Совета Европы принимала участие в разработке проектов избирательного законодательства для Албании в 1997, 2000 и 2003 гг. В 1997 г. по просьбе Боснии и Герцеговины подготовила проект избирательного закона для этой страны.

Другие страны, с которыми регулярно и наиболее плотно работает Венецианская комиссия: Армения, Азербайджан, Грузия, Украина, Швейцария, Хорватия, Румыния, Молдова, Македония. В проведении практической работы по содействию выборам Венецианская комиссия обычно сотрудничает с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В 2002 г. Венецианская комиссия по поручению Парламентской ассамблеи Совета Европы подготовила «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» [13] с целью систематизации и стандартизации важнейших европейских принципов и ценностей при проведении выборов. Данный документ стал прогрессивным шагом в развитии наднационального регулирования избирательного процесса. В отличие от предыдущих международных документов, «Венецианский избирательный кодекс» 2002 г. включал не только декларативные принципы, но и закреплял некоторые конкретные механизмы, обеспечивающие демократические выборы. Например, определено максимальное количество подписей, которые должен собрать кандидат для регистрации (не более 1 % от числа избирателей); военнослужащие должны голосовать на обычных избирательных участках, расположенных поблизости от воинских частей, образование избирательных участков для военнослужащих допускается только в исключительных случаях, и т.д. Относительно периодических выборов указано, что парламентские выборы должны проводиться не реже одного раза в 4–5 лет, президентские – в 7 лет.

В 2005 г. Венецианская комиссия провела исследование правового регулирования референдумов в странах Европы, а в 2007 г. был принят «Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов» [12]. Этот документ, также как и аналогичный Свод по выборам 2002 г, хотя и имеет рекомендательный характер, определяет конкретные механизмы проведения демократических референдумов.

В 2005 г. Венецианская комиссия подготовила «Заявление о толковании стабильности избирательного законодательства». Этот документ рекомендует, что важнейшие черты избирательной системы (например, способ замещения выборной должности, границы избирательных округов и т.д.) не должны изменяться в течение года, предшествующему проведению соответствующих выборов.

Венецианской комиссией были изданы отдельные документы, посвященные защите избирательных прав отдельных социальных групп – национальных меньшинств, женщин, лиц с ограниченными возможностями.

В своей работе Венецианская комиссия органично совмещает разработку документов рекомендательного характера с проведением серьезных экспертных исследований, которые имеют научную ценность. Как правило, подготовка каждого документа рекомендательного характера сопровождается проведением и изданием соответствующих исследований.

Среди крупнейших исследований управления выборами, проведенных под эгидой Венецианской комиссии, – «Избирательное законодательство и национальные меньшинства» 2000 г.,

«Европейское электоральное наследие» 2002 г., «Доклад об избирательном законодательстве и электоральном администрировании» 2006 г. [16], «Доклад об определении даты выборов» [11], «Императивный мандат и подобные практики» 2009 г. [14], «Доклад о мерах по улучшению демократического характера выборов в государствах-членах Совета Европы» 2012 г. [17] и др.

В 2004 г. Венецианская комиссия опубликовала доклад «Дистанционное и электронное голосование» [15], еще до того, как эта практика была впервые применена в Эстонии.

ОБСЕ. Ведущую роль в содействии и наблюдении за выборами в Европе играют структуры Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

В 1990 г. в Копенгагене прошло совещание СБСЕ (в то время – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе), посвященное вопросам демократических выборов в европейских странах. Принятый Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ сыграл значительную роль в активизации роли СБСЕ по вопросам организации избирательного процесса. В этом документе было, в частности, провозглашено, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности» относятся «свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей» [8]. Европейские государства признали обязательное значение «периодических и подлинных выборов».

Документ закрепил не только общие ценностные ориентиры относительно демократических выборов, но и более конкретные их признаки: конкурентность («свободную состязательность кандидатов»), периодичность выборов, всеобщее и равное избирательное право, тайное голосование. Впервые в официальном европейском документе было указано, что вопросы, касающиеся политических прав человека, основных свобод и демократии, носят международный характер, а обязательства в этой области не относятся к числу исключительно внутренних дел государств-членов ОБСЕ. Важное значение этого документа заключается в провозглашении обязательства стран-членов ОБСЕ приглашать наблюдателей из других стран для повышения авторитетности избирательного процесса.

В дополнительных документах в Парижской хартии для новой Европы 1990 г. было включено положение о создании Бюро по свободным выборам СБСЕ.

Были закреплены следующие функции Бюро по свободным выборам СБСЕ:

1) собирать информацию, в том числе информацию, предоставляемую компетентными органами государств-участников, о времени проведения, процедуре и официальных результатах запланированных национальных выборов в государствах-участниках, а также сообщения групп наблюдателей за выборами и предоставлять их по соответствующей просьбе правительствам, парламентам и заинтересованным частным организациям;

2) оказывать содействие контактам между правительствами, парламентами или частными организациями, желающими принять участие в наблюдении за выборами, и компетентными органами государств, в которых должны состояться выборы;

3) организовывать по просьбе государств-участников семинары или другие встречи, касающиеся процедуры выборов и демократических институтов, и служить местом их проведения.

В 1991 г. в рамках конференции по человеческому измерению ОБСЕ было проведено совещание в Москве. Документ московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1991 г.) сыграл определенную роль в дальнейшем развитии активности европейских структур в регулировании избирательного процесса в странах «новой демократии». В частности, было принято решение о расширении полномочий Бюро по свободным выборам ОБСЕ.

В 1992 г. функции Бюро по свободным выборам были расширены, и оно получило современное наименование – *Бюро по демократическим институтам и правам человека* ОБСЕ (БДИПЧ). Офис организации находится в Варшаве. Основная задача – содействие развитию демократических выборов в странах-участницах ОБСЕ.

Основной целью организованного ОБСЕ наблюдения за выборами является оценка их соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

В ходе встречи на высшем уровне в Будапеште в декабре 1994 г. все члены ОБСЕ единогласно решили, что БДИПЧ должно «играть более активную роль в наблюдении за выборами до, во время и после выборов». БДИПЧ было поручено разработать Руководство для наблюдателей за выборами. Руководство было разработано в 1996 г. Методика Бюро по демократическим институтам и правам человека основана на принципе долгосрочного наблюдения за выборами. В соответствии с этим принципом, предлагается не ограничиваться рассмотрением

событий только в день голосования, но осуществлять более широкий и продолжительный контроль над организацией и проведением выборов.

В Хартии европейской безопасности 1999 г. была дана высокая оценка деятельности европейской практики наблюдения за выборами. В частности, страны-участницы ОБСЕ подтвердили обязательство приглашать на свои выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Европейские страны согласились незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.

Значительную роль в дальнейшем развитии европейских международных институтов наблюдения за выборами сыграла встреча совета министров ОБСЕ в Брюсселе в 2006 г. Было подтверждено, что страны-участницы обязуются и далее развивать деятельность ОБСЕ, связанную с электоральным процессом. В частности, было решено, что Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ должно расширять практику наблюдения за выборами, обеспечить их максимальный географический охват, диверсифицировать участие краткосрочных, долгосрочных и «основных» групп наблюдателей.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, в отличие от иных европейских структур, проводит наиболее глубокий анализ выборов в странах новой демократии, с привлечением наибольшего количества экспертов и в течение длительного периода. Например, на президентских выборах в Азербайджане в 2013 г. эксперты Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ проводили наблюдение на 1151 из 5273 избирательных участков. Группа экспертов по долгосрочному наблюдению прибыла в страну и начала работу по наблюдению за несколько недель до начала голосования. Никакая другая международная организация не обеспечивает наблюдение за выборами на таком уровне.

С момента своего образования Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ провело мониторинг более чем полутора сотен выборов. При этом в перечне стран, в которых проводится наблюдение за выборами, существует очевидный географический перекося – в основном, это страны, располагающиеся к востоку от бывшего «железного занавеса». С одной стороны, это оправдано, поскольку эти страны «новой демократии» в наибольшей степени нуждаются в контроле при создании демократических избирательных систем. С другой стороны, это обстоятельство рассматривается некоторыми силами в бывших социалистических странах как проявление предвзятости, недоверия и даже средство политического давления со стороны Европы.

Зачастую, выборы в бывших социалистических странах получают от Бюро ОБСЕ низкую и критическую оценку и отличаются от оценок, которые дают выборам иные европейские структуры. Неоднократно это приводило к спорам и к протесту со стороны руководства тех государств, выборы в которых были признаны недостаточно свободными и демократическими.

В 2006 г. действия Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ были подвергнуты критике со стороны руководства Беларуси, в 2012 г. – Российской Федерации, в 2013 г. – Азербайджана.

В Российской Федерации с начала 2010-х гг. идет организованная информационная критика действий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Выдвигаются, в частности, аргументы, что европейские эксперты пытаются применить к национальным выборам непонятные критерии, не учитывают «национальной специфики». Возникла тема «электорального суверенитета» – права каждой страны на собственные представления об организации избирательного процесса, о недопустимости применения неких универсальных критериев и стандартов демократических выборов.

Помимо Бюро по демократическим институтам и правам человека, в современном наблюдении за выборами в Европе заметную роль играет другая структура ОБСЕ, также созданная в начале 1990-х гг., – Парламентская ассамблея ОБСЕ. В 1997 г. между Парламентской ассамблеей и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ было подписано Соглашение о сотрудничестве.

Парламентская ассамблея ОБСЕ стремилась занять лидирующее положение в процессе наблюдения за выборами в Европе и в 2009 г. выступила с т.н. Вильнюсской декларацией. В этом документе было предложено, чтобы Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ заняло подчиненное положение по отношению к Парламентской ассамблее ОБСЕ.

В отличие от Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Парламентская ассамблея ОБСЕ опирается на принцип краткосрочных наблюдений за выборами и никогда не формирует многочисленные группы наблюдателей. Как правило, оценки выборов, которые дает Парламентская ассамблея ОБСЕ, являются гораздо менее критическими в отношении стран «новой демократии» (Беларуси, Азербайджана, России и т.д.), чем оценки Бюро

по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. В связи с этим многие из бывших социалистических стран предпочитают приглашать к наблюдению за выборами именно эту организацию.

Активизация роли международных организаций (ООН, ОБСЕ) в начале 1990-х гг. объясняется крушением социалистического лагеря. До этого момента международные организации должны были учитывать специфические условия политической жизни, фактически – отсутствие конкурентных демократических выборов в СССР и других социалистических странах, влиятельных участников этих организаций. Таким образом, до эпохи Перестройки свободные демократические выборы не могли рассматриваться в качестве глобальных ценностей.

Идеологическая составляющая ярко выражена в Парижской хартии для новой Европы 1990 г. СБСЕ, которая провозгласила торжество демократических ценностей и свободы в международном масштабе.

На современном этапе институт международного наблюдения в Европе переживает сложный период развития. Многие бывшие социалистические страны оказывают давление на европейские структуры, возражая против негативных оценок с их стороны.

Организация американских государств. Организация американских государств (ОАГ), в современном виде существующая с 1948 г., включает страны Южной и Северной Америки, является старейшей в мире региональной межправительственной организацией. Считается, что среди всех региональных межправительственных организаций ОАГ имеет самый продолжительный опыт содействия и наблюдения за выборами.

На уровне руководящих органов ОАГ постоянно действует Департамент сотрудничества и наблюдения за выборами, координирующий всю работу этой региональной организации в сфере избирательного процесса.

Начиная с 1962 г. органы ОАГ провели наблюдение более чем на 200 выборах в 30 странах. Принятие Декларации принципов международного наблюдения за выборами ООН в 2005 г. оказало большое влияние на систему наблюдения за выборами в Америке, как в направлении активизации этой работы, так и в направлении развития приоритета долгосрочного наблюдения.

Организация американских государств лидирует среди всех межправительственных организаций мира по внедрению систем менеджмента качества в избирательном процессе. Начиная с 2007 г. ОАГ проводит сотрудничество с избирательными органами государств-участников по реализации системы менеджмента качества и последующей сертификации в соответствии с международными стандартами. Были реализованы крупные долгосрочные проекты оценки качества работы избирательных органов Перу, Панамы, Коста-Рики, Доминиканской республики, Эквадора.

В 2014 г. по инициативе и в результате усилий Организации американских государств международной организацией по стандартизации ISO был опубликован первый в истории официальный Международный электоральный стандарт TS 17582: 2014. Стандарт определяет конкретные требования к восьми процессам, которые имеют основополагающее значение для любых выборов: регистрация избирателей; регистрация политических организаций и кандидатов; «электоральная логистика»; процедуры голосования; подсчет голосов и объявление результатов; электоральное образование; надзор за финансированием избирательной кампании; разрешение избирательных споров. Стандарт создает основу для системы менеджмента качества института выборов, которая, по замыслу инициаторов, должна обеспечить более надежные и прозрачные условия избирательного процесса. Стандарт также предусматривает систему сертификации, в соответствии с которой избирательные органы могут быть оценены на основе четких ожиданий и объективных критериев оценки их работы.

Департамент сотрудничества и наблюдения за выборами ОАГ имеет такое направление деятельности, как содействие странам-участницам в развитии электронных технологий в избирательном процессе. Соответствующие программы были реализованы в Уругвае, Коста-Рике, Гондурасе, Мексике, Доминиканской республике, Перу.

Другое направление деятельности – развитие системы регистрации избирателей. Проекты по этому направлению реализованы в 8 латиноамериканских странах.

Организация американских государств организует проведение систематических и масштабных исследований систем управления выборами.

В период с 2007 по 2012 гг. под эгидой Департамента сотрудничества и наблюдения за выборами ОАГ было разработано 17 проектов с рекомендациями по оптимизации института выборов.

Деятельность Организации американских государств в области содействия выборам четко дифференцирована по двум группам государств. Страны Латинской Америки являются адресатами всех программ и проектов содействия выборам, в то время как США и Канада и-

рают основную роль в подготовке и реализации этих проектов. Аналогично построена и работа по наблюдению за выборами – миссии наблюдения действуют только в латиноамериканских странах, выборы в США и Канаде не являются объектом деятельности миссий наблюдения за выборами ОАГ.

Африканский союз. В Африке формирование континентальной системы содействия и наблюдения за выборами также начинается в конце XX в.

Континентальная международная организация – Организация африканского единства – впервые осуществила миссию наблюдения за выборами в 1989 г. в Намибии. С этого времени Организация африканского единства и ее преемник – созданный в 2002 г. Африканский союз – провели наблюдение на 250 выборах в 54 африканских странах.

В 2002 г. Африканский союз принял Декларацию о принципах проведения демократических выборов [10].

В 2006 г. в составе руководящих органов этой организации был создан Отдел демократии и содействия выборам. Для финансового обеспечения этой деятельности был создан также Фонд содействия выборам.

В последние годы на африканском континенте создаются передовые механизмы международного участия в организации и проведении выборов. В 2007 г. Африканский союз принял Хартию по вопросам демократии, выборов и управления [9], которая имеет обязательный характер и заметно развивает институты международного регулирования выборов. В частности, сформулированы нормы о проведении выборов независимыми избирательными органами (упоминания об этом не было в Декларации 2002 г.). Впервые в мировой практике устанавливается обязательность международного наблюдения за выборами. Страны, подписавшие Хартию, должны приглашать на выборы наблюдателей от Комиссии Африканского союза, регулируются широкие права и гарантии для международных наблюдателей. Признается важность долгосрочного международного наблюдения в предвыборный период. Хартия вступила в силу в 2012 г.

В 2008 г. впервые состоялся беспрецедентный случай – Комиссия Африканского союза провела наблюдение за выборами в Кении без приглашения.

В 2012 г. Отдел демократии и содействия выборам Африканского союза представил дорожную карту, в соответствии с которой практика краткосрочного наблюдения за выборами должна быть заменена парадигмой долгосрочного наблюдений. В частности, период наблюдения должен охватывать и этап разрешения избирательных споров.

Миссии наблюдения за выборами в Африке имеют очень высокий статус – как правило, такая миссия возглавляется бывшим президентом одной из африканских стран и в нее входит действующий руководитель центральной избирательной комиссии из другой страны. Повышенное внимание уделяется подготовке и тренингам участников миссий, в число которых входят работники избирательных комиссий, активисты некоммерческих организаций.

В отличие от европейских и американских организаций, Африканский союз придерживается принципа проводить наблюдение на выборах *во всех странах*, не проводя различий между группами наиболее и наименее демократических государств.

Наблюдение за выборами является важнейшим направлением работы Африканского союза в сфере избирательного процесса, но происходит развитие и иных направлений. Отдел демократии и содействия выборам Африканского союза проводит обучение для сотрудников избирательных органов, организует воркшопы по аудиту в тех странах, где в последний период было проведено несколько выборов, предоставляет техническую помощь в проведении выборов.

Выводы и перспективы. На современном этапе можно сформулировать некоторые выводы относительно накопленного опыта участия международных межправительственных организаций в обеспечении свободных и справедливых выборов.

За прошедшие четверть века активной практики международного содействия выборам существенно изменилось содержание этой работы. Ее эпизодический характер, преобладавший на раннем этапе, в первое десятилетие 2000-х гг. сменяется долгосрочным и систематическим подходом. Расширяется перечень вопросов избирательного процесса, которые стали входить в сферу внимания международных субъектов. В XXI в. отдельные международные организации существенно расширяют само понятие «содействия выборам» и начинают реализацию на практике принципа международной ответственности за обеспечение честных и справедливых выборов.

Международные организации в отдельных случаях сыграли решающую роль в обеспечении и проведении выборов в некоторых странах, в частности, в постконфликтный период, в Боснии и Герцеговине и Косово.

В начале XXI в. сложилось своеобразное распределение ролей между международными организациями в регулировании избирательного процесса.

Организация объединенных наций не является лидером в развитии международного действия выборов, но ее значение состоит в ценностном обосновании этой работы.

Конкретные механизмы международного регулирования избирательного процесса формируются на уровне региональных межправительственных организаций. Наиболее инновационной является деятельность организаций Европы, Африканского союза, Организации американских государств.

Изначально работа большинства международных организаций была ориентирована на особое внимание к странам, в которых отсутствовал опыт устойчивой демократии и которые объективно нуждались в соответствующем содействии. Но продолжительная (на протяжении нескольких десятилетий) опека развитых демократических стран над вопросами внутренней политики стран «молодой демократии» не может не вызывать сомнений. Существует явный дисбаланс в работе международных организаций, контролирующей выборы. Основное внимание приковано именно к бывшим социалистическим и развивающимся странам, контроль над избирательным процессом в странах устойчивой демократии при этом осуществляется в гораздо меньшей степени. Подобная практика может показаться несправедливой и предвзятой. Отдельные политики трактуют ее как унижающую для страны и нарушающую ее суверенитет.

Слабой стороной является также практика «двойных стандартов» – различные требования к организации выборов в западных демократиях и странах новой демократии. Примером является позиция европейских организаций, которые рекомендуют для бывших социалистических стран проведение выборов независимыми избирательными комиссиями, а для развитых демократических стран такое требование признают необязательным.

Международное регулирование избирательного процесса играет, несомненно, прогрессивную роль в развитии института выборов и их демократизации. Эта практика является значительным современным достижением. Сохранить и развить эту практику может ее реформирование. Современная система международного контроля и содействия выборам, сложившаяся в начале 1990-х гг., была предусмотрена только на период транзита и не может быть долгосрочной. Целесообразна переориентация деятельности международных организаций. Укрепление их авторитета и расширение диапазона работы может произойти вследствие преодоления их нацеленности только на бывшие социалистические и развивающиеся страны. Равное внимание ко всем странам, переход к политике универсальных стандартов, укрепит легитимность международных организаций и снимет обвинения в предвзятости.

Список литературы

1. Гришин Н. В. Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления / Н. В. Гришин // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2014. – № 3. – С. 71–82.
2. Гришин Н. В. Избирательная система как институт артикуляции политических интересов общества / Н. В. Гришин // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2013. – № 2. – С. 42–48.
3. Карабущенко П. Л. Теневая и публичная сферы деятельности современных политических элит / П. Л. Карабущенко // Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований ; под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. – Краснодар, 2011. – С. 260–268.
4. Любарев А. Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов / А. Е. Любарев // Московский журнал международного права. – 2009. – № 3 (75). – С. 5–25.
5. Мармилова Е. П. Соответствие избирательного законодательства РФ международным стандартам о выборах / Е. П. Мармилова // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2008. – № 3. – С. 65–69.
6. Морозова О. С. Территориальные основы организации выборов: мировая практика / О. С. Морозова // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 4. – С. 663.
7. Морозова О. С. Электоральное таргетирование в избирательном процессе / О. С. Морозова // Российский научный журнал. – 2012. – № 6. – С. 48–53.
8. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
9. African Charter on Democracy, Elections and Governance, African Union, 2007.
10. African Union Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa, 2002.
11. Choosing the date of an election, Venice Commission, 2007.
12. Code of good practice for referendums, Venice Commission, 2007.
13. Code of Good Practice in Electoral Matters. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session. Venice Commission, 2002.
14. Imperative mandate and similar practices, Venice Commission, 2009.
15. Remote voting and electronic voting, Venice Commission, 2012.
16. Report on electoral law and electoral administration in Europe, Venice Commission, 2006.
17. Report on measures to improve the democratic nature of elections in Council of Europe member states, Venice Commission, 2012.

18. The Declaration of Principles for International Election Observation, The Code of Conduct for International Election Observers. – NY : UN, 2005.

19. UN General Assembly resolution 49/190, 23 December 1994 «Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization».

References

1. Grishin N. V. Izbiratel'naja sistema kak institut artikuljatsii politicheskikh interesov obshhestva [The electoral system as an articulation institution]. *Kaspijskij region: politika, jekonomika, kul'tura*. 2013, no. 2, pp. 42–48.

2. Grishin N. V. Gosudarstvennaja jelektoral'naja politika: predmetnaja oblast' novogo nauchnogo napravlenija [State Electoral Policy: Subject Domain of New Scientific Field]. *Kaspijskij region: politika, jekonomika, kul'tura*. 2014, no. 3, pp. 71–82.

3. Karabushhenko P. L. Tenevaja i publichnaja sfery dejatel'nosti sovremennykh politicheskikh elit [Latent and Public Aspects in the Activities of Contemporary Political Elites]. *Jekstraordinarnost', sluchajnost' i protest v politike: tematicheskoe i metodologicheskoe pole sravnitel'nyh issledovanij*; ed. by. L. V. Smorgunov, E. V. Morozova. Krasnodar, 2011, pp. 260–268.

4. Ljubarev A. E. Problemy sistematizatsii mezhdunarodnykh izbiratel'nykh standartov [Problems of the systematization of international election standards]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava*. 2009, № 3 (75), pp. 5–25.

5. Marmilova E. P. Sootvetstvie izbiratel'nogo zakonodatel'stva RF mezhdunarodnym standartam o vyborah [Compliance with the electoral legislation of the Russian Federation to international standards on elections]. *Vestnik Zabajkalskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2008, no. 3, pp. 65–69.

6. Morozova O. S. Territorial'nye osnovy organizatsii vyborov: mirovaja praktika [The territorial basis for the organization of elections: the international practice]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovanija*. 2014, no. 4, p. 663.

7. Morozova O. S. Jelektoral'noe targetirovanie v izbiratel'nom processe [Electoral Targeting in Electoral Process]. *Rossijskij nauchnyj zhurnal*. 2012, no. 6, pp. 48–53.

8. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*.

9. *African Charter on Democracy, Elections and Governance, African Union, 2007*.

10. *African Union Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa, 2002*.

11. *Choosing the date of an election, Venice Commission, 2007*.

12. *Code of good practice for referendums, Venice Commission, 2007*.

13. *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session. Venice Commission, 2002.

14. *Imperative mandate and similar practices, Venice Commission, 2009*.

15. *Remote voting and electronic voting, Venice Commission, 2012*.

16. *Report on electoral law and electoral administration in Europe, Venice Commission, 2006*.

17. *Report on measures to improve the democratic nature of elections in Council of Europe member states, Venice Commission, 2012*.

18. *The Declaration of Principles for International Election Observation, The Code of Conduct for International Election Observers*. NY: UN, 2005.

19. UN General Assembly resolution 49/190, 23 December 1994 «Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization».

ВОЙНЫ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ КАК НОВАЯ МЯГКАЯ СИЛА

Новоселов Сергей Вениаминович, кандидат исторических наук, доцент

Астраханский государственный университет

414000, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а

E-mail: seveno@rambler.ru

В статье говорится, что все чаще в политическом лексиконе используется слово «война». Разнообразие войн поражает. Появились вооружения, которые никак не связаны с традиционными видами оружия и могут использоваться скрытно, в том числе без обнаружения реальной стороны, стоящей за применением этого вооружения. Если раньше можно было четко разделить друг от друга политическое принуждение и вооруженные столкновения, обычную войну и террористические операции, финансово-экономические диверсии и партизанскую герилью, то сегодня все смешалось в некое единое, подчас неразделимое целое. И все же, несмотря на различную терминологию, практически все специалисты едины в том, что уже сейчас вооруженным силам и всему обществу приходится сталкиваться с совершенно новыми угрозами и вызовами, которые не могут быть отражены привычными формами и методами. Террористические атаки против зданий Пентагона в Вашингтоне и Мирового торгового центра в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. явились устрашающими примерами того, как принципы новой войны претворяются в жизнь. Граница между понятиями войны и мира исчезает, равно как различие между военными и гражданскими может исчезнуть в будущем. В последнее время для решения межгосударственных проблем, существующих в современном мире, в дополнение к традиционным дипломатическим акциям и боевым действиям все