



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



МИМРД МПА СНГ

ТЕХНОЛОГИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И МОНИТОРИНГА ВЫБОРОВ

**к 15-летию создания Международного института
мониторинга развития демократии, парламентаризма
и соблюдения избирательных прав граждан
государств — участников МПА СНГ**

Сборник материалов
международной научно-практической конференции
Санкт-Петербург, 13–14 мая 2021 года

Санкт-Петербург
2021

УДК 324
ББК 66
Т38

Т38 **Технологии избирательного процесса и мониторинга выборов** : сборник материалов международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 13–14 мая 2021 года) / под общей редакцией Д. А. Кобицкого, И. И. Мушкета. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 244 с.

ISBN 978-5-86857-033-9

В 2021 году исполнилось 15 лет с момента создания Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан — вспомогательного консультативного органа Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Этому событию была посвящена международная научно-практическая конференция, прошедшая в Санкт-Петербурге 13 и 14 мая 2021 года и собравшая парламентариев, руководителей органов администрирования выборов из государств Содружества, руководителей и представителей международных организаций, ученых, общественных деятелей и экспертов в области избирательного процесса и мониторинга выборов.

Сборник содержит тексты выступлений на конференции, а также другие материалы.

УДК 324
ББК 66

ISBN 978-5-86857-033-9

© Секретариат Совета
МПА СНГ, 2021

<i>Л. М. Ермошина,</i> Председатель Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов	24
<i>Б. М. Имашев,</i> Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан	26
<i>Э. А. Памфилова,</i> Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	28
<i>Б. Т. Худоёрзода,</i> Председатель Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан	29

МОНИТОРИНГ ВЫБОРОВ

<i>Н. В. Гришин</i> Международное наблюдение за выборами и проблема обеспечения национального суверенитета	32
<i>В. А. Гуминский</i> Деятельность Миссии наблюдателей от СНГ в условиях развития технологий электоральных процессов в странах Содружества	36
<i>А. М. Джафаров</i> Филиалы МИМРД МПА СНГ: опыт создания и перспективы развития (на примере Бакинского филиала)	42
<i>Г. Б. Карасин</i> Деятельность института международных наблюдателей в новых условиях	46
<i>Г. А. Меньшикова, Ю. Г. Дунаева, Н. А. Пруэль</i> Манипулирование на выборах обязательно? — доводы «за» и «против».	51

ГРИШИН Н.В.
СПбГУ

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ И ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО СУВЕРЕНИТЕТА¹

Международное наблюдение за выборами стало одним из институтов, появление которых привело к значительному изменению теории и практики суверенитета. Американский эксперт Р. Пастор не ошибся, когда сказал, что первая масштабная миссия международного наблюдения за выборами в суверенном государстве – это был «переход Рубикона» в вопросе суверенитета: до этого момента правительства всех стран рассматривали выборы как внутреннее дело; «пригласив наблюдателей, никарагуанцы преодолели общепринятые определения суверенитета» [10, р. 231]. Приглашение со стороны государств международных наблюдателей расценивается некоторыми экспертами как «добровольное согласие отказаться от части своего суверенитета в пользу принадлежности к международным институтам и организациям, на которых возложена миссия по наблюдению за выборами» [13, р. 48].

За 30 лет своей истории международное наблюдение за выборами постоянно расширяет пределы своего воздействия на политическую жизнь суверенных стран [3], вызывая дискуссию о необходимости поиска новых форм обеспечения суверенитета.

Не прибегая к типологии измерений суверенитета С. Краснера, отметим, что применительно к институту международного наблюдения может идти речь о следующих измерениях суверенитета: государственном суверенитете (в частности, его «вестфальском понимании»), национальном суверенитете, народном суверенитете и внутреннем суверенитете.

Относительно проблемы государственного суверенитета можно согласиться с оценкой финского ученого Л. Лааксо, которая отметила, что международное наблюдение «бросает вызов вестфальскому понятию государственного суверенитета» [9, р. 439]. На самом деле, практика международного наблюдения за выборами со стороны ведущих организаций (включая ООН, ЕС, ОБСЕ, ОАГ, Африканский Союз и т.д.) несовместима с принципами государственного суверенитета. Одним из таких принципов является невмешательство во внутренние дела. Декларативное признание этого принципа не может перевесить следующие фактические функции

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484

международного наблюдения: оценивание выборов на соответствие международным стандартам, противодействие нарушениям на выборах, подготовка итоговых рекомендаций. Относительно последней функции следует отметить, что ОАГ, ЕС, БДИПЧ ОБСЕ и Конгресс местных и региональных властей Совета Европы проводят специальные мероприятия, направленные на имплементацию рекомендаций, полученных от наблюдателей. Само понятие государственного суверенитета почти исчезло из международных документов в сфере наблюдения за выборами: если термин еще иногда встречается, то его идея явно утрачена. Например, в резолюции ГА ООН «Усиление роли ООН в содействии проведению периодических и подлинных выборов и переходу к демократии» суверенитет государств упоминается один раз в контексте наличия у них права просить международное сообщество об оказании помощи; фактически в этом эпизоде под суверенитетом государств понимается наличие у них субъектности. На этом фоне попытка говорить с международными организациями о государственном суверенитете при проведении наблюдения за выборами [1; 4] является разговором на разных языках.

Если концепт государственного суверенитета просто игнорируется ведущими международными наблюдательскими организациями, то более интересная трансформация происходит с концептом национального суверенитета. Это понятие активно используется в международных документах, причем чаще всего в смысле, который американские исследователи С. Баркин и Б. Кронин определяют как «противоположность» идее государственного суверенитета [5, p. 108].

Концепт национального суверенитета, хотя и радикально отличается от концепта государственного суверенитета по источнику легитимации, не обязательно имеет демократическое содержание. В частности, существует восходящий к философии Гегеля подход, который рассматривает нацию как сообщество, которое имеет право управлять собой как отдельной политической единицей. Данный подход рассматривает правительства в неразрывной связи с волей народа. Такое толкование национального суверенитета отражено в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза (1994 год), Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами МПА СНГ (в редакции 2011 г.). Угасание этого подхода в практике ООН можно увидеть на примере эволюции текста резолюции ГА ООН «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов», которая регулярно (сначала – ежегодно, потом – раз в два года) принималась с 1989 г. Уже в 2001 г. резолюция стала чисто символической: из нее были исключены конкретные ориентиры, например,

пункт, призывавший «уважать право других (народов) на свободное определение своего политического статуса», слова о том, что «все народы имеют право свободно и без вмешательства извне определять свой политический статус» и т.д., а после 2007 г. эту резолюцию вообще перестали принимать.

Для нас особый интерес представляет распространение иного, возобладавшего в настоящее время «демократического подхода» к использованию концепта национального суверенитета, то есть «суверенитета народа».

Один из аспектов этого подхода заключается в том, что признание суверенитета не всегда предполагает признание правительства. Например, в Кодексе этического и профессионального наблюдения за выборами, опубликованном Международным институтом демократии и содействия выборам (International IDEA), говорится, что «наблюдатели должны проявлять должное уважение к суверенитету принимающей страны, который следует понимать как отдельный от конкретного правительства этой страны» [7, р. 13].

Другой аспект данного подхода заключается в том, что суверенитет рассматривается в контексте приоритета прав человека и, в частности, избирательных прав, которые в 2003 году Комиссия ООН по правам человека признала имеющими «универсальную силу» [14; 2]. Еще в 1992 году Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали заявил, что «суверенитет государств должен рассматриваться в соответствии с суверенитетом прав человека» [11, р. 192].

В рамках толкования концепта «суверенитета народа» ведущими международными наблюдательскими организациями, участие международного сообщества в регулировании избирательного процесса и воздействие на государственные органы рассматриваются как содействие, а не нарушение суверенитета. Эту позицию ярко выразил индийский политолог В. Чанд: «истинный суверенитет принадлежит народу», а не государству, и в той мере, в какой международные наблюдатели за выборами стремятся расширить возможности «народа», их деятельность согласуется с принципом суверенитета [6, р. 549]. Концепт суверенитета народа является оптимальной теоретической базой для дальнейшего усиления роли международного фактора в политической жизни.

Для задачи обеспечения суверенитета в условиях глобализации наиболее перспективным представляется такое его измерение, как «внутренний суверенитет». Данный теоретический концепт еще не сформирован в достаточной степени, при этом парадоксально, что наиболее интересный задел по этой теме создан опять-таки в западной науке. О «дефиците внутреннего

суверенитета» пишет английский ученый Д. Хэлд, который отмечает, что внутренняя политика стран попадает в зависимость от субъектов, которые «не избираются на выборах в этой стране» [8, р. 294]. Другой британский исследователь О. Тэнсли обращает внимание, что такая ситуация создает проблему и для демократии: если «решения и результаты определяются внешними субъектами, каналы представительства и подотчетности, необходимые для демократии, выходят из строя» [12, р. 1526]. Постоянно возрастающая роль международных организаций вызывает опасения у многих специалистов, которые, вне зависимости от идеологических ориентаций, говорят об угрозе дестабилизации и необходимости соблюдения баланса в современной системе глобального управления.

Список литературы:

1. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
2. Гришин Н.В. Развитие международных избирательных стандартов: что дальше?// Политическая наука. 2019. № 1. С. 33–47.
3. Гришин Н.В., Линдерс А.М.Р. Децентрализация системы управления выборами //Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2020. № 3. С. 99-115.
4. Манойло А.В., Авдеева Н.В., Лавринов Б.Б. Внешнее вмешательство в выборы как угроза безопасности Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 3. С. 53–91.
5. Barkin J.S., Cronin B. The state and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations. International Organization, 1994, 48(01), pp. 107-130.
6. Chand V.K. Democratisation from the outside in: NGO and international efforts to promote open elections. Third World Quarterly, 1997, 18(3), pp. 543–562.
7. Code of Conduct for Ethical and Professional Observation of Elections. Stockholm, International IDEA, 1997.
8. Held D. Models of Democracy. Polity Press, 2006.
9. Laakso L. The politics of international election observation: the case of Zimbabwe in 2000. The Journal of Modern African Studies, 2002, 40(3), pp. 437-464.
10. Pastor R. Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua. Boulder: Westview Press, 2002.
11. Santa-Cruz A. Redefining Sovereignty, Consolidating a Network: Monitoring the 1990 Nicaraguan Elections. Revista de Ciencia Política, 2004, 24 (1), pp. 189-208.

12. Tansley O. Does democracy need sovereignty? *Review of International Studies*, 2010, 37(4), pp. 1515–1536.
13. Tapoko G. Election observation and the question of state sovereignty in Africa. *Journal of African Elections*, 2017, 16 (1), pp. 46-71.
14. UN Commission on Human Rights Resolution 2003/36: Interdependence between democracy and human rights, 2003.

International Election Observation and Ensuring Sovereignty
Grishin Nikolai

Abstract

The paper examines the theoretical issues of ensuring sovereignty during the contemporary development of international election observation. The features of the policy of international organizations towards the concept of state sovereignty are revealed. The paper concludes that the concept of the sovereignty of the people is an optimal theoretical basis not for limiting, but for enhancing the participation of international organizations in electoral process. The perspectives of the concept of internal sovereignty to ensure a balance in the system of electoral governance are considered.