

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ОТ «СПОРНЫХ ВЫБОРОВ» К ГЛОБАЛЬНОЙ ЭРОЗИИ ДЕМОКРАТИИ: ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЛИЯНИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ¹

Евстифеев Роман Владимирович, доктор политических наук
Владимирский филиал РАНХГС при Президенте РФ
Российская Федерация, 600017, г. Владимир, ул. Горького, 59А
E-mail: roman_66@list.ru

В статье рассматривается феномен «спорных выборов» в широком контексте эрозии демократических процедур в глобальном масштабе. Отмечается, что наблюдаемый в мире рост количества «спорных выборов», является серьезным индикатором потери доверия к демократии в целом. Причем сегодня это касается не только стран с так называемыми гибридными или полуавторитарными режимами, но и стран с многолетними демократическими традициями. Это приводит к росту недоверия к демократическим процедурам и к эрозии демократии. Данная проблема рассматривается с точки зрения изучения международного уровня управления политическими выборами. В рамках этого нового направления политической науки изучаются международные стандарты выборов и возможности международного сообщества, государственных и негосударственных акторов влиять на проведение выборов, снижать риски политической нестабильности и обеспечивать демократическую смену политических элит. Анализ научной литературы показывает, что международный уровень наблюдения и управления выборами переживает кризис, связанный, во-первых, с неоднозначным влиянием ведущих западных стран на процессы демократизации в мире и, во-вторых, с тем, что электоральная помощь международных организаций и, прежде всего, ООН, не вносит серьезных изменений в уже существующие тенденции демократизации. Более того, иногда может использоваться полуавторитарными режимами для собственной легитимации в условиях продолжающихся электоральных манипуляций и фальсификаций.

Ключевые слова: «спорные» выборы, эрозия демократии, электоральная помощь, международный контроль над выборами, суверенитет

FROM "CONTENTIOUS ELECTIONS" TO GLOBAL EROSION OF DEMOCRACY: LIMITATIONS OF INTERNATIONAL INFLUENCE ON POLITICAL ELECTIONS

Evstifeev Roman V., Sc. D. (Policy)
Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
59A Gorkogo St, Vladimir, 600017, Russian Federation
E-mail: roman_66@list.ru

The article examines the phenomenon of "contentious elections" in the broad context of the erosion of democratic procedures on a global scale. It is noted that the increase in the number of "contentious elections" observed in the world is a serious indicator of the loss of confidence in democracy as a whole. And today this applies not only to countries with so-called hybrid or semi-authoritarian regimes, but also to countries with long-standing democratic traditions. This leads to increased distrust of democratic procedures and the erosion of democracy. This problem is considered in the article from the point of view of studying the international level of political elections management. Within the framework of this new direction of political science, the author considers international election standards and the possibilities of the international community, state and non-state actors to influence the conduct of elections, reduce the risks of political instability and ensure a democratic change of political elites. Analysis of scientific literature shows that the international level of election observation and management is going through a crisis associated, firstly, with the ambiguous influence of the leading Western countries on the democratization processes in the world, and, secondly, with the fact that the electoral assistance of international organizations and, before all, the UN does not make serious changes to the already existing tendencies of democratization and, moreover, sometimes it can be used by semi-authoritarian regimes for their own legitimation in the context of ongoing electoral manipulations and falsifications.

Keywords: contentious election, erosion of democracy, electoral assistance, international control over elections, sovereignty

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484 по теме «Международный уровень управления в сфере избирательного процесса». (The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of the scientific project No. 19-011-00484 on the topic "International level of management in the field of the electoral process".)

Отмечаемое наблюдателями увеличение количества национальных выборов, которые вызывают конфликты и протесты, вплоть до применения насилия, привело к росту внимания исследователей к этим процессам. В основе так называемых «спорных» или «конфликтных» выборов лежат сомнения и даже отрицание легитимности выборов, что приводит к применению правительством недемократических инструментов, включая угрозы и насилие [16, с. 127], т. е. внутри страны возникают предпосылки политической нестабильности [2, с. 111].

По мнению ряда исследователей, конфликтные выборы свойственны прежде всего для нестабильных государств с неустойчивой экономикой и с низким уровнем дохода жителей [4, с. 34]. Другие исследования показывают, что «спорные выборы» более характерны для стран с гибридными режимами, чем для стран так называемой «старой демократии» или для стран с авторитарными политическими режимами [13, с. 112]. Более того, считается, что как раз авторитарным режимам удаётся лучше справляться с неопределённостями, вызываемыми политическими выборами.

Однако, как показывают последние события и исследования, феномен «спорных выборов» в полной мере присущ и странам, в которых сильны демократические традиции и процедуры, включая США и страны Евросоюза. Конечно, между странами остаются существенные различия в выборных процессах и их значимости для политической системы. Вместе с тем, ряд исследователей подчёркивают, что феномен «спорных выборов» приводит к ситуациям, когда под сомнение попадают не только итоги выборов, но и сами демократические процедуры и демократия в целом [5, с. 134].

В связи с этим в последнее время особенно актуальной стала проблема изучения и развития международного уровня управления политическими выборами как наднациональной инстанции, позволяющей избежать ошибок и рисков, связанных с проведением выборов. В рамках этого нового направления политической науки изучаются международные стандарты выборов и возможности международного сообщества, государственных и негосударственных акторов влиять на проведение выборов, снижать риски политической нестабильности и обеспечивать демократическую смену политических элит.

Одним из важных исследовательских вопросов становится вопрос о том, ведёт ли рост количества «спорных выборов» в мире к разрушению демократических процедур и снижению доверия к ним? И, если это действительно так, то есть ли у международного сообщества возможности и механизмы влияния на «спорные выборы» и на их результаты? Причём последний вопрос приобретает уже не частный характер, значимый только для выборов в недемократических странах, а вполне глобальный характер, касающийся всех стран и судьбы демократии в целом.

Дело в том, что уверенность в честности процесса и результатов выборов крайне важна для общего доверия к демократии. В противном случае возникает эрозия демократии, нарушается сложный и неравновесный баланс интересов даже там, где этот баланс не нарушался столетиями. Например, почти 70 % опрошенных в 2016 г. американцев заявили, что не уверены в честности выборов в их стране [6].

Нобелевский лауреат, экономист Томас Фридман в августе 2020 г. в своей колонке в *The New York Times* прямо пишет, что «в ноябре этого года впервые в нашей истории Соединённые Штаты Америки, возможно, не смогут провести свободные и справедливые выборы, и это, возможно будет концом американской демократии в том виде, в каком мы её знаем». Также, продолжает Фридман, не будет преувеличением сказать, что это может посеять семена новой гражданской войны [8].

Делая скидку на публицистический характер этого заявления, тем не менее, стоит отметить, что Фридман выражает настрой определённой, довольно большой, части американского общества. И этот настрой вполне очевиден – явное недоверие к процедуре выборов и, что более важно, к их результатам и, как следствие, к эффективности этой демократической процедуры в целом.

В связи с такими процессами, затрагивающими даже США, меняется казавшийся долгое время очевидным вектор международного влияния на выборы, который осознал как влияние «старых» демократий, стран Запада на молодые демократии или полуавторитарные режимы. Этот вектор всегда воспринимался как передача выработанных человечеством стандартов и ценностей, связанных с выборами, их внедрение и контроль через систему глобального управления.

Конечно, у этой пока довольно аморфной системы всегда были противники. И теперь они получили ещё один очень сильный аргумент в своём противостоянии. Всеобщие избирательные стандарты, кто бы их ни внедрял, безусловно, являются серьёзнейшим вызовом для национального суверенитета, и у правительств многих стран есть объективные причины негативно относиться к предлагаемым решениям в сфере международного регулирования выборов [1, с. 46]. Кроме того,

можно отметить, что имеющиеся в науке данные о международном влиянии на выборы выглядят весьма противоречивыми и не позволяют дать однозначную оценку этим процессам.

Общепринятой точкой зрения довольно долго было то, что хорошие отношения с западными странами, с США и странами Евросоюза в целом способствуют демократизации гибридных режимов, затрудняют проведение нечестных выборов, увеличивая издержки правительств в случаях таких нарушений. Предполагалось, что злоупотребления со стороны правительства во время выборов нарушат сложившиеся отношения с западными странами, и это заставляет должностных лиц более разумно подходить к выбору инструментов управления ситуацией. Таким образом, чем более налажены связи с западными странами, тем в меньшей мере политические элиты будут использовать будут использовать заметные формы репрессий и манипуляций.

Как показывают Левицкий и Вэй, интенсивные связи с Западом способствуют демократизации, помогая изменить неравные условия игры на электоральном поле, увеличивая вероятность потенциального раскола внутри авторитарных партий, улучшая имидж демократической оппозиции в глазах внутренней аудитории, и, защищая оппозицию от репрессий со стороны правительства [10, с. 47–48]. Однако новое исследование Ярослава Билека, посвящённое изучению влияния стран Запада на честность выборов, проводимых в странах с гибридными режимами, показывает, что глубокие и долгосрочные отношения с западными странами оказывают лишь минимальное и статистически незначимое влияние на применение насилия во время выборов и манипуляции с голосованием [3].

Билек провёл статистический анализ 147 выборных кампаний в конкурентных авторитарных режимах в период с 1990 по 2010 г. и показал, что взаимодействие с западными странами не создаёт ситуации свободных и честных выборов, не обеспечивает достаточной защиты оппозиционных лидеров и групп. Хотя, конечно, высокий уровень взаимодействия с западными странами неодинаково влияет на все виды нарушений и применения насилия. Дело в том, что международная аудитория и международные институты демонстрируют неоднородную чувствительность к различным проявлениям нарушений и манипуляций на выборах. Так, исследуя применение предложенных Шедлером [15, с. 93] четырёх базовых стратегий – исключение, репрессии, фальсификации, цензура, – Билек отмечает, что исключение и репрессии являются наиболее заметными приёмами; фальсификации также являются заметными, хотя и в меньшей степени, тогда как цензура в СМИ скрыта в гораздо большей степени, а, кроме того, она снижает заметность других стратегий манипулирования.

Анализ, проведённый Билеком, показал, что связи с Западом не снижают уровня репрессий и манипуляций. По всей видимости, международная репутация не так важна для властей при гибридном режиме, как это предполагается в научной литературе. Иными словами, имеется набор внутривнутриполитических факторов, которые более важны, чем связь с Западом. В некоторых случаях международная репутация не ограничивается странами Запада, и правительства в гибридных режимах вполне могут опираться на другие авторитарные государства. Кроме того, модели, созданные Билеком, показывают, что западные страны, несмотря на заявления и декларации, часто не преследуют цели распространения демократии.

Правда, надо отметить, что исследование Билека специально не касалось деятельности международных институтов в сфере управления выборами, и результаты, полученные Билеком, в этом смысле следует использовать очень аккуратно. Тем не менее, сомнения в позитивном влиянии западных стран на честность и справедливость выборов в гибридных режимах создают ситуацию, когда появляется необходимость внесения существенных коррективов в упрощённое и схематичное понимание возможностей внедрения избирательных стандартов в полуавторитарных режимах.

Одним из ключевых мировых акторов в оказании помощи в проведении выборов является Организация Объединённых Наций (ООН). С 1991 г. по настоящее время в ООН обратились и получили помощь в организации и проведении выборов более 100 стран [14]. При этом ООН декларирует, что не придерживается какого-то универсального подхода в проведении выборов, а все программы по оказанию такой помощи разрабатываются и реализуются с учётом потребностей конкретного государства, обратившегося за помощью в ООН. Обычно эта помощь оказывается в рамках трёх направлений: техническая помощь (разработка или оптимизация избирательного законодательства); наблюдение за выборами; организация или контроль над проведением выборов. Кроме того, в программы помощи ООН обычно входит поддержка и развитие негосударственных организаций, таких как политические партии, СМИ и гражданское общество, а также просвещение избирателей. Приоритеты программ и их бюджеты имеют больше различия в зависимости от страны и от целей. При этом большинство проектов ООН по электоральной помощи имеют небольшое количество

технических консультантов и минимальный бюджет. Однако имеется несколько крупных проектов, которые подразумевают значительные средства финансовой помощи. В редких случаях ООН напрямую организует весь процесс проведения выборов [17].

Согласно официальным документам, целью ООН являются предоставление странам возможности проводить выборы в соответствии с международными стандартами; и создание национального потенциала управления выборами, формирование доверия к выборам. Однако до сих пор спорным вопросом считается вопрос о том, в какой степени демократизация является целью и становится результатом электоральной помощи ООН (United Nation Electoral Assistant – UNEA).

Ньюман и Рич пришли к выводу, что UNEA оказывает положительное влияние на демократизацию в небольших странах, таких как Косово, Намибия или Восточный Тимор, в то время как в более крупных и сложных странах, таких как Афганистан, Конго и Ирак, достижения демократизации сомнительны [12, с. 28–29]. Ряд исследователей утверждают, что электоральная помощь ООН может способствовать электоральному развитию, но долгосрочная демократизация во многом зависит от внутренних факторов [9, с. 110]. Иными словами, международная помощь играет «роль усиления» текущих процессов демократизации [7]. При этом во многом степень влияния международной помощи определяется и ограничивается местной политической элитой.

Интересные результаты были получены в исследовании Анны Лурман, посвящённом рассмотрению результатов помощи в проведении выборов, которую оказывала Организация Объединённых Наций ряду государств в 2000–2010 гг. [11, с. 181].

Изучив электоральную помощь ООН на выборах в Ливии (2011 г.), Нигерии (2011 и 2015 гг.) и Судане (2010 г.), Лурман приходит к выводу, что правящие элиты контролируют как результаты, так и степень влияния помощи в проведении выборов. Действующие руководители сталкиваются с дилеммой между доверием к выборам и риском проиграть выборы. Чтобы решить эту проблему, у элит есть два основных стратегических варианта: они могут либо подчиниться требованиям и стандартам ООН и обеспечить полное доверие на выборах, либо обеспечить победу с помощью манипуляций и фальсификаций. Таким образом, вывод Лурман неоднозначен: электоральная помощь ООН способствует повышению качества выборов, если элиты в этом заинтересованы; однако, если правящие элиты ради победы на выборах идут на нарушения свободы и честности выборов, то положительное влияние электоральной помощи минимально. Более того, делает вывод автор, в таких условиях участие ООН только легитимизирует авторитарные практики (Судан). В таких условиях участие ООН может использоваться для прикрытия серьёзных нарушений при проведении выборов, что ведёт к потере доверия к выборам и к демократическим процессам в целом [11, с. 192].

Таким образом, следует отметить, что наблюдаемый в мире рост количества «спорных выборов» является серьёзным индикатором потери доверия к этой демократической процедуре. Причём сегодня это касается не только стран с так называемыми гибридными или полуавторитарными режимами, но и стран с многолетними демократическими традициями, что приводит к падению доверия к демократии как форме политической организации общества. При этом международный уровень наблюдения и управления выборами переживает определённый кризис, связанный, во-первых, с неоднозначным влиянием ведущих западных стран на процессы демократизации в мире и, во-вторых, с тем, что электоральная помощь международных организаций, прежде всего ООН, не вносит серьёзных изменений в уже существующие тенденции демократизации. Более того, иногда может использоваться полуавторитарными режимами для собственной легитимации в условиях продолжающихся электоральных манипуляций и фальсификаций.

Список литературы

1. Гришин, Н. В. Развитие международных избирательных стандартов: Что дальше? / Н. В. Гришин // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 33–47.
2. Евстифеев, Р. В. Выборы, вызывающие конфликты: причины, результаты, возможности международного регулирования / Р. В. Евстифеев // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2019. – № 3 (60). – С. 110–113.
3. Bílek, J. Linkage to the West and Electoral Manipulation / J. Bílek // Political Studies Review. – 2020. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
4. Collier, P. Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places / P. Collier. – New York : HarperCollins, 2009.
5. Contentious elections. From ballots to barricades / ed. by P. Norris, R. W. Frank, F. Martinez i Coma. – Routledge 2015.

6. Americans' Confidence in Voting, Election. – Режим доступа: <https://news.gallup.com/poll/196976/update-americans-confidence-voting-election.aspx>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
7. Ferland, B. Electoral Systems and Policy Congruence / B. Ferland // *Political Studies*. – 2020. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/0032321719895428>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
8. Friedman, T. Will 2020's Election Be the End of Our Democracy? / T. Friedman // *The New York Times*. – 18/08/2020. – Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2020/08/18/opinion/2020-voting-postal-service.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
9. Kelley, J. International Influences on Elections in New Multiparty States / J. Kelley // *Annual Review of Political Science*. – 2012. – № 15 (1). – P. 203–220.
10. Levitsky, S. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* / S. Levitsky, L. Way. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
11. Lüthmann, A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf? / A. Lüthmann // *International Political Science Review*. – 2019. – Vol. 40 (2). – P. 181–196.
12. Newman, E. *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality* / E. Newman, R. Rich. – Tokyo : United Nations University Press, 2004.
13. Norris, P. *Why Electoral Integrity Matters* / P. Norris. – New York : Cambridge University Press, 2014.
14. *Political and Peacebuilding Affairs. Elections*. – Режим доступа: <https://dppa.un.org/en/elections>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.
15. Schedler, A. *The Politics of Uncertainty: Substaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
16. Svoblik, M. *The Politics of Authoritarian Rule* / M. Svoblik. – New York : Cambridge University Press, 2012.
17. *United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General*. – 2019. – Режим доступа: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. англ.

References

1. Grishin, N. V. Razvitiye mezhdunarodnykh izbiratelnykh standartov: Chto dalshe? [Development of international electoral standards: What next?]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2019, no. 1, pp. 33–47.
2. Evstifeev, R. V. Vybory, vyzvayushchie konflikty: prichiny, rezultaty, vozmozhnosti mezhdunarodnogo regulirovaniya [Contentious elections: reasons, results, opportunities for international regulation]. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: politics, economy, culture], 2019, no. 3 (60), pp. 110–113.
3. Bilek, J. Linkage to the West and Electoral Manipulation. *Political Studies Review*, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104>.
4. Collier, P. *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*. New York, Harper Collins Publ., 2009.
5. Contentious elections. From ballots to barricades. Ed. by P. Norris, R. W. Frank, F. Martinez i Coma. Routledge, 2015.
6. Americans' Confidence in Voting, Election. Available at: <https://news.gallup.com/poll/196976/update-americans-confidence-voting-election.aspx>.
7. Ferland, B. Electoral Systems and Policy Congruence. *Political Studies*, 2020. Available at: <https://doi.org/10.1177/0032321719895428>.
8. Friedman, T. Will 2020's Election Be the End of Our Democracy? *The New York Times*, 18/08/2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/08/18/opinion/2020-voting-postal-service.html>.
9. Kelley, J. International Influences on Elections in New Multiparty States. *Annual Review of Political Science*, 2012, no. 15 (1), pp. 203–220.
10. Levitsky, S., Way, L. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
11. Lüthmann, A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf? *International Political Science Review*, 2019, vol. 40 (2), pp. 181–196.
12. Newman, E., Rich, R. *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. Tokyo, United Nations University Press, 2004.
13. Norris, P. *Why Electoral Integrity Matters*. New York, Cambridge University Press, 2014.
14. *Political and Peacebuilding Affairs. Elections*. Available at: <https://dppa.un.org/en/elections>.
15. Schedler, A. *The Politics of Uncertainty: Substaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
16. Svoblik, M. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York, Cambridge University Press, 2012.
17. *United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General*. 2019. Available at: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf.