



Євгенія Юрійчук

Доцент, докторант кафедри політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Народилася в місті Вижниця Чернівецької області. Закінчила Чернівецький державний університет за спеціальностями: історія, правознавство.

Дослідник політичної історії України ХХ століття, виборчих систем України та держав світу, легітимності політичної влади, міжнародно-правових засад європейської інтеграції, автор понад 100 наукових праць, серед яких монографії та навчальні посібники.

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНА ЕЛЕКТОРАЛЬНА ЛЕГІТИМАЦІЯ ВЛАДИ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЮ АСАМБЛЕЄЮ РАДИ ЄВРОПИ

На сьогодні стабілізація державних режимів пострадянських країн пов'язана із демократизацією внутрішньополітичного життя, але при цьому держави самі, за тими чи іншими мотивами, прагнуть утвердитися в очах міжнародної спільноти як демократичні (тобто цивілізовані й законні). Саме тому створюються спеціальні механізми безпосереднього міжнародного контролю, серед яких найвідомішим є спостереження за виборами з боку міжнародних організацій. Серед останніх важливе місце належить Раді Європи, як особливого гаранта європейської демократії, оскільки саме спостереження за виборами є вирішальним чинником її оцінки держав-членів та держав заявника на вступ до організації. До того ж парламентські спостерігачі мають великий досвід роботи в галузі демократії і, отже, в змозі дати точну політичну оцінку виборів (Дос. 9267) [1]. Отож пострадянські держави прагнуть утвердитись у якості демократичних із легітимно обраними органами влади, тобто отримати її зовнішньополітичну легітимацію [2] і долучитися до європейських держав (згідно з вимогами ст. 4–5 Статуту Ради Європи 1949 р.). Саме тому маємо на меті просте-

жити динаміку, регіональні відмінності, глобалізаційні чинники та механізми зовнішньополітичної електоральної легітимації влади пострадянських держав Радою Європи.

Автор використовує концепцію легітимаційної ситуації П. Берната, модель створення міжнародно-правових норм спостереження за виборами С. Хайд, характеристику застосування міжнародно-правових санкцій Ф. Джимеллі, класифікацію держав пострадянського простору за роллю виборів Н. Чувіліної, а за демократичним транзитом — Б. Макаренка, а також послуговується науковими напрацюваннями в цьому напрямку Б. Бабіна, І. Борисова, Г. Гудвін-Гілла, Л. Даймонда, Т. Карозерса, П. Мерлоу та ін. Щодо ролі європейських структур у демократизації східноєвропейських країн необхідна інформація міститься у працях Н. Віннікової, О. В'юницької, І. Піляєва та ін. Зовнішньополітична легітимація влади розуміється нами як процес досягнення легально-електоральної легітимності внаслідок реалізації електоратом принципів безпосередньої демократії в процесі виборів і референдумів, у результаті яких політична довіра суб'єктів міжнародних відносин до новообраної влади, що гарантує оптимально бажаний стан правопорядку в країні, трансформується в міжнародну підтримку.

На сьогодні особлива роль Парламентської Асамблеї Ради Європи в зовнішньополітичній легітимації влади пояснюється: 1) її політичною вагою, оскільки вона дає рекомендації Комітету міністрів на прийом, призупинення членства або виключення країни з РЄ, незатвердження або обмеження повноважень національної парламентської делегації; 2) винятковим правом на вираження колективної суспільної думки націй, що її утворюють, зумовленим способом формування цієї організації [3]. За результатами спостереження представниками як владних, так і опозиційних політичних сил про дотримання основних цінностей Ради Європи — політичного плюралізму, прав людини і верховенства права та зобов'язань при вступі (Resolution 115(1997)1) до держав застосовуються позитивні та негативні санкції — засоби примусу до належної поведінки. Оскільки рішення ПАРЕ мають рекомендаційний характер, і не є юридично обов'язковими, можемо застосувати до них соціологічне розуміння санкцій, коли для забезпечення належної поведінки застосовуються не тільки засоби покарання, а й заохочення, бо «ефективність санкцій може бути оцінена відповідно до їх ме-

ти в рамках стратегії» [4]. З точки зору зовнішньополітичної електоральної легітимації влади санкції міжнародних структур є дієвими засобами примусу держав, які прагнуть прилучитися до сім'ї європейських країн, проводити вибори відповідно до загальновизнаних демократичних стандартів. Тому доречне порівняння, з одного боку, процесів демократичного реформування виборів на пострадянському просторі, спостереження за ними ПАРЄ, а з іншого — процесу набуття членства в Раді Європи в контексті зовнішньополітичної легітимації. Відповідно до географічно-хронологічного критерію набуття членства в РЄ розглядаємо такі групи держав: 1) Країни Балтії (Естонія, Литва, Латвія); 2) країни Прикордоння (Молдова, Україна, Росія, Білорусь); 3) країни Кавказу (Азербайджан, Вірменія, Грузія). Окремо як таку, що перебуває на початкових стадіях набуття членства, виділимо Казахстан. Процес зовнішньополітичної електоральної легітимації ПАРЄ представлений у таблиці 1.

Після розпаду СРСР більшість новостворених держав задекларували прагнення включитись у процес демократизації та прилучитись до сім'ї європейських держав. Цьому сприяло запровадження у 1989 році статусу «спеціально запрошеного гостя» (СЗГ) для підготовки до повноправного членства у Раді Європи, що дало можливість парламентським делегаціям пострадянських держав брати участь у засіданнях Асамблеї та у засіданнях її основних комітетів з правом виступу. Одними з перших цим правом скористались Естонія та Литва у 1991 році, у 1992 — Україна. Деяко пізніше перспективи його отримання відкрились для Білорусі, Латвії, Молдови, Росії. Тоді ж до сім'ї європейських країн могли також приєднатись Вірменія, Азербайджан, Грузія за умови реалізації європейських цінностей. Казахстан, Киргизстан, Туркменістан і Узбекистан спочатку були виключені з переліку кандидатів на цей статус.

За усталеною традицією парламентські та президентські вибори в країнах, що мають статус «СЗГ» в ПАРЄ, перебувають під пильним наглядом Асамблеї, Бюро Асамблеї. Перспективи долучитися до європейських держав внаслідок визнання їх демократичними, отримати певні безпекові та економічні дивіденди були серйозним стимулом для удосконалення виборчого законодавства та процедури проведення виборів і основне — запрошення главами парламентів, урядів чи Центральних виборчих органів спостерігачів від Ради Європи. Хоча вибори в країнах

Таблиця 1 [5]

**Динаміка електоральної легітимації ПАРЄ в ході спостереження
за виборами та референдумами на пострадянському просторі
(1992–2010 рр.)**

Держави [6]	Дата надання статусу «СЗГ»	Дата подачі ЗРЄ	Дата та вид виборів	Оцінка виборів ПАРЄ	Дата надання ЧРЄ	Дата та вид виборів	Оцінка виборів ПАРЄ
Російська Федерація	8 червня 1989	7 травня 1992	1993 parl	...	28 лютого 1996	1996 през 1, 2 тур	...
			1995 parl	...		1999 parl	...
						2000 през	...
						2003 parl	...–
						2004 през	...–
Естонська Республіка ДТТ	18 вересня 1991	13 вересня 1991	1992 parl.	+..	14 травня 1993		
Литовська Республіка ДТУЗ	18 вересня 1991	13 вересня 1991	1992 parl конст реф	+	14 травня 1993		
Латвійська Республіка ДТТ	18 вересня 1991	18 вересня 1991	1993	... —	10 лютого 1995	1998 parl	+
Україна ДТТ	16 вересня 1992	14 липня 1992	1994 parl	+...	9 листопада 1995	1998 parl	...
						1999 през	–
						2000 реф	–
						2004 през	–
						2010 през (1, 2 тур)	+
Республіка Білорусь [7] ДТН	16 вересня 1992 [9]	Березень 1993	1994 parl	+		2001 през	–
Республіка Молдова ДТТ	5 лютого 1993	21 квітня 1993	1994 parl	+	13 липня 1995	1996 през	+ —
						1998 parl	
						2001 parl	+
						2009 parl (квітень)	+ —
						2009 parl (липень)	+
Грузія ДТТ	28 травня 1996	14 липня 1996	1994 parl	+	27 квітня 1999	1999 parl	+
			1995 parl			2000 р. през	...

Держави [6]	Дата надання статусу «СЗГ»	Дата подачі ЗРЄ	Дата та вид виборів	Оцінка виборів ПАРС	Дата надання ЧРЄ	Дата та вид виборів	Оцінка виборів ПАРС
						2003 parl	–
						2004 през	...
						2004 повт. parl	+...
Республіка Вірменія ДТТ	28 червня 1996	7 березня 1995	1995 parl		25 січня 2001	2003 през	–
			1998 parl	+		2003 parl	–
			1998 през	...		2005 реф	...
			1999 parl	...			
Республіка Азербайджан ДТБ	28 червня 1996	13 липня 1996	1995 parl	...	25 січня 2001	2003 през	–
			1998 през	–		2005 parl	–
			2000 parl	–		2006 parl част.	–
						2008 през	...–
Республіка Казахстан [8] ДТБ		27 квітня 2004	2004 parl	–			

Таблиця 2

Легенда до таблиці 1

ЗРЄ	заявка про приєднання до РЄ	...	нейтральна оцінка
СЗГ	спеціально запрошений гість	+	позитивна оцінка
ЧРЄ	членство в РЄ	–	негативна, можливість застосування негативних санкцій
ДТУЗ	Демократичний транзит успішно завершений	...+	нейтрально-позитивна
ДТТ	Демократичний транзит триває	...–	нейтрально-негативна
ДТБ	Демократичний транзит блокований	+ —	позитивна з суттєвими зауваженнями
ДТН	Демократичний транзит не відбувся		

Балтії проходили в складних умовах, — військової присутності Росії, проблем із енергопостачанням та економічної кризи, однак вони отримали схвальну оцінку спостерігачів. Так, позитивний висновок делегацій про «вільні, чесні, демократичні» парламентські вибори 1992 року в Естонії дали можливість на її вступ до РЄ за умови вирішення проблеми естонського громадянства для росіян (Дос. 6724 Ар. 1), особливо у північно-естонських містах, де тільки 10% населення було на той час громадянами

Естонії. Проблема ускладнювалась тим, що за даними соціологічних опитувань 77% естонців бажали залишитися в країні, але тільки одна третина з них прагнула набути громадянства Естонії. У Литві спостерігачі мали можливість простежити за парламентськими виборами та конституційним референдумом (25 жовтня і 15 листопада 1992 р.). Незважаючи на перший приклад у пострадянській виборчій практиці скасування рішення ЦВК Верховним судом про надання додаткових мандатів кандидатам від Саюдіса, виникнення проблеми люстрації, технічні та організаційні недоліки, вибори, оцінені як «вільні, справедливі, відповідно до демократичних стандартів», стали перепусткою до можливого членства Литви в РЄ, але за умови вчасного початку роботи новообраного парламенту (Doc. 6724 Ар. 2).

Естонці, не допускаючи до виборів на загальнодержавному рівні осіб, які не підтримували національні державницькі ідеї, зберегли національні особливості державотворення. На місцевому рівні вони, як і в державах євроспільноти, допускали до участі у виборах іноземців. Але з часом, у грудні 1998 року були прийняті зміни до Закону про вибори до Ріігікогу та Закону про вибори до місцевих органів самоврядування Естонії, які обмежили можливості російськомовних громадян балотуватися в якості депутата цих органів. Проте, вирішивши до кінця 90-х років ХХ ст. проблему громадянства, досягнувши володіння державною мовою на належному рівні всіма громадянами, Естонія більше не ставить володіння естонською мовою перепорою для набуття активного виборчого права. На сьогодні припинений моніторинг дотримання прав російськомовного населення Радою Європи та ОБСЄ, а вплив російських олігархів та російської спільноти мінімальний.

Дещо проблематичнішою була ситуація з членством у РЄ та можливим вступом до ЄС для Латвії, що було пов'язано із дотриманням виборчих прав російськомовних негромадян у цій країні. Латвія стала членом Ради Європи тільки 1995 року, а жорсткі умови латвійського Закону про громадянство від 1994 року та вилучення із виборчого процесу значної частини населення спричинили невключення Латвії в перелік перших кандидатів на вступ до Європейського Союзу на зустрічі на вищому рівні у Люксембурзі в грудні 1997 року. Пояснювалось це тим, що «країна дистанціюється від рекомендацій міжнародних організацій, зокрема ОБСЄ, Європейського Союзу і

Ради Європи... і посилює ризик зростання ізоляції наодинці з Російською Федерацією» (Дос. 8255). Врешті-решт результати референдуму 1998 року (53,02% — за), проведеного водночас із парламентськими виборами, дали змогу внести зміни до закону про громадянство та вирішити проблему. Проте спостерігачі вказували на ряд незначних порушень під час його проведення, серед яких мало місце й недвозначне формулювання питання референдуму (Дос. 8255). Вступу до ЄС стали на заваді й негативні висновки спільної делегації спостерігачів від ПАРЄ та ОБСЄ/БДПЛ на виборах до Саейми 2002 року і місцевих виборах 2005 року, які були визнані як такі, що «не відповідають рекомендаціям РЄ (799 (1977)) про політичні права і становище іноземців (1500 (2001)), про участь іммігрантів та іноземних громадян у політичному житті держав-членів РЄ», оскільки на місцевому рівні наявний «дефіцит демократії», бо 22% російськомовних негромадян мали б взяти участь у виборах [10]. Було прийнято спеціальну Рекомендацію ПАРЄ 1714 (2005) та Резолюцію 1459 (2005) про скасування обмежень права голосу. У результаті Латвія змушена була частково виконати вимоги РЄ щодо освіти, натуралізації негромадян, але не політичних прав. Її позиція мотивувалася тим, що надання права голосу негромадянам на місцевих виборах знизить їхній стимул натуралізуватися. Крім того, це потребувало внесення змін до Конституції Латвії, що спричинило б правові та політичні проблеми (Дос. 11094).

Отже динаміка демократизації виборчого процесу в державах Балтії хронологічно збігається з процесом євроінтеграції. Серед держав Балтії можемо цілком віднести до «рушіїв демократії» (за термінологією С. Хайд) Литву та Естонію, хоча останню Б. Макаренко не відносить до держав, які успішно завершили демократизацію. Зовнішньополітична електоральна легітимація європейськими структурами її влади зумовлена як економічними, енергетичними, політичними, культурними чинниками, так і загрозою існування як незалежної держави. До «рушіїв демократії» із застереженнями — Латвію, де окрім наведених вище легітимаційних чинників мають місце територіальні «вкраплення РФ», її вплив на політичну еліту та проблеми російськомовного населення.

Держави Прикордоння включилися у зовнішньополітичний легітимаційний процес дещо пізніше країн Балтії, і шлях їх

був складніший. Причому їхні євроінтеграційні прагнення перевірялись на відповідність не тільки європейським політичним стандартам, а й міжнародно-правовим. Так, невиконання Молдовою саме міжнародних норм ООН про права людини стало перепоною для одержання статусу «СЗГ» у 1993 році (Дос. 6724). Це був один із перших прикладів застосування негативних санкцій міжнародними структурами щодо пострадянських країн. Натомість Україні вдалося підписати 14 червня 1994 року угоду про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, що є прикладом заохочення.

Тим не менше Молдова, Україна, Росія приблизно водночас набули членство в Раді Європи, а Білорусь ще прямує до цієї мети, в основному через невиконання нею зобов'язань дотримуватись політичного плюралізму, прав людини і верховенства права.

З початку 90-років ХХ ст. в усіх пострадянських державах постійно спостерігався кризовий, конфліктний і нестабільний характер політичного процесу: надзвичайно складне економічне становище, галопуюча інфляція, боротьба за владу еліт і політичні, конституційні кризи, внутрішні етнічні чи територіальні конфлікти, що створювали складну легітимаційну ситуацію (П. Бернат). Так, в Україні гостро постали проблеми Криму, у Молдові — Придністров'я та Гагаузії, в Росії — війни у Чечні, тенденції децентралізації та жорстке протистояння політичних сил у Москві, події 3–4 жовтня 1993 року. Білорусь хоча й не мала територіальних та етнічних суперечок, але теж не уникла політичних конфліктів між гілками влади, конституційної кризи. Політичне значення виборів як основного легітимаційного механізму було надзвичайним, і саме тому влада в цих державах була зацікавлена передусім у їх зовнішньополітичній легітимації.

Молдова — єдина держава пострадянського простору, яка неухильно дотримується курсу на євроінтеграцію, який до того ж має підтримку населення. Швидкий перехід до демократичної пропорційної системи для обрання парламенту, прагнення до гарантування демократичних принципів виборів свідчать про високий ступінь ролі виборів у політичній системі Молдови (за характеристикою Н. Чувіліної) та їх дійсно легітимаційну функцію для влади.

Молдова стала членом РЄ у 1995 році після успішного досвіду проведення парламентських виборів-1994. Але на цих виборах, як і на президентських 1996 року, парламентських 1998-го і всіх наступних спостерігався суттєвий недолік — неможливість повноцінної участі мешканців Придністров'я у виборах, оскільки лише 2–3% виборців цього регіону могли скористатись виборчим правом [11]. Але вимога Моніторингового комітету до Російської Федерації про виведення російських збройних сил та їх обладнання з території Молдови [12], а відповідно і усунення проблем з голосування на національних виборах залишається до сих пір актуальною.

Оскільки район Придністров'я є найближчим до європейських кордонів із наявним сепаратистським рухом, РЄ надзвичайно уважно стежила за виборчими процесами в Молдові. Так, ПАРЕ попереджала молдовську владу проти будь-яких кроків, які можуть блокувати ініційовану Альянсом Брагіша процедуру за перегляд закону про вибори, також рекомендувала застосовувати рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи у галузі місцевого та регіонального самоврядування в Республіці Молдова (для Гагаузії). Врахування цих та інших рекомендацій (особливо після квітневих подій на виборах 2009 року і врегулювання конституційної кризи), схвальна оцінка проведення виборчих і референдних кампаній сприяли отриманню Молдовою політичних і економічних дивідендів як від РЄ, так і від ЄС та інших організацій.

Оцінка виборчого законодавства РФ протягом кількох електоральних циклів ставала все більш схвальною, а от перебіг виборчого процесу викликав зауваження спостерігачів. Одними з найскладніших були вибори до Державної Думи та Ради Федерації 12 грудня 1993 року, проведені після розпуску Верховної Ради Росії 21 вересня 1993 року і голосування за проектом Конституції РФ, опублікованої 10 листопада цього року. Російська Федерація є складною державою для здійснення спостереження, бо потребує величезних ресурсів для охоплення майже ста тисяч виборчих дільниць, розташованих в одинадцяти часових поясах. Але загальна оцінка виборів спостерігачами була позитивною — як «вільних і демократичних» з «наявністю деяких недоліків». Зауважимо особливу думку члена делегації РЄ Єфстратіоса Коракаса, який вважав вибори нелегітимними (Doc. 7038. ADDENDUM I). Те, що його міркування за-

лишились без уваги, пояснювалось, напевно, все ж прагненням РЄ до стабільності величезної російської держави, що бачилось можливим у разі припинення боротьби за владу внаслідок надзвичайного посилення президенської влади за новоприйнятою Конституцією. Сподівання мирного врегулювання в Чечні, встановлення законності та порядку переважили над бажанням неухильного дотримання демократичних принципів. Протистояння опозиції засиллю Комуністичної партії в Думі, посилення Ради Федерації та децентралізація 89 суб'єктів федерації вселяли надію в демократичний розвиток державних структур і дозволили зовнішньополітичну легітимацію новообраної влади Радою Європи.

Проведення дострокових виборів в Україні (1994 р.) і в Росії (1995 р.) зумовлювало поспішне прийняття виборчих законів, що не сприяло їх якості, але позитивний висновок делегації спостерігачів від ПАРЕ про те, що у першому турі парламентських виборів «вибори були вільними та справедливими, незважаючи на недоліки виборчого законодавства», яке удосконалюється (OPINION No. 190 (1995)), дозволило Україні одержати членство в Раді Європи вже з 9 листопада 1995 року.

Такий позитивний приклад сприяв прогресу в демократизації виборчого процесу в Росії, 17 грудня 1995 року Державна Дума Росії обиралась вже за змішаною пропорційно/мажоритарною системою. Для обох держав, як і для більшості пострадянських, де велося спостереження, характерними були: брак належної реєстрації виборців; втручання регіональних влад у виборчий процес; ненадання спостерігачам примірників протоколу підрахунку голосів; відсутність положень про безпеку виборчих бюлетенів після підрахунку; недосконалість, недостатність і непрозорість фінансування виборчих кампаній; відсутність законів про політичні партії; підкуп виборців. Спостерігачі за виборами, як правило, не в змозі виявити прийоми або окремі факти шахрайства. Незважаючи на значні порушення у Чечні, висновок міжнародних спостерігачів був позитивним. До того ж це були «перші парламентські вибори в історії Росії, які проводяться відповідно до правил, встановлених парламентом, а не президентом чи царем» (Doc. 7430 Addendum V). Після президентських виборів 3 липня 1996 року представники від ПАРЕ засвідчили «прогрес у проведенні демократичних виборів» у Російській Федерації, що й дало їй можливість отримати член-

ство в РЄ. Пояснювалась така позиція перспективою майбутнього врегулювання конфліктів: «ці вибори відкривають реальну можливість для стабілізації політичної ситуації в Росії, яка має велике значення для безпеки Європи в цілому» (Дос. 7633). Залишалось сподіватися на забезпечення прав людини, відновлення верховенства права в повсякденному житті народу, поліпшення умов для зміцнення вільної ринкової економіки.

Але як тільки мети набуття членства в РЄ було досягнуто, розпочався зворотний процес «дедемократизації» виборчого процесу як у Росії (дещо повільнішими темпами), так і в Україні. Зовні відзначалося наближення правових норм про вибори до європейських демократичних стандартів, але політичні реалії полягали у їх недотриманні. В Україні міжнародні спостерігачі констатували зростаючу кількість порушень на парламентських 1998 року (Дос. 8058), (КСУ), потім президентських 1999-го виборах, а своєрідним піком на рубежі тисячоліть став референдум 2000 року. Вже після виборчої кампанії 1999 року ПАРЕ вирішила приступити до скасування права участі української парламентської делегації відповідно до правила 6 Правил процедури, а також «рекомендувати Комітету міністрів розпочати призупинення членства України в РЄ» (Recommendation 1416 (1999)), тобто застосувати санкції. До речі, тоді ж з метою досягнення максимальної ефективності та досягнення оптимальних результатів Бюро Асамблеї затвердило керівні принципи критеріїв та принципів спостереження за виборами (Дос. 9267).

Досвід же зовнішньополітичної легітимації влади на пострадянському просторі в ході референдумів є особливим, бо загалом Рада Європи не здійснює спостереження за референдумами, але іноді на запрошення приймаючої сторони направляє свої делегації, враховуючи важливість конституційних питань. Єдиним випадком, коли РЄ направлялась делегація ad hoc для офіційного спостереження, був конституційний референдум у Вірменії у 2005 році, але й проблеми конституційних референдумів у Литві (1992 р.), Росії (1993 р.), Білорусі (1995 р., 1996 р., 2004 р.), Україні (2000 р.), Грузії (2003 р.), Молдові (2010 р.) і Киргизії (2010 р.) перебували під пильною увагою РЄ. Нерідко вони використовувалися для продовження повноважень діючих президентів. Однак не завжди недотримання міжнародних стандартів при призначенні чи проведенні референдумів спричиняли застосування санкцій, але вони все одно мали

ефект запобігання нелегітимним діям. Наприклад, після аналізу українських реалій навколо референдуму 2000 року, ПАРЄ було прийнято рішення про вимогу реформування державних інститутів в Україні конституційним шляхом. У протилежному випадку рекомендувалося призупинити членство України в Раді Європи (Doc. 8695). Стосовно України механізм застосування негативних санкцій міжнародними організаціями спрацьовував неодноразово не тільки у 1999, 2000, а й у 2004 (Resolution 1364 (2004)¹; Recommendation 1722 (2005)), 2010 (Doc. 12357) роках.

За результатами виборчих кампаній 2006–2007 рр. пропонувалося зміцнити присутність Ради Європи в Україні шляхом призначення спеціального представника з координації програм співробітництва; сприяти інтеграції України до СОТ та її тісному партнерству з Європейським Союзом (Resolution 1499 (2006)), допомоги українській владі в реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS № 122) тощо. Проте в доповіді Моніторингового комітету «Про функціонування демократичних інститутів в Україні» від 9 вересня 2010 року висловлювалося занепокоєння з приводу звички українських політичних сил «грати з правилами, а не за правилами». Водночас європейські політики з упевненістю стверджували, що принцип демократичних виборів як механізм зміни влади надійно закріпився в Україні і це важлива спадщина помаранчевої революції» (Doc. 12357). Однак у результаті негативних відгуків про недотримання демократичних принципів на місцевих виборах 2010 року Україна втратила зовнішньолегітимацийні здобутки. Приклад України є підтвердженням критики структурним реалізмом теорії демократичного світу з точки зору самопроголошення демократичного табору.

Діючий президент РФ, «спадкоємець» Б. Єльцина В. Путін, прагнучи отримати максимальну зовнішню підтримку на майбутніх президентських виборах, ретельно зважував «всі переваги, витрати й ризики від запрошення спостерігачів» [13] на парламентські вибори. Саме тому спеціальний комітет ПАРЄ зі спостереження за виборами до Державної Думи РФ 19 грудня 1999 року відзначив своєчасність проведення парламентських виборів відповідно до Конституції, політичний плюралізм, організованість голосування, проте, на його думку, жорстке протистояння 26 політичних партій на виборах відбувалось «вільно, але несправедливо, враховуючи, що комерційні угруповання і

політичні кола використовували свій вплив на деякі засоби масової інформації, щоб ввести в оману виборців» (Дос. 8623), а виборча кампанія в російських ЗМІ була не тільки «абсолютно несправедливою», а й часто кваліфікувалася «на межі наклепу» (Дос. 8693). На нашу думку, президентська влада менше зацікавлена у міжнародному визнанні легітимності парламенту в силу того, що визнаний та інтегрований міжнародними інституціями законодавчий орган буде некерованим, а отже зайвим. Тобто зовнішня легітимація влади потрібна виключно для посади президента. В. Путін мав широку народну підтримку, тобто достатнє підґрунтя для внутрішньополітичної легітимації, а коли, відповідно до рекомендацій ПАРЕ для проведення президентських виборів 2000 року був прийнятий новий Федеральний виборчий закон (грудень 1999 р.), то на початку виборчої кампанії, незважаючи на війну в Чечні, він отримав кредит довіри у Ради Європи і схвальну оцінку виборів (Дос. 8693). Однак після зростання рейтингів лідера партії «Яблоко» Г. Явлінського спостерігачі відзначали наклепницькі кампанії, «замовну, платну журналістику, нерівний доступ до телебачення, тиск на незалежні ЗМІ», що не дозволило «забезпечити об'єктивну інформацію про передвиборну кампанію і кандидатів» (Дос. 8693), а також раптове збільшення явки, за даними ЦВК, з 46,3% о 18.00 в день виборів до 54% за годину. Делегація рекомендувала подальше ретельне спостереження електронної передачі результатів виборів. Очевидно, що за браком достатньої підтримки та популярності для перемоги застосовувалися маніпуляції.

Орієнтація на міжнародні стандарти при вдосконаленні виборчого законодавства спостерігалася й далі. Парламентські вибори 17 грудня 2003 року РФ проводились вже на основі Виборчого кодексу, але бракувало незалежної системи суспільного мовлення, вільного від впливу держави та контролю і не маніпульованого залежно від корпоративних чи інших інтересів. А тому загальний висновок був невтішним: «просування Росії до демократії сповільнилося. Багатопартійна демократія в Росії існує і вибори можуть вважатися вільними, але, звичайно, не справедливими» (Дос. 10032).

З часу помаранчевої революції в Україні 2004 року Росія стала «невтомно працювати», щоб залучити країни пострадянського простору до сфери свого впливу, використовуючи енергетичні, візові, митні та інші дивіденди, й уже без особливої

зацікавленості відноситися до спостережень від ПАРЄ, ОБСЄ на парламентських 2007 року і президентських 2008-го виборах, звинувачуючи їх у «подвійних стандартах» спостереження. На думку представника Французького інституту міжнародних відносин Т. Гомара, Раду Європи Росія розглядає «як засіб для того, щоб проводити двосторонню дипломатію, і використовує її для здійснення своїх інтересів» [14]. Водночас вона продовжує «створювати альянси з пострадянськими державами, втручатись у регіональні політики і експортує свою модель корумпованих режимів в інші країни», при цьому маніпулюючи концепцією «суверенної демократії» (політична модель, яка наголошує на необхідності для держави слідувати «національному шляху» до демократії, вільному від іноземної інтервенції) [15]. Конструктивна критика виборчого законодавства (Resolution 1455 (2005)) не була прийнята до уваги, але громадськість Росії прагне присутності делегації від РЄ на майбутніх виборах.

Поки що єдиною країною на Європейському континенті, з якою Асамблея не має офіційних відносин, є Білорусь. Після негативного досвіду проведення виборів та конституційних референдумів у Білорусі Бюро Асамблеї 1996 року затвердило принципи та критерії спостереження (Doc. 7633). Процес входження до РЄ особливо загальмувався після «конституційного перевороту» (Д. Юбер) 1996 року, коли був призупинений статус «СЗГ», хоча дослідники вказували на малоефективність цієї міри (Doc. 9230). Паралельно ПАРЄ прийняла рішення створити спеціальну постійну моніторингову комісію (Res.1115).

Пізніше застосовувались економічні санкції та візові обмеження для білоруських посадовців після виборів 2004 року. Такий «примус» мав на меті зміну «цільової поведінки» О. Лукашенка. Але після виборів 2006 року зацікавлена в діалозі ПАРЄ пропонувала застосовувати й позитивні санкції: дозволити стажування білоруських студентів та молодих випускників у Раді Європи; заохочувати участь білоруського громадянського суспільства та НУО в діяльності РЄ; Венеціанській комісії внести пропозиції про зміни білоруського Виборчого кодексу щодо незалежного спостереження, складу виборчих комісій і практики дострокового голосування, зв'язку з владою; Комітету міністрів провести дебати з Асамблеєю на відмінності в оцінці виборів у Білорусі між різними групами спостерігачів (Doc. 10890). У 2008 році були зняті й деякі візові обме-

ження [16], проте позитивні результати були знівельовані негативним досвідом проведення президентських виборів 2010 року. Упереджуючи ймовірні порушення, РЄ 25 жовтня 2010 року прийняла рішення 2010/639/CFSP про обмежувальні заходи (заборона на поїздки і заморожування активів) стосовно деяких посадових осіб. Загалом схвальна оцінка виборчого процесу перекреслилась застосуванням насильства після виборів 19 грудня щодо кандидатів у президенти, активістів, журналістів та представників громадянського суспільства. Протестуючи проти утримання та переслідування опозиції, незалежних ЗМІ та громадянського суспільства за політичними мотивами, РЄ розглядала можливість застосування таких санкцій: бойкот церемонії інавгурації Президента Республіки Білорусь; позбавлення статусу «СЗГ» в ПАРЄ; запровадження заборони на в'їзд до ЄС посадовців, винних у подіях 19 грудня 2010 року; відмова у проведенні в Мінську чемпіонату світу з хокею у 2014 році й виключення білоруської збірної з хокею Міжнародного олімпійського руху; замороження активів у ЄС 160 білоруських посадовців, винних у репресіях, в тому числі президента О. Лукашенка. Але водночас РЄ розглядала можливість повернення Білорусі як «нації, що заблукала» (Д. Юбер) до європейської спільноти, а тому передбачила можливість надання фінансової підтримки неурядовим громадським організаціям, незалежним медіа, розташованому у Вільнюсі Європейському гуманітарному університету для навчання репресованих білоруських студентів, а також спрощення візового режиму та реадмісію з Білоруссю, переконавшись у неефективності економічних санкцій.

Білорусь — держава, яка є яскравим прикладом проведення виборів задля зовнішньополітичної легітимізації влади. Маючи достатню підтримку і популярність для перемоги, О. Лукашенко продемонстрував міжнародній спільноті можливість зовнішньої відповідності виборів білоруському виборчому законодавству, проте опісля застосував несумісні з демократією авторитарні методи. Водночас Білорусь є прикладом реалізації концепції «демократичного світоустрою», яка передбачає багатосторонній підхід до проблем політичного розвитку держав, які долають політичні кризи та авторитарні репресії. Демократизація ж має здійснюватися на основі міжнародної допомоги розвитку, яка дозволяє зробити цей процес керованим, стійким для подолання власної кризи.

Кавказ. Відповідно до процедури приєднання для нормального функціонування парламентів Вірменії, Азербайджану та Грузії Рада Європи приділяла особливу увагу цим країнам у формі програм співробітництва (Дос. 8058). У співпраці з нею були зацікавлені країни цього регіону, бо за посередництва цієї організації було б можливим урегулювання наявних конфліктів: Нагірного Карабаху — між Вірменією та Азербайджаном, Абхазії, Південної Осетії — між Росією і Грузією, автономізації Південної Осетії, Аджарії в Грузії та, відповідно, проведення належних виборів у цих регіонах. Вибори не проводилися в Автономній Республіці Абхазія і в деяких частинах Південної Осетії з етнічним осетинським населенням. У Південній Осетії виборчі дільниці створювались тільки в декількох селах, населених етнічними грузинами. Саме Рада Європи могла виступити як посередник у пошуку рішення про статус Південної Осетії (Дос. 10779).

ПАРЄ спостерігала за всіма виборами у Вірменії на центральному рівні, за винятком президентських виборів 1996 року, які іншими спостерігачами були визнані нелегітимними. Вибори, проведені у період одержання статусу «СЗГ», набуття членства в РЄ, отримали нейтральну оцінку. Особливо це стосувалося парламентських виборів, яким національними елітами надавалося меншого значення, і до того ж демократичні виборчі правила дозволяли «мирним шляхом» усунути конкурентів на регіональному рівні, а тому й допускалися певні демократичні свободи. Стосовно президентських, то вони відбувалися зі значними порушеннями, визнавалися міжнародною спільнотою нелегітимними, бо пост президента за радянською традицією давав значно більший обсяг влади й партійно-комуністична номенклатура, яка перебувала при владі, прагнула будь-що утриматися на ключових постах. Так, у висновку спостерігачів про парламентські вибори 16, 30 березня 1998 року (до набуття членства) йшлося про те, що «не може бути жодних сумнівів щодо загальної легітимності результатів голосування, яке точно відображає волю населення та співвідношення політичних сил у Вірменії» (Дос. 9836). А вже у звіті про президентські вибори 2003 року відзначалися такі порушення, як вкидання бюлетенів, фальсифікація протоколів, залякування спостерігачів та довірених осіб, що спричинило ймовірність перегляду членства

та перегляду ратифікації повноважень нової вірменської делегації в РЄ (Дос. 9836).

Незважаючи на ряд серйозних зловживань при проведенні референдуму у Вірменії в 2005 році, запевнення представників РЄ про те, що «жодна реформа не може бути справді демократичною, якщо вона досягнута недемократичними засобами» (Дос. 10778), сумнівні результати опитування все ж отримали схвальну оцінку спостерігачів, хоча із застереженнями. Вірменська опозиція пояснювала це бажанням європейських структур якомога швидше врегулювати Нагірно-Карабаський конфлікт, забезпечити можливості транспортування каспійських енергоносіїв і, відповідно, поблажливим відношенням до чинної влади, яка займала двозначну позицію. Загалом, хоча вибори у Вірменії тривалий час отримували негативну оцінку, а то й визнавалися спостерігачами від європейських структур нелегітимними, проте відзначимо позитивну динаміку їх відповідності демократичним стандартам із кожним новим електоральним циклом.

Негативні висновки делегацій спостереження супроводжували практично всі вибори й в Азербайджані, а процедура моніторингу (відповідно до Декларації про дотримання зобов'язань, узятих державами-членами Ради Європи від 10 листопада 1994 року, запровадженої Комітетом міністрів у 1996 р.) почалася відразу ж із моменту приєднання республіки до Ради Європи в 2001 році, що й було умовою вступу. Імовірний перегляд членства в РЄ загрожував Азербайджану в 2003 (Дос. 10285, Res. 1358), а особливо у 2005 році (Res. 1480 (2006); Дос. 10569), коли було визнано незадовільним підрахунок голосів у 43% контрольованих дільниць, спостерігалась підробка протоколів про результати голосування, залякування спостерігачів, втручання сторонніх осіб у керівництво виборчого процесу (Дос. 10751). Часткові парламентські вибори 2006 року теж були визнані такими, що не відповідають міжнародним стандартам і абсолютно не користуються довірою громадян, а звідси — і міжнародної спільноти (Дос. 10959). Але жорстких санкцій застосовано не було з огляду на те, що президент Ільхам Алієв прийняв рішуче проєвропейську національну політику незалежності та заявив, що «виступає за мирне врегулювання ситуації в Нагірному Карабасі», що було головною причиною пропозиції стати членом Ради Європи (Дос. 10285). Щодо виборів ця проблема стосуєть-

ся процедури голосування, бо Закон про вибори не передбачає можливість голосування за кордоном, а значна кількість виборців в Азербайджані є внутрішньо переміщеними особами (ВПО) з Нагірного Карабаху або прилеглих територій, не підконтрольних уряду Азербайджану. Останні вимушені голосувати у спеціальних виборчих дільницях дев'яти округів. Зростання нафтового та газового бізнесу зміцнило економіку Азербайджану, але азербайджанська влада прагне якнайповніше використати вигоди від різновекторності зовнішньої політики. А тому хоча у проведенні визнаних нелегітимними президентських виборів 2008 року було відзначено деякий прогрес, усе одно за кілька місяців до десятиї річниці членства Азербайджану в Раді Європи ПАРЄ підсумовує, що «демократична довіра до країни знову під загрозою» (Doc. 1227).

За відповідністю виборчих процесів демократичним стандартам у кращий бік відрізняється у цьому регіоні Грузія. Від виборів на європейській території вони відрізнялися складними економічними умовами на непристосованих, неопалюваних і неосвітлених виборчих дільницях до кінця 90-х років ХХ століття. ПАРЄ також заявляла про крайню стурбованість ексцесами, які протягом багатьох років супроводжували здійснення самодержавної влади в Грузії: недотримання законності, поширення сімейності та кумівства; корупція на всіх рівнях влади та суспільства; невиконання законодавства і слабкість представницьких установ (Doc. 10049) і, основне, — зростаюча з кожним електоральним циклом недовіра до виборчих процесів. Про незначні порушення у висновках спостерігачів від РЄ йшлося тільки на парламентських виборах у 1994 і 1999 роках (Doc. 8605), тобто в період набуття членства в РЄ, а вже у 2000 (президентські), 2003 (парламентські) роках вибори визнавалися легітимними частково (Doc. 8742; Doc. 10004). Очевидним був загальний брак суспільної довіри до виборчого процесу, зокрема через можливі зловживання та порушення, а також обстановку напруженості, тиску на учасників виборів, залякування та насильства. 25 листопада 2003 року, на підставі скарги, поданої до Міжнародного товариства за чесні вибори та демократію (IFSED), Верховний суд Грузії визнав недійсними результати парламентських виборів, що відбулися 2 листопада 2003 року (за партійними списками, пропорційною системою), визнав необхідність повторного голосування. Президентські вибори 4 січ-

ня 2004 року і частково парламентські являли собою «значний прогрес порівняно з попередніми виборами і наблизили країну до міжнародних стандартів демократичних виборів» (Doc. 10049). Після «революції троянд» повторні парламентські вибори були визнані демократичними «в основному» (Doc. 10151), але ЦВК Грузії виявилася неспроможною повністю контролювати виборчий процес в автономному окрузі Аджарії. Після війни 2008 року з Росією Грузія ще більше зацікавлена у дотриманні зобов'язань держав-членів РЄ й зовнішньополітичній легітимації міжнародними організаціями.

Таким чином, спостереження ПАРЕ виборчих процесів у Вірменії та Азербайджані використовувалося для отримання певних вигод від членства в РЄ, уникнення негативних санкцій у разі виявлення шахрайств та фальсифікацій виборів, керованих «псевдо-демократами». Вибори там проводяться виключно з метою легалізації та зовнішньополітичної легітимації влади. Щодо Грузії таке становище властиве протягом 90-х років ХХ ст., а після «революції троянд» вона з кожним електоральним циклом поступово наближається до «рушія демократії» та підвищення значення виборів у політичній системі суспільства й одержання міжнародного визнання вже на цій основі.

Із 2004 року було встановлено політичний діалог між ПАРЕ та парламентом Республіки Казахстан щодо майбутнього членства в РЄ, що сприяло деякій лібералізації виборчого процесу в Казахстані в сфері забезпечення принципів плюралізму, але загальна оцінка президентських виборів 2005 року була негативною, спостерігачі констатували тільки «стадію зародження демократії» [17].

Отже, основні етапи набуття членства РЄ пострадянськими країнами тісно взаємопов'язані з динамікою демократизації виборчих процесів на пострадянському просторі. Пік відповідності демократичних стандартів припадає на моменти або набуття статусу «СЗГ», або членства в РЄ чи ЄС. Подальший розвиток залежить від зацікавленості у зовнішньополітичній легітимації держав у ході виборів, від темпів демократизації, незворотності курсу на демократичні перетворення політичних еліт, політичного режиму і геополітичних чинників. У державах на чолі з «рушіями-демократії» у зовнішньополітичній легітимації влади існує зацікавленість незалежно від виду виборів, навіть більше парламентських. У країнах на чолі з «псевдо-демократами», на-

впаки, — президентських і меншою мірою місцевих. Виборче законодавство дедалі більше відповідає демократичним критеріям, але виборчий процес свідчить про кризу демократизації більшості пострадянських держав. Рада Європи, використовуючи позитивні та негативні санкції, застосовує тактику зовнішньополітичної електоральної легітимації держав перехідного періоду в напрямку їх неухильного демократичного реформування, керуючись станом внутрішньополітичної електоральної легітимації та, в основному, геополітичними чинниками.

1. <http://assembly.coe.int>.

2. Фактори та індикатори зовнішньополітичної легітимації див.: Юрійчук Є. Зовнішньополітична електоральна легітимація влади в Україні (2009–2010 рр.) / Євгенія Юрійчук // Наукові записки «Транскордонне співробітництво у контексті перспектив європейської інтеграції України». Серія «Політичні науки». — Острогозьк: Видавництво Національного університету «Острозька академія». — Вип. 4. — 2010. — С. 311–327.

3. Піляве І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. — К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. — С. 160.

4. Giumelli F. The Use of International Sanctions: who does what, when and why? / Francesco Giumelli // Paper Prepared for WISC 2008 — Second Global International Studies Conference Ljubljana, July 23 2008. — Available at: http://www.wiscnetwork.org/ljubljana2008/papers/WISC_2008-109.pdf.

5. OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights. REPUBLIC OF LATVIA. SAEIMA ELECTIONS 5 October 2002. OSCE/ODIHR FINAL REPORT. Warsaw 20 November 2002. — Available at: <http://www.osce.org/odihr/elections/latvia/16249>.

6. PRELIMINARY STATEMENT. Presidential Elections in the Republic of Moldova — First Round 17 November 1996. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Observation Delegation to the Moldovan Presidential Elections 1996. — Available at: http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/1281_en.pdf.html.

7. Statement of PACE Monitoring Committee, adopted 28 June 2007. — Available at: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtView.asp?ID=690>.

8. Hyde S.D. Catch Us if You Can: Election Monitoring and International Norm Creation / Susan D. Hyde. American Journal of Political Science Volume 55, Issue 2, Article first published online: 24 FEB 2011. — P. 8. — Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5907.2011.00508.x/pdf>.

9. Вікуліна Н. Росія і Рада Європи — 10 марно витрачених років? / Наталія Вікуліна. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/957923.html>.

10. Popescu N., Wilson A. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood / Nicu Popescu & Andrew Wilson. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 2009, 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. — Available at: http://www.partnership.am/res/General%20Publications_Eng/66e95c3cd50b72d59a_87m6y59xi.pdf.

11. COUNCIL COMMON POSITION 2008/844/CFSP of 10 November 2008 amending Common Position 2006/276/CFSP concerning restrictive measures against certain officials of

Belarus. — Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:300:0056:0056:EN:PDF>.

12. Kazakh election flawed despite some administrative improvements. — Available at: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtView.asp?ID=344>.

13. Складено за: Doc. 9267; http://assembly.coe.int/Main.asp?Link=/AboutUs/APCE_history.htm; Юбер Д. Десять лет, которые вошли в историю. Совет Европы 1989–1999 / Дени Юбер / пер. с фр. Н.Н. Маслова (МГИМО МИД РФ), К.Х. Рекош (МГИМО МИД РФ), 2000. / отв. ред. Н.Б. Топорнин (Центр Информации СЕ в РФ). — Режим доступа: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.>; Макаренко Б. Посткоммунистические страны: некоторые итоги трансформации / Борис Макаренко // Политика. — № 3 (50). — С. 105–125. — Режим доступа: www.politcom.ru/tables/statja.doc.

14. Держави розміщені в хронологічній послідовності за датою надання статусу «спеціально запрошеного гостя».

15. Вказана офіційна назва відповідно до Конституції Республіки Білорусь.

16. Призупинення статусу «СЗГ» після 13 січня 1997 року.

17. Казахстан, Киргизстан, Туркменістан та Узбекистан спочатку були виключені з переліку кандидатів на статус «СЗГ».

Анотація

У статті розкривається процес легітимації влади в ході спостереження за виборчими та референдними процесами на пострадянському просторі порівняно з процесом набуття членства в Раді Європи. Розглядається динаміка, регіональні відмінності, глобалізаційні та безпекові чинники та механізми зовнішньополітичної електоральної легітимації влади пострадянських держав Радою Європи.

Ключові слова: легітимація, електоральна легітимація, спостереження за виборами, ПАРЕ, РЕ.

Аннотация

В статье раскрывается процесс легитимации власти в ходе наблюдения за избирательными и референдными процессами на постсоветском пространстве в сравнении с процессом приобретения членства в Совете Европы. Рассматривается динамика, региональные отличия, факторы глобализации и безопасности, а также механизмы внешнеполитической электоральной легитимации власти постсоветских государств Советом Европы.

Ключевые слова: легитимация, электоральная легитимация, наблюдения за выборами, ПАРЭ, СЕ.