



ОЦЕНКА  
ВЫБОРОВ  
на Южном Кавказе  
(2003-04)

АЗЕРБАЙДЖАН

АРМЕНИЯ

ГРУЗИЯ





ОЦЕНКА ВЫБОРОВ  
на Южном Кавказе  
2003-04

Азербайджан

Армения

Грузия

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004

Публикации Международного института в поддержку демократии и выборов (International IDEA) не зависят от каких-либо национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в настоящей публикации могут и не совпадать со взглядами организации International IDEA, ее совета директоров или коллегии.

Заявки на получение разрешений на воспроизведение или перевод публикации целиком либо частично направляйте по адресу:

Information Unit  
International IDEA  
SE -103 34 Stockholm  
Sweden

Организация International IDEA приветствует распространение своих трудов и незамедлительно откликается на заявки на воспроизведение или перевод своих публикаций.

Дизайн и типография: "Fashion Marketing Solutions", Ереван, Армения

ISBN: 91-85391-33-6

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	1
Благодарность .....	2
Организация International IDEA на Южном Кавказе: Испытания на пути к устойчивой демократии .....	3
<b>АЗЕРБАЙДЖАН</b>	
Дискуссионная статья 1 <b>Анализ президентских выборов 2003 года в     Азербайджанской Республике, Эльдар Исмаилов</b> .....	5
Дискуссионная статья 2 <b>Комментарий к анализу президентских выборов     2003 года в Азербайджанской Республике, Мирали Гусейнов</b> .....	23
Дискуссионная статья 3 <b>Комментарий к анализу президентских выборов 2003 года     в Азербайджанской Республике: «Лабораторные материалы»     и уроки последних президентских выборов в Азербайджане, Ниязи Мехти</b> .....	31
<b>АРМЕНИЯ</b>	
Дискуссионная статья 1 <b>Анализ президентских и парламентских     выборов 2003 года в Армении, Агаси Есаян</b> .....	39
Дискуссионная статья 2 <b>Комментарий к анализу президентских и     парламентских выборов 2003 года, Аветик Ишханян</b> .....	61
Дискуссионная статья 3 <b>Комментарий к анализу президентских и     парламентских выборов 2003 года, Валерий Погосян</b> .....	73
<b>ГРУЗИЯ</b>	
Дискуссионная статья 1 <b>Анализ парламентских и президентских выборов в     Грузии: ноябрь 2003 г. - март 2004 г., Давид Усупашвили</b> .....	81
Дискуссионная статья 2 <b>Грузия: путем выборов – к «Революции роз», Ивлиан Хаиндрава</b> .....	107
Дискуссионная статья 3 <b>Парламентские и президентские     выборы в Грузии (2003-2004), Гия Нодия</b> .....	121

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящий сборник вошли статьи о выборах, прошедших в 2003 году в трех странах Южного Кавказа – Азербайджане, Армении и Грузии. Авторы статей были участниками и свидетелями выборов в своих странах, и потому рассказывают о них с непосредственностью и чувством, иногда давая произошедшему очень резкие оценки с субъективных позиций. Хотя политическая ситуация в трех странах была изначально разной и по-разному развивалась, в материалах сборника рассказывается о целом ряде общих для региона проблем, с которыми сталкиваются реформаторы, пытающиеся обеспечить организованность, прозрачность и устойчивость избирательных процессов. Авторы показывают, как властные элиты пытаются сопротивляться переменам, а при особо сильном общественном давлении – юлить и тянуть время. Более того, при тщательном рассмотрении выясняется, что даже в Грузии, всем народом отпраздновавшей падение дискредитированного режима, после Революции роз система сдержек и противовесов стала, возможно, еще слабее, чем прежде.

Для государственной структуры всех трех стран характерна сильная президентская власть, и это принято объяснять сложившимися в этих обществах иерархическими традициями. Иногда высказывается предположение, что эти традиции связаны с принятой здесь практикой взаимных услуг: лидеры обеспечивают своим сторонникам защиту и определенные блага, а те взамен дают лидерам то, что им нужно. В материалах сборника обсуждается то, в какой мере конституции президентских и полупрезидентских республик позволяют строить подотчетные и эффективные демократические институты, а не только консервировать прежние формы организации общества.

Во всем регионе очевидна острая потребность в эффективной системе управления выборами, пользующейся народным доверием. Во всем мире, и особенно в молодых демократических странах, эту проблему обычно решают путем создания независимых органов управления выборами, действующих на постоянной основе. Однако до тех пор, пока в стране сильно наследие однопартийной бюрократической системы, зачастую нет уверенности в том, что удастся создать по-настоящему независимые органы. В таких случаях часто формируют орган, в котором представители конкурирующих политических сил контролируют действия друг друга, тем самым обеспечивая независимость принимаемых решений.

Приведенные в статьях данные, однако, свидетельствуют о том, что в странах Южного Кавказа до сих пор не был принят ни тот, ни другой подход. Хотя оппозиция и гражданское общество, иногда опираясь на рекомендации международных организаций, настаивают на необходимости создания избирательных органов, пользующихся доверием общества, действовавшие во всех трех странах в 2003 г. избирательные комиссии были сформированы таким образом, что исполнительная власть имела возможность контролировать их работу.

Управление выборами должно вестись не только независимо, но и квалифицированно. Перед руководителями органов управления выборами во всем регионе стоит задача сформировать структуры, способные эффективно проводить выборы и сохранять устойчивость при реально имеющихся финансовых возможностях и кадровых ресурсах.

В данном контексте организация IDEA очень рада тому факту, что ей удалось, при поддержке правительства Нидерландов – государства, являющегося участником IDEA – принять участие в разработке интерактивных учебных пособий для обучения работников органов управления выборами на Южном Кавказе, а также в проведении учебных курсов при ЦИК Грузии.

Практика оказания влияния на выборы при помощи СМИ распространена во всем мире, и Кавказ здесь не исключение. Даже хорошо организованные выборы могут проходить в условиях, когда СМИ освещают преимущественно кампанию в поддержку действующей власти. В результате голоса всех остальных кандидатов совершенно не слышны вплоть до официального начала избирательной кампании, подвергающейся тщательному мониторингу извне, а иногда и во время самой кампании.

В статьях подчеркивается важность развития традиций законотворчества и толкования законов и подзаконных актов. Чрезмерно буквальное толкование законов создает ненужные ограничения, нередко особенно осложняющие жизнь именно оппозиционных кандидатов. В тех странах, где на практике все, что не разрешено – запрещено, принципиально важно, чтобы составители законов и подзаконных актов использовали достаточно широкие формулировки, обеспечивающие необходимую для проведения демократических выборов свободную конкуренцию на равных условиях.

Я уверен, что предлагаемые вашему вниманию исследования станут ценным подспорьем для дальнейших общественных дискуссий между всеми, кто так или иначе задействован в процессах демократизации стран Южного Кавказа. Примечательно также и то, в какой мере поднятые в данном сборнике вопросы могут прозвучать актуально и найти отклик во многих других странах и регионах, где продолжается борьба за создание в обществе условий и возможностей для проведения демократических выборов.

**Эндрю Эллис**

Руководитель отдела избирательных процессов  
организации International IDEA  
Стокгольм, ноябрь 2004 г.

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Организация International IDEA выражает благодарность специалистам из Азербайджана, Армении и Грузии – авторам статей настоящего сборника Агаси Есяяну, профессору Эльдару Исмаилову, Аветику Ишханяну, профессору Ниязи Мехти, профессору Гие Нодиа, д-ру Валерию Погосяну, Давиду Усупашвили, Ивлиану Хаиндрава, Мирали Хусейнову.

Благодарим Арама Оганяна и Лилит Мкртчян за перевод материалов сборника с русского языка на английский и с английского на русский; редакторов русской версии Нину Искандарян и Зару Бабаян, и редактора английской версии Ив Джоансон. Мы также выражаем благодарность типографии «Fashion Marketing Solutions» в Ереване за помощь в ходе подготовки и издания книги.

Наконец, мы хотели бы поблагодарить сотрудников южнокавказской программы IDEA в Армении и Грузии и ее руководителя, представителя IDEA на Южном Кавказе Армине Аракелян; консультанта и координатора проекта «Выборы на Южном Кавказе» Арпине Галафян; отдел избирательных процессов и его руководителя Эндрю Эллиса, а также информационный и административный отделы штаб-квартиры IDEA в Стокгольме.

## Организация International IDEA на Южном Кавказе

### Испытания на пути к устойчивой демократии

Организация International IDEA (Международный институт демократии и содействия выборам) штаб-квартира которой в Стокгольме, Швеция, созданная в 1995 году - межправительственная организация, в состав которой входит 21 государство, представляющее все континенты. Организация IDEA играет ключевую роль в деле поддержания и продвижения местных демократических процессов на Южном Кавказе. Являясь международной, межправительственной организацией, IDEA доказала свою беспристрастность и за короткий срок собрала вокруг себя широкий круг мыслителей-реформистов и практиков из различных регионов Южного Кавказа и наладила диалог о трудностях, с которыми сталкивается регион. Подобная оценка вызовов, стоящих перед демократией, является важным средством для каждой отдельно взятой страны, чтобы внести свои проблемы в политическую повестку дня и выступить за политические перемены.

Помимо укрепления процессов участия и дебатов, организация International IDEA на Южном Кавказе способствует развитию демократических политических программ и конституционному законотворчеству, усиливает потенциал соответствующих органов государственной власти, неправительственных организаций и политических институтов.

Программа организации International IDEA на Южном Кавказе началась осенью 2001 года как на национальном уровне, главным образом в Грузии, так и на региональном, включая Армению и Азербайджан. Офис южнокавказской программы организации International IDEA в Армении получил дипломатический статус. Основная деятельность организации IDEA на Южном Кавказе включает оценку демократии в Грузии силами местных экспертов и активистов (2002-03); исследование и диалог о демократии на местном уровне (2002-04); поддержка регионального диалога по укреплению демократии на местном уровне (2003-05); профессиональная подготовка избирательных комиссий по программе «BRIDGE Южный Кавказ», а также оценка выборов в регионе (2003-05); программа политической и институциональной реформы и конституционное законотворчество, главным образом в Грузии (2004-05); возможное начало проекта в Армении (2005-07) по программе политической реформы и профессиональной подготовки избирательных комиссий, при условии выделения дополнительного финансирования.

В качестве вклада в развитие устойчивой демократии в Грузии и в целом на Южном Кавказе, организация International IDEA в партнерстве с грузинскими и региональными коллегами осенью 2001 года начала программу «оценка демократии посредством диалога» на национальном и региональном уровнях. Общая цель программы заключается в продвижении демократии путем политического диалога и выработки программы демократических реформ. На первом этапе процесса диалога в Грузии (2002) организация IDEA предоставила местным деятелям базу для размышлений, анализа и дебатов, которая помогла бы им оценить политическое, социальное и культурное развитие страны за последнее десятилетие. Программа делает упор на диалог, результатом которого в 2003 году явились двенадцать дискуссионных статей и программа для дебатов «*Укрепление демократии в Грузии*». Они служат деятелям на местном и национальном уровнях при поддержке организации International IDEA, для расширения обсуждений и дебатов по проблемам и рекомендациям. В 2004-05 южнокавказская программа IDEA в сотрудничестве с грузинской неправительственной организацией Кавказский институт за мир, развитие и демократию (CIPDD) продолжит и завершит процесс диалога в Грузии с региональным охватом, сосредоточив внимание на выработке национальной программы политических реформ посредством участия общественности, главным образом по двум темам: «*Государственная власть на национальном уровне – равновесие между ветвями власти*» и «*Разделение государственной власти между национальным и субнациональным уровнем*». В 2004 году местные эксперты и практики разработали два документа, формулирующих политику в соответствующих сферах, которые станут основными направлениями государственной политики в вышеназванных сферах.

Помощь в осуществлении институциональной реформы оказывается в результате оценки, проведенной, в частности, в области проведения выборов посредством южнокавказского проекта BRIDGE (Создание ресурсов для укрепления демократии, управления и выборов), являющегося региональной версией первоначального проекта BRIDGE, который представляет собой исчерпывающую учебную программу для сотрудников органов управления выборами (ОУВ) с целью повышения их потенциала. Курс был разработан Избирательной комиссией Австралии (АЕС), организацией International IDEA и Подразделением ООН по оказанию помощи в проведении выборов (UN-EAD) в ответ на потребности избирательных комиссий разных стран. Программа была инициирована в 2003 году организацией International IDEA и реализована UNDP-Грузия, IFES-Грузия и южнокавказской программой организации IDEA посредством совершенствования навыков у сотрудников избирательных комиссий Грузии. Следующий

этап проекта **BRIDGE Южный Кавказ, профессиональная подготовка ОУВ** (2004) имеет региональный охват, создание сети, пропаганды и обучения инструкторов для Южного Кавказа и СНГ. На этом этапе была создана основная региональная рабочая группа на Южном Кавказе, которая подготовила учебную программу BRIDGE с учетом условий региона, для сотрудников избирательных комиссий в качестве мощного инструмента для укрепления потенциала в странах Южного Кавказа, СНГ и Восточной Европы. Эта учебная программа была опубликована на русском языке в 2004 году и явилась основным учебным пособием, примененным на региональном курсе Подготовки ведущих. Этот курс помог подготовить группу ведущих программы BRIDGE, которые сыграют роль «катализатора» в регионе, которые получили международную аккредитацию и могут самостоятельно преподавать сотрудникам ОУВ в своих странах. В 2005 организация International IDEA главным образом сосредоточит свое внимание на профессиональной подготовке ОУВ и институциональном укреплении Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Грузии совместно с ЦИК Грузии и основной рабочей группой, сформированной в 2004 году. В сентябре 2005 года аналогичный национальный проект с дополнительным элементом по охвату общественности и политической реформы будет начат в Армении, при условии финансирования.

В рамках инициативы Оценка выборов на Южном Кавказе в декабре 2004 года южнокавказская программа организации International IDEA завершила публикацию документа **«Оценка выборов на Южном Кавказе (2003-04) – Азербайджан, Армения, Грузия»** на английском и русском языках, который содержит одно исследование и два комментария о национальных выборах каждой из трех южнокавказских республик, в качестве материала для дискуссий и дебатов. Авторами этих работ являются местные эксперты и практики.

Помощь в укреплении демократии на Южном Кавказе оказывается на уровне местного самоуправления в рамках проекта **«Демократия на местном уровне. Руководство для Южного Кавказа»** (2002-2004). На региональном уровне соответствующие лица из трех республик все активнее участвуют в деятельности организации IDEA, обмениваясь таким образом уроками, вынесенными из общения друг с другом укрепляя региональное сотрудничество между участникам демократического процесса. В 2003 году организация IDEA опубликовала на русском языке и широко распространила пособие «Демократия на местном уровне. Руководство для Южного Кавказа», изданное с учетом особенностей региона. Независимые эксперты в каждой из трех южнокавказских республик подготовили конкретные исследования по своим странам, в которых рассматриваются системы местного самоуправления их стран. Эти исследования были сведены воедино в учебное пособие с учетом специфики региона. В нем содержится введение в основные методы понимания и осуществления демократии на местном уровне и обзор опыта за первое десятилетие на Южном Кавказе. Данная публикация служит основой для дискуссий и дебатов по этим важным для всего региона вопросам.

Издание **журнала о демократии для Южного Кавказа «Гранат»** на русском и английском языках было предпринято и поддержано организацией International IDEA в ноябре 2002 года вместе с партнерами из Азербайджана, Армении и Грузии в качестве форума для размышлений и обмена опытом между активистами, политиками и исследователями о перспективах регионального сотрудничества. Пробный № 0 журнала был опубликован в мае 2003 года в Ереване, Армения и широко распространен.

Осенью 2003 года организация International IDEA опубликовала на русском языке пособие организации IDEA **«Женщины в парламенте: по ту сторону цифр»**, с учетом региональной специфики. Эта инициатива явилась ответом на запросы местных активистов и экспертов, интересующихся равным гендерным представительством в политике и преимущественно мужским составом парламентов, кабинетов министров и т.д. в регионе. Пособие предназначено для обмена опытом и доступности познаний, которыми обладает IDEA в области укрепления демократии в регионе, который будет способствовать диалогу и выработке программы по этому вопросу в регионе.

На основе успешного завершения первого и второго этапов южнокавказской программы, организация IDEA продолжит тесное сотрудничество с Грузией и Арменией в качестве региональных партнеров.

Подробнее о программе и ее деятельности можно узнать в штаб-квартире южнокавказской программы организации IDEA в Армении и на вебсайте программы, который дает обзор последних событий, а также в библиотеке сетевых линков-связок с соответствующими документами и ресурсами: [www.idea.int/southcaucasus/](http://www.idea.int/southcaucasus/).





ОЦЕНКА  
ВЫБОРОВ  
на Южном Кавказе  
(2003-04)

АЗЕРБАЙДЖАН



## **Дискуссионная статья 1**

### **Анализ президентских выборов 2003 года в Азербайджанской Республике**

*Эльдар Исмаилов*

*доктор исторических наук, профессор*

*Профессор Э.Р. Исмаилов – директор неправительственной организации «За гражданское общество»*

Октябрь 2004 г.

В цепи политических событий последних лет, произошедших в Азербайджанской Республике, президентским выборам 2003 года принадлежит особое место. Огромные полномочия, которыми наделен президент республики благодаря Основному закону – Конституции – определяют высокую значимость роли, которую он играет в жизни государства и общества. Прошедшие после обретения независимости годы убедительно свидетельствуют о том, что личные качества президента как политика и человека, его деловые способности, энергия и воля, авторитет в стране и за ее пределами, политические взгляды, возможности стратегического мышления являются важными условиями, определяющими развитие страны.

Выборы 2003 года явились пятыми по счету президентскими выборами в Азербайджане за сравнительно небольшой исторический период независимости. И каждые новые выборы в стране вновь и вновь все более убедительно свидетельствуют о том, какое огромное значение имеет качество их проведения, максимальное обеспечение свободы волеизъявления, справедливые итоги состязательности кандидатов на роль главы государства. Это – важнейшее условие обеспечения долгосрочной стабильности в стране, успехов и процветания азербайджанского народа, возрастания авторитета страны и ее народа в международном демократическом сообществе. С вступлением Азербайджана в Совет Европы в 2000 году возросли, в свою очередь, и требования международных организаций к демократизации избирательного процесса в нашей стране.

## **1. Совершенствование избирательного законодательства**

После крушения тоталитарной советской системы в Азербайджане одной из важнейших задач в сфере обеспечения политических прав граждан была разработка новых основ избирательного права. За истекший после обретения независимости период в этой области было сделано немало. Тем не менее, до последнего времени проблема совершенствования избирательного законодательства оставалась одной из важных проблем, имеющих приоритетное значение для дальнейшего поступательного развития государства и общества в Азербайджане.

В 1991 году в Азербайджане, как и в других бывших советских республиках, были проведены первые президентские выборы. В этой связи 26 июня 1991 года был принят новый Закон «О выборах Президента Азербайджанской Республики». Однако этот Закон в своей концептуальной основе мало чем отличался от избирательных законов советского времени. Косметические изменения, сделанные в 1992 и 1993 гг., не изменили сути и основного содержания этого Закона. На основе этого Закона были проведены президентские выборы 1991, 1992 и 1993 гг.

После этого Парламент страны (Милли Меджлис) 12 августа 1995 года принял новый Закон «О выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики». Это был первый Закон, регламентирующий порядок формирования высшего законодательного органа независимого Азербайджана.

В принятой 12 ноября 1995 года новой Конституции Азербайджанской Республики нашли свое отражение важнейшие положения избирательного права, в том числе касающиеся парламентских и президентских выборов.

Накануне президентских выборов 1998 года вопросы, касающиеся демократизации избирательного законодательства, его соответствия современным требованиям развития демократии, стали предметом серьезного и широкого обсуждения со стороны общественности. В конечном итоге, 9 июня 1998 года появился новый Закон «О выборах Президента Азербайджанской Республики». В то же время 15 мая 1998 года был принят специальный Закон «О Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики». Эти два закона принципиально отличались от предыдущих. Так, здесь были предусмотрены нормы, которые затрагивали вопросы прозрачности выборов, создание благоприятных условий для субъектов выборов, новые, относительно более прогрессивные по сравнению с предыдущим порядком, способы формирования избирательных комиссий. Тем не менее, несмотря на все это, в этих законах было немало недоработок.

На основе принятого 2 июля 1999 года Закона «О правилах муниципальных выборов» в Азербайджане были проведены первые муниципальные выборы.

Важнейшим элементом общественной жизни в 2000 году стала дискуссия о дальнейшей демократизации избирательного законодательства в связи с предстоящими парламентскими

выборами. В разработке новых положений законодательства на этот раз самое активное участие приняли эксперты международных организаций, в том числе эксперты ОБСЕ. Результатом обсуждений стало принятие новых Законов: «О выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики» и «О Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики».

Несмотря на все положительные изменения в азербайджанском избирательном законодательстве, одновременность принятия различных законов обусловила наличие в правовых документах достаточно большого количества противоречий и неувязок. В то же время, после принятия Азербайджана в Совет Европы в числе обязательств Азербайджанской Республики оказались вопросы демократизации избирательного законодательства, проведение свободных и справедливых выборов.

К началу 2002 года относятся первые шаги на пути формирования Избирательного кодекса, в который предусматривалось включить все вопросы, относящиеся к избирательному процессу. После подготовки проекта этого законодательного документа последний был представлен на экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Венецианскую комиссию по правам человека Совета Европы и Международный фонд избирательных систем (IFES). Удивительным было то, что власти Азербайджана длительное время тщательно скрывали от общественности страны сам факт подготовки проекта Избирательного кодекса и рассылки его на экспертизу международным организациям. Лишь в декабре 2002 года ряд ведущих политических партий был ознакомлен с проектом Избирательного кодекса. В связи с отказом оппозиции участвовать в обсуждении, на мероприятиях, организованных ОБСЕ, по настоящему делового, конструктивного обсуждения не получилось. Между тем стало известно, что БДИПЧ/ОБСЕ, Венецианская комиссия и IFES предложили около 300 изменений и дополнений к проекту. При этом многие рекомендации этих организаций были приняты во внимание. В то же время, целый ряд предложений, имеющих принципиальное значение и касающихся формирования избирательных комиссий, их деятельности, прозрачности выборов, порядка подачи жалоб на нарушения избирательного права и др., не был принят во внимание. В конечном итоге 5 июня 2003 года был принят Избирательный кодекс, регламентирующий проведение выборов всех уровней и референдумов.

### 1.1. Состав избирательных комиссий

Принятие Избирательного кодекса в качестве закона имело большое значение для развития избирательной системы в Азербайджане. Впервые все законы, касающиеся выборов, были сведены воедино. Это позволило устранить противоречия, накопившиеся в течение многих лет в системе избирательного законодательства. Намного расширились возможности обеспечения прозрачности выборов. Вместе с тем в Кодексе по целому ряду принципиальных вопросов не было принято справедливого решения. К их числу следует отнести в том числе и вопрос о формировании избирательных комиссий.

В Избирательном кодексе указывается, что избирательные комиссии являются органами, которые осуществляют подготовку и проведение выборов всех уровней и референдумов. В эту систему входят Центральная избирательная комиссия, окружные и участковые избирательные комиссии. В настоящее время в Азербайджане, наряду с Центральной избирательной комиссией, действуют 124 окружные избирательные комиссии и приблизительно 5129 участковых избирательных комиссий. По закону срок деятельности всех избирательных комиссий составляет 5 лет. По Избирательному кодексу состав Центральной избирательной комиссии формируется парламентом на основе принципа 1/3 в следующем порядке: 6 членов ЦИК выдвигаются парламентским большинством – основной проправительственной политической партией (партия «Новый Азербайджан»), 6 выдвигаются партиями парламентского меньшинства (Партия народного фронта Азербайджана, Партия гражданской солидарности и Коммунистическая партия), остальные 6 членов – представителями, выдвинутыми беспартийными депутатами парламента. По закону, окружные избирательные комиссии (состоящие из 9 членов) и участковые избирательные комиссии (состоящие из 6 членов) формируются по тому же принципу.

Однако, согласно Закону «Об утверждении и вступлении в силу Избирательного кодекса Азербайджанской Республики», формирование состава комиссий по этому принципу приостанавливается до парламентских выборов 2005 года. До этого состав комиссий формируется в следующем по-

рядке: 6 мест отводится представителям парламентского большинства в лице партии «Новый Азербайджан», 3 места – трем партиям парламентского меньшинства, а именно Партии народного фронта Азербайджана, Коммунистической партии, Партии гражданской солидарности. 3 места отводятся представителям беспартийных депутатов парламента, а еще 3 места – не представленным в парламенте партиям: «Мусават», Либеральной партии, Партии национальной независимости, Демократической партии. Окружные избирательные комиссии формируются из 9, участковые избирательные комиссии – из 6 человек. И окружные и участковые избирательные комиссии формируются согласно тем же принципам, что и Центральная избирательная комиссия. В состав окружных комиссий входят по 3 представителя партии «Новый Азербайджан», 2 представляют парламентское меньшинство, 2 – беспартийных депутатов, 2 – не представленные в парламенте партии. В составе участковых избирательных комиссий 3 человека представляют партию «Новый Азербайджан», 1 – партии парламентского меньшинства, 1 – партии, не представленные в парламенте. В составе участковых избирательных комиссий 3 человека представляют партию «Новый Азербайджан», 1 – партии парламентского меньшинства, 1 – партии, не представленные в парламенте, 1 – беспартийных депутатов. Во всех избирательных комиссиях председателем может быть лишь представитель партии «Новый Азербайджан», один из двух секретарей является представителем беспартийных депутатов, а другой представляет оппозицию. Таким образом, исполнительная власть осуществляет контроль над избирательными комиссиями. Это связано с тем, что необходимое для принятия решений в 2/3 голосов большинство неизменно остается за правящим блоком. Нынешний вариант формирования комиссий является компромиссным и согласован с экспертами ОБСЕ и Совета Европы. При этом международные организации, первоначально проявлявшие завидное упорство в вопросе о необходимости серьезных изменений в принципах формирования избирательных комиссий, впоследствии отступили от своих первоначальных позиций.

## 2. Работа избирательных комиссий

В целом, за истекший период с начала избирательной кампании избирательные комиссии проделали большую работу по организации и управлению выборами. Центральная избирательная комиссия разработала целый пакет документов, регламентирующих в деталях все основные процедурные нормы избирательного процесса. На методических совещаниях членам окружных и участковых комиссий были даны разъяснения по основным вопросам законодательства и практического применения его положений. Центральной избирательной комиссией была проведена большая пропагандистско-агитационная работа. Основной целью этого направления деятельности, выраженной в подготовке плакатов, рекламы по телевидению и в других СМИ, являлось привлечение населения к участию на выборах. Немалая работа проводилась окружными и участковыми избирательными комиссиями. Тем не менее, в работе комиссий было немало недостатков. Самым крупным из них были недоработки со списками избирателей.

Согласно закону, списки избирателей должны были быть готовы за 65 дней до дня голосования. Однако сделано это было значительно позже. И уже тогда стало очевидно, что в списки не попала огромная армия избирателей. Дело дошло до того, что Центральная избирательная комиссия была вынуждена вмешаться и принять упрощенную процедуру внесения изменений в списки избирателей. Однако, как показал день голосования, до конца устранить это грубейшее нарушение не удалось.

Представляется, что серьезные недостатки содержали также нормативные документы ЦИК, касающиеся правил ведения агитационной кампании. Нет сомнения, что десяти минут в неделю, отведенных каждому кандидату в президенты для выступления по государственному телевидению, было недостаточно для изложения ими своей платформы. То же самое можно сказать и об объеме времени, отведенном на проведение теледебатов. К сожалению, ЦИК, по существу, совершенно равнодушно относилась к звучащим с экранов телевидения, со страниц газет и журналов оскорбительным выпадам кандидатов в президенты друг против друга, хулиганским выходкам тех или иных групп ангажированных журналистов против кандидатов в президенты.

Одна из главных причин наличия недостатков в деятельности избирательных комиссий в значительной степени была связана с их кадровым составом. В данном случае речь идет не только о политической ориентированности членов комиссии. Немалое значение имело присутствие в составах комиссий, как в ЦИК, так и в окружных и участковых, должностных лиц, являвшихся, как правило, представителями исполнительной власти.

## 2.1. Финансирование выборов

Согласно Избирательному кодексу Азербайджанской Республики, расходы на подготовку выборов, на их проведение, а также на деятельность избирательных комиссий возмещаются за государственный счет. Эти средства перечисляются министерством финансов на банковский счет Центральной избирательной комиссии в течение десяти дней после публикации решения о дате проведения выборов.

Закон предусматривает выделение средств для финансирования предвыборной кампании кандидатов в президенты. Для этого создаются специальные фонды, счета которых открываются в соответствующем банке. Избирательные фонды кандидатов в президенты формируются за счет следующих источников:

- За счет средств, выделенных Центральной избирательной комиссией;
- Специальных средств кандидатов в президенты из расчета, не превышающего 25-кратного размера минимальной заработной платы в стране на день объявления даты выборов;
- Добровольных пожертвований граждан и юридических лиц; объем пожертвований отдельных граждан не должен превышать 1500-кратного размера минимума заработной платы, а для юридических лиц – 10 000-кратного размера минимума заработной платы.

В целом, избирательный фонд не может составлять более 200 000-кратного превышения минимума заработной платы, что составляет 1 120 000 долларов США.

Право распоряжения избирательными фондами принадлежит либо их учредителям, либо политическим партиям. Согласно требованиям законодательства, эти средства могут быть использованы лишь в следующих целях: для технического обеспечения сбора подписей в защиту кандидата, оплаты труда лиц, занятых сбором подписей, для целей предвыборной агитации, для оплаты информационных и совещательных служб, за услуги юридических лиц и граждан при выполнении предвыборной кампании.

Кандидаты в президенты должны представлять отчеты в Центральную избирательную комиссию о расходовании средств из избирательных фондов в три этапа. Это – первичный отчет о финансовых расходах, второй первичный финансовый отчет и, наконец, итоговый финансовый отчет. Последний отчет представляется не позже десяти дней после дня голосования.

По информации, представленной Центральной избирательной комиссией, для финансирования президентских выборов 15 октября 2003 года из государственного бюджета была выделена 22 миллиарда манатов. Основная часть этих средств была выделена на деятельность избирательных комиссий и обеспечение проведения выборов, другая часть – на финансирование предвыборной агитационной кампании кандидатов в президенты. Следует отметить, что из этих средств в фонд каждого из кандидатов в президенты было выделена сумма в размере 60 миллионов манатов (приблизительно 12 000 долларов США). Кроме того, государственным бюджетом финансировалось бесплатное эфирное время в государственных средствах массовой информации, предоставленных каждому из кандидатов в президенты.

## 3. Взаимоотношения власти и оппозиции. Регистрация кандидатов

Можно считать, что предвыборная политическая эпопея началась более чем за год до дня выборов президента Азербайджанской Республики.

Старт новому политическому противостоянию был дан летом 2002 года в период подготовки и проведения референдума по внесению дополнений и изменений в Конституцию. Не вдаваясь в подробности содержания выносимых на референдум вопросов, следует признать одну объективную истину: в конечном итоге это привело к укреплению позиций власти. Эту истину стали осознавать и в оппозиционном лагере, внутри которого отношения между политическими партиями на протяжении нескольких лет предшествующего периода характеризовались недоверием, напряженностью, а в некоторых случаях и откровенной враждой. Однако постановка вопроса о референдуме, его проведение и результаты объективно способствовали стимулированию процесса консолидации сил оппозиции. И по мере приближения к выборам президента этот процесс усиливался.

Символом политической силы, находящейся у власти в Азербайджане, безусловно, являлся президент Гейдар Алиев, один из патриархов бывшей советской политической элиты, бывший член Политбюро ЦК КПСС, более 13 лет возглавлявший Азербайджанскую ССР и к 2003 году уже 10 лет возглавлявший независимую Азербайджанскую Республику – фигура харизматическая, обладавшая огромным опытом политического руководства, человек незаурядной энергии и способности управлять политическими процессами. Будучи президентом, Гейдар Алиев возглавлял также и главную проправительственную партию «Новый Азербайджан», члены которой занимали практически все ответственные посты в системах исполнительной и законодательной власти. Представители партии «Новый Азербайджан» и примыкающие к ним беспартийные составляли подавляющую часть депутатского корпуса азербайджанского парламента – Милли Меджлиса.

Уже вскоре после Референдума, проведенного 24 августа 2002 года, в сентябре того же года Гейдар Алиев в период посещения им Нахчывана, Гянджи, Геранбоя заявил, по существу, о своем желании вновь быть избранным на пост президента Азербайджанской Республики. Проявлением начала его предвыборной кампании стало издание ряда указов президента о государственной поддержке малого и среднего бизнеса, увеличении зарплат и пенсий служащим, пособий и выплат социально незащищенным слоям населения, награждение деятелей науки и культуры правительственными наградами. Все это являлось серьезной заявкой власти на сохранение своих позиций в преддверии выборов.

Большая часть политических партий (свыше 40), как прошедших официальную регистрацию, так и незарегистрированных, относились к числу оппозиционных. Наиболее значимыми из них, по оценке отечественных и западных экспертов, являлись партия «Мусават», Партия народного фронта, Партия национальной независимости и Демократическая партия. Все они выступали с радикальных позиций отрицания законности пребывания Г. Алиева и его окружения у власти и, по существу, крайне негативно воспринимали саму возможность диалога с властями.

Партия «Мусават», являвшаяся достаточно серьезной силой в политической жизни, относится к числу правых по своим идейным взглядам. Лидер партии «Мусават» Иса Гамбар, бывший спикер парламента в период пребывания у власти Президента Абульфазы Эльчибея (1992-1993), неизменно занимал крайне отрицательные позиции в оценке деятельности Г. Алиева. Основной рупор партии – газета «Ени Мусават» – отличалась особой агрессивностью в отношении правительства.

Близкой к партии «Мусават» по своим идейным взглядам являлась Партия народного фронта Азербайджана, которую после смерти Эльчибея возглавил Али Керимли. За прошедший после парламентских выборов 2000 года период партия пережила серьезные потрясения, связанные с образованием в ее рядах раскола, массовым выходом из ее состава членов партии и попытками образования параллельных структур. Произошло серьезное охлаждение ее отношений с некогда союзным «Мусаватом». Тем не менее, ПНФА была представлена 5 депутатами в Милли Меджлисе. В последние годы наблюдалось ее сближение с Партией национальной независимости, оформившееся в союзнические отношения.

Партия национальной независимости, возглавляемая одним из ветеранов национально-демократического движения Этибаром Мамедовым, относит себя к числу правоцентристских. Э. Мамедов на президентских выборах 1998 года составил серьезную конкуренцию Г. Алиеву. После тех выборов партия и ее лидер перешли на радикальные позиции.

Азербайджанская демократическая партия, возглавляемая эмигрировавшим в США Расулом Гулиевым, бывшим до 1996 года спикером парламента, также занимала непримиримую позицию по отношению к правительству.

Помимо перечисленных партий, известной популярностью пользовался и ряд других зарегистрированных и незарегистрированных партий.

По существу, уже осенью 2002 года сложилось два противоборствующих политических лагеря, борьба между которыми вокруг выработки законодательной базы предстоящих выборов занимала центральное место.

Еще задолго до проведения референдума в аппарате президента была начата работа по составлению единого законодательного документа – «Избирательного кодекса», включающего, в частности, правовые нормы проведения выборов президента. Однако после составления проекта этого документа долгое время его содержание не доводилось до сведения общественности. Все это

вызывало беспокойство в рядах оппозиции. Этим беспокойством было обусловлено объединение усилий оппозиции в деле обеспечения демократизации избирательной системы. Уже в сентябре 2002 года лидеры целого ряда оппозиционных партий создали рабочую группу. Лидер ПНФА А. Керимли выступил с конкретными предложениями, касающимися концепции реформ избирательного законодательства. Тогда же в связи с этим 9 партий объявили о своем намерении сотрудничать. После этого события требование о необходимости проведения свободных и справедливых выборов становится одним из основных лозунгов общих акций протеста, регулярно организуемых оппозицией. Этот же лозунг становится основой для консолидации оппозиции. В контексте этого оппозиционные партии стали все решительнее требовать публикации проекта Кодекса. Созданный вскоре Координационный центр оппозиции вначале объединил 24 партии. 26 ноября 2002 года оппозиция распространила в парламенте заявление, в котором потребовала от властей в кратчайшие сроки опубликовать текст Кодекса. Вскоре оппозиционные партии получили возможность ознакомиться с проектом. После этого, 11 декабря девять входящих в Координационный центр оппозиции партий пришли к единому мнению о подходах к проекту Избирательного кодекса. К числу основных были отнесены следующие принципы: «формирование беспристрастных избирательных комиссий, проведение прозрачных выборов, беспрепятственный допуск к выборам наблюдателей, безопасность кандидатов». Тем временем, на 16-17 декабря Бакинский офис ОБСЕ запланировал проведение круглого стола с целью обсуждения Избирательного кодекса. К участию в обсуждении были приглашены оппозиционные партии, входящие в Координационный центр оппозиции, проправительственные партии, сотрудники ОБСЕ, зарубежные дипломаты. Однако основные оппозиционные партии отказались от участия в круглых столах, мотивируя это тем, что круглому столу должно предшествовать создание согласительной комиссии, которая должна достичь компромисса по наиболее спорным вопросам. Круглый стол прошел без участия представителей большинства оппозиционных партий и неправительственных организаций. И хотя он был проведен при участии проправительственных партий и организаций, должного результата это не принесло. Вслед за этим, ОБСЕ поддержала предложение оппозиции о создании согласительной комиссии. Тогда власти согласились на создание согласительной комиссии, но при условии участия в ней лишь представителей политических партий. В ответ Координационный центр оппозиции потребовал участия в согласительной комиссии также и представителей аппарата президента. Несмотря на увещания представителей ОБСЕ и послов ряда западных стран (Великобритании, Франции, Италии, Греции), лидеры ряда оппозиционных партий приняли решение о неучастии в согласительной комиссии и запланированного на вторую половину января нового круглого стола. Так, в результате неуступчивости обеих сторон, обсуждение проекта Избирательного кодекса вне парламента с участием всех заинтересованных политических сил так и не состоялось.

Вместе с тем уже тогда стало очевидным, что главным вопросом проекта Кодекса, который вызывает категорическое возражение оппозиции, является принцип формирования избирательной комиссии. Как уже отмечалось, согласно проекту Кодекса, Центральная избирательная комиссия должна была состоять из 21 члена. 6 ее членов должны были представлять партию, имеющую наибольшее число депутатов в парламенте, 6 – беспартийных депутатов, 6 – партии, представители которых избраны в парламент по партийным спискам, но представляющие парламентское меньшинство. 2 члена комиссии, выступающие как независимые юристы, избираются по согласованию с парламентским большинством и парламентским меньшинством (по одному человеку). По такому же принципу предполагалось формирование окружных и участковых комиссий. Оппозиционные партии понимали, что при применении данной системы власти сохраняют контроль над деятельностью избирательных комиссий. Поэтому они изначально выступали против такой системы. Взамен предлагался паритетный принцип формирования комиссий, при котором как минимум половина мест в комиссиях оставались за оппозицией. Предлагалось формировать избирательные комиссии всех уровней на основе представительства всех партий, набравших на парламентских выборах 2000 года более 1% голосов избирателей. В числе этих партий были проправительственная партия «Новый Азербайджан», Коммунистическая партия, Демократическая партия, Партия народного фронта, Партия национальной независимости, «Мусават», Либеральная партия, Партия гражданской солидарности. Но это предложение не было принято. Власти же, согласившись с большинством предложений БДИПЧ/ОБСЕ, Венецианской комиссии, IFES и даже с некоторыми предложениями оппозиции, проявили завидную неуступчивость в вопросе о комиссиях.



Последняя попытка ОБСЕ добиться диалога между властью и оппозицией относится к 26-27 февраля 2003 года, когда была проведена конференция с участием политических партий и неправительственных организаций на тему проекта Избирательного кодекса. Но и теперь абсолютное большинство оппозиционных партий не приняло участия в конференции. Радикализм оппозиции во многом объяснялся надеждой на поддержку со стороны международных организаций. Об этом, в частности, свидетельствует письмо Координационного центра оппозиции, направленное руководителю Бакинского офиса ОБСЕ Питеру Бурхарду 24 февраля 2003 года, где упоминается, что «совершенствование избирательного законодательства относится к числу обязательств Азербайджана перед Советом Европы». Однако на упомянутой конференции Питер Бурхард, представители Венецианской комиссии и IFES заявили, что, несмотря на ряд проблем, в целом Избирательный кодекс соответствует требованиям международных стандартов. После этого власти немедленно вынесли вопрос об Избирательном кодексе на обсуждение парламента, он сразу же был принят в первом чтении, и 9 апреля 2003 года это обсуждение было завершено. После этого шансы оппозиции на изменение порядка формирования комиссий были сведены к нулю. И лишь активность международных организаций в конечном итоге привела к известным изменениям в порядке формирования избирательных комиссий, о чем уже было сказано выше.

Отказались также и от практики включения в состав Центральной избирательной комиссии двух независимых юристов.

Тот факт, что мнение оппозиции по вопросу формирования избирательных комиссий не было принято во внимание, способствовал консолидации оппозиции, следствием чего стала идея о возможности выдвижения единого кандидата. Уже с сентября 2002 года она все чаще звучала со страниц оппозиционной прессы. Весной 2003 года этот вопрос приобрел особую актуальность. В апреле этого года состояние здоровья президента Алиева резко ухудшилось. Вслед за этим появились сообщения о том, что Г. Алиев отказался от намерения выдвинуть свою кандидатуру на предстоящих президентских выборах, и что вместо него кандидатом от правящей партии станет его сын, Ильхам Алиев. В прессе появилось сообщение о том, что Запад и, прежде всего США, не возражали бы против выдвижения оппозицией единого кандидата и что такое возможно на основе соглашения между лидерами двух ведущих партий оппозиции: лидером «Мусават» И. Гамбаром и лидером Партии национальной независимости Э. Мамедовым. Только в этом случае оппозиция, придя к власти, может обеспечить сохранение спокойствия и порядка, той стабильности, которую можно записать в актив нынешней власти – таким будто бы было мнение американских экспертов. После принятия Избирательного кодекса 14 июня 2003 года распространились слухи, что будто ряд лидеров оппозиционных партий, включая И. Гамбара, Э. Мамедова, А. Керимли, Р. Гулиева, обсудили вопрос о едином кандидате и пришли к общему знаменателю, но решили сохранить имя общего кандидата в тайне вплоть до регистрации кандидатов в президенты.

17 июня стартовала избирательная кампания. К этому времени более 20 человек изъявило о своем намерении участвовать в выборах. Особенностью начавшейся кампании было то, что главный претендент от власти Гейдар Алиев находился на лечении в Турции. Хотя официальные лица неоднократно заявляли о скором возвращении его на Родину, в начале июля лечение Г. Алиева было продолжено в США, и вплоть до дня выборов он не вернулся в страну. Тем не менее, сбор подписей и документов для него осуществлялся, и он первым сделал заявку о регистрации кандидатом в президенты в Центральную избирательную комиссию. Однако одновременно с этим такую же заявку сделал его сын, Ильхам Алиев. В Центральной избирательной комиссии были зарегистрированы для рассмотрения достоверности подписных листов заявки еще 15 кандидатов, в том числе И. Гамбара, Э. Мамедова, А. Керимли, И. Исмаилова, Л.Ш. Гаджиева, С. Рустамханлы. Ряду претендентов было отказано, в том числе бывшему президенту республики Аязу Муталлибову, бывшему спикеру парламента Расулу Гулиеву и бывшему сотруднику аппарата президента Эльдару Намазову. По мнению ряда международных организаций, политических партий и НПО Азербайджана, приведенные в этой связи доводы выглядели неубедительно, и в данном случае сказалась политическая подоплека вопроса.

После проверки подписных листов кандидатами в Президенты были зарегистрированы А. Керимли, Э. Мамедов, Ю. Огуз, И. Исмаилов, Г. Алиев, И. Алиев, И. Гамбар, А. Самедов, Г. Гасангулиев. В остальных случаях количество достоверных подписей было признано недостаточным. Закон позволил внести определенную сумму в качестве депозита, и на этом

основании зарегистрироваться. Этим правом воспользовались три претендента: Л.Ш. Гаджиева, Х. Гаджиев, и С. Рустамханлы. Итого кандидатами в президенты было зарегистрировано 12 человек.

К этому времени Г. Алиев своим указом назначил И. Алиева премьер-министром. Если учесть, что премьер-министр обладает правом исполнения обязанностей президента в случае смерти президента или утраты им дееспособности, становится очевидным, что эта акция стала еще одним шагом на пути определения властью единого кандидата. Это неизбежно выдвинуло задачу дальнейшей консолидации оппозиции, логическим завершением которой могло стать определение единого кандидата от оппозиции. В данном случае речь могла идти об определении единого кандидата из числа лишь трех лидеров оппозиционных партий: И. Гамбара, Э. Мамедова, А. Керимли, при поддержке со стороны незарегистрированного кандидата от Демократической партии Р. Гулиева. К этому времени становилось очевидным, что другие представители оппозиции из числа зарегистрированных кандидатов ни при каких обстоятельствах не откажутся от участия в выборах.

23-24 августа в Лондоне состоялась встреча лидеров четырех оппозиционных партий: И. Гамбара, Э. Мамедова, А. Керимли, Р. Гулиева. Наблюдатели ожидали от встречи определения единого кандидата. Однако их ожидания не оправдались. Хотя А. Керимли заявил о своей готовности отказаться от участия в выборах в случае готовности И. Гамбара и Э. Мамедова пойти друг другу на уступки, последние договориться не сумели. Чтобы как-то сгладить общее отрицательное впечатление от результатов встречи, ее участники подписали Протокол о деятельности учрежденного ими Союза демократической стабильности – организации, которая, как показало время, не имела ни четко очерченного круга обязанностей, ни стратегических целей.

Неспособность лидеров ведущих оппозиционных партий определиться с единым кандидатом существенным образом дезориентировала протестный электорат, внесла изменения в расстановку сил в его рядах. После того как лидер Партии народного фронта А. Керимли заявил об отказе от претензий на президентский пост в пользу Э. Мамедова, стало очевидным и соотношение шансов между Э. Мамедовым и И. Гамбаром. Основная, большая часть протестного электората сгруппировалась вокруг возглавляемого И. Гамбаром блока партий и организаций «Наш Азербайджан», меньшая же часть – вокруг блока «Победа», возглавляемого Э. Мамедовым. Последняя попытка объединения усилий оппозиции произошла накануне дня голосования. Но и она не принесла результата. И. Гамбар и Э. Мамедов не смогли договориться о разграничении полномочий президента и премьер-министра в случае, если Э. Мамедов уступал бы И. Гамбару в вопросе единого кандидата. Неожиданно кандидатуру И. Гамбара поддержал Р. Гулиев, которому в случае победы была обещана должность премьер-министра. Однако выраженная Р. Гулиевым позиция оказалась слишком запоздалой и неэффективной.

Между тем, в начале октября находящийся в клинике Кливленда (штат Огайо, США) Президент Г. Алиев в своем обращении к азербайджанскому народу объявил о своем отказе баллотироваться на новый срок и призвал своих сторонников отдать свои голоса Ильхаму Алиеву. Так накануне дня голосования единственному кандидату от власти И. Алиеву противостояли раздробленные силы оппозиции в лице И. Гамбара, Э. Мамедова, Л.Ш. Гаджиевой, И. Исмаилова, С. Рустамханлы. Большинство лидеров оппозиции оказались не в состоянии отказаться от личных амбиций во имя достижения общих целей на базе единой идеологической платформы. К этому времени из предвыборной гонки по собственному желанию выбыли Ю. Огуз и А. Самедов.

Таким образом, в бюллетени для голосования были внесены имена 8 кандидатов: Алиева Ильхама, Гаджиевой Лалы Шовкет, Гамбара Исы, Гаджиева Хафиза, Гасангулиева Гудрата, Исмаилова Ильяса, Мамедова Этибара, Рустамханлы Сабира.

#### 4. Деятельность НПО

Особое место в процессах, связанных с избирательным марафоном на пути к президентским выборам 2003 года, принадлежало неправительственным организациям (НПО). К сожалению, накануне парламентских выборов 2000 года в закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» была внесена специальная оговорка, согласно которой НПО, получающие донорскую поддержку из-за рубежа, лишались права выставлять наблюдателей во время выборов. В условиях, когда подавляющая часть НПО Азербайджана существуют

благодаря материальной поддержке извне, это означало, фактически, что НПО лишили возможности участвовать в выборах. Несмотря на многочисленные протесты международных организаций, политических партий и самих НПО страны, указанная оговорка оставалась в силе с 2000 года. Поэтому накануне нынешних выборов борьба за устранение указанного ограничения являлась одной из главных задач НПО.

В период подготовки, обсуждения и принятия Избирательного кодекса одной из важнейших проблем, как отмечалось, был состав избирательных комиссий. В дискуссиях на эту тему активное участие приняли и представители НПО.

24 января 2003 года на заседании Национального форума НПО было проведено обсуждение проекта Избирательного кодекса. На заседании была заслушана и информация зарубежных экспертов. В выступлении директора Центра «За гражданское общество» Э. Исмаилова был выдвинут ряд предложений к вопросу о совершенствовании обсуждаемого документа. В их числе был вопрос о безусловном допуске НПО к наблюдению за выборами. Этот вопрос не вызвал возражений. Спорным явился вопрос об участии НПО в деятельности избирательных комиссий. Учитывая диаметрально противоположность взглядов власти и оппозиции на принципы формирования избирательных комиссий, было предложено заменить принцип представительства в комиссиях беспартийной части парламента принципом представительства НПО. Это обосновывалось тем, что представительство НПО явится более справедливым решением вопроса, нежели представительство беспартийной части депутатского корпуса парламентариев. На заседании было принято решение, согласно которому предлагался безусловный допуск НПО к наблюдению за выборами, и разрешалось их участие в работе избирательных комиссий. Было предложено внести и другие изменения и дополнения в текст проекта Избирательного кодекса. Однако, к большому сожалению, ни одна из поднятых НПО проблем так и не нашла своего разрешения.

В вопросе о допуске НПО к выборам все оставалась по-прежнему. В Избирательном кодексе, – как в проекте, так и в окончательном варианте, – ничего не было сказано об ограничениях наблюдательских функций НПО на выборах. Но при этом оставалось в силе ограничение, зафиксированное в законе об НПО. Тогда, после референдума 2002 года, летом 2003 года четыре неправительственные организации, согласно правам, предоставленным им изменениями и дополнениями к Конституции страны, обратились в Конституционный суд с предложением рассмотреть соответствие положениям Конституции соответствующей статьи Закона «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)». Несмотря на неоднократные обращения и встречи с членами Конституционного суда, последнему под разными предлогами удалось уклониться от обсуждения предложения и вынесения решения.

Вопрос об участии НПО в работе избирательных комиссий, несмотря на поддержку некоторых международных структур (IFES), встретил прохладное отношение властей и категорические возражения оппозиционных партий. В этих условиях НПО было очень сложно настаивать на этом своем предложении. Но несомненно, что и сейчас, после выборов, это предложение сохраняет свою значимость.

Летом 2003 года ряд неправительственных организаций вновь вернулся к вопросу об объединении усилий в деле содействия демократизации выборов президента. И хотя первоначально предполагалось участие в создаваемой коалиции широкого спектра общественных, политических и международных организаций, на деле это была коалиция НПО, главной задачей которой была организация мониторинга предстоящих выборов. Что касается мониторинга предвыборного процесса, эту функцию выполнили многочисленные представительства НПО в различных регионах страны. Проводилась большая просветительская работа. Так, Центр «За гражданское общество», участвуя в работе коалиции, распространил среди населения огромное количество подготовленных им книг, брошюр, бюллетеней, буклетов на выборную тему, избирательных листов. Центр регулярно информировал население о ходе избирательного процесса, выпустил до дня выборов 9 обширных пресс-релизов. Такую же работу выполняли и другие НПО – члены коалиции. Центр «За гражданское общество» оказал политическим партиям помощь в организации ими мониторинга выборов, проведя для представителей 6 партий 28 тренингов, участники которых были ознакомлены с методикой и технологией проведения мониторинга, снабжены литературой и формами отчетной документации.

Самой большой проблемой организаций, входящих в коалицию, явился поиск форм участия в мониторинге голосования. Поскольку законодательство ограничивало возможности НПО, в этом вопросе был избран единственно доступный путь. Дело в том, что Избирательный кодекс позволил осуществлять регистрацию граждан в качестве наблюдателей в индивидуальном порядке. Хотя и эта возможность была сопряжена с определенными трудностями (обязательное представление 2 фотографий, заполнение кандидатом в наблюдатели анкеты, содержащей многочисленные вопросы, не имеющие отношения к задачам наблюдения), у НПО не оставалось выбора. В течение августа – начала октября 2003 года, проведя большую и сложную работу, при поддержке ряда международных структур (USAID, ОБСЕ), НПО удалось зарегистрировать целую армию своих наблюдателей, оформив их в индивидуальном порядке.

## 5. Агитационная кампания и СМИ

Важнейшей составной частью избирательной кампании является ее агитационная часть. В отличие от прошлых выборов, когда на агитационную кампанию отводилось 30 дней, Избирательный кодекс предусматривал на эти цели двухмесячный срок. Это предоставляло кандидатам в президенты возможность вести агитационную кампанию более основательно и системно, чем прежде. Законом было предусмотрено использование ряда форм проведения агитационной кампании. Среди них – широкое использование СМИ, распространение агитационных плакатов, проведение массовых акций (митингов, шествий) и др.

Наблюдение за ходом предвыборной кампании свидетельствует о том, что все кандидаты в президенты, хотя и в разной степени, использовали предоставленные Законом возможности ведения агитации.

Однако далеко не всегда кандидаты в президенты эффективно использовали предоставленные им возможности. Во время выступлений в прессе, на радио и телевидении, на митингах и встречах с избирателями многие из кандидатов вместо изложения своей платформы и взглядов основной упор делали на критику оппонентов, порой переходящую в ругань и оскорбления. В результате избиратели лишались возможности ознакомиться с программой кандидатов. Некоторые из оппозиционных и проправительственных кандидатов допускали высказывания, задевающие честь и достоинство оппонентов.

Особое внимание кандидаты в президенты уделили использованию массовых акций. В ряде случаев попытки проведения массовых акций оппозиционными кандидатами сопровождались столкновениями со сторонниками проправительственной части электората. Однако местные власти создали для проправительственных кандидатов более благоприятные условия проведения встреч и митингов, чем для оппозиционных кандидатов.

На этой стадии предвыборной кампании имели место проявления неодинакового отношения местных властей к возможностям кандидатов в использовании средств наглядной агитации. Местные власти нередко препятствовали распространению плакатов оппозиционных кандидатов, проявляя особую заботу о размещении на самых видных местах плакатов проправительственных кандидатов.

Особо следует отметить, что большинство кандидатов в президенты не использовали новейших избирательных технологий в своей предвыборной агитационной кампании, по-прежнему возлагая надежды на прежние, часто утратившие свою эффективность методы привлечения людей на свою сторону.

Средства массовой информации (СМИ) в период избирательной кампании можно было подразделить на три группы: (1) правительственные и проправительственные; (2) откровенно оппозиционные, выразившие позиции конкретных партий; (3) стремившиеся сохранить нейтралитет в политическом противостоянии и в целом сумевшие выглядеть объективными. Пожалуй, противостояние двух первых групп на протяжении всей предвыборной кампании выходило за рамки главной функциональной задачи СМИ – подачи информации и ее комментирования, и в основном сосредоточилось на компромате в отношении кандидатов противной стороны, часто мнимом, при этом не принимались во внимание правила этики и просто приличия. Нередко и передаваемая информация не соответствовала действительности. Общественный совет прессы вынужден был призвать к мораторию на публикацию и передачу в

эфир материалов, выходящих за рамки закона и этики. Но и после этого многие газеты и ряд телевизионных каналов не унимались. 6 августа Совет прессы вновь призвал к соблюдению приличия и подготовил меморандум «Об основных принципах освещения избирательной кампании в СМИ». Его подписали большинство представителей СМИ, но и в дальнейшем, вплоть до голосования, наиболее агрессивные СМИ не отказались от оскорблений и угроз как методов дискредитации кандидатов и морального давления на избирателей.

Справедливости ради следует отметить, что в чисто политическом плане возможности пропаганды проправительственного кандидата были значительно шире. Большое число газет именно в этом видело свою главную задачу. Особое значение имела оголтелая систематическая пропаганда по каналам центрального телевидения и радио и всех частных телерадиокомпаний, которые откровенно, правда, не в одинаковой степени и в разной форме, признали себя сторонниками кандидатур вначале Гейдара Алиева, а затем Ильхама Алиева. Закон предоставлял достаточно большие возможности для сообщения информации обо всех кандидатах в государственных официальных изданиях и пропаганды ими своих взглядов. По каналам телевидения и по радио каждый кандидат получал возможность регулярного использования бесплатного эфирного времени в течение двух месяцев. Были предусмотрены еженедельные часовые дебаты кандидатов или их представителей по государственному телевидению. Кандидаты располагали некоторыми другими равными льготами в использовании СМИ. Однако, как показало время, с объективной точки зрения возможности для пропаганды взглядов и позиций через СМИ оказались неодинаковыми. И это было сопряжено как с разными возможностями допуска к средствам массовой информации, так и с разными материальными возможностями кандидатов. Высокие цены на публикацию пропагандистских материалов и рекламных объявлений в газетах и журналах, на выступления кандидатов и их представителей по радио и телевидению для большинства кандидатов оказались существенным барьером для более полного использования этого метода воздействия на электорат.

## 6. Голосование

15 октября 2003 года в Азербайджанской Республике прошли выборы президента страны. Они проходили с 8 утра до 7 часов вечера. За процессом голосования наблюдала большая армия наблюдателей от политических партий, международных и местных наблюдателей. В наблюдении принял участие и возглавляемый мной Центр «За гражданское общество», сумевший зарегистрировать около 2,5 тысяч избирателей. По всей стране допуск наблюдателей Центра к мониторингу хода голосования в подавляющем большинстве случаев не встретил возражений руководства избирательных комиссий, что часто имело место в прошлом. Тем не менее, в ходе голосования руководители избирательных комиссий зачастую, проявляя недовольство поведением внутренних наблюдателей, считали возможным применение такой меры наказания, как отстранение наблюдателей от участия в мониторинге. В большинстве случаев решения руководителей комиссий были неадекватны действиям наблюдателей. Однако основная часть наблюдателей все же получила возможность осуществлять мониторинг на протяжении всего дня голосования, вплоть до начала подсчета голосов.

Отчеты наблюдателей дают возможность воссоздать картину процесса голосования, определить уровень демократичности, характер и масштабы допущенных нарушений.

Наблюдения прошлых лет свидетельствуют, что одним из самых распространенных нарушений было голосование одним лицом (как правило, главой семьи) за всех членов семьи и даже родственников, обладающих правом голоса. И на этот раз такие факты имели место, но не везде и в гораздо меньших масштабах. В больших городах, таких как Баку, Сумгаит, Мингячевир, Али-Байрамлы и других, о такого рода нарушениях можно говорить как об исключительных случаях. Тем не менее, массовый характер они приобрели в некоторых сельских районах, таких, например, как Ленкоранском, Джалилабадском, Сабирабадском, Сальянском, Бардинском, Ахсуинском, Уджарском, Саатлинском, Джульфинском, Бабекском и некоторых других.

Намного сократилось число случаев, связанных с выдачей бюллетеней без представления документов, удостоверяющих личность избирателя. Большая часть наблюдателей свидетельствуют, что с такого рода нарушениями в процессе голосования они не сталкивались. Вместе с тем, в ряде

случаев зафиксированы такие нарушения. В частности, они имели место на участках 08-го первого Бинагадинского округа (Баку), 37-го первого Низаминского округа (Гянджа), 63-го Сабирабадского округа, 64-го Сабирабад-Саатлинского округа, 65-го Сабирабад-Кюрдамирского округа, 71-го Масаллинского сельского округа, 94-го Бардинского сельского округа, 95-го Тер-Терского округа и некоторых других округов.

Значительно меньше, чем прежде, зафиксировано нарушений, связанных с попытками вбрасывания в урны пачек бюллетеней. И здесь на большинстве избирательных участков этого не делалось. И, тем не менее, массовый характер этого грубого нарушения наблюдался на участках 06-го Джульфа-Бабекского округа, 39-го второго Кяпзаского округа (Гянджа), 65-го Сабирабад-Кюрдамирского округа, 61-го Нефтчалинского округа, 62-го Саатлинского округа, 108-го Акстафинского округа, 111-го Закатала-Балакенского округа и в некоторых других округах.

В прошлом на нормальном ходе выборов отрицательно сказывалось часто лишенное оснований вмешательство полиции, что вносило нервность, ожесточало противостояние оппонированных друг другу представителей политических партий в комиссиях и в группах наблюдателей. На этот раз фактов бесосновательного вмешательства в ход голосования зафиксировано крайне мало. Так, лишь 29% наблюдателей в Баку, 7,6% в Сумгаите, 8,3% всех наблюдателей в Ленкоранском, Масаллинском, Джалилабадском, Биласуварском районах, 13,2% всех наблюдателей в Али-Байрамлы, Сабирабадском, Сальянском, Нефтчалинском районах сообщили о таких случаях. Пожалуй, лишь в Нахичеванской Республике такое вмешательство носило повсеместный характер.

В прошлом одним из главных источников нарушений избирательного законодательства в день голосования было неправомерное злоупотребление использованием передвижных урн. В этот раз эта форма расширения состава участников голосования использовалась не так часто и далеко не всеми участковыми комиссиями. Как свидетельствуют наблюдатели, этот путь увеличения численности голосующих использовался в не более чем 50% участковых избирательных комиссиях ряда округов. В большинстве случаев этот показатель не превышал 25%, а на участках ряда округов вовсе не использовался.

Таким образом, наблюдение за ходом голосования в день президентских выборов 15 октября 2003 года свидетельствует о заметном сокращении числа традиционных для азербайджанских выборов нарушений, таких, например, как вбрасывание в избирательные урны пачек бюллетеней, голосование одного человека за нескольких избирателей, выдача бюллетеней без представления установленных законом документов, бесосновательное вмешательство в ход голосования полиции, махинации с использованием передвижных избирательных урн, а также попытки членов избирательных комиссий воздействовать на волю избирателей, оказание давления на самих членов избирательных комиссий и наблюдателей. Все это говорит о позитивных сдвигах в избирательном процессе, желании его организаторов и самой власти придать ему как можно более привлекательный вид. И, несмотря на то, что искоренить все вышеприведенные типы нарушений не удалось, многое изменилось в лучшую сторону.

Однако ход наблюдения за голосованием показал, что улучшение процесса голосования напрямую связано с совершенствованием его организации. Президентские выборы свидетельствуют, что главное нарушение закона на этих выборах связано с тем, что недостаточно внимания уделялось составлению списков избирателей.

Как уже отмечалось, изначально в списках избирателей не оказалось имен десятков тысяч людей. Согласно же Избирательному кодексу, включение новых лиц в уже составленные и утвержденные списки допускалось лишь по решению суда. В связи с этим Центральная избирательная комиссия своим решением установила, что до дня голосования лица, имена которых не значатся в списках, но проживающие на данной территории, могут быть без решения суда включены в списки по решению участковых избирательных комиссий. Но в день голосования такое решение принять могли лишь суды. Какая-то часть не включенных в списки людей воспользовалась этим постановлением Центральной избирательной комиссии. Но большинство населения, естественно, не проверяло наличия своих фамилий в списках, и это привело к тому, что значительная часть избирателей оказалась вне этих списков. Многие из них в день голосования обратились в суды и добились восстановления своих избирательных прав, но многие тысячи людей, не найдя своих имен в списках, не стали никуда обращаться и отказались от участия в голосовании.

Трудно установить точную численность лиц, лишенных, по существу, избирательных прав на день голосования. Но такие случаи зафиксированы, в большинстве участков всех округов. О масштабах всего этого могут косвенно свидетельствовать следующие данные. Согласно непроверенной информации СМИ, суды подтвердили избирательные права 6 тысяч граждан в Баку, около тысячи в Сумгаите. 22,5% наблюдателей, работавших в округах Ленкоранского, Джалилабадского, Масаллинского, Биласуварского районов, 26,4% в округах Али-Байрамлы, Сабирабадского, Нефтчалинского, Сальянского районов, 26,4% в округах Мингячевира, Бардинского, Тер-Терского, Агдамского, Евлахского районов, 11,5% в Сумгаите, все наблюдатели в 38-ом втором Низаминском округе (Гянджа) и многие другие зафиксировали массовость внесения в избирательные списки новых имен. Остается только догадываться, сколько людей не захотело или не сумело добиться соответствующего решения суда.

Многие из нарушений, имевших место в день голосования, были связаны с чиновничьим вмешательством местных властей. По-прежнему частым было вмешательство представителей исполнительной власти в процесс голосования. Об этом свидетельствуют более половины наблюдателей по бакинским округам, 67-му и 68-му Джалилабадским, 73-му и 74-му Ленкоранским, 64-му Сабирабад-Саатлинскому, 66-му Биласуварскому, 04-му Нахичеванскому, 06-му Джульфа-Бабекскому, 111-му Закатала-Балакенскому, 108-му Акстафинскому и другим округам.

Свидетельством стремления представителей исполнительной власти особо отличиться является и то, что на вопрос, заданный наблюдателям: «Были ли случаи коллективных приводов людей на избирательные участки?» подавляющая часть наблюдателей на участках 03-го Бабек-Шарурского, 04-го Нахчыванского, 06-го Джульфа-Бабекского, 62-го Саатлинского, 111-го Закатала-Балакенского, 63-го Сабирабадского и некоторых других округов ответили утвердительно. Всему этому придавалась форма коллективного посещения избирательных участков под руководством глав предприятий и учреждений. Несомненно, это должно быть расценено как способ оказания давления на волю избирателей.

Таким образом, было допущено немало нарушений процедуры голосования. Были допущены нарушения разного рода – одних меньше, других больше. Особо много нарушений было в округах южной зоны (Ленкорань, Джалилабад, Масаллы), в Нахичеванской Республике, и, как ни удивительно, в таком крупном городе, как Гянджа, и некоторых других районах, где показатели качества организации процесса голосования намного уступали показателям по стране и многим другим регионам. Реакцией Центральной избирательной комиссии на допущенные нарушения стало аннулирование результатов голосования почти на 700 избирательных участках, что составляет около 14% от их общего числа. Показатель достаточно высокий. Значительно лучше прошли выборы в избирательных округах Баку, Сумгаита, северной группы районов (Губа, Гусар, Хачмаз), районах Шеки-Закатальской зоны и других. В целом общая картина голосования выглядела намного лучше, чем в прежние годы. И вряд ли перечисленные нарушения решающим образом повлияли на его итоги.

## **7. Подсчет голосов и подведение итогов выборов**

Итоги наблюдения свидетельствуют, что достаточно большая часть, около 40% наблюдателей, не были допущены к подсчету голосов, а примерно 70% наблюдателей не были выданы экземпляры протоколов. Все это говорит о том, что и на нынешних выборах руководители избирательных комиссий с прежним недоверием относятся к мониторингу выборов и осуществляющим его наблюдателям. Центральная избирательная комиссия же, ответственная за соблюдение установленных ею же норм проведения мониторинга, проявляет удивительное равнодушие к этому вопросу.

Тем не менее, большая часть наблюдателей была свидетелем процесса подсчета голосов на участках и округах. Наблюдатели в своих отчетах указывают, что в ряде случаев при подсчете голосов и оформлении протоколов об итогах голосования имели место попытки манипуляции итоговыми показателями. Тем не менее, в отличие от прошлых лет, на всех участках и округах подсчет голосов был проведен своевременно и в установленные законом сроки. Это позволило Центральной избирательной комиссии спустя несколько дней после дня голосования с помощью специальной электронно-информационной программы выставить на своей интернет-странице

итоги голосования по всем избирательным участкам. Тем самым был сделан значительный шаг вперед в своевременном обеспечении населения информацией о столь значимом в жизни страны событии, как результаты выборов президента республики.

20 октября 2003 года Центральная избирательная комиссия 12 голосами против трех утвердила итоговый протокол президентских выборов и передала материалы выборов в Конституционный суд Азербайджанской Республики. 28-го октября Конституционный суд утвердил итоги выборов. В принятом решении сообщалось, что действительными признаны голоса 2 421 061 избирателя, принявшего участие в голосовании из 4 413 454 человек, внесенных в списки избирателей. Голоса в пользу выставившихся на выборах кандидатов распределились следующим образом:

Алиев Ильхам Гейдар оглы 1 860 346 голосов 76,84% Гамбар Иса Юнис оглы 338 145 голосов 13,97% Гаджиева Лала Шовкет 87 523 голосов 3,62% Мамедов Этибар Салидар оглы 70 638 голосов 2,92% Исмаилов Ильяс Аббас оглы 24 098 голосов 1,00% Рустамханлы Сабир Худу оглы 19 973 голосов 0,82% Гасангулиев Гудрат Музаффар оглы 12 071 голосов 0,50% Гаджиев Хафиз Аламдар оглы 8 267 голосов 0,34%.

Таким образом, Алиев Ильхам Гейдар оглы был провозглашен новым президентом Азербайджанской Республики. 31 октября он был приведен к присяге и вступил в должность.

Внимательное сличение доставленных наблюдателями протоколов свидетельствует, что данные подавляющего большинства протоколов участковых и окружных избирательных комиссий, предоставленных наблюдателям и обнародованных в СМИ, совпадают. Правда, в ряде случаев имеют место расхождения в некоторых показателях.

Но фактов такого рода крайне мало, и вряд ли можно считать, что они как-то повлияли на конечный результат. Но в тоже время они свидетельствуют о все еще имеющей место неаккуратности и недостатках в оформлении протоколов, как участковыми и окружными комиссиями, так и Центральной избирательной комиссией.

## 8. Деятельность зарубежных экспертов

Как отмечалось выше, на всех этапах подготовки и обсуждения Избирательного кодекса эксперты международных организаций принимали в этих процессах самое активное участие. Следует признать, что их рекомендации сыграли немалую роль в улучшении содержания текста, а также в урегулировании спорных вопросов, налаживании диалога между властью и оппозицией. Далеко не все их усилия дали желаемые результаты. В частности, целый ряд рекомендаций международных организаций не был принят во внимание при выработке окончательной редакции Избирательного кодекса, не дали должного результата и усилия по налаживанию конструктивного диалога между властью и оппозицией. И все же трудно было бы представить ход демократизации избирательного процесса без участия международных организаций, впрочем, как и без влияния ведущих демократических государств Европы и Америки.

С началом предвыборной кампании уровень участия международных экспертов в наблюдении за выборами все время возрастал. Долгосрочная миссия наблюдателей Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Совета Европы и БДИПЧ/ОБСЕ наблюдала весь процесс предвыборной кампании, активно помогала Центральной избирательной комиссии в организации работы и формировании нормативной базы, публично излагала свои оценки происходящих в ходе избирательного процесса событий с точки зрения их соответствия международным стандартам. Ко дню голосования в Азербайджан прибыла большая группа экспертов краткосрочного наблюдения этих трех, а также других организаций. В Центральной избирательной комиссии прошли регистрацию около 1100 зарубежных наблюдателей. Кроме представителей ПА ОБСЕ, Совета Европы, БДИПЧ/ОБСЕ прибыли также наблюдатели от других международных структур. Около 900 наблюдателей представляли страны и организации Америки и Европы, около 200 – страны СНГ. Столь многочисленного корпуса зарубежных наблюдателей не было ни на одних из предыдущих выборов в Азербайджане.

Международные и зарубежные наблюдатели уже в течение следующих двух дней, 16 и 17 октября, выступили с первичными отчетами по итогам наблюдения за выборами в день голосования. Общий вывод делегаций трех организаций – ПА ОБСЕ, Совета Европы и БДИПЧ/ОБСЕ – свелся к тому, что «на большинстве избирательных участков голосование на



президентских выборах было организовано в целом хорошо, но не было проведено в соответствии с международными нормами». Столь обтекаемая формула, очевидно, выражала неодинаковый подход трех организаций, вынужденных изложить свои оценки в общем документе. Это находит свое подтверждение в смысловых различиях между выступлениями руководителей делегаций на презентации первичного отзыва. Руководитель делегации ПА ОБСЕ Джованни Кеслер заявил, что «эти выборы продемонстрировали возросшую динамику продвижения политической жизни (...) в направлении демократии и международных норм». Руководитель делегации Совета Европы Мартин Кассан дал еще более определенную оценку положительных сторон выборов: «Развитие избирательного процесса в нормальном русле имеет большое значение с точки зрения желания государства выдвинуть на первый план демократические ценности». На этом фоне несколько иначе выглядело заявление руководителя делегации БДИПЧ/ОБСЕ Питера Айкера: «Ночь накануне выборов характеризуется проявлениями множества фактов насилия и нарушений. В целом, условия кампании были неравными для кандидатов». П. Айкер серьезно раскритиковал весь ход предвыборной кампании. Разные взгляды на выборы в Азербайджане нашли свое еще более яркое проявление в оценках других делегатских групп. Наблюдатели из стран СНГ, Турции, Болгарии, некоторые наблюдатели из стран Западной Европы весьма высоко оценили уровень демократичности выборов, назвав их в полной мере свободными и справедливыми. Напротив, большая часть наблюдателей из США и ряда стран Европы (188 человек) выразили категорическое несогласие с первоначальной оценкой выборов в документе трех делегаций, заявив о его необъективности. Они отказали прошедшим выборам в праве хоть в какой-то мере считаться демократическими.

Разночтения в оценке выборов международными и зарубежными наблюдателями можно объяснить рядом причин. Несомненно, сказывалась политическая ангажированность ряда делегатских групп. Но были и субъективные причины: слабая подготовленность большей части наблюдателей извне к условиям выборного процесса в Азербайджане, вследствие чего сказалась их неспособность ориентироваться в конкретной обстановке, незнание азов азербайджанского избирательного законодательства. В составе многочисленного корпуса наблюдателей было немало людей, совершенно равнодушных к выборам, порой всячески стремящихся уклониться от выполнения своих прямых обязанностей. Проявилось и старая болезнь практики международного наблюдения – отсутствие четких, единых критериев в оценке выборов. Деятельность международных и зарубежных наблюдателей была бы более эффективной, если бы она проходила в тесной связи с деятельностью внутренних наблюдателей. Но, к сожалению, такого взаимодействия не было.

В целом, деятельность международных наблюдателей оказала решающее воздействие на формирование имиджа азербайджанских выборов за пределами страны, как не отвечающих международным стандартам, но явившихся серьезным шагом на пути к достижению этого рубежа. Именно к такому итогу Парламентская Ассамблея Совета Европы пришла 6 ноября, после обсуждения на своем заседании итогов выборов в Азербайджане.

## 9. Заключение и рекомендации

Таким образом, выборы главы государства Азербайджанской Республики 2003 года завершились победой Ильхама Алиева, ставшего четвертым президентом Азербайджанской Республики. В ходе избирательной кампании власть вышла победителем в противоборстве с оппозицией. Это еще более усилило позиции власти в политической системе государства. Вопреки ожидаемой консолидации сил оппозиции, произошла консолидация сил, ориентированных на власть и сконцентрированных внутри власти. Время показало, что система власти, сконструированная Гейдаром Алиевым, на сегодняшний день обладает высокой способностью к самосохранению.

Оппозиция же в процессе противостояния власти не проявила способности к выработке новых эффективных форм борьбы, уповая на старые, утратившие силу методы, почерпнутые из арсенала первых лет национального и демократического движения (1988-1992). День выборов 15 октября 2003 года показал, что ни одна из групп оппозиции не выработала четкой тактики поведения. Вопреки заявлению некоторых лидеров оппозиции, что они в состоянии контролировать ситуацию в экстремальных условиях, по мере приближения к концу процедуры голосования становилось ясно, что это вовсе не так. Оппозиционные партии оказались удивительно беспомощными в

использовании технологии наблюдения за процедурой голосования. И к концу дня, когда из Центральной комиссии поступили первые сведения о лидирующем положении И. Алиева среди кандидатов в президенты по набранным голосам, это лишь вызвало стихийный митинг протеста у резиденции партии «Мусават». Не получив четких указаний от руководителей партии о дальнейших действиях, уповая на то, что полиция не применит силу, митингующие, в ответ на требования органов правопорядка разойтись, не подчинились. Произошли столкновения, которые продолжились 16 октября. Около 800 человек были задержаны, и в их числе ряд руководителей блока «Наш Азербайджан». Намеченный на 16 октября санкционированный митинг партии «Мусават» был отменен. Сторонники других оппозиционных кандидатов в столкновениях участия не принимали. И хотя вскоре большинство задержанных были освобождены, в отношении около ста человек были возбуждены уголовные дела.

События 15-16 октября привели к деморализации сил оппозиции, хотя ряд партий (Партия народного фронта, Партия национальной независимости, «Мусават» и др.) выразили несогласие с результатами выборов. Остальные оппозиционные силы четко своей позиции не определили и не выразили. Прошедшая избирательная кампания может послужить серьезным уроком для оппозиционных партий, если они сделают из нее серьезные выводы.

Выборы позади. Но, по мнению большинства международных и внутренних наблюдателей, в избирательной системе и в избирательном процессе сохраняется немало проблем. Между тем азербайджанские власти неоднократно заявляли о желании строить правовое государство. И к этому Азербайджан обязывает членство в ряде международных организаций, в том числе в Совете Европы. Все это делает в будущем неотложной задачу проведения соответствующих международным стандартам свободных и демократических выборов. Естественно, что серьезные реформы в избирательной системе отвечали бы стратегическому курсу государства на демократизацию выборного процесса.

Прежде всего, речь идет о дальнейшем совершенствовании избирательного законодательства. Действительно, в последние годы сделано немало в этом направлении. Принятый в 2003 году Избирательный кодекс, содержащий целый ряд прогрессивных положений и нововведений, явился значительным шагом вперед в этом направлении. Тем не менее, не следует считать, что работа в этом направлении завершена, более того, Кодекс, на наш взгляд, содержит ряд серьезных недостатков и требует дальнейшего улучшения.

Анализ избирательного процесса показывает, что одной из наиболее спорных тем, создающих немало проблем, является вопрос организации и деятельности избирательных комиссий. Речь идет о таких принципах формирования комиссий, которые положили бы конец разговорам о решающем контроле власти над их деятельностью и обеспечивали бы самостоятельность и объективность их функционирования. Это способствовало бы укреплению доверия к деятельности избирательных комиссий со стороны всех политических сил общества и обеспечивало бы равные условия всем оппонировавшим сторонам. Мы не считаем, что нынешний принцип формирования комиссий является справедливым. В то же время трудно согласиться с доводами основных оппозиционных партий о паритетной основе формирования комиссий. Последнее могло бы привести к параличу деятельности комиссий. Во всех случаях следует ожидать, что накануне очередных выборов вопрос о принципах формирования избирательных комиссий вновь станет предметом серьезных дебатов и споров. Проблема сбалансированности политического представительства в избирательных комиссиях остается актуальной, поскольку вряд ли оппозиционные силы смирятся с нынешними принципами формирования избирательных комиссий. Наиболее приемлемой формой обеспечения баланса сил явилось бы широкое участие в составе комиссий представителей неправительственных организаций. Следует согласиться, что это не самый совершенный способ обеспечить справедливость процесса формирования комиссий. Однако это более приемлемый путь, нежели действие нынешней системы или предлагаемый оппозицией паритетный принцип. В числе мер, направленных на улучшение процесса формирования комиссий, можно было бы ввести запрет на введение в их состав государственных служащих и муниципальных работников. Кроме того, решения, принимаемые на заседаниях комиссий, должны обеспечиваться большинством голосов в количестве двух третей от числа участвовавших в заседании, а не двумя третями от общего числа членов комиссий, как это предусмотрено сейчас. Комиссии должны сами избирать своих председателей и секретарей.

Опыт последних выборов убедительно показал, какое значение имеет вопрос о составлении списков избирателей. Представляется, что списки избирателей должны составляться не на основе формальных показателей проживания на конкретной территории, а на основе фактического проживания. Это предусматривает в каждом конкретном случае точный учет проживающих. Составление списков должно проводиться не органами власти, а непосредственно избирательными комиссиями. Должны быть созданы условия для проверки списков избирателей всеми заинтересованными сторонами. Целесообразно предоставить также широкие возможности участия в выборах гражданам, проживающим на конкретной территории, но, в силу тех или иных причин, не попавших в списки избирателей.

Одна из проблем избирательного процесса в Азербайджане связана с обеспечением прозрачности выборов. Так, законодательство должно обеспечивать каждого гражданина, каждую политическую партию, неправительственную организацию, средства массовой информации широкими возможностями получения информации, наблюдения за выборами и за процессом голосования. Этот допуск должен обеспечиваться без серьезных ограничений, а сама процедура допуска должна быть упрощена. Должны быть также устранены искусственные препятствия на пути выдвижения кандидатов и их регистрации. Это выдвигает задачу упрощения соответствующих процедур. Сохраняет свою актуальность также задача усовершенствования процессов вступления в законную силу результатов голосования. Все эти усовершенствования могли бы в значительной степени обеспечить устранение случаев нарушения выборного процесса.

Наконец, использование специальных норм, регламентирующих ответственность соответствующих лиц за допущенные нарушения избирательного закона, а также порядок рассмотрения жалоб избирателей и оперативность их рассмотрения – важнейшие требования совершенствования избирательного законодательства.

Также следует отметить, что по Избирательному кодексу кандидаты в президенты, принявшие участие в президентских выборах и набравшие менее пяти процентов голосов избирателей, должны вернуть средства, перечисленные в их избирательный фонд из государственного бюджета и возместить бесплатное эфирное время, предоставленное им государственными средствами массовой информации за счет средств, перечисленных из государственного бюджета. По решению ЦИК об итогах президентских выборов 15 октября 2003 года, только двое из двенадцати – И.Алиев и И.Гамбар – преодолели пятипроцентный барьер. Несмотря на то, что от кандидатов в президенты, не преодолевших пятипроцентный барьер, требуется возвращение средств, они, считая это требование несправедливым, уклоняются от выполнения данного обязательства. На прошедших выборах не был предусмотрен и механизм обеспечения прозрачности их финансирования. Это касается как финансирования выборов в целом, так и предвыборной кампании каждого из кандидатов в президенты. Информация на этот счет общественности не доступна. Поэтому сложно судить о средствах, их происхождении и использовании каждым из кандидатов в президенты. Обеспечение прозрачности финансирования выборов обязательно должно быть требованием избирательного законодательства.

Важнейший вывод из опыта прошедших выборов – это неукоснительное следование требованию обеспечения верховенства закона, становление реальной независимой судебной системы и равенство всех перед законом. Только при полном соблюдении этих требований азербайджанское общество может достичь такого уровня демократичности выборов, который отвечал бы самым высоким требованиям.

## **Использованная литература**

Координационный консультивный совет «За свободные и справедливые выборы», Доклад мониторинга президентских выборов 2003, Баку, 2003

Ради гражданского общества (For the Sake of Civil Society (FSCS)), Заключительный доклад о президентских выборах Республики Азербайджан 2003г., Баку, 2003

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and Parliamentary Assembly, and Council of Europe, International Election Observation Mission, Presidential Election, Republic of Azerbaijan, 15 October 2003: Statement of Preliminary Findings and Conclusions (Baku: [OSCE and Council of Europe], 16 October 2003)

- (OSCE/ODIHR), Republic of Azerbaijan: Presidential Election 15 October 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report (Warsaw: OSCE/ODIHR, 11 November 2003), <http://www.osce.org/odihr> (in English, Azeri and Polish)

Газета «Азадлыг», 2002-3.

Газета «Азербайджан», 2002-3.

Газета «Йени Мусават», 2002-3

Газета «Зеркало», 2002-3



## **Дискуссионная статья 2**

### **Комментарий к анализу президентских выборов 2003 года в Азербайджанской Республике**

*Мирали Гусейнов*

*юрист*

Декабрь 2003 г.

Комментарий к анализу Эльдара Исмаилова

Президентские выборы, прошедшие в Азербайджане 15 октября 2003 года, по сравнению с предыдущими выборами имели особое значение в силу ряда принципиальных причин. Общество проявило к выборам большой интерес, и надеялось, что выборы приведут к серьезным переменам в стране. В то же время, выборы проводились в условиях нарастающей политической конфронтации между властями и оппозицией.

Выполненный Эльдаром Исмаиловым анализ президентских выборов 15 октября 2003 года охватывает почти все стороны избирательного процесса. В целом он охватывает предвыборную ситуацию, избирательное законодательство, формирование и деятельность избирательных органов, предвыборную кампанию, голосование, объявление результатов и прочие вопросы. Однако целый ряд вопросов, затронутых в анализе, нуждается, на наш взгляд, в дополнительном уточнении, дабы у читателя создалась более ясная картина выборов. В данной комментарии мы обратимся именно к этим вопросам.

## 1. Избирательный кодекс

Начавшиеся с 1991 года реформы избирательного законодательства в Азербайджане завершились принятием нового Избирательного кодекса 27 мая 2003 года. В Избирательном кодексе сведены воедино нормы проведения парламентских, президентских, муниципальных выборов, а также референдумов, кроме того, Кодекс регулирует деятельность Центральной избирательной комиссии (ЦИК). До его принятия все эти вопросы регулировались целым рядом различных законов. Главное преимущество Кодекса заключается в том, что впервые в одном законе были сведены воедино все общие правила подготовки и проведения любых выборов. Благодаря одному этому обстоятельству был устранен ряд противоречий и пробелов в избирательном законодательстве до этого. В то же время, в Кодексе закреплены некоторые позитивные нововведения. Кодекс включает такие вопросы, как предоставление права голоса лицам без гражданства на всех выборах и референдумах, а иностранцам, прожившим более 5 лет в Азербайджане – на муниципальных выборах. Любому гражданину Азербайджана дается возможность наблюдать за выборами по своему усмотрению, на основании правил, установленных законом, дается возможность добровольного вноса в качестве альтернативного варианта регистрации кандидатов, обеспечиваются прозрачные избирательные урны, нумерация избирательных бюллетеней и т.д. Помимо этого, сокращено количество подписей, необходимых для поддержки кандидата, а некоторые процедурные вопросы проведения выборов изложены более подробно.

Но при всех положительных нововведениях принятие Избирательного кодекса не решило ряда принципиальных проблем, а ведь основные цели принятия Кодекса состояли не только в кодификации избирательных законов, но и в устранении этих проблем. Создание необходимых правовых гарантий для демократичности выборов предполагало включение в Кодекс в том числе и таких вопросы, как формирование и деятельность независимых и беспристрастных избирательных комиссий; искоренение вмешательства в выборы извне, особенно прямого и косвенного вмешательства государственных органов и должностных лиц; прозрачность на всех этапах выборов; незамедлительное рассмотрение и разрешение жалоб на нарушения избирательных прав; правовые гарантии предотвращения фальсификаций в процессе голосования и в процессе подведения итогов голосования; неизбежность ответственности за нарушение избирательного законодательства и т.д. Обратив особое внимание на эти вопросы настоятельно рекомендовали эксперты международных организаций, участвовавшие в разработке Избирательного кодекса.

Помимо этого, внесенные в Избирательный кодекс нововведения, касающиеся составления списков избирателей и формирования избирательных комиссий, создали дополнительные условия для возникновения негативных моментов на выборах. Так, требование о том, что внесение в списки избирателей фамилий избирателей, отсутствовавших в списках в день голосования, должно производиться только по решению суда, привело к серьезным проблемам во время выборов 2003 г. Тот факт, что Кодексом было санкционировано создание избирательных участков почти в половине воинских частей, также нанес ущерб объективности выборов.

## 2. Избирательные комиссии

Формирование и деятельность избирательных комиссий – одна из проблем, вызвавших серьезные и крайне разнонаправленные дискуссии в предвыборный период и во время самих выборов. Было сделано множество предложений в связи с этой проблемой. Хотя предложения оппозиции были направлены на то, чтобы вывести комиссии из-под контроля властей, сделать это не удалось.

Согласно Избирательному Кодексу, ЦИК, окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии являются органами, ответственными за подготовку и проведение всех выборов и референдумов в стране. Состав действующих ныне избирательных комиссий таков: 6 членов из 15 членов ЦИК представляют партию парламентского большинства, 3 члена представляют партию парламентского меньшинства, 3 члена – независимые депутаты, избранные по одномандатному округу, и еще трое – представители политических партий, набравших большинство голосов во время выборов, но не преодолевших пятипроцентного барьера и потому не получивших мест в парламенте.

Состав районных и окружных избирательных комиссий формируется по тому же принципу, что и состав ЦИК. В окружных избирательных комиссиях по девять членов (3 : 2 : 2 : 2), а в участковых – по шесть (3 : 1 : 1 : 1)

Наряду с «главными» членами комиссий, каждый зарегистрированный кандидат или политическая партия, кандидат от которой зарегистрирован на выборах, имеют право назначать в комиссии всех уровней представителей с правом совещательного голоса, не имеющих права голосовать во время принятия решений.

Подобный состав избирательных комиссий не обеспечил независимости и беспристрастности во время выборов. В действительности, в комиссиях всех уровней 2/3 голосов принадлежало правящей партии, что сделало возможным вмешательство государственных органов в деятельность комиссий. По этой причине комиссии не всегда выполняли свои обязанности в соответствии с законом и не проявляли объективность и беспристрастность на выборах. Подобные действия избирательных комиссий проявились на всех этапах выборов. Так, объективность и нейтральность почти не наблюдались во время регистрации кандидатов, составления списков избирателей, во время предвыборной кампании и в ходе деятельности избирательных комиссий в день выборов. В то же время, просьбы и жалобы, поданные в избирательные комиссии, особенно в ЦИК, серьезно не рассматривались. Никаких серьезных мер не предпринималось по жалобам, переданным из ЦИК в правоохранительные органы. Представители оппозиции в комиссиях были в меньшинстве и потому не могли оказать существенного воздействия на принятие решений и на процесс в целом.

Профессионализм избирательных комиссий также оставлял желать лучшего. Наиболее явно это проявилось в несовершенстве многочисленных решений, принятых ЦИК, и в неспособности окружных и участковых комиссий работать с избирательными документами. В то же время, необходимо отметить, что ЦИК и Международный фонд избирательных систем (IFES) проводили курсы обучения для членов районных и окружных комиссий. Благодаря такому обучению, способность членов комиссий работать с избирательными документами в день выборов заметно возросла по сравнению с предыдущими выборами.

## 3. Избирательная кампания

Согласно Избирательному кодексу, предвыборный этап состоит из выдвижения и регистрации кандидатов, составления избирательных списков и предвыборной кампании.

Хотя этап выдвижения и регистрации кандидатов прошел относительно спокойно, равные условия для всех кандидатов созданы не были. ЦИК проявила положительное отношение к правительственным кандидатам и предвзятое – к оппозиционным и независимым кандидатам. В результате, некоторым кандидатам ЦИК отказала в регистрации, в том числе Расулу Гулиеву, Аязу Муталибову и Эльдару Намазову.

Обстановка во время сбора подписей в поддержку утвержденных кандидатов тоже была двойственной. Так, сбору подписей в поддержку правительственных и проправительственных кандидатов способствовали местные исполнительные власти, а в некоторых случаях они напрямую участвовали в этом процессе. Более того, должностные лица организовали и провели сбор



паспортов у населения с тем, чтобы подделать их подписи в поддержку кандидатов. В ходе проверки подписей избирателей и регистрации кандидатов некоторые подписи в поддержку оппозиционных кандидатов были незаконно признаны ЦИК сфальсифицированными и недействительными.

Предписания закона в отношении регистрации избирателей тоже были серьезно нарушены. В большинстве округов многие избиратели не были включены в списки, их адреса отсутствовали. Перед составлением избирательных списков местные власти организовали незаконные опросы общественного мнения. После этого большинство избирателей, высказавших взгляды в пользу оппозиции и несогласие с правительством, было преднамеренно вычеркнуто из списков избирателей. Кроме того, в списки были включены лица, давно уже не проживающие на данной территории, а также умершие.

Хотя предвыборная кампания была весьма напряженной, для всех кандидатов не были созданы равные условия. Каждому из 12 зарегистрированных кандидатов в президенты ЦИК гарантировала всего 10 минут эфирного времени в неделю на государственном телевидении. Это не позволяло кандидатам представить и малую долю своей предвыборной платформы. Теледебаты на государственном телевидении имели жесткие временные и организационные ограничения. На теледебаты был выделен всего 1 час бесплатного эфирного времени в неделю. Правительственные кандидаты имели значительное преимущество во время кампании на государственных и частных ТВ каналах. Государственное ТВ, каналы «Лидер» и «Спейс», подконтрольные правительству, систематически вели кампанию в пользу Гейдара и Ильхама Алиевых, что противоречило положению закона, и проводили кампанию против кандидатов от оппозиции с нарушением этических норм. В то же время, ТВ каналы отводили огромное количество времени на показ концертов, организованных в большинстве регионов страны в поддержку Гейдара и Ильхама Алиевых.

Кандидат в президенты Ильхам Алиев был премьер-министром, что противоречило закону, и все ТВ каналы широко освещали его деятельность. Доступ кандидатов от оппозиции на все частные каналы, кроме канала АНС, был закрыт. В свою очередь, в последние недели перед выборами этот канал поднял цены на политическую рекламу в несколько раз и по сути ограничил возможность кандидатов от оппозиции пользоваться платным эфирным временем.

Массовые демонстрации зарегистрированных кандидатов и их сторонников происходили в более накаленной атмосфере по сравнению с иными формами предвыборной борьбы. Но и тут кандидаты в президенты не имели равных возможностей. При проведении демонстраций проправительственные кандидаты пользовались более благоприятными условиями, созданными местными исполнительными властями, в то время как митинги кандидатов от оппозиции сталкивались с серьезными препятствиями. Вопреки требованию Избирательного кодекса о создании равных условий для всех кандидатов во время предвыборной кампании, кандидатам от оппозиции такие условия созданы не были, более того, местные власти и полиция препятствовали проведению таких мероприятий. Подобное вмешательство привело к серьезной конфронтации в городах Баку, Масаллы, Ленкоран, Давачи и Саатлы.

Несмотря на некоторые негативные моменты во время распространения материалов предвыборной кампании, в целом этот процесс проходил нормально. Плакаты всех кандидатов в президенты были напечатаны и распространены, и происшествий, которые могли бы серьезно отразиться на выборах, при этом не наблюдалось. Но в ходе этого процесса некоторые нарушения все же имели место. Одним из таких нарушений было то, что местные власти не предоставляли специально предназначенных для плакатов мест. Такое положение наблюдалось почти на всей территории страны. Помимо этого, с точки зрения распространения, плакаты проправительственных кандидатов пользовались значительным преимуществом. Хотя закон требует наличия информации на плакате о месте производства и о тираже, на некоторых плакатах такая информация отсутствовала. В то же время, местные власти препятствовали расклейке плакатов кандидатов от оппозиции.

#### **4. Финансирование выборов**

Расходы на подготовку и проведение выборов в Азербайджане несет государственный бюджет. Согласно данным ЦИК, на финансирование выборов из госбюджета было ассигновано около 22 млрд. манатов. Большая часть этих средств была выделена на деятельность избирательных

комиссий и проведение выборов, другая часть – на финансирование предвыборных кампаний кандидатов. Причем каждый кандидат на свой особый избирательный счет получал 60 млн. манат (около \$12 000).

Закон предусматривает, что для финансирования деятельности кандидатов в президенты могут быть созданы особые избирательные фонды. В целом верхний предел избирательного фонда не должен превышать 200 000 минимальных зарплат (\$1 200 000) ко дню официального объявления решения о дате проведения выборов.

Закон запрещает иностранным государствам, иностранным физическим и юридическим лицам, международным организациям и общественным организациям, органам государственного управления и муниципалитетам, воинским частям, благотворительным организациям, религиозным объединениям, департаментам и организациям делать пожертвования в фонды кандидатов, оказывать им иные виды материальной помощи или услуги.

Кандидаты в президенты должны подать в ЦИК отчет в три этапа о расходовании денежных средств из своих предвыборных фондов.

Контроль над финансированием выборов производит Контрольно-надзорная палата ЦИК.

Прозрачность финансирования выборов во время президентских выборов почти не была обеспечена. Ни предвыборные, ни поствыборные финансовые отчеты кандидатов не были обнародованы, хотя это и предусмотрено законодательством. Следовательно, невозможно составить мнение ни о сумме, затраченной на предвыборную кампанию, ни об источниках финансирования. Исходя из наблюдений и общего анализа, сравнение финансовых средств оппозиции и проправительственных кандидатов указывает на значительное преимущество последних. Правительственные кандидаты освещались государственными и так называемыми частными телеканалами и прочими государственными средствами массовой информации как минимум вдвое интенсивнее, чем кандидаты от оппозиции. Многочисленные митинги в поддержку главного кандидата властей, Ильхама Алиева, и демонстрации его сторонников в регионах, организованные местными властями, а также шоу-концерты, тысячи качественно отпечатанных плакатов, которыми была обклеена вся страна, свидетельствуют о том, какая огромная сумма денег была потрачена на выборы. Если учесть использование правительственных и административных ресурсов в проведении кампании, можно сделать вывод, что Ильхам Алиев затратил на кампанию в несколько раз больше средств, чем предписывает закон.

Среди кандидатов от оппозиции кампания кандидата от блока «Новый Азербайджан» И. Гамбара выделялась своим массовым характером, что свидетельствует о значительной сумме затраченных на нее средств. Но общий объем затраченных им средств несравним с суммой, затраченной И. Алиевым.

Закон предписывает возврат средств, ассигнованных на счет кандидата (в данном случае 60 млн. манат), и средств, ассигнованных на бесплатный телеэфир и газетные площади, выделенные в государственных СМИ, если кандидат не набрал 5% голосов. Согласно решению ЦИК о результатах выборов, только два кандидата из 12 – И. Алиев (76,84%) и И. Гамбар (13,97%) – перешли этот порог. Хотя остальные кандидаты обязаны вернуть полученные средства, большинство из них считают это законоположение несправедливым и отказываются возвращать деньги. Но ЦИК заявила, что если средства не будут возвращены добровольно, дело будет передано в суд.

## 5. Голосование и подсчет голосов

Согласно закону, голосование проводится с 8 часов утра до 7 часов вечера. Голосование и подсчет голосов должны быть прозрачными и проходить под надзором наблюдателей, а после подведения итогов голосования протокол должен быть немедленно отправлен в вышестоящую комиссию.

Было отмечено, что внешне голосование прошло спокойно, и было меньше нарушений по сравнению с предыдущими выборами. Например, было меньше случаев вбрасывания в урны пачек бюллетеней и голосования доверенными лицами кандидатов. Более высока была явка избирателей, наблюдателям были предоставлены возможности наблюдать за выборами. Однако более углубленный анализ показывает, что во время голосования и подсчета голосов имели место серьезные нарушения, которые могли отразиться на конечных результатах.

Правонарушения в связи со списками избирателей в день голосования носили массовый характер. Тысячи избирателей не могли найти свои фамилии в списках. Согласно закону, фамилии избирателей, которых нет в списках в день выборов, могут быть внесены туда только по решению суда. Некоторые избиратели, чьих имен не оказалось в списках, вообще не обратились в суд, а жалобы большинства избирателей, обратившихся в суд, не были удовлетворены. В результате избирательного права лишились 10 тысяч человек.

В день голосования воля избирателей подверглась серьезному давлению. Это в основном проявилось в отношении к избирателям, которые являются государственными служащими. Под угрозой увольнения этих людей принуждали голосовать за правительственного кандидата и за их участием в выборах велся строгий надзор. Это обстоятельство было одной из причин высокой явки избирателей на выборы.

В день голосования множество избирательных бюллетеней выдавались избирателям не в соответствии с законной процедурой. Государственные служащие, которые считались «благонадежными», получали заранее помеченные бюллетени и указание голосовать за определенного кандидата.

В работу избирательных комиссий и в ход голосования грубо вмешивались посторонние лица. Вместо того чтобы действовать независимо, комиссии руководствовались указаниями этих лиц.

Серьезные и массовые нарушения имели место во время подсчета и сортировки голосов. Оппозиция и независимые наблюдатели подвергались насилию со стороны полиции и неизвестных граждан и изгонялись из избирательных участков. Отключение электричества, вскрытие избирательных урн и подсчет голосов не в тех помещениях, где проходило голосование, манипуляции с голосами в пользу правительственного кандидата, подписание чистых бланков протоколов, заполнение протоколов карандашом и передача в вышестоящую комиссию – наиболее распространенные нарушения во время подсчета голосов. Многие заместители председателей избирательных комиссий от оппозиции отказались подписывать протоколы по причине этих нарушений, совершенных во время голосования и подсчета голосов. Но эти лица в день выборов и после подверглись давлению и устрашению, и некоторых из них принудили подписать протокол.

В целом, процесс подсчета голосов в комиссиях всех уровней вызывал подозрения, и его прозрачность не была обеспечена.

Согласно данным ЦИК о результатах голосования, правительственный кандидат Ильхам Алиев получил 76% голосов, главный кандидат от оппозиции Иса Гамбар – 13%, остальные – 1-3%. Вопреки заявлению ЦИК о результатах голосования, у местной и международной общественности сложилось впечатление, что эти результаты не соответствуют действительности. Миссия наблюдателей БДИПЧ также не была удовлетворена такими результатами и выступила с критическим заявлением по поводу выборов.

## **6. Выводы и рекомендации**

Президентские выборы 15 октября 2003 года в Азербайджане принципиально не отличались от предыдущих. Как и на предыдущих выборах, на этих выборах также совершались серьезные и вопиющие нарушения (вмешательство, агитация на избирательных участках, фальсификация результатов и т.п.). Однако во время этих выборов, по сравнению с предыдущими, механизмы фальсификации были усовершенствованы. Они наиболее ярко проявились в исключении недовольного электората из списков избирателей. В самом деле, участие этого электората могло бы существенно повлиять на результаты выборов. Другим важным аспектом в этой связи было давление на избирателей, которые работают в государственных учреждениях. Этот метод был на этот раз применен более умело и организовано.

Однако явка избирателей на этих президентских выборах была весьма высока по сравнению с предыдущими выборами. Это свидетельствует о том, что подавляющее большинство избирателей верит в возможность смены власти в стране путем свободных и демократических выборов. Но, вследствие нерешенных проблем в сфере избирательного законодательства и проведения выборов, избиратели в конечном счете не получили возможности изъясить свою волю и выразить свои убеждения. Беспорядки в Баку вечером после выборов и на следующий день были именно знаком

протеста против совершенных фальсификаций. Вместо того, чтобы попытаться исправить положение и помешать его дальнейшему ухудшению, правительство применило силу. В результате около 600 человек, в том числе 10 лидеров оппозиции, были арестованы и подверглись запугиванию. Хотя многие и были освобождены через несколько дней, лидеры оппозиции все еще находятся под стражей.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости реформы избирательной системы и принятии мер для проведения демократических выборов. Реформы должны устранить препятствия на пути демократических выборов и охватить нижеследующие вопросы.

1. Главное, необходимо принять демократическое избирательное законодательство, способное реально обеспечить проведение свободных и демократических выборов.

Весь ход выборов свидетельствует о том, что главная проблема – это формирование и деятельность избирательных комиссий. Следовательно, комиссии должны формироваться на основе таких принципов, которые сделают их совершенно или почти свободными государственного контроля и позволят им действовать независимо и объективно. Комиссии должны завоевать доверие основных политических сил и обеспечить равные условия для соперничающих сторон. Помимо этого, в избирательных комиссиях не должно допускаться представительство служащих государственных и муниципальных органов, а также лиц, работающих во всех подразделениях этих органов, поскольку такие лица могут быть в той или иной форме подвержены давлению со стороны государства. Избрание председателей и секретарей комиссий должно быть прерогативой комиссий как коллективных органов. В действующем избирательном законодательстве этот вопрос также решен в пользу правительства.

2. Одним из главных вопросов, которые должны быть четко прописаны в законодательстве, является составление списков избирателей. Должны быть приняты новые правила составления списков избирателей, и избиратели должны регистрироваться не на основании своей формальной прописки, а по фактическому месту жительства. Иными словами, необходима точная регистрация избирателей. Составление избирательных списков должно осуществляться не местными властями, а непосредственно избирательными комиссиями. Необходима сплошная проверка избирательных списков всеми заинтересованными лицами. Должен быть упрощен механизм участия избирателей, проживающих в определенной местности, чьи фамилии по какой-либо причине не включены в списки.

3. Еще один вопрос, требующий урегулирования в избирательном законодательстве, это прозрачность. Закон должен обеспечить каждому гражданину и общественно-политической организации и СМИ реальную возможность неограниченного доступа к наблюдению за выборами и простую процедуру для этого.

4. Законодательство должно предусматривать упрощенные правила выдвижения и регистрации кандидатов, дабы исключить искусственные препятствия.

5. Есть настоятельная необходимость в усовершенствовании процесса голосования и подведения итогов голосования. Усовершенствование должно устранить возможности для фальсификации.

6. Законодательство должно реально усовершенствовать процесс подачи жалоб на нарушения и обеспечить их реальное и незамедлительное разрешение, а также гарантии неотвратимости наказания за подобные нарушения.

7. Одной из важнейших задач остается создание по-настоящему независимой судебной системы и обеспечение верховенства закона.

8. Наконец, необходимо создание политических условий для равной конкуренции всех заинтересованных лиц. В отсутствие равной конкуренции нельзя говорить о нормальных демократических выборах. Следовательно, в законы, ограничивающие деятельность политических партий, должны вноситься определенные поправки.

Мы считаем, что реализация всего вышесказанного создаст реальные предпосылки для проведения демократических выборов в Азербайджане.

## **Использованная литература**

Доклад миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ о президентских выборах 15 октября 2003 года в Азербайджане.

Пресс-релизы Независимого консультативного центра «За гражданское общество».

Заключение Журналистской ассоциации «Йени насил», проводившей мониторинг освещения президентских выборов в СМИ.

Вестник ЦИК.

Мнение Центра мониторинга выборов НПО о результатах наблюдения президентских выборов

Ежемесячник «Права человека в Азербайджане».

Газета «Хукук».

Газета «Азадлыг».

Газета «Йени Мусават».

Газета «Зеркало».

### **Дискуссионная статья 3**

## **Комментарий к анализу президентских выборов 2003 года в Азербайджанской Республике: «Лабораторные материалы» и уроки последних президентских выборов в Азербайджане**

*Ниязи Мехти*

*доктор философских наук, профессор*

*Профессор Ниязи Мехти – эксперт Центра модернизации Азербайджана*

Декабрь 2003 г.

Комментарий к анализу Эльдара Исмаилова

После прихода к власти сына Гейдара Алиева и принудительной отставки Э. Шеварднадзе явственно обнаружилось, насколько всеобъемлющ в политической культуре Южного Кавказа символ Дома, значимость которого во внешнеполитических сферах была отмечена известным ученым С.С. Аверинцевым.<sup>1</sup> Объясним это. После обретения независимости ни один из президентов, будь то в Азербайджане, Армении или Грузии, не оставлял пост добровольно, в результате мирной смены власти. Уход как З. Гамсахурдия, так и А. Эльчибея был обусловлен переворотами. Президент Армении Л. Тер-Петросян был смещен Р. Кочаряном, как можно подозревать, отнюдь не в результате добровольного решения подать в отставку.

Психологические и культурологические составляющие политических процессов подсказывают, что во всех трех республиках лица, пришедшие к власти и обитавшие в президентском дворце, воспринимались (и отчасти и сейчас воспринимаются) политическими противниками как «захватчики чужого Дома». С некоторой перестановкой акцентов схожие мысли властвуют и в сознании президентов: они воспринимают власть как свой Дом. В первом случае противники только и думают, как скорее изгнать захватчика из «чужого Дома», во втором же случае для самих президентов, воспринимающих свою власть как владение собственным Домом, возможный уход равносителен изгнанию из собственного владения.

Кажется, парадигма Дома вносит свою аберрацию и в восприятии представителей международных организаций, таких как ОБСЕ, Венецианская комиссия и др. С одной стороны, они, в соответствии со своим предназначением и мандатом, пытаются утихомирить амбиции и капризы властвующей элиты при составлении Избирательного кодекса. С этой целью ими выдвигаются критические замечания, вносятся предложения с тем, чтобы Кодекс отвечал принципу Справедливости, предоставляя равные возможности для всех претендентов на президентский пост; тем самым разрушая символ власти как владение собственным Домом. С другой же стороны, международные организации, призванные содействовать демократии в странах Южного Кавказа, не всегда достаточно настойчиво отстаивают свою позицию, тем самым как бы допуская уступки хозяину Дома, или идя навстречу «законному» владельцу, собственнику.

Таким образом, одно из объяснений того, почему при подготовке Избирательного кодекса накануне президентских выборов в Азербайджане «международные организации, первоначально проявившие завидное упорство в вопросе о необходимости серьезных изменений в принципах формирования избирательных комиссий, впоследствии отступили от своих первоначальных позиций» (Эльдар Исмаилов), может лежать в сфере «психологии и культуре уступок хозяину Дома».

Другое объяснение дается самим Эльдаром Исмаиловым в его статье, ныне комментируемой нами. Суть ее заключается в следующем: доведение состава Центральной избирательной комиссии до паритетного соотношения представителей власти и оппозиции чревато тем, что ее работа может быть парализована саботажем то одной, то другой стороны.

Может быть, международные организации с учетом этой перспективы перестали настаивать на принципе справедливого формирования комиссий, однако такой подход, в любом случае, все же опирается на известную боязнь «издержек демократии». Враги демократии, как правило, паразитируя на этом страхе и подогревая его в нужный момент, по сути, приобретают «законное право» нарушать демократические принципы выборов и прав человека. Конечно, такая боязнь наличествует и у сторонников демократии, однако последние стараются решать проблему не путем моратория на экспансию демократии, а средствами социальной инженерии. В этом смысле можно было бы избежать возможных отрицательных побочных последствий в случае паритетного принципа формирования состава избирательных комиссий посредством реформ, опирающихся на законодательную базу. Эксперты же Совета Европы и ОБСЕ, перестав отстаивать свои принципы, приняли прерогативу естественности и преимущества пожеланий «хозяина Дома».

Статья Эльдара Исмаилова, как и полагается аналитическим работам такого рода, достаточно информативно показывает роль международных организаций в разработке Избирательного кодекса Азербайджана, сильно отличающегося от избирательных законов советской эпохи. Причем есть в этой статье и попытка показать в сжатой форме эволюционные изменения поступательной линии замены старых избирательных законов новыми. В этой связи хотелось бы выделить мысль Эльдара Исмаилова о том, что Закон «О выборах Президента Азербайджанской Республики» 1991 года,

даже после косметических изменений, внесенных в него в 1992-1993 гг., по своей сути, мало чем отличался от аналогичных законов эпохи Советского Союза. Неосведомленным читателям сообщим, что парламентские решения того времени как-то компенсировали некоторые недостатки данного закона. Так, именно парламент устанавливал наличие членов от оппозиционных партий и движений в составе Центральной избирательной комиссии. Автор настоящего комментария в то время был членом ЦИК от демократической оппозиции. Правда, вспоминая те времена, я не думаю, что тогда наличие оппонированных сторон в ЦИК стало гарантией проведения свободных и справедливых выборов. Однако участие противоборствующих претендентов на выборах и представительство разных политических сил в ЦИК все же определяло резкое отличие этих законов и выборов от аналогов Советской эпохи.

Советское избирательное законодательство создавало замкнутую правовую систему, в которой не было легального «языка выражения» как для критики хода выборов, так и для разоблачения фальсификаций. За пределами правового поля это пространство поддерживалось монопольными, тотально зависимыми от власти СМИ и другими общественными институтами. Поэтому в советском обществе существовало пространство тотального, или, лучше сказать, системного лицемерия. В этом пространстве «избранный» мог говорить о всеобщей поддержке избирателями собственной персоны (отсюда печально известные 99% процентов избирательной статистики в СССР) и никто не мог, оставаясь в «правовом» пространстве, оспаривать эти утверждения. Конечно, в то время можно было бы объяснить избирательный фарс ссылкой на политические реалии, но эта ссылка не приобретала легального звучания.

Последующие избирательные законы в Азербайджане по эволюционной линии разрушили замкнутое правовое пространство выборов тоталитарного режима. Теперь в комиссиях появились члены, а на участках наблюдатели, которые могли оформить свои возражения в легальной форме. С этой точки зрения, Избирательный кодекс Азербайджана представляет собой определенное достижение в деле разрушения замкнутой, несоотносимой с реальностью и этим очень похожей на психотическое сознание избирательной правовой системы. Фрейдизм определял психотический тип личности тем, что пребывая в замкнутой системе представлений, порожденных собственным сознанием эта личность критически не соотносит свои представления с тем, что существует в действительности.<sup>ii</sup> Избирательная система Советского Союза будучи похожей на такую ментальность стремилась сделать психоидным и советского человека.

Однако разрушение этой замкнутой избирательной системы не создало сильной законодательной базы для проведения свободных и справедливых выборов. Оно продуцировало эклектику, которая была лучше, чем «монизм» тоталитарных избирательных законов, но хуже, чем требовали принципы демократии и народовластия. Отсюда и эклектика общей картины, в которой, с одной стороны, часть международных наблюдателей и представителей на выборах в своем заявлении одобрительно отзывалась о ходе последних президентских выборов в Азербайджане (имеется в виду заявления наблюдателей от СНГ, Турции, Франции, руководителя ПА ОБСЕ Джованни Кеслера, а также руководителя делегации Совета Европы Мартина Кассана); с другой стороны, появились и заявления другой части наблюдателей, резко осуждающих эти выборы (руководителя Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) Питера Айкера и содокладчика Мониторингового комитета ПАСЕ Андреаса Гросса).

Здесь мы не можем удержаться от одного комментария. Как цитирует в своей статье Эльдар Исмаилов, Джованни Кесслер утверждал, что «эти выборы продемонстрировали возросшую динамику продвижения политической жизни в направлении демократии и международных норм». События, последовавшие сразу же после выборов, вызывают сомнения относительно того, что это заявление соответствует действительности. Широкомасштабные аресты не только оппозиционных политических активистов и лидеров, но и членов комиссий, отказавшихся подписать сфальсифицированные протоколы (все это зафиксировано в заявлении Департамента США и в наставлениях ОБСЕ), а также трудности, возникшие в связи с изданием и распространением негодных властям газет, принудительное выселение партии «Мусават» из центрального офиса в здании, находящееся далеко от центра города, а также другие, не менее серьезные факты, отнюдь не свидетельствуют о «возросшей динамике продвижения политической жизни в направлении демократии». Хотя, справедливости ради, отметим, что трудности, связанные с изданием и распродажей оппозиционных газет, очень скоро были в некоторой степени устранены, а партии



«Мусават» все же было предложено на выбор нескольких зданий. Но даже в этих условиях трудно согласиться с мнением, что в результате выборов и признаваемых нами фактов в Азербайджане произошло «продвижение политической жизни в направлении демократии».

Из-за эклектики как во внутренней структуре, так и в плоскости «действительность – текст закона», Избирательный кодекс позволил довести до победного для правящей партии конца президентские выборы 2003 года, но и одновременно помог выявлению многочисленных нарушений в ходе этих выборов. Из-за этой эклектики ничто не смогло помешать (в отличие от парламентских выборов в Грузии) предначертанному ходу выборов. Но, вместе с тем ничто не смогло помешать и разоблачению фальсификаций. Для первого утверждения приведем факт, который, возможно из-за жестких рамок объема статьи, или же ее нарративной логики, не был включен Эльдаром Исмаиловым в текст.

Этот факт, по мнению критиков из оппозиции, заключается в том, что в процессе обсуждения Избирательного кодекса процедурно не совсем корректно в него была введена статья 179.1. Она гласила, что если после назначения дня выборов, по указанным в статье 104 Конституции Азербайджана причинам, президент перестанет выполнять свои обязанности до установленного Конституцией срока, выборы должны быть отменены, и должны быть назначены новые, внеочередные выборы.

Эта статья вовсе не была «изобретена» ценою правового нигилизма. Она опиралась на букву Конституционных статей 104 и 105, но ее необходимость не оправдывалась ни требованиями проведения свободных и справедливых выборов, ни преодолением технических трудностей этих выборов. В то же время, ее смысл и назначение легко расшифровывались на фоне ситуации, связанной со здоровьем президента.

С 3 мая 2003 года Г. Алиев исчез за стенами престижной турецкой клиники Гюльхане. Простые люди в Азербайджане, в полном недоумении, стали жертвами перекрестного словесного «артобстрела» правительственных и оппозиционных СМИ. Конечно, правительственные органы старались несколько завуалировать сам факт лечения президента. Но оппозиционные партии и пресса начали распространять сначала сообщения о тяжелом, предсмертном состоянии президента, а позже и о его кончине. В ответ на это посол Азербайджана в Турции, и далее сын президента И. Алиев выступили с рядом заявлений об успешном лечении президента, обвиняя при этом в безнравственности тех, кто распространяет слухи о тяжелом состоянии или кончине президента Азербайджана.

Вот в этой ситуации была введена в Избирательный кодекс статья 179.1, смысл которой, как представляется, заключался в страховочном варианте защиты президентской власти как недвижимой собственности от посягательств «чужих рук». Предполагалось, что президент Гейдар Алиев – как претендент – будет участвовать в выборах. Однако состояние его здоровья создавало опасность, что в ходе выборов властвующая партия может оказаться без собственного кандидата, или же может случиться, что в цейтноте и без харизмы президента придется решать проблему предотвращения «захвата» власти чужими, то есть оппозиционерами. С учетом этой ситуации была введена в текст Избирательного кодекса новая статья 179.1, позволяющая при необходимости отменить выборы и назначить внеочередные, на которых можно было бы бороться с оппозицией при помощи нового претендента от правящей партии.

События, связанные с состоянием здоровья президента, получили свою дальнейшую трансформацию после перевода Гейдара Алиева в американскую клинику в городе Кливленд. Пресс-служба клиники начала в дозированных дипломатических фразах давать информацию об успешном лечении президента. Но, вопреки этому оптимизму, президент ни своим радио-, ни своим видео-обращением так и не смог подтвердить официальных сообщений.

На фоне этих событий произошел беспрецедентный избирательный казус. Одновременно на пост президента были выдвинуты кандидатуры как Гейдара Алиева, так и его сына. Ильхам Алиев попытался объяснить эту курьезность тем, что желает поддержать кандидатуру отца посредством своего участия в выборах. Однако такое заявление очень напоминало хорошую мину при плохой игре.

Вот в этой ситуации за подписью Г. Алиева был издан указ о назначении сына на пост премьер-министра. Легитимность этого назначения и вообще многочисленных указов президента в

условиях его полной виртуализации вызвала в обществе острые дискуссии. Однако второй претендент от властвующей партии посредством этого поста приобретал необходимый, и, скажем, достаточный ресурс для борьбы за «Дом». По-видимому, именно это обстоятельство, а не международное давление, о котором мы не располагаем ни одним свидетельством, позволило властям из-за ненадобности отказаться от статьи 179.1 руками Конституционного Суда, вдруг «вспомнившего» о запросе оппозиции на этот счет.

Это весьма неприятное событие показало, что символ власти – в образе «собственного Дома» – подкреплялся Избирательным кодексом так, чтобы чужой не смог ни захватить его, ни помешать ходу выборов, повторно «легитимирующих» владение Домом.

Теперь обратимся к факту, подтверждающему наше второе утверждение о том, что Избирательный Кодекс был таков, что ничто не могло бы помешать разоблачению нарушений и фальсификаций.

Одним из свидетельств сказанному является сама статья Эльдара Исмаилова, в которой в обобщенном виде представлены все основные нарушения во время президентских выборов 2003 года. Из нее хорошо видно, что автор не испытывал каких-либо трудностей в собирании фактов нарушений и фальсификаций, ибо на уровне законодательства были созданы достаточные условия для мониторинга выборов. Не испытывали особых трудностей в обнаружении и фиксации фактов нарушений также и международные наблюдатели.

Здесь хотелось бы подискутировать с одним тезисом Эльдара Исмаилова. В своей статье, приводя достаточно солидные и масштабные варианты и типы нарушений, перекликающихся с оценкой ОБСЕ, автор делает оговорку, что «в целом общая картина голосования выглядела намного лучше, чем в прежние годы. И вряд ли перечисленные нарушения решающим образом повлияли на его итоги». Мы в данной комментарии не готовы аргументировано ставить под сомнение мысль автора, что «общая картина голосования выглядела намного лучше, чем в прежние годы». Однако вторую часть тезиса ставит под сомнение логика самой статьи Эльдара Исмаилова: перечисленные варианты и типы нарушений таковы, что при их наличии невозможно считать, что они вряд ли решающим образом влияли на итоги голосования. Может быть, автору пришлось сделать оговорку, чтобы показать свое беспристрастие, выражающееся в том, что он готов видеть негативы и позитивы каждой из сторон выборов. Также, возможно, на Эльдара Исмаилова повлияло и то, что даже в самых жестко осуждающих заявлениях международных организаций критика не доводилась до предложения провести повторные выборы. Однако, по нашему мнению, смысл заявлений о том, что последние президентские выборы в Азербайджане не соответствуют демократическим стандартам, заключается в том, что тем самым создается ситуация неопределенности, при которой становится невозможным однозначно указать ни победителя, ни побежденного, коих в лице Ильхама Алиева и Исы Гамбара уже определила ЦИК.

Опасность ситуации, когда международные демократические институты обходят прямое и однозначное признание итогов выборов выражениями типа «шаг вперед по направлению к демократии», заключается для правящей партии в том, что данная оценка бросает тень на легитимность многих ее предприятий.

Избирательный кодекс Азербайджана отводил 6 мест в ЦИК представителям парламентского большинства и устанавливал, что во всех избирательных комиссиях председателем может быть лишь представитель этого большинства. В данном случае такое большинство принадлежало партии «Новый Азербайджан». Однако из-за многочисленных нарушений на парламентских выборах 2000 года Милли Меджис (парламент) не считался основными оппозиционными партиями легитимным и оценка тех выборов в заявлениях ОБСЕ и Института национальной демократии США вовсе не была таковой, чтобы сделать абсолютно беспочвенным мнение оппозиции. В этой ситуации преимущественное положение партии «Новый Азербайджан» в новых избирательных комиссиях не могло не вызвать возражений со стороны оппозиции, особенно со стороны возглавляемой Исой Гамбаром партии «Мусават», большие успехи которой на выборах 2000 года стало возможным сфальсифицировать, но трудно было завуалировать. Основание такому утверждению дает хотя бы тот факт, что лидеры Либерально-демократической партии и Социал-демократической партии, несмотря на определенную напряженность в отношениях с партией «Мусават», признали ее большие успехи на парламентских выборах 2000 года.

Напомним читателю, что эти два факта нами приводятся для того, чтобы показать «эклектический» характер азербайджанского Избирательного кодекса. В данном случае, кроме слова «эклектика» с его философским налетом, мы не нашли другого выражения для обозначения двойственности этого Кодекса, в котором статьи и положения, вытекающие «из» демократии и принятые «ради» демократии, несогласованно соседствуют со статьями и положениями, призванными сохранить властный Дом за хозяином. Так, с одной стороны, Кодексом устанавливается, что после неудачного сбора оговоренного числа подписей претендент может быть зарегистрирован внесением регистрационного депозита (статьи 58.5, 60.5). В отличие от предыдущих избирательных законов эти статьи значительно ограничивают возможности властей отказывать в регистрации кандидатур своих серьезных противников. С другой стороны, эти же статьи Кодекса позволяют включить в список кандидатов и «своих» людей, которые необходимы для разного рода манипуляций. К примеру, в список кандидатов были включены претенденты, которые во время избирательной кампании критиковали только кандидатов от оппозиции и открыто поддерживали кандидата правящей партии. Тем самым возникала бессмысленная ситуация: как можно участвовать в борьбе за президентское кресло без претензии на замену существующего президента или его сына?!

Статья Эльдара Исмаилова «Президентские выборы 2003 г. в Азербайджанской Республике», анализируя разные аспекты и явления выбранной темы, выдвигая по ним собственные суждения и оценки, представляет для комментирования выгодные, продуктивные дискурсы. Она дает хороший повод посредством комментария обогащать деталями, антитезами и семантикой предложенную в ней общую картину последних президентских выборов в Азербайджане. Так, автор выражает свое удивление по поводу того, что «власти Азербайджана длительное время тщательно скрывали от общественности страны сам факт подготовки проекта Избирательного кодекса и рассылки его на экспертизу международным организациям». В этой связи добавим, что в обществе вызывало недоумение и то, что в сокрытии данного факта участвовали также международные организации, эксперты которых изучали указанный законопроект. Что касается самой причины сокрытия, нам представляется, что тем самым власти не хотели создавать новую арену и пищу для дебатов между правительственными и оппозиционными силами. Участие в этих дебатах неправительственных организаций еще более расширило и накалило бы пространство дискуссий. А это волей-неволей создавало бы новый очаг, новый фронт борьбы и заражало бы граждан политическими страстями. Следует признать, что такая ситуация создает определенные трудности не только для авторитаризма, но и для демократического правительства, хотя из этого признания вовсе не следует ее нежелательность.

Другая версия причины долгого сохранения в тайне подготовки Избирательного кодекса была выдвинута критиками от оппозиции. Суть ее заключалась в том, что власть тем самым хотела бы создать цейтнот в обсуждении Избирательного кодекса. Признаться, вначале этот довод нам казался веским, однако, когда обсуждение началось в декабре 2002 года и продолжалось вплоть до июня 2003 года, он потерял свою убедительность. Шесть месяцев – это все-таки немалый срок для обсуждения законопроекта.

Если от социально-политического фона подготовительного этапа перейти к самому тексту Избирательного кодекса, то одним из его недостатков можно считать то, что он не обязывает ЦИК собирать и публиковать избирательную статистику, по которой можно было бы узнать, скажем, гендерный баланс избирателей и голосовавших людей. Хотя, эта статистика дискредитируется, если выборы считаются далекими от европейских стандартов и не оцениваются как свободные и справедливые.

Во время обсуждения проекта Избирательного кодекса прозвучала идея включения в него специального положения по активизации женщин-избирателей. Как известно, электоральная пассивность женщин является характерной проблемой для многих мусульманских и даже латиноамериканских стран. Поэтому организация International IDEA осуществляет ряд программ, направленных на решение в том числе и этой проблемы.

С целью преодоления электоральной пассивности женщин автор данного комментария выдвинул законодательную инициативу об Избирательной лотерее. Мы не настолько наивны и амбициозны, чтобы выражать свое недовольство тем, что эта инициатива осталась вне поля зрения парламентских обсуждений. Однако, имея в виду ее возможную ценность с точки зрения банка

электоральных идей, воспользуемся случаем и кратко изложим ее суть. Смысл этой идеи заключается в следующем: в Избирательном кодексе указывается, что после выборов Центральная избирательная комиссия совместно с Комитетом ценных бумаг самостоятельно организует телешоу, где проводится бесплатная игра в лотерею. Жеребьевка проводится между номерами голосовавших женщин. Эти номера зафиксированы в списке избирателей, получивших бюллетени. Далее, под общим контролем основных политических сил, подписи выигравших женщин идентифицируются с их подписями при получении избирательного бюллетеня. Женщины, подписи которых сфальсифицированы членами избирательных комиссий, естественно, не получают лотерейную награду.<sup>iii</sup>

Таким образом, с одной стороны, стимулируется электоральная активность женщин, с другой стороны – создается еще один механизм предотвращения фальсификаций.

Завершая разговор об Избирательном кодексе краткой формулировкой его «философии», можно сказать, что этот Кодекс «лучше» решает вопрос ограничения возможностей оппозиции парализовать выборы,<sup>iv</sup> но вовсе не решает вопроса по существенному ограничению возможностей электоральных манипуляций властей. Между тем, мы считаем, что в странах, где произошло незначительное разгосударствление, где существует мало независимых от государства сфер, одним из основных критериев оценки избирательного законодательства должно быть следующее: насколько этот закон ограничивает влияние исполнительной власти на выборные структуры и на ход самих выборов. Думается, с точки зрения этих критериев азербайджанский Избирательный кодекс оставляет желать лучшего.

В то время, когда пишется этот комментарий, в азербайджанских СМИ звучат призывы о диалоге между властями и оппозицией. Избирательный кодекс мог бы стать важным предметом такого диалога. Выборы подвели под Избирательный кодекс достаточно жесткую, сложную реальность. Они открыли дотоле непрогнозируемые способы фальсификаций. Теперь стоило бы не раз проиграть этот Кодекс в реалиях прошедших выборов с тем, чтобы выявить, что следует исправить, уточнить, а что развернуть в законе. Так, в частности, во время выборов стало ясно, что Кодексом четко не установлены правила разрешения и – или – согласования на проведение массовых встреч с кандидатами на пост президента.<sup>v</sup>

Многочисленные нарушения сделали актуальной еще одну законодательную проблему. До сих пор после каждых выборов под амнистию попадали и статьи по избирательным преступлениям (статьи 159,160,161 Уголовного кодекса). Это вызывало обоснованное подозрение, что власти тем самым поощряют фальсификации и спасают нарушителей от будущих наказаний в случае прихода к власти новых сил. По-видимому, имеет смысл ужесточить в таких странах, как Азербайджан, законодательную ситуацию со статьями по избирательным преступлениям. Надо сделать так, чтобы они попадали под категорию государственных преступлений, или же специальными оговорками не попадали бы под амнистию.

Теперь о других аспектах выборов. Автор комментируемой нами статьи находит в деятельности ЦИК, наряду с положительными сторонами, и недостатки, со многими из которых мы не можем не согласиться. Однако в ряд недостатков он включает и «равнодушие» ЦИК к публичным оскорбительным выпадам кандидатов в президенты. Мы считаем, что это утверждение Эльдара Исмаилова подлежит уточнению и комментарию. Во-первых, ЦИК обратилась с жалобой в прокуратуру и Министерство юстиции в связи с оскорблениями. Это для уточнения. Что касается того, насколько приемлема постановка вопроса о недопустимости законом оскорбительных и клеветнических высказываний кандидатов в публичных выступлениях, то некоторые аналогии с депутатами и журналистами позволяют несколько иначе относиться к данному вопросу. Так, по статье 91 Конституции Азербайджана член парламента не может быть привлечен к ответственности за высказанные им в парламенте мысли. После парижской конференции, проведенной в конце ноября на основе предложения представителя ОБСЕ по делам прессы Фреймута Дюве, эта организация распространила свою рекомендацию для стран ЕС и участников ОБСЕ с тем, чтобы они сняли из своего законодательства статьи, по которым журналисты привлекаются к ответственности за клевету. Смысл перечисленных фактов заключается в том, что угроза быть привлеченным к ответственности наносит урон свободе и открытому, выразительному стилю публичного выступления депутата в парламенте и журналиста в прессе. Мы считаем, что с этой ситуацией соотносимы и выступления кандидатов на выборах.

Эльдар Исмаилов в своей статье обоснованно критикует ЦИК за малый объем времени, отведенный теледебатам кандидатов. Со своей стороны нам хотелось бы в связи с этим указать на следующий аспект вопроса: возможность многочисленных выступлений по телевидению создает трудную ситуацию для тех кандидатов, у которых сильно ограничен запас идей, предложений и мнений. Частота выступлений как раз выявляет духовную, интеллектуальную ограниченность тех кандидатов, которые попали в список претендентов на пост президента в результате манипуляций или случайностей.

В заключение хотелось бы отметить, что в обществе, в котором вне контроля властей мало что допускается к свободному существованию, в обществе, в котором отсутствует развитая прослойка беспартийных и независимых граждан и не существует независимых судов, – в таком обществе без давления влиятельных международных организаций не могут проводиться свободные и справедливые выборы. В этом контексте Избирательный кодекс Азербайджана и последние президентские выборы в нашей стране предоставили для теории демократизации богатый «лабораторный» материал. Автор комментируемой нами статьи смог представить часть этих материалов. Нам же следует продолжить эту работу.

## Использованная литература

- <sup>i</sup> Аверинцев С.С. Поэзия в ранней византийской литературе. Москва, «Наука», 1977, с. 153.
- <sup>ii</sup> Э. Фромм. Душа человека. М., 1992, с. 50.
- <sup>iii</sup> Мехти Д., Бадалов Р., Мехти Н. Пойдем ли мы голосовать? Пособие по избирательной активизации женщин. Баку, 2003, сс. 102–110 (на азерб. яз.).
- <sup>iv</sup> По видимому, с этой целью Статья 17.6.13 Избирательного Кодекса запрещала членам избирательной комиссии публично выступать со своими комментариями по поводу принятых постановлений в комиссии, членами которой они являлись. Это послужило поводом для двух членов ЦИК, - Видади Махмудлу и Анвара Алиева обратиться в Конституционный Суд с иском об ограничении Статьей 17.6.13 свободы слова членов избирательных комиссий (см.: Символический Конституционный Суд. Законы. Права. Протоколы. Баку, 2004, с. 65-76, на азерб.яз.).
- <sup>v</sup> Вот почему встрече с избирателями кандидатов от оппозиции очень часто предшествовали трудные переговоры с местными властями. См.: Президентские выборы 2003 года. Азербайджанский Национальный Комитет Хельсинской Гражданской Ассамблеии. Б., 2003, с.23-27 (на азерб.яз.).





ОЦЕНКА  
ВЫБОРОВ  
на Южном Кавказе  
(2003-04)

АРМЕНИЯ





## **Дискуссионная статья 1**

### **Анализ президентских и парламентских выборов 2003 года в Армении**

*Агаси Есаян*

*На момент написания статьи автор был консультантом представительства ПРООН в Армении по вопросам управления. В настоящее время он занимает пост директора бюро Международного фонда избирательных систем (IFES) в Армении.*

Декабрь 2003 г.

Президентские и парламентские выборы 2003 года в Армении дали повод для острой международной критики, вызвали негодование среди конкурирующих кандидатов и партий, и углубили общественное недоверие к избирательному процессу. В данной статье анализируется, насколько оправдано недовольство нашей общественности и международного сообщества. С этой целью будут рассмотрены правовые основы выборов, способность официальных лиц, управляющих избирательным процессом, соблюдать закон, и способность кандидатов и партий действовать в соответствии с законом. Поведенческие модели армянского электората анализируются в социально-экономическом и культурном контекстах. В статье также вкратце описывается поддержка, оказанная международными организациями во время выборов. В заключительной части сформулированы некоторые рекомендации по усовершенствованию избирательного процесса.

## 1. Правовые основы выборов

Избирательный кодекс, принятый Национальным собранием (парламентом) 5 февраля 1999 года, пришел на смену прежним разрозненным законам, которыми регулировались президентские, парламентские и местные выборы. Подготовка единого Избирательного кодекса велась при интенсивной консультативной поддержке Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ. Тем не менее, вопреки официальной договоренности, окончательный проект закона до его принятия не был передан Национальным собранием на рассмотрение ОБСЕ/БДИПЧ для официальных комментариев.

Хотя в новый Избирательный кодекс не вошли все рекомендации международных партнеров, он, тем не менее, стал важным шагом к достижению справедливого и честного избирательного процесса. Например, впервые отечественным наблюдателям было позволено наблюдать за выборами, кроме того, в Избирательный кодекс впервые вошла отдельная глава об ответственности за нарушение кодекса. С другой стороны, принимая во внимание прошлый печальный опыт фальсификаций и подлога, кодекс предусматривает ограничения, ущемляющие права граждан на участие в выборах. Например, отныне не разрешается использование передвижных избирательных урн, так как вне избирательных участков не обеспечивается должный контроль за избирательным процессом. Кроме этого, отменена практика составления дополнительных избирательных списков на избирательных участках в день выборов, так как этим зачастую злоупотребляли, давая возможность одному и тому же лицу неоднократно регистрироваться на разных избирательных участках и голосовать по несколько раз.

По мере возникновения все новых проблем, Избирательный кодекс неоднократно подвергался изменениям и дополнениям. В августе 2002 года в Избирательный кодекс были внесены существенные изменения, направленные на разрешение проблем, возникших во время парламентских и местных выборов 1999 года. Помимо ряда чисто технических моментов, Национальное собрание в тот период обсуждало следующие вопросы:

- состав избирательных комиссий;
- структура избирательной администрации;
- соотношение пропорциональных и мажоритарных (одномандатных) мест в парламенте;
- голосование военнослужащих;
- участие беженцев в выборах в органы местного самоуправления.

Независимость и беспристрастность избирательных комиссий в прошлом вызывали озабоченность. До введения поправок, Избирательный кодекс содержал формулу, согласно которой по три члена комиссий всех уровней должны были назначаться правительством, а от каждой партии или партийного блока, имеющего фракцию в парламенте, назначалось по одному члену. Помимо этого, пять ведущих партий или партийных блоков, которые собрали наибольшее количество действительных подписей (но не менее 30 000) для участия в выборах в Национальное собрание, также имели право назначать членов комиссии. Один из недостатков этой формулы заключался в том, что обычно члены комиссий, назначенные правительством, являлись при этом членами партий, представленных в Национальном собрании, и поэтому правительство всегда имело большинство мест в комиссиях. К тому же процесс проверки подлинности подписей был громоздким, и если эта процедура осуществлялась сугубо формально, то одним партиям доступ в

комиссию мог быть открыт, а другим закрыт, в зависимости от произвольного применения положений Избирательного кодекса. Измененный Избирательный кодекс снимал вышеназванное положение, однако не предлагал такую формулу, которая могла бы обеспечить более сбалансированный состав избирательных комиссий.

После длительных дебатов в Национальном собрании было решено, что избирательные комиссии будут состоять из трех представителей, назначенных президентом, а также представителей партий и партийных блоков, которые имеют политическую фракцию в действующем парламенте, либо имели в распущенном парламенте. Так как три из шести партий, которые имели фракции в парламенте, считались пропрезидентскими, то новая Центральная избирательная комиссия, сформированная в августе 2002 года, состояла из девяти членов, шестеро из которых были выдвинуты президентом или были его сторонниками.

Возможно, следующим наиболее спорным вопросом было соотношение пропорциональных и мажоритарных (одномандатных) мест в парламенте. Сторонники пропорциональной системы настаивали, что де-факто правительство сформировано силами, которые имеют большинство мест в Национальном собрании, и поэтому важно, чтобы люди голосовали за различные политические силы, из которых одна возьмет на себя политическую ответственность за формирование исполнительной ветви. Они критиковали мажоритарную систему, так как она давала кандидатам с сомнительной репутацией, контролирующим определенные территории, больше возможностей проникать в парламент. Еще один убедительный аргумент сторонников пропорциональной системы состоял в том, что политические партии Армении все еще очень плохо структурированы и не имеют четких программ и платформ. Сторонники же мажоритарной системы указывали на классические недостатки пропорциональной системы, например, на то, что она подрывает региональное представительство, что избиратели не могут оценить личные качества кандидатов и т.д. В результате этих дебатов прежнее соотношение 75 мажоритарных и 56 пропорциональных мест было перевернуто, что официально объяснялось намерением полностью перейти на пропорциональную систему по мере развития структуры политических партий.

Эффективная структура избирательной администрации имеет очень большое значение для успешного проведения выборов. В Избирательном кодексе, принятом в 1999 году, была установлена трехступенчатая избирательная администрация, состоящая из Центральной, региональных и участковых избирательных комиссий. Одно из прежних связующих звеньев избирательной администрации – общинные избирательные комиссии – были упразднены с целью упрощения иерархии и устранения возможного негативного влияния общинных администраций. Тем не менее, наблюдалось существенное нарушение равновесия в рабочей нагрузке одиннадцати региональных избирательных комиссий (РИК). Например, область Вайоц Дзор с одним мажоритарным избирательным округом обслуживала отдельная региональная комиссия, в то время как Ереванская РИК должна была работать с двадцатью пятью избирательными округами, где сосредоточена одна треть всех избирателей. Новый Избирательный кодекс из одной крайности перешел в другую. Одиннадцать РИК были заменены 56-ю территориальными избирательными комиссиями (ТИК) в соответствии с количеством мажоритарных мест в парламенте, приблизительно по 40.000 избирателей на каждой территории. Для ускорения и облегчения процессов голосования и подсчета голосов численность избирателей была сокращена с 3000 до 2000 на каждом избирательном участке. Соответственно, количество избирательных участков увеличилось более чем на 500.

Несмотря на определенные положения избирательного закона, направленные на устранение прямого влияния военного командования и придание большей прозрачности процессу голосования военнослужащих, сценарии голосования среди военнослужащих в Армении, по мнению большинства, были predeterminedены командирскими приказами. Например, отдельные избирательные участки создаются в том случае, если военный состав расположен на изолированной территории. Однако в большинстве случаев солдат привозят на избирательные участки, расположенные в радиусе 50 км от военной части. Кроме вполне понятной озабоченности относительно того, что голосованием военнослужащих можно манипулировать, были и другие неувязки, на которые законодатели также обратили внимание. До введения прямых поправок в Избирательный кодекс военнослужащие избирали членов парламента или глав общин по мажоритарной системе. Это означало, что призывники, прибывшие на службу из разных районов

республики, могли определять, кто же будет представлять данную местность в Национальном собрании в течение следующих 4 лет, либо избирать мэра города, не будучи постоянными жителями данного города. Поправка в Избирательном кодексе упразднила эти положения, дав возможность военнослужащим участвовать в президентских выборах и голосовать за партийные списки во время парламентских выборов.

С другой стороны, существовала серьезная проблема участия беженцев в выборах в органы местного самоуправления. В прежнем Избирательном кодексе вообще не было положения о голосовании беженцев, притом, что в некоторых общинах беженцы составляют почти сто процентов населения. Соответственно, эти общины не имели возможности выбирать органы местного самоуправления. Эта проблема стала очевидной во время местных выборов в ноябре 1999 года, и в тех общинах, где беженцы составляли более 40% местного населения, выборы были отложены президентским указом. Новый Избирательный кодекс однозначно гласит, что беженцы участвуют только в выборах в местные органы самоуправления.

## 2. Избирательная администрация

Центральная избирательная комиссия, которая проводила президентские и парламентские выборы 2003 года, была сформирована в августе 2002 года. В нее вошли пять членов прежней ЦИК, вновь назначенные выдвинувшими их партиями. За исключением секретаря ЦИК, остальные 8 членов практически не имели опыта в организации или проведении выборов на более низких уровнях (ТИК и УИК) до назначения в ЦИК, что являлось серьезным препятствием для эффективного и действенного управления.

Как правило, члены ЦИК вели себя скорее как доверенные лица кандидатов или партий, а не как сотрудники независимого органа, решающего многочисленные технические вопросы и обеспечивающего справедливость выборов. Существующий механизм назначения в ЦИК воспринимается не как способ формирования независимой избирательной администрации, а скорее как возможность обеспечить сильное представительство в комиссии, члены которой будут голосовать в интересах выдвинувших их партий. Более того, партии рассчитывают на то, что назначенные ими члены ЦИК будут отстаивать их интересы. Например, после парламентских выборов, когда один из членов ЦИК проголосовал независимо, его исключили из партии, так как его голос шел вразрез с мнением партии относительно справедливости результатов голосования.

Помимо несбалансированного представительства исполнительной власти и пропрезидентских партий в ЦИК (6 из 9 членов), в этом органе не соблюдался плюралистический подход, по которому каждый член мог иметь свой вклад в «корпоративный» процесс принятия решений, помимо голосования. Статья 39.1 Избирательного кодекса гласит, что: «действия избирательных комиссий осуществляются на основе принципа партнерства». При ближайшем рассмотрении действий ЦИК их едва ли можно назвать таковыми. Практически, проекты решений/резолуций составлялись юристом ЦИК по указанию председателя ЦИК. Несмотря на то, что ИК и Устав ЦИК создают определенные правовые основы для участия всех членов ЦИК в этом процессе, фактически члены ЦИК, возможно неумышленно, свели свое участие к минимуму, предоставив право написания проектов решений и резолюций юристу, вместо того чтобы выступать со своими собственными предложениями, которые затем могли бы быть облечены юристом в соответствующую форму. Этот технократический подход является пережитком авторитарного прошлого – высказываться должны только специалисты, а обычным людям нечего сказать, и если ты не специалист, то у тебя не должно быть собственного мнения, и т.д.

Избирательный кодекс наделяет ЦИК довольно широкими полномочиями по организации избирательного процесса, а также управлению и контролю. Тем не менее, ЦИК не всегда согласованно и благоразумно пользовалась своими полномочиями для обеспечения упорядоченности, демократичности и прозрачности избирательного процесса. Как правило, ЦИК была более последовательна в осуществлении функций, однозначно регулируемых Избирательным кодексом, таких как, например, нумерация мажоритарных избирательных округов для выборов в Национальное собрание (Статья 41.1.24) или утверждение форм избирательных урн (Статья 41.1.14).

И напротив, когда ЦИК давались широкие prerogatives, Комиссия, как правило, действовала безответственно. Есть два убедительных объяснения такому поведению: общая некомпетентность

членов ЦИК и их политически мотивированное нежелание предпринимать определенные позитивные шаги. Например, Статья 42.1.8 гласит, что территориальная избирательная комиссия «обнарудует предварительные результаты выборов, состоявшихся на избирательных участках, основываясь на данных протоколов участковых избирательных комиссий», в то же время, Статья 41.1.7 определяет, что ЦИК «публикует инструкции по применению данного Закона ...». Несмотря на то, что международные наблюдатели рекомендовали ЦИК издать распоряжение, согласно которому территориальные комиссии должны обнаружить результаты выборов с разбивкой по участкам, что могло бы увеличить прозрачность процесса учета результатов, ЦИК не приняла официального решения по этому вопросу, аргументируя это тем, что Избирательный кодекс однозначно не уполномочивает ЦИК принимать такие решения.

Это было совершенно очевидным примером политически мотивированного нежелания предпринимать позитивные меры, между тем случаи профессиональной некомпетентности хотя и менее заметны, но не менее значимы. Например, участвующие в выборах кандидаты и партии выражали недовольство нарушениями принципа предоставления равных возможностей для проведения предвыборных кампаний в средства массовой информации, а также тем, что пропрезидентские силы злоупотребляют государственными ресурсами во время предвыборной кампании. Согласно Закону, ЦИК несет ответственность за регулирование таких вопросов и контроль над ними. Тем не менее, даже члены ЦИК, выдвинутые неправящими партиями, видя свои функции лишь в том, чтобы отстаивать интересы собственных партий, не воспользовались своим правом (Статья 4.15.1б Устава ЦИК) созвать чрезвычайное заседание для обсуждения данных вопросов.

В условиях, когда Избирательный кодекс не в состоянии охватить все аспекты выборов, справедливость выборов становится очень зависимой от качества решений, принимаемых ЦИК. Решения ЦИК, принятые во время президентских и парламентских выборов, можно разбить на четыре категории. Предлагаемая классификация – приблизительная, основанная на самых базовых характеристиках этих решений.

- Верные и беспристрастные решения. Как правило, эти решения касались несущественных технических вопросов, понятных и легко осуществимых.
- Нечеткие решения, зачастую отражающие расплывчатость положений Избирательного кодекса. Последовательно осуществлять или применять такие решения очень сложно. Тем не менее, непоследовательное осуществление этих решений не приводит непосредственно к значительному искажению результатов выборов.
- Решения, которые по своей сути являются ограничивающими. Вместо того, чтобы уточнять порядок применения положений Избирательного кодекса, они его ограничивают. Такие решения имеют непосредственное негативное влияние на прозрачность и подотчетность избирательного процесса. Примерами таких решений являются установленные ЦИК ограничения свободы передвижения доверенных лиц по избирательным участкам, а также процедуры подачи жалоб с требованием перепроверки результатов выборов.
- Решения, которые по своей сути казуистичны и пристрастны. Так как законы в Армении интерпретируются буквально, ЦИК имеет возможность принимать решения, которые не противоречат букве закона, но, тем не менее, явно не соответствуют его духу. Например, статья 111.1 Избирательного кодекса гласит, что кандидаты в парламент, «являющиеся сотрудниками государственных органов или органов местного самоуправления Республики Армения, освобождаются от выполнения своих должностных обязанностей с момента регистрации до момента официального объявления результатов выборов». Вопреки логике этого положения, ЦИК выпустила официальное объяснение, позволяющее высокопоставленным государственным служащим (например, министрам и их заместителям) участвовать в выборах в Национальное собрание, продолжая выполнять свои должностные обязанности. ЦИК аргументировала это тем, что, согласно Закону о государственных служащих, министр и замминистра – политические должности, и поэтому ограничения статьи 111.1 к ним не относятся. (NB: Закон о государственных служащих был принят после Избирательного кодекса).

Административные и организационно-управленческие возможности ЦИК – тоже проблемная сфера. На фоне общего уровня профессионализма работников государственных учреждений,

персонал ЦИК не менее компетентен, чем кадры других ведомств Армении. Однако недостатки в работе персонала ЦИК могут иметь намного более серьезные последствия, чем ошибки, допускаемые в других государственных учреждениях. Так, например, если министерство культуры не сумеет должным образом организовать концерт, то вряд ли за этим последуют уличные демонстрации, в то время как неспособность ЦИК проверить достоверность заявлений о составе личного имущества может привести к незаконной регистрации кандидата в президенты страны.

Следует все же отметить, что ЦИК уложились в сроки и справилась с графиком важных подготовительных мероприятий, как, например, печатание избирательных бюллетеней, доставка избирательных материалов в ТИК, перечисление фондов, и т.д. – все это было осуществлено своевременно. Однако ЦИК не обладала возможностью осуществлять мониторинг и эффективный контроль над процессом выборов. Само по себе увеличение числа непосредственно подчиненных ЦИК территориальных комиссий с 11 до 56 затруднило быструю передачу сообщений, своевременную отчетность, а также контроль над действиями ТИК.

До недавнего времени технический и вспомогательный персонал ЦИК считался частью политизированной структуры ЦИК, и сотрудники не были защищены Законом о государственных служащих, который гарантирует определенный уровень защиты рабочих мест для государственных служащих. Фактически, состав персонала ЦИК претерпевал значительные изменения с каждой заменой в составе руководства ЦИК. Кроме случающихся время от времени учебных поездок и участия в международных конференциях, персонал ЦИК никогда не проходил специальной подготовки для выполнения обязанностей, предполагаемых их должностями.

Очевидно, что ЦИК не хватает кадров для того, чтобы справиться с большими объемами и громадным спектром обязанностей накануне или во время избирательных периодов. Например, для надзора за справедливостью избирательных кампаний, ЦИК следует иметь отдел, укомплектованный специалистами в этой области. Однако для того, чтобы провести подобную реорганизацию, ЦИК должна продемонстрировать политическую волю и пересмотреть свою собственную роль в избирательном процессе.

Выборы всегда ассоциируются с большими расходами, которые, согласно Избирательному кодексу, должны финансироваться исключительно из государственного бюджета. При скромном уровне зарплат, назначенных работникам избирательных органов, бюджетные ассигнования достаточны лишь для того, чтобы не дать заглохнуть избирательному процессу. Как правило, международная помощь в виде оборудования, тренингов, обучения избирателей и другая помощь покрывала «второстепенные» бреши в избирательных бюджетах.

Интересно рассмотреть бюджетную практику ЦИК, так как она довольно точно отражает систему взаимоотношений между избирательными комиссиями различных уровней. Бюджетные вопросы решает исключительно ЦИК. Расчеты основаны на количестве избирательных участков и избирателей в каждом избирательном округе. От ТИК не требуют представить приблизительные расчеты, сделанные с учетом местных факторов. В результате финансирование, выделенное ТИК, зачастую оказывается недостаточным для подготовки и проведения выборов даже на уровне самых минимальных требований. Точно так же, ЦИК не консультируется с нижестоящими комиссиями для определения их нужд, выявления возникающих проблем и обсуждения их возможных решений. Подобный жесткий централизм, несомненно, отрицательно влияет на исполнение решений ЦИК нижестоящими комиссиями, которые даже не пытаются сообщать ЦИК о своих проблемах и высказывать свои мнения, поскольку все равно их никто не станет слушать.

В то время как процесс составления бюджета жестко централизован, приобретение материалов и инвентаря для выборов оставлено на усмотрение ТИК, которые сталкиваются с проблемой изыскания необходимых материалов в отдаленных местностях. Децентрализация в этом случае вряд ли обоснована, так как централизованное приобретение непременно окажется более эффективным и не только позволит сэкономить значительные средства, но также обеспечит единообразие избирательных материалов, используемых на всех избирательных участках. С другой стороны, когда территориальной комиссии или избирательному участку не удастся выполнить всех законных требований, ЦИК открыто обвиняет в этом нижестоящие комиссии. Опять-таки, это поведение очень типично для ЦИК: она пытается отстраниться от ошибок или нарушений, допущенных комиссиями более низкого уровня.

Территориальные избирательные комиссии формируются при помощи такого же механизма, что и ЦИК, т.е. их члены непосредственно выдвигаются президентом и партийными фракциями Национального собрания. ТИКи получают мандат на исполнение Избирательного кодекса и решений ЦИК на соответствующих территориях, а также наделяются правом принятия решений и обладают большой автономией во время местных выборов и выборов в Национальное собрание по мажоритарным округам.

У территориальных комиссий есть сходства и различия с ЦИК в том, что касается их мотивации, поведения, понимания ими своих функций и их потенциала. Так же как и ЦИК, ТИКи успешнее осуществляют конкретные задачи и менее эффективны, когда необходимы последовательные и скоординированные действия, например, когда надо осуществлять контроль над составлением списков избирателей, проверку достоверности декларации личного имущества, контроль над избирательными кампаниями и т.д. Эти недостатки в управлении более долгосрочным избирательным процессом частично являются результатом отсутствия или неопределенности решений ЦИК, некомпетентности и/или недостаточности технического персонала, а также отсутствия политической воли быть объективными и последовательными.

С другой стороны, будучи ближе к участковым избирательным комиссиям и избирателям, ТИКи лучше понимают нюансы и сложности избирательного процесса, чем ЦИК. В отличие от ЦИК, ТИКи, как правило, менее политизированы в периоды загруженности каждодневной работой. Тем не менее, следует отметить, что работа ТИК была распределена неравномерно по нескольким причинам. Как было отмечено, в новом Избирательном кодексе были упразднены 11 региональных избирательных комиссий и учреждены 56 ТИКов. Некоторые из членов бывших РИК поступили на службу в новосозданные ТИКи и, благодаря своим знаниям и опыту, внесли немалый вклад в профессиональную и техническую деятельность некоторых ТИКов. Были случаи, когда члены ТИК пытались осуществлять профессиональные действия или принимать независимые решения по целому ряду политически деликатных вопросов. К сожалению, эти попытки незамедлительно вызвали реакцию центральных или региональных властей, в результате чего свобода действий ТИК ограничивалась, а принятые ими решения отменялись. В то же время, были случаи, когда члены ТИК добровольно действовали в качестве доверенных лиц кандидатов и/или политических партий с тайным желанием удовлетворить «клиента».

Хотя функции УИК чисто технические, Избирательный кодекс оставляет место для политических манипуляций, например, решение о действительности избирательного бюллетеня может быть оставлено на усмотрение УИК. Члены УИК назначаются членами соответствующей ТИК, и, таким образом, следует ожидать, что политический расклад в ЦИК и ТИК будет отражен и на уровне УИК. Между тем это не всегда так. Члены УИК обычно выбираются из одного того же круга людей: директоров школ и учителей из тех школ, в которых располагаются избирательные участки, или представителей местной общественности, которые ранее участвовали в работе избирательных комиссий. В отчетах наблюдателей отмечались случаи, когда члены УИК были не в состоянии назвать партию, которая назначила их. Были также случаи, когда членами УИК назначались уже умершие люди.

Из этих инцидентов следует, что партийность избирательных комиссий низового уровня достаточно слаба, и что политические партии – за некоторыми исключениями – не имеют прочных региональных структур, члены которых были бы по-настоящему преданы своей партии. В то же время, именно на уровне УИК начинаются выборные махинации, и, возможно, именно здесь их особенно трудно пресечь. Так как партии, назначающие представителей в УИК, не могут отозвать назначенных ими кандидатов, то членов УИК понуждают писать заявления об отставке, оказывая на них давление или же, чаще всего, предлагая им взятки. В результате, в составе окружных избирательных комиссий перед президентскими и парламентскими выборами произошли значительные изменения. Принимая во внимание, что членов УИК насчитывается более 17.000 и, по некоторым оценкам, перед вторым туром президентских выборов изменения в составе УИК доходили до 30-40%, число искусственно вызванных отставок измеряется тысячами. Масштабы этого явления показывают, что, с учетом реальных возможностей, которыми располагают правоохранительные органы, и политической ангажированности этих органов, существующая избирательная структура крайне плохо защищена от внешнего давления. Впрочем, само по себе политическое давление не могло бы привести к столь массовым отставкам, если бы в обществе не

было плодотворной почвой для применения таких методов давления. Эта проблема обсуждается в следующем разделе, где речь пойдет о социально-экономических и культурных особенностях поведения электората.

### 3. Поведенческие модели голосования

В идеале голосование должно отражать выбор граждан, который основывается на компетентной, основанной на достоверной информации оценке соответствия личных и профессиональных качеств кандидата той должности, на которую он или она претендует. К тому же избиратель должен оценить избирательную платформу (программу) кандидата через призму своих собственных политических убеждений. К сожалению, даже в странах с сильными демократическими традициями и высоким уровнем образования избиратели не всегда голосуют именно так. Голосование является сочетанием первичных и вторичных мотиваций, которые складываются в процессе взаимодействия социальных и культурных факторов, личных качеств избирателей и их убеждений и ценностей.

Предлагаемая здесь классификация основана на анализе первичной мотивации армянского электората. (У избирателя может иметься также и вторичная мотивация, и тогда он/а может оказаться в другой группе в пределах данной классификации).

*Голосование в пользу правящей партии.* Это избиратели, которые необязательно довольны положением в стране, но готовы голосовать за того, кто уже у власти. Для этой категории избирателей важно, чтобы ничего не менялось: они боятся, что изменения могут быть чреваты негативными последствиями. Такой избиратель убежден в том, что, придя к власти, новые силы могут повторить ошибки своих предшественников. Некоторые из таких избирателей могут испытывать глубоко укоренившийся страх перед властями предрержащими, другие могут искренне верить в то, что все, что ни делается политической элитой – правильно. Такой модели голосования может придерживаться значительная часть избирателей, ярким примером чему был референдум о внесении поправок в Конституцию.

Референдум о внесении поправок в Конституцию проводился одновременно с парламентскими выборами 25-го мая. Эти поправки были частью избирательной платформы президента Кочаряна, а также тех обязательств, которые Армения взяла на себя при вступлении в Совет Европы. Хотя оппозиция предлагала альтернативные проекты поправок, на референдум был вынесен только президентский проект. Власти не прилагали видимых усилий для пропаганды конституционных поправок, и, практически, не было даже никакой общественной кампании по распространению текста этих поправок. Наоборот, оппозиционные партии усиленно выступали против президентских предложений. В результате, хотя за президентский проект и проголосовало 559 687 избирателей, то есть более половины всех проголосовавших, поправки не прошли, так как по закону о референдуме для внесения изменений в Конституцию необходимы голоса более одной трети всех зарегистрированных избирателей. Крайне маловероятно, что даже 10 процентов граждан, которые голосовали за конституционные поправки, когда-либо читали их текст. Не было никаких сообщений о наполнении избирательных урн фальшивыми бюллетенями или о попытках подкупа избирателей в пользу принятия поправок. Тем не менее, президентский проект получил голоса так называемого «проправительственного» электората, то есть тех, кто всегда голосует за власть предрержащих.

*Голосование за личность.* Эта категория избирателей делает свой выбор, оценивая личность кандидата. Иногда они оценивают биографию кандидата, его/ее опыт и профессиональные качества. Очень часто они исходят из очень поверхностных критериев, таких, как внешность, стиль одежды или даже акцент. Голосование, ориентированное на личность, в особенности сильно во время президентских выборов, когда избиратели соотносят индивидуальные характеристики кандидата с собственными представлениями о том, каким должен быть глава государства. Эти избиратели предпочитают сильных и харизматических лидеров и презирают «неудачников». Избирателей может привлекать даже успех кандидата как бизнесмена – феномен, который стал очевидным во время мажоритарных выборов в Национальное собрание.

*Голосование на основе идеологических/программных принципов.* Эта категория избирателей предпочитает принимать взвешенные, обоснованные решения. Их выбор основывается на оценке



программы кандидата/партии. Их интересует, как собираются различные кандидаты/политические партии решать вопросы, которые важны для них. В идеале эта категория избирателей должна быть целевой группой пропаганды для политических партий во время выборов на пропорциональные места в Национальное собрание.

*Протестное голосование.* По различным причинам, эта категория избирателей недовольна своим социальным и экономическим положением и, как правило, предпочитает кандидата, который более горячо критикует власти. Очевидно, что это электорат оппозиции, и эту категорию избирателей очень легко мобилизовать. Альтернативы или программы, которые предлагаются оппозиционными силами, как правило, для них не важны. Это «негативные избиратели» – они голосуют не за что-то, а против кого-то.

*Избиратели, преследующие личные интересы.* Эта категория избирателей преследует долгосрочные личные или групповые интересы, или же выгоду. Если они голосуют за ныне правящие силы, то руководствуются при этом желанием укрепить свой статус или деловые интересы. Если они голосуют за оппозицию, то предполагают расширить свои собственные сферы влияния и получить личную выгоду от перераспределения власти и ресурсов. Очень часто эта категория избирателей занимается привлечением на свою сторону дополнительных голосов всеми легальными и нелегальными средствами.

*Купленные голоса.* Эта категория избирателей ожидает от выборов сиюминутные и краткосрочные выгоды. Некоторые из таких избирателей на самом деле переживают объективно тяжелую экономическую ситуацию, и готовы просто продать свои голоса за наличные деньги, одежду или еду. Однако большая часть избирателей из этой категории рассматривает выборы как возможность извлечь личную выгоду из процесса, в который они не верят или которого не понимают. Объем предполагаемых выгод может варьироваться от нескольких долларов на семью до постройки плавательного бассейна для кондоминиума. Если никакие выгоды им не будут обещаны, то, вероятнее всего, эти избиратели вообще не пойдут голосовать.

*Открытое/принужденное голосование.* Это голосование под давлением или угрозой. Наблюдатели докладывали о случаях открытого голосования среди военнослужащих во время президентских и парламентских выборов.

## 4. Президентские выборы

Выборы 2003 года были четвертыми президентскими выборами в Армении с тех пор, как она приобрела независимость в 1991 году. Первые президентские выборы состоялись сразу же после распада Советского Союза и референдума о независимости. Левон Тер-Петросян, который был одним из лидеров движения за независимость, собрал 86 процентов голосов, не имея серьезных конкурентов.

Ситуация была совершенно иной в 1996 году, когда оппозиция объединилась вокруг одного кандидата. Левон Тер-Петросян был объявлен президентом по результатам первого тура выборов, в котором он набрал 51,75% голосов. Легитимность этих выборов широко оспаривалась, ввиду заметного расхождения между количеством избирательных бюллетеней и корешков от избирательных бюллетеней (специальные отрывные купоны с информацией об избирателе, которые подсчитывались отдельно), что, при очень незначительной разнице, могло повлиять на результаты первого тура.

В марте 1998 года Роберт Кочарян был избран президентом на первый срок во время внеочередных выборов, которые состоялись после отставки первого президента независимой Армении Левона Тер-Петросяна. Отставка президента Тер-Петросяна была обоснована несколькими факторами, помимо его сомнительной победы в 1996 году. Осенью 1997 года Тер-Петросян предложил вариант решения нагорно-карабахского конфликта, который был воспринят как капитулянтский и пораженческий, т.е. выгодный для противоборствующей стороны, и ему открыто противостоял тогдашний премьер-министр Армении Кочарян. В январе 1998 года влиятельный министр обороны публично объявил о своем несогласии с предложенной президентом формулой решения конфликта, упомянув при этом, что сыграл ключевую роль в обеспечении президентской победы на выборах 1996 года.

Армения является полупрезидентской республикой, где президент конституционно обладает значительными полномочиями по контролю над тремя ветвями власти. Президент председательствует на заседаниях правительства, хотя официальной главой исполнительной власти является премьер-министр, который назначается президентом без одобрения Национального собрания. Президент обладает полномочием распустить парламент, и Конституция в точности не предписывает, в каких случаях эта власть может быть применена. Президент председательствует на Совете юстиции, который, помимо всего прочего, ответственен за назначение и выдвижение кандидатур судей, президент также назначает генерального прокурора и 4-х из 9-и членов Конституционного суда.

Принимая во внимание, что Конституция не предусматривает соответствующих сдержек и противовесов, а государственные институты несовершенны, личность президента становится крайне важной. Вдобавок к правовым и структурным недостаткам, которые способствуют диспропорциональному распределению власти в пользу президента, существует еще и особый пиетет по отношению к институту президентской власти, проистекающий из присущего восточным обществам традиционного отношения к власти. Выросшая и воспитанная в авторитарном обществе, значительная часть армянского электората наделяет институт президентства особыми покровительственными функциями. Президентская власть воспринимается как почти неограниченная, иногда с оттенком монархии. В ответ люди ожидают от президента вовлечения во все аспекты их жизни и решения вопросов, которые в зрелых демократиях обычно входят в полномочия местных правительств. В этом контексте происхождение личности, занимающей должность президента, приобретает большое значение, и электорат желает видеть на этом уровне скорее «стильную» элиту, чем политическую команду или группу профессионалов.

В первом туре президентских выборов в ЦИК были зарегистрированы девять кандидатов. До начала избирательной кампании шестнадцать политических партий объединились, чтобы подписать декларацию о намерении выставить единого оппозиционного кандидата на президентские выборы. Однако этот план не сработал, так как им не удалось прийти к консенсусу по поводу единого кандидата от оппозиции. Таким образом, два кандидата от оппозиции – Степан Демирчян и Арташес Гегамян – были выдвинуты соответственно Народной партией и Партией национального единения. Действующий президент был выдвинут по инициативе граждан, впрочем, эта группа включала в себя правящую Республиканскую партию и Армянскую революционную федерацию «Дашнакцутюн», которая имела несколько министерских портфелей. Более десяти других политических партий, таких как «Рамкавар Азатакан» (традиционное название Либерально-демократической партии) и новосозданный Армянский демократический либеральный союз, также поддерживали кандидатуру действующего президента.

Хотя в бюллетене первого тура было девять фамилий, было очевидно, что лишь немногие в состоянии серьезно конкурировать за голоса граждан. Согласно различным опросам общественного мнения, в том числе и тем, которые публиковались в газетах, поддерживавших оппозицию, действующий президент лидировал в списке, а за ним следовали Степан Демирчян и Арташес Гегамян.

Избирательной кампанией действующего президента руководил министр обороны, который с этой целью взял годовой отпуск и в течение всех выборов официально не занимал своей должности. Другие лидирующие кандидаты назначили руководителей избирательных кампаний из числа соратников по партии.

Лозунги, предложенные обществу тремя лидирующими кандидатами, в некоторой степени совпадали либо с разработанными ими избирательными программами, либо со стремлениями электората, к которому они обращались. Президент выступил с лозунгом «Давайте работать вместе», и действительно, его избирательная программа напоминала больше план действий, нежели политическую платформу. Во время многолюдных митингов он заявлял, что будут отремонтированы крыши зданий, говорил, что множество семей получают природный газ. Более широкие программные заявления, такие, как «Армения должна стать самой организованной страной региона», не были подкреплены достаточным объяснением, для того чтобы избиратели могли понять, что под этим подразумевается.

Степан Демирчян (сын бывшего руководителя Советской Армении Карена Демирчяна, погибшего во время теракта в парламенте Армении 27 октября 1999 года), выдвинул лозунг «Справедливость и достоинство». Определенно, этот лозунг обладал притягательностью для недовольных избирателей, жаждущих социальной и уголовной справедливости. Во время митингов сторонники Степана Демирчяна нередко подчеркивали, что их кандидат – сын бывшего лидера Советской Армении Карена Демирчяна. Они обещали, что будет восстановлено территориальное деление Армении советской эпохи, тем самым пытаясь пробудить воспоминания о тех временах, когда людям, возможно, жилось лучше. Более масштабные заявления, такие, как «Нагорный Карабах должен принимать участие в процессе урегулирования конфликта в качестве полноправной стороны», не были конкретно разъяснены, в частности, не пояснялось, каким образом это должно благотворно повлиять на миротворческий процесс.

Арташес Гегамян предложил лозунг «Спасем отечество вместе», который прекрасно совпадал с сутью «антикризисной программы», выдвинутой Партией национального единения. Митинги Гегамяна, возможно, проходили в наиболее эмоционально накаленной атмосфере. Он был самым рьяным критиком власти и самым оптимистичным провидцем радикальных улучшений, которые могут быть осуществлены в рамках антикризисной программы. В отличие от двух других лидирующих кандидатов, он часто ссылаясь на свою программу во время выступлений по телевидению.

Избирательные кампании кандидатов велись в основном двумя традиционными способами – в виде митингов и телевизионных роликов. Хотя наблюдатели и сообщали о случаях давления на граждан, принимавших участие в оппозиционных митингах, размеры толп, собиравшихся на этих митингах, говорят в пользу того, что вряд ли с помощью давления удалось чего-то добиться. Были подтверждены случаи, когда государственным служащим, учителям и врачам давались распоряжения выходить на митинги в поддержку действующего президента.

Кандидаты свободно выражали свое мнение и критиковали власть. Кроме этого, телевизионные ролики кандидатов не подвергались цензуре или редактированию. Не было сообщений об отказе в предоставлении бесплатного или платного времени на общественном (государственном) или частных телевизионных каналах. Однако существовали введенные ЦИК ограничения на ежедневное использование эфира на общественном телевидении. Таким образом, кандидаты лишались возможности использовать по своему усмотрению выделенное им время. В дополнение, и государственное телевидение, и пять частных каналов договорились установить плату за эфир в размере 120 долларов США за минуту, что приблизительно втрое выше обычных расценок на эфирное время для коммерческой рекламы на частном телевидении. Эта цена была недоступной для многих кандидатов. Однако наиболее тревожным является сам факт, что телевизионные каналы – самые важные средства массовой информации – используют выборы для извлечения максимальной выгоды за счет ограничения доступа общественности к информации.

Спектр средств массовой информации заметно сузился с закрытием двух частных телеканалов, «A1+» и «Ноян Тапан». Оба канала в 2002 году были лишены лицензий на вещание по результатам тендеров, которые, по мнению многих, были несправедливыми и предвзятыми.

Ереванский пресс-клуб и Кавказский институт средств массовой информации проводили количественный и качественный мониторинг освещения президентских выборов средствами массовой информации. В результате мониторинга они пришли к заключению, что освещение выборов средствами массовой информации не было объективным, справедливым, беспристрастным или сбалансированным. Армянские средства массовой информации сопровождали большую часть новостей комментариями, таким образом инструктируя избирателей, как интерпретировать новости. Средства массовой информации делали акцент на личностях кандидатов, а не на положениях их избирательных платформ, что могло бы помочь избирателям сделать информированный выбор. Отчеты мониторинга ясно указывают на то, что электронные средства массовой информации и, в особенности, государственное телевидение, были пристрастны по отношению к действующему президенту, в то время как частная пресса поддерживала либо действующего президента, либо одного из кандидатов от оппозиции, либо никого. Здесь следует отметить, что в Армении даже в периоды между выборами новости сопровождаются комментариями журналистов, а в программах новостей сообщаются не столько новости, сколько редакционное мнение о событиях. Пытаясь создать противовес пристрастности электронных СМИ, кандидаты оппозиции, вместо того чтобы использовать свое эфирное время для изложения своих

избирательных программ, докладывали о митингах и демонстрациях, которые они проводили в предыдущие дни.

Избирательные кампании были особенно напряженными во время второго тура выборов. Оппозиция провела три больших митинга, действующий президент - один. Более 200 человек подверглись административному аресту за участие в несанкционированных митингах оппозиции. Самым значительным событием второго тура кампании были теледебаты между действующим президентом и его основным соперником Степаном Демирчяном. Хотя формат дебатов был далеко не самым профессиональным, тем не менее, это было важное событие, позволившее избирателям сравнить позиции обоих кандидатов.

В целом можно сказать, что в предвыборный период наблюдались давление на избирателей, злоупотребление государственными ресурсами, пристрастное освещение средствами массовой информации и другие нарушения. Хотя Миссия международных наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ и ПАСЕ дала положительную оценку голосованию в 90 процентах избирательных участков в течение первого тура и 87 процентах избирательных участков в течение второго тура, они отметили также нарушения, включающие наполнение урн фальшивыми бюллетенями, голосование по «карусели», подкуп избирателей, повторное голосование, открытое голосование, присутствие неуполномоченных лиц, а также обращение подписанных и проштампованных избирательных бюллетеней вне избирательных участков до и во время голосования (см. отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ и ПАСЕ от 5 марта 2003 г.). По мнению наблюдателей, процесс подсчета голосов не был безупречным на 20 процентах избирательных участков.

Хотя в избирательные комиссии и суды первой инстанции было подано множество жалоб и апелляций, судебная система работала непродуктивно. В частности, по нескольким жалобам было начато следствие, но ни одно дело не было доведено до суда. Жалобы, представленные в ЦИК, не были официально рассмотрены, и комиссия так и не отреагировала на них. Как заявил председатель ЦИК в Конституционном суде, руководство ЦИК принимало «устные решения» по поводу этих жалоб и апелляций.

Результаты первого тура голосования были оспорены в Конституционном суде Арташесом Гегамяном, а результаты второго тура – Степаном Демирчяном. Слушания в Конституционном суде проводились квалифицированно и последовательно. Обеим сторонам был предоставлен равный доступ к соответствующей документации, и обе стороны имели равные возможности задавать дополнительные вопросы. Для того, чтобы суд признал результаты второго тура выборов недействительными, истец должен был предоставить суду доказательства того, что путем нарушений и подлога действующий президент незаконно приобрел по крайней мере 541,666 голосов. Это было чрезвычайно сложно сделать, и представитель Степана Демирчяна в своей заключительной речи попросил, чтобы суд учел качество, а не количество нарушений. Суд не опроверг доказательства, приведенные истцом. Голоса, полученные действующим президентом в 40 избирательных участках, были вычтены из общего количества голосов. Однако суд оставил в силе решение ЦИК об итогах выборов президента Армении. Суд также осудил практику административного ареста участников мирных демонстраций как нарушение Европейской конвенции по правам человека. Признавая важность общественного доверия к избирательному процессу, Конституционный суд рекомендовал новоизбранному Национальному собранию и президенту ввести поправки в Закон о референдуме и в течение года провести референдум о доверии.

## **5. Выборы в Национальное собрание**

Выборы в Национальное собрание 2003 года были третьими парламентскими выборами в Армении с момента объявления независимости в 1991 году. Со времени выборов 1999 года, в уходящем в отставку парламенте произошло значительное перераспределение фракций вследствие слабости общей программной базы существовавших альянсов, вмешательства исполнительной власти, межпартийных разногласий и личных амбиций.

Выборы 1999 года оценивались в том числе и международными наблюдателями как самые демократические выборы, которые проводились в постсоветской Армении. Самым важным фактором, определившим справедливость этих выборов, было создание накануне избирательной

кампании блока «Единство». Этот блок был создан в результате соглашения между министром обороны Вазгеном Саргсяном, представлявшим Республиканскую партию, и бывшим партийным руководителем Советской Армении Кареном Демирчяном, представлявшим Народную партию. Карен Демирчян был популярен среди протестного электората, а также среди бывшей советской номенклатуры, преследовавшей личные интересы. Вазген Саргсян был харизматическим лидером, и его поддерживали избиратели, голосующие за правящие силы, а также те, кто голосует за личность. Власти были уверены, что получают большинство мест в парламенте по результатам голосования, и так оно и вышло.

Ситуация резко изменилась после теракта в парламенте 27 октября 1999 года, во время которого были убиты премьер-министр Вазген Саргсян, спикер Национального собрания Карен Демирчян и два его заместителя, два других члена парламента и один министр. Вскоре после этой трагедии, обезглавившей и Республиканскую партию, и Народную партию – две основные силы, из которых был образован блок «Единство» – блок распался. Республиканская партия осталась у власти, а Народная партия – в оппозиции. Брат убитого премьер-министра Армен Саргсян возглавил новую партию «Республика», образовавшуюся в результате раскола Республиканской партии.

Одному из членов Национально-демократического союза был предложен министерский портфель, после чего внутри партии возникли серьезные разногласия, и трое из членов ее руководства создали каждый по своей собственной партии. Другая министерская должность была предложена члену компартии – и вдобавок к традиционной компартии была создана Обновленная коммунистическая партия Армении. Блок «Право и согласие», имевший пропорциональные места в Национальном собрании, также перестал существовать.

Нестабильность политического ландшафта и непостоянство политических партий имеют различные объяснения. Доминирующее в обществе представление и понимание роли и функций политических партий сформировалось при советской однопартийной системе. Коммунистическая партия была единственной политической силой, находившейся у власти. Быть членом компартии означало иметь возможность продвижения в карьере, доступ к власти и ресурсам. За немногими исключениями, в этот «элитный клуб» вступали люди абсолютно не приверженные коммунистической идеологии и просто имущие личной выгоды. Кроме того, однопартийная система привела к неприятию обществом самой идеи плюрализма: другое мнение – это по определению неправильное мнение, а не альтернативный подход к какому-либо вопросу или к решению проблемы.

Когда компартия потеряла власть после распада Советского Союза, некоторые ее члены, оставшись не у дел, создали свои собственные партии. На сегодняшний день в Армении зарегистрированы по крайней мере семь разных коммунистических партий.

При авторитарном советском режиме существовали также отдельные диссиденты и группы диссидентов, которые создавали подпольные организации по защите прав человека, охране окружающей среды и движения за независимость. После приобретения независимости эти организации превратились в партии, такие как Армянское общенациональное движение, Национально-демократический союз, Объединение «Национальное самоопределение» и Союз конституционного права.

В 1991 г., одна из этих групп – Армянское общенациональное движение – пришла к власти, и тут же стала вести себя примерно так, как это делали коммунисты: будучи либеральной по своей идеологии, она на самом деле продолжила коммунистическую традицию распределения льгот внутри «клуба».

В Армению вернулись традиционные партии, созданные в конце девятнадцатого века, Армянская революционная федерация «Дашнакцутюн» и Либерально демократическая партия «Рамкавар», в советское время действовавшие за рубежом. Армянская революционная федерация с ее социальной и националистической идеологией рассматривалась Армянским общенациональным движением как сильный политический соперник. До парламентских выборов 1995 года несколько членов АРФ были обвинены в заговоре, и деятельность этой партии была запрещена.

АРФ возобновила свою деятельность в 1998 году после избрания Роберта Кочаряна президентом и затем участвовала в парламентских выборах 1999 года, получив семь пропорциональных мест в парламенте. В парламентских выборах 1999 года участвовал также целый ряд новых политических

партий, таких, как Национальное единство, «Могучее Отечество» и «Оринац еркир» («Страна законности»). Местные политические аналитики полагают, что эти партии либо непосредственно созданы влиятельными государственными лицами, либо пользуются их сильной поддержкой.

В Армении действуют достаточно либеральные правила регистрации политических партий. Закон о политических партиях, принятый в марте 2002 года с целью создать правовые предпосылки для консолидации политических партий и продвижения их роли в обществе, определяет, что для регистрации партии в ней должно состоять не менее 200 членов. Предоставление даже небольшим политическим группам права иметь собственные партии, с одной стороны, демократично, а с другой стороны – ведет к неразумной фрагментации политического ландшафта. Вдобавок, принимая во внимание пятипроцентный барьер для получения мест в парламенте, у этих политических групп очень мало шансов получить пропорциональные места в парламенте, если только у них не будет значительных ресурсов и/или поддержки влиятельных политических лиц.

Избирательный кодекс позволяет включать в партийные списки беспартийных кандидатов или членов других партий. Это положение тоже провоцирует противоречия внутри партий. Теоретически, кандидаты, занимающие верхние строки в партийных списках, имеют больше шансов получить места в парламенте. Некоторые партии при составлении своих списков придерживаются принципа прозрачности и исходят из места кандидата в партийной иерархии и ее/его личного вклада в ее работу. Однако для другой группы партий составление партийных списков становится предметом торга, когда предпочтение отдается личностям, которые контролируют различные уровни власти или делают значительные денежные взносы.

В своем подавляющем большинстве, политические партии объединены вокруг личности, а не идеологии или программы. Поэтому уставы и программы многих партий почти идентичны и изобилуют общими положениями. Внутри такого расплывчатого политического спектра избирателям становится чрезвычайно трудно различать политические платформы разных партий, и они предпочитают «делать свои ставки» на личности, которые наилучшим образом будут защищать их интересы. Таким образом, Национальное собрание изначально рассматривается скорее как представительный орган для выражения интересов разных групп, а не как законодательный форум для достижения общенационального консенсуса посредством политических дебатов.

Семнадцать партий и четыре избирательных блока были зарегистрированы ЦИК для участия в пропорциональных выборах. Три партии – АРФ, Республиканская партия и «Оринац еркир», имевшие фракции в уходящем парламенте и во время президентских выборов поддержавшие действующего президента, – не объединились в избирательный блок. Это свидетельствовало об их нежелании идти на уступки и намерении серьезно соперничать друг с другом. В целом ряде мажоритарных избирательных округов каждая из партий назначила своего собственного кандидата – еще один признак неготовности пропрезидентских партий идти на политические компромиссы. Кроме того, во время избирательных кампаний они, не колеблясь, критиковали друг друга. Принимая во внимание тот факт, что все эти партии имели представителей во всех избирательных комиссиях, это соперничество положительно сказалось на общем политическом балансе внутри избирательной администрации и способствовало упорядоченному проведению выборов. В противоположность этому, целый ряд оппозиционных партий объединились в блок «Справедливость», что положительно отразилось на их соперничестве с пропрезидентскими силами и значительно повысило шансы оппозиции на успех.

Учитывая результаты президентских выборов, не было почти никаких сомнений в том, что пропрезидентские партии, блок «Справедливость» и еще одна оппозиционная партия – «Национальное единение» – пройдут в парламент, но было неясно, какие еще партии сумеют преодолеть пятипроцентный барьер.

В некоторых одномандатных избирательных округах конкуренция была довольно слабой. Из 56 одномандатных округов в четырех было зарегистрировано лишь по одному кандидату, а в девяти – только по два. Было много самоотводов: почти треть кандидатов, зарегистрированных ТИКаами, сняли свои кандидатуры до дня выборов. Официальных жалоб на принуждение к снятию своей кандидатуры подано не было. Предположительно, конкурирующие кандидаты достигли некоего соглашения, которое могло включать также определенный откуп. Часть мажоритарных кандидатов была выдвинута политическими партиями или была беспартийной, но открыто поддерживалась какой-либо политической партией. Однако в большинстве своем мажоритарные кандидаты были

беспартийными и в основном представляли деловые структуры. Бизнесменов, участвовавших в борьбе за мажоритарные места, можно подразделить на две группы: представители олигархий, стремившиеся повысить свой социальный статус, и более мелкие бизнесмены, искавшие возможности обезопасить или расширить свой бизнес. Этим две категории вели себя по-разному во время избирательной кампании. Первая категория была более уверена в себе и проводила свою избирательную кампанию спокойно и организовано, в то время как вторая категория была менее уверена в своей победе и прибегала к давлению на избирателей, более «непрофессиональному» подкупу избирателей и фальсификациям во время голосования и подсчета голосов.

Не было заметно какого-либо серьезного неравенства в возможностях, и не было отмечено никаких инцидентов во время избирательных кампаний за пропорциональные мандаты. В своей кампании правящая Республиканская партия делала акцент на своем опыте и готовности взять на себя ответственность. АРФ «Дашнакцутюн» не оспаривала заявлений властей о достигнутом ими экономическом росте, но подчеркивала важность более равномерного распределения благ экономического роста. Третья пропрезидентская партия – «Оринац еркир» – более критически отзывалась о действиях правительства. Избирательную кампанию этой партии отличало новаторство (в частности, применение таких технологий, как массовое производство и раздача ручек, бейсбольных кепок и маек с партийной символикой) и профессионализм, а также очень привлекательный лозунг – «Я хочу жить в стране, где царит законность» – который звучал на всем протяжении кампании. Альянс «Справедливость» упирал на то, что оппозиции очень важно получить большинство мест в парламенте, дабы создать противовес результатам президентских выборов. Партия «Национальное единение» представляла не вошедшую в альянс оппозицию и наиболее ярко критиковала правительство. Армянский либерально-демократический союз вышел на выборы под лозунгом «Создадим средний класс». Лидер этой партии во время митингов уделял значительное время объяснению того, что такое средний класс и, по всей видимости, многие избиратели желали ассоциироваться с ним. Объединенная трудовая партия, в главе которой стоит ведущий импортер товаров широкого потребления, подготовила необычные рекламные материалы и сумела продуктивно вести работу со своими целевыми группами. Возможно, избирателей привлекло и само название этой партии.

Широко применялась практика, когда избирателям предлагали вознаграждение, в виде товаров и услуг, за голосование в пользу определенного кандидата или партии. Особенно часто этим занимались мажоритарные кандидаты. Вдобавок к традиционным предложениям наличных денег, одежды и еды, отмечались случаи, когда кандидаты ремонтировали дороги и квартиры, оплачивали счета за электричество, дарили школам компьютеры, угощали ветеранов второй мировой войны бесплатными обедами и организовывали крестины детей.

Как того требует Избирательный кодекс, ЦИК после выборов обнародовала данные о средствах, собранных и израсходованных на предвыборные кампании. Конечно же, вышеописанные расходы не были отражены в этом финансовом отчете. Более того, ЦИК опубликовала только итоговые цифры, и потому общественность не имела никакой возможности ни выяснить, как и на что были потрачены партийные деньги, ни контролировать их расходование. Мониторинг расходов на избирательные кампании партий во время парламентских выборов проводился в рамках одного проекта, осуществлявшегося организацией «Transparency International». Хотя не все партии согласились участвовать в проекте и предоставлять соответствующую информацию, все же, благодаря применению последовательной методологии, по результатам проекта были выявлены серьезные несоответствия между официальными финансовыми отчетами и фактическими доходами и расходами партий. В числе прочего, в отчете высказывается предположение, что юридические лица зачастую не решались делать пожертвования в фонды политических партий из-за боязни спровоцировать репрессии со стороны властей в виде налоговых проверок и аудитов. Предприниматели, во время кампании оказывавшие кандидатам и партиям различные услуги, такие, как дизайн и печатание рекламных материалов, зачастую не заключали с ними официальных договоров, дабы уклониться от выплаты 20%-го НДС (налога на добавленную стоимость), и к тому же создавали для партий и кандидатов неравные условия, рассчитывая на то, что обслуживание влиятельных партий и политических деятелей даст им в дальнейшем особые преимущества.

По сравнению с президентскими выборами, освещение парламентских выборов средствами массовой информации было более сбалансированным. Государственное телевидение предоставило

партиям и избирательным блокам равное эфирное время на проведение избирательных кампаний, а освещение кампаний в СМИ было почти равным по времени и нейтральным по тональности. Некоторые частные печатные и электронные средства массовой информации, и в особенности телеканал «АЛМ», систематически проявляли пристрастность по отношению к какому-либо кандидату или партии. Владелец канала «АЛМ» возглавлял партию, участвовавшую в выборах, и одновременно выставлялся по одномандатному округу.

Нарушения, зарегистрированные наблюдателями ОБСЕ и СЕ во время парламентских выборов, сильно напоминали те, которые наблюдались во время президентских выборов: подкуп избирателей, повторное голосование, открытое голосование и заполнение избирательных урн фальшивыми бюллетенями. Как это ни странно, нарушений при подсчете голосов во время выборов в Национальное собрание было даже больше: они были отмечены почти на одной трети избирательных участков против двадцати процентов во время президентских выборов. Единственное разумное объяснение подобного роста может состоять в том, что мажоритарные кандидаты были ближе к избирательному процессу в своих округах и имели больше возможностей для непосредственного вмешательства.

Во время парламентских выборов кандидатам и партиям лучше удавалось защищать свои права в судах. Семь кандидатов смогли по суду опротестовать решения ТИК об отказе в регистрации, и иск одного из кандидатов против ЦИК также был удовлетворен по решению суда первой инстанции. Рассмотрев 15 исков касательно результатов выборов, Конституционный суд признал недействительными результаты выборов в двух избирательных округах (в трех других округах результаты были ранее аннулированы решениями соответствующих ТИК).

Шесть партий сумели преодолеть 5-процентный барьер. С учетом результатов мажоритарных выборов, места в парламенте распределились следующим образом: Республиканская партия – 40 мест, «Оринац еркир» – 19 мест, «Справедливость» – 15 мест, АРФ – 11 мест, «Национальное единение» – 9 мест и Объединенная трудовая партия – 6 мест. Семнадцать депутатов, избранных по одномандатным округам, образовали в парламенте группу «народных депутатов», а остальные 14 остались независимыми.

Так как ни одна из партий не набрала абсолютного большинства голосов в Национальном собрании и соответственно не могла единолично формировать правительство, пропрезидентские партии решили сформировать коалиционное правительство. В армянской политической культуре это стало показателем прогресса: впервые три политические партии попытались формализовать свои взаимоотношения посредством подписания меморандума о взаимопонимании, в котором определялись принципы и цели коалиции.

Сложно предсказать, насколько жизнеспособным может оказаться это коалиционное правительство. Уже наблюдаются определенные признаки несогласия и напряженности в отношениях между входящими в коалицию партиями, причем главным зачинщиком раздоров является партия «Оринац еркир». Однако напряженность еще не дошла до такой степени, чтобы угрожать существованию коалиции. Одна из партий, официально входивших в коалицию «Достоинство, демократия, отечество», примкнула к партии «Оринац еркир», и такого же развития событий можно ожидать по мере укрепления позиций этой или других партий.

## **6. Международная помощь и организации гражданского общества**

### **6.1. Международные и местные наблюдатели**

Избирательная администрация получила значительную помощь от международных организаций. Агентство международного развития США (USAID) предоставило ЦИК и ТИК оборудование. В дополнение к предоставлению оборудования, ПРООН перед обоими выборами проводила обучение, которое прошли более 70% всех сотрудников ТИК и УИК – более 23 000 работников избирательных органов. ОБСЕ приобрела прозрачные избирательные урны, благодаря чему наблюдатели могли отмечать случаи заполнения избирательных урн фальшивыми бюллетенями.

Международный фонд избирательных систем (IFES) обеспечил работников избирательных органов достаточным количеством напечатанных им экземпляров Избирательного кодекса и решений ЦИК. Кроме того, фонд участвовал в подготовке материалов для просвещения избирателей, а в некоторых общинах вместе с местными активистами работал над уточнением



списков избирателей. Во время парламентских выборов IFES и Национальный институт демократии организовали дебаты среди кандидатов от нескольких одномандатных округов. В рамках проекта «Промедия» (проект развития печатных СМИ, финансируемый правительством США и осуществлявшийся силами USAID) были подготовлены и распространены газетные вкладыши, посвященные выборам. Организация «World Learning» предоставила гранты местным НПО на малые проекты, связанные с выборами.

Двадцать семь местных НПО получили аккредитацию ЦИК для наблюдения за президентскими выборами, и двадцать восемь организаций гражданского общества были аккредитованы для наблюдения за парламентскими выборами. Большинство этих организаций направляли своих наблюдателей в определенные места или проводили мониторинг по отдельным аспектам выборов, как, например, доступность избирательных участков для избирателей-инвалидов. Очень немногие, среди них организация «Выбор за вами», имели возможность послать наблюдателей в регионы. Обычно отчеты местных наблюдателей освещались средствами массовой информации. Однако результаты местного мониторинга в глазах общественности не так важны, как отчеты зарубежных наблюдателей, в частности, наблюдателей ОБСЕ и Совета Европы. Ни власти, ни оппозиция почти никогда не ссылались на отчеты местных наблюдателей, между тем ссылки на отчеты международных наблюдателей были очень частыми. Это можно частично объяснить общей незначительностью роли, которую играют общественные организации в Армении, а также бытующими представлениями, что местные НПО не независимы и не могут делать беспристрастные заключения. Некоторые местные организации гражданского общества использовали «западные» методы и подготовили отчеты, во многом схожие с отчетами международных обозревателей, в то время как другие местные НПО действовали практически бессистемно и представляли бездоказательные положительные отчеты, такие, как отчет группы наблюдателей из стран СНГ. В целом, анализ данных мониторинга был более убедительным, когда организации концентрировались на специфических аспектах выборов, как это было в случае мониторинга средств массовой информации, проведенного Ереванским пресс-клубом и Кавказским институтом средств массовой информации.

ОБСЕ/БДИПЧ вели мониторинг всех национальных выборов в Армении начиная с 1996 года. В отчете ОБСЕ о президентских выборах 1996 года было сделано следующее заключение: «Результаты первого тура голосования могут быть оспорены даже до проведения тщательного обзора и оценки всех имевших место недостатков и нарушений» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 24 октября 1996 г.). Действительно, с учетом серьезных погрешностей в избирательном процессе, разрыв в 1,75% не был достаточным основанием для провозглашения победы Левона Тер-Петросяна в первом туре. В отчете о внеочередных президентских выборах 1998 г. отмечалось: «На этих выборах в ряде аспектов имелись улучшения по сравнению с выборами 1996 года» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 9 апреля 1998 г., с. 3). Парламентские выборы 1999 г. были охарактеризованы как «шаг в направлении осуществления обязательств, принятых в рамках ОБСЕ» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 30 июля 1999 г.). Следует отметить, что даже Национальный институт демократии, который традиционно крайне негативно отзывался о выборах в Армении, признал, что в избирательном процессе действительно произошли улучшения.

Кроме того, Парламентская ассамблея Совета Европы вела свой собственный мониторинг всех предыдущих выборов, и как правило, критика ПАСЕ была чуть более мягкой, чем критика ОБСЕ. Во время выборов 2003 года наблюдатели ПАСЕ и ОБСЕ объединились в составе Миссии по международному наблюдению за выборами. В заключении миссии о ходе президентских выборов 2003 года отмечалось, что процесс «не соответствовал международным стандартам проведения демократических выборов» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 28 апреля 2003 г., с. 1). Эти выборы не сравнивались с предыдущими выборами; однако их результаты не были столь же спорными, как и результаты выборов 1996 года. Отчет о парламентских выборах 2003 г. гласил, что в ходе выборов «отмечались улучшения по сравнению с президентскими выборами 2003 года в части проведения предвыборной кампании и освещения средствами массовой информации, но в целом ряде ключевых аспектов эти выборы не соответствовали международным стандартам проведения демократических выборов» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 31 июля 2003 г., с. 1).

Одно из заключительных положений отчета ОБСЕ/БДИПЧ гласит: «Несоответствие президентских выборов 2003 года международным стандартам было связано не с техническими и процедур-

ными нарушениями, а с отсутствием у власти политической воли к обеспечению честного и справедливого процесса выборов» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 28 апреля 2003 г., с. 2). Это утверждение оправдано в той мере, в какой избирательный процесс контролируется властью и потому обусловлен наличием у нее политической воли. Однако является ли наличие такой политической воли основной гарантией справедливости и демократичности выборов? По всей вероятности, нет; и примером тому может быть опять-таки цитата из отчета ОБСЕ/БДИПЧ о парламентских выборах, где признается, что «политическое руководство страны предпринимало усилия для того, чтобы препятствовать нарушениям» (см. отчет ОБСЕ/БДИПЧ от 31 июля 2003 г., с. 1).

Отмечая растущее стремление власти препятствовать нарушениям, отчет вместе с тем отмечает и увеличение числа нарушений в ходе подсчета голосов по сравнению с президентскими выборами. Как отмечалось выше, это увеличение можно объяснить более прямым и грубым вмешательством мажоритарных кандидатов, чьи интересы были поставлены на карту. В выборах участвует множество действующих лиц, и власти не в состоянии контролировать все аспекты выборов, учитывая реальные возможности государственных ведомств обеспечивать соблюдения законов и готовность отдельных членов общества их нарушать. Даже те нарушения избирательного закона, которые якобы были организованы властями, не были достаточно хорошо замаскированы, и этот факт отражает реальные возможности властей контролировать целый ряд процессов.

Кроме того, следует иметь в виду, что значительная часть общества считает вполне приемлемой практику оказания взаимных услуг и оправдания ожиданий. Люди оказывают кому-либо услуги по собственной инициативе, чтобы проявить лояльность или уважение, и взамен рассчитывают как минимум на благорасположение должностных лиц. Большинство сегодняшних избирателей с детства носили цветы учителям и дарили коробки конфет докторам, и не видели в этом ничего дурного. Точно так же целая деревня может решить проявить лояльность властям предрержащим и голосовать за них без какого-либо давления извне. Этим и объясняется сравнительно высокий процент провластного голосования в Армении.

Для того, чтобы в Армении произошли коренные демократические изменения, необходимы значительные культурные сдвиги, в том числе и изменения в поведенческих моделях электората. Важно не только то, *как* люди голосуют, но и *кого* они выбирают. В истории были случаи, когда авторитарные режимы приходили к власти путем справедливых и прозрачных выборов.

## 7. Рекомендации

Общее улучшение избирательного процесса не может зависеть только лишь от законодательных поправок или профессионализма сотрудников органов управления выборами. Оно предполагает более комплексные реформы, которые должны быть поняты и приняты обществом. В обоих отчетах ОБСЕ 2003 года содержатся важные конкретные рекомендации, которые следует принять к сведению. Ниже изложены рекомендации касательно четырех важнейших сфер: меры по укреплению доверия, улучшение избирательного законодательства, улучшение управления выборами, и информирование электората.

### 7.1. Меры по укреплению доверия

Для восстановления доверия людей к будущим избирательным реформам очень важно незамедлительно предпринять конкретные осязаемые меры по улучшению избирательного процесса. ЦИК должна взять на себя ответственность за серьезные нарушения, произошедшие на всех уровнях управления выборами, и в полном составе уйти в отставку, тем самым вынуждая президента и Национальное собрание назначить новую ЦИК. Членов новой ЦИК можно назначить из числа членов нынешних территориальных комиссий, и выбрать из 504 членов ТИК 9 человек, чей профессионализм и беспристрастие не будут оспорены ни правительством, ни оппозицией – вполне реальная задача.

Было бы нереалистично ожидать, что все лица, виновные в избирательных нарушениях, понесут наказание. Однако, по крайней мере те случаи, о которых сообщалось в рекомендациях, данных Конституционным судом, должны быть тщательно расследованы и по необходимости доведены до суда. Общество не может позволить себе бесконечно игнорировать мнение верховного гаранта Конституции.

В результате тендеров на телевизионные частоты две компании – «А1+» и «Ноян Тапан» – лишились лицензии в 2002 году. Это вполне могло произойти в условиях справедливой и прозрачной конкуренции. Однако в результате данного решения электронные средства массовой информации в Армении стали менее плюралистичными. Новые критерии выбора телевизионных компаний, конкурирующих за право на эфир, должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить более широкое отражение возможно большего количества различных мнений.

## **7.2. Улучшение избирательного законодательства**

Должна быть выработана новая процедура формирования избирательных комиссий. По нынешней системе неясно, берет ли президент на себя полную ответственность за выборы, или он заинтересован в контроле над работой избирательных комиссий. Возможно, переход к системе, когда члены комиссий назначаются исключительно по профессиональным критериям, не осуществим в теперешней атмосфере политического недоверия, и члены избирательных комиссий вновь должны назначаться политическими партиями. Национальное собрание должно найти формулу, которая обеспечит более сбалансированный состав комиссий. Например, половину членов избирательной комиссии могут назначать представленные в парламенте оппозиционные партии, или же каждая партия может выдвигать трех кандидатов, которые затем будут утверждаться парламентом.

Далее, наличие в Избирательном кодексе невыполнимых положений дискредитирует весь избирательный процесс. Национальное собрание должно пересмотреть, исправить или удалить из Кодекса положения, которые невозможно применять на практике. Например, установленный верхний предел избирательных партийных фондов абсолютно недостаточен для проведения эффективной избирательной кампании. Другой пример: пока среди избирателей существует спрос на бесплатные товары и услуги, кандидаты и партии будут их предлагать. Избирательный кодекс может легализовать эти действия, таким образом уменьшив шумиху вокруг них. Легализация будет означать, что любой кандидат или партия будут вправе предоставлять избирателю бесплатные товары или услуги на добровольной основе, не требуя от последнего «взаимности», т.е. того, чтобы он или она проголосовали за своего благодетеля. Легализация этой практики приведет к тому, что партии либо открыто признают, что используют эти методы при проведении избирательной кампании, либо во всеуслышание откажутся от их использования, признав их неприемлемыми.

Наиболее важные избирательные материалы, такие как печати и избирательные бюллетени, должны находиться под более строгим контролем. Например, избирательные бюллетени могут иметь отрывные купоны с серийными номерами, что позволит избирательной комиссии проследить, чтобы избирательные бюллетени не выносились с избирательного участка, а также предотвратить голосование по «карусели». В качестве дополнительной меры безопасности конверты с печатями избирательных участков перед раздачей могут быть предварительно проштампованы в ЦИК случайно выбранными партийными печатями.

## **7.3. Совершенствование управления избирательным процессом**

ЦИК следует пересмотреть свой устав и включить в него положения о поощрении участия различных сторон в процессе принятия решений, а также принятие решений методом консенсуса. Аналогичные изменения могут быть внесены также и в уставы ТИК и УИК.

ЦИК следует установить новые взаимоотношения с ТИКаами и вовлечь членов нижестоящих комиссий в процесс принятия решения и составления проектов решений.

ЦИК следует пересмотреть решения, которые ныне в силе. Расплывчатые решения необходимо уточнить, а запретительные решения (см. классификацию в главе 2) должны быть направлены на уточнение порядка применения положений ИК, а не на ограничение процесса выборов. Действие необъективных решений, а также решений, изложенных неофициальным стилем, должно быть приостановлено.

Необходимо набрать дополнительные кадры, используя существующую систему конкурсов на заполнение должностей в системе государственной службы. К разработке анкет для интервью и составлению их структуры желательно привлечь международные организации, специализирующиеся на поддержке выборов.

Маловероятно, что даже новоизбранный состав окажется достаточно компетентным, чтобы решать наиболее сложные задачи. Для осуществления определенных видов деятельности ЦИК может нанять специалистов; так, например, мониторинг СМИ может быть осуществлен фирмой, занимающейся медиа-консалтингом, состав имущества кандидатов может быть проверен аудиторской фирмой, обучение членов избирательных комиссий может проводиться другим специализированным учреждением, и т.д. Подрядчики будут периодически представлять отчеты в ЦИК, так как ЦИК сохранит за собой полномочия по принятию решений.

#### **7.4. Информирование электората**

Обычно кандидаты и партии начинают свои кампании раньше, чем это предусмотрено законом. Важно, чтобы избиратели были информированы об избирательных платформах кандидатов. Было бы желательно продлить избирательные кампании, а также увеличить бесплатное эфирное время на государственном телевидении. Закон может обязать кандидатов участвовать в избирательных дебатах, чтобы избиратели могли сравнить их взгляды и позиции.

Информация о кандидатах должна быть доступна избирателям. Как это ни странно, Избирательный кодекс не требует, чтобы мажоритарные кандидаты представляли даже краткую автобиографию вместе с другими материалами, требующимися для регистрации. Это не означает, что избирательные комиссии в ходе регистрации кандидатов будут уполномочены оценивать их автобиографии, но избирательная комиссия должна иметь право признать регистрацию недействительной, если кандидат скрыл важные биографические данные. Кроме того, информация о составе личного имущества кандидата должна быть общедоступной.

## Использованная литература

*Electoral Code of the Republic of Armenia, with amendments adopted on July 3, 2003*

<http://www.ifes.am/library/pdf/electoralcode.pdf>

International Foundation for Election Systems (IFES), *A Collection of CEC Decisions of the Central Electoral Commission of the Republic of Armenia* (Yerevan, May 2003),

<http://www.ifes.am/library/pdf/cecdec0503.pdf>

(IFES), *Report on the Technical Observation of the February 19, 2003 and March 5, 2003 Elections of the President of the RoA*, (Yerevan, 10 April 2003), <http://www.ifes.am/library/pdf/techobservation.pdf>

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Armenian Presidential Elections, September 24, 1996: Final Report* (Yerevan, 24 October 1996), [http://www.osce.org/documents/odihr/1996/10/1208\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1996/10/1208_en.pdf)

(OSCE/ODIHR), *Republic of Armenia Presidential Election March 16 and 30, 1998: Final Report* (9 April 1998), [http://www.osce.org/documents/odihr/1998/04/1215\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1998/04/1215_en.pdf)

(OSCE/ODIHR), International Election Observation Mission, *Republic of Armenia: Parliamentary Election. 30 May 1999, Final Report* (Warsaw, 30 July 1999).

[http://www.osce.org/documents/odihr/1999/07/1217\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1999/07/1217_en.pdf)

(OSCE/ODIHR) and Council of Europe, Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, *Republic of Armenia: Presidential Election, 19 February 2003. Statement of Preliminary Findings and Conclusions* (Yerevan, 20 February 2003).

[http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1204\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1204_en.pdf)

(OSCE/ODIHR) and Council of Europe, International Election Observation Mission, *Republic of Armenia: Presidential Election, Second Round, 5 March 2003. Statement of Preliminary Findings and Conclusions* (Yerevan, 6 March 2003). [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1202\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1202_en.pdf)

(OSCE/ODIHR), *Republic of Armenia: Presidential Election. 19 February and 5 March 2003. Final Report* (Warsaw, 28 April 2003). [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1203\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/03/1203_en.pdf)

(OSCE/ODIHR) and Council of Europe, Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, *Parliamentary Elections, Republic of Armenia, 25 May 2003: Statement of Preliminary Findings and Conclusions* (Yerevan, 26 May 2003).

[http://www.osce.org/documents/odihr/2003/05/1205\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/05/1205_en.pdf)

(OSCE/ODIHR), *Republic of Armenia: Parliamentary Elections 25 May 2003. Final Report* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 31 July 2003). [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/07/533\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/07/533_en.pdf)

Transparency International Armenia, Center for Regional Development, *Monitoring of the Parties' Campaign Financing During the 2003 Parliamentary Elections*, (Yerevan, 2003).

<http://www.transparency.am/Website/Publications/PPF/PPF-Publication-Eng.zip>

Yerevan Press Club, Open Society Institute, *Monitoring of Armenian Media Coverage of RA Presidential and Parliamentary Elections in 2003* (Yerevan, 2003).

<http://www.ypc.am/eng/files/monitoring-2003.pdf>



## **Дискуссионная статья 2**

### **Комментарий к анализу президентских и парламентских выборов 2003 года**

*Аветик Ишханян*

*Председатель Хельсинкского комитета Армении*

Декабрь 2003 г.

Комментарий к анализу Агаси Есяяна

В период после приобретения независимости в 1991 г. одной из самых болезненных проблем в Армении стало проведение свободных демократических выборов. Начиная с 1995 года, после каждых общегосударственных выборов общество длительное время испытывает чувство неудовлетворенности, а взаимная нетерпимость политических сил еще более обостряется. Каждый раз после выборов условно победившая политическая сила полагает, что прошедшие выборы были шагом вперед по сравнению с предыдущими, и что хотя в ходе выборов имели место отдельные недостатки, тем не менее, последние не оказали существенного влияния на окончательные результаты. Она также обещает улучшить Избирательный кодекс до следующих выборов посредством законодательных изменений. В противовес этому условно проигравшая политическая сила полагает, что результаты выборов были сфальсифицированы, и что вновь сформированные власти незаконны (нелегитимны), а по масштабам фальсификаций данные выборы превосходят все предыдущие.

Все сказанное относится также и к двум общегосударственным выборам – президентским и парламентским, проведенным в Армении в 2003 году. Попробуем дать оценку этим выборам, принимая во внимание как выборные традиции Армении и действующее законодательство, так и политическую и партийную системы.

## 1. Правовые основы

До 1990 года в Армении действовал Закон АрмССР о выборах, по которому и были проведены в 1990 г. выборы в Верховный Совет. Их результаты не были поставлены под сомнение ни одной из политических сил. После этого в Армении перед каждыми новыми выборами изменялось законодательство о выборах. В 1999 г. был принят Избирательный кодекс Республики Армения (РА), который подвергся острой критике политических сил. В 2001 г., становясь членом Совета Европы, Армения приняла ряд обязательств, в том числе «до следующих выборов устранить недостатки Избирательного Кодекса, особенно в части процедур, связанных с избирательными комиссиями, и органа, составляющего списки избирателей». Однако изменения, внесенные в Избирательный кодекс 2 августа 2002 г., породили новые противоречия. Укажем некоторые из них.

Одной из основных проблем выборов в Армении был вопрос об участии военнослужащих. Известно, что армия всегда голосует за действующую власть. Факты свидетельствуют о том, что в ходе прошедших выборов одни и те же воинские части голосовали несколько раз на разных избирательных участках, а голосование было открытым и проходило под бдительным контролем офицеров. Кодекс решил этот вопрос, лишив военнослужащих права участия в выборах по мажоритарной системе, что привело к абсурдной ситуации. Фактически, в Национальном собрании представлены 2 группы депутатов: в выборах одной из них военнослужащие принимали участие, а в выборах другой – нет. Согласно Избирательному кодексу, избиратели тоже классифицируются по двум категориям, одна из которых обладает почти в два раза большим правом голоса, чем другая. Не был решен и вопрос о возможности проведения предвыборной агитации среди военнослужащих. Избирательный кодекс обошел молчанием этот вопрос. Конечно, это можно объяснить, сославшись на формулу «то, что не запрещено – разрешено». Однако в ходе избирательной кампании попытки оппозиции проводить агитацию в воинских частях потерпели неудачу. 15 января, выступая в информационной программе «Жам» («Час») телевизионной компании «Армения», начальник Военной академии им. В. Саргсяна генерал С. Мирзоян заявил, что, поскольку, по его мнению, армию следует оградить от агитации, он запрещает распространение в ее рядах любых агитационных материалов. Получается, что военнослужащие имеют право голоса, но лишены необходимой информации.

Другие изменения, внесенные в Избирательный кодекс, относятся к количественному составу избирателей, охваченных одним избирательным участком. На первый взгляд, уменьшение числа избирателей на одном участке с трех до двух тысяч кажется положительным изменением. Однако в результате количество избирательных участков увеличилось почти на 500, что осложнило контроль над выборами со стороны оппозиционных партий, которым теперь уже необходимо было выставить на полторы тысячи активистов больше, чем на предыдущих выборах.

Изменилось и соотношение депутатов, избираемых по одномандатным и многомандатным округам: на смену принятому в 1999 году соотношению – 94 депутата по многомандатным и 37 по одномандатным округам – было принято соотношение 75:56. Как представляется, это изменение в



сторону увеличения числа депутатов, избираемых по одномандатным округам, тесным образом связано со статьей 65 Конституции РА, которая гласит: «Депутат не может занимать другую государственную должность или выполнять другую оплачиваемую работу, за исключением научной, педагогической и творческой деятельности». В 1990-1995 гг. среди депутатов Верховного Совета РА было много руководителей органов местного самоуправления и директоров крупных заводов. Большая часть таких депутатов, де-юре беспартийных, являлась основной опорой действующей власти и обладала большим влиянием как в Верховном Совете, так и в местных общинах. После того как проект Конституции был одобрен Верховным Советом РА, формирование профессионального Национального собрания под давлением вышеуказанной группы депутатов было отложено с 1995 г. до следующих выборов, которые состоялись в 1999 г. Однако в ходе парламентских выборов 1999 года была нарушена также и статья 65 Конституции, и в Парламент попало большое число крупных бизнесменов. С правовой точки зрения этот вопрос был урегулирован чисто формально: бизнесмены будто бы не получали зарплату от принадлежащих им предприятий, однако продолжали фактически заниматься личным бизнесом. Та же картина сложилась в результате парламентских выборов 2003 года.

Имея в виду, что данная категория депутатов предпочитает избираться по одномандатным округам, правящая политическая сила, принимая во внимание финансовые возможности этой группы и ее большое влияние в общинах, приводит различные политические обоснования в пользу выборов по мажоритарному принципу: политические партии еще не состоялись, выборы по принципу пропорционального представительства не обеспечивают представительство марзов (регионов) и т.д. Интересно, что правящая политическая сила всегда тяготеет к мажоритарному принципу, а оппозиция – к принципу пропорционального представительства. Так, будучи у руля власти, Армянское общенациональное движение всячески противодействовало принципу пропорционального представительства, а оказавшись в рядах оппозиции, оно сегодня выступает за то, чтобы выборы на 100% проходили по принципу пропорционального представительства. Таким образом, мы убеждены, что изменения 2002 г. в пользу мажоритарного принципа являются данью бизнесменам и местным авторитетам, которые в дальнейшем в качестве компенсации должны были задействовать в ходе как президентских, так и парламентских выборов все имевшиеся в их распоряжении рычаги для поддержки правящих политических сил. Свидетелями этого явились мы все в ходе двух выборов, состоявшихся в 2003 году.

Согласно Кодексу, Центральная, участковые и территориальные избирательные комиссии формируются по следующему принципу: президент РА назначает трех членов, а фракции Национального собрания – по одному. Поскольку три из шести фракций Национального собрания защищали кандидатуру действующего президента, то получается, что две трети членов избирательных комиссий поддерживали кандидатуру действующего президента. Естественно, что в результате все функции и полномочия по управлению комиссиями перешли в руки тех членов, которые поддерживали президента. Председатели, заместители и секретари как Центризбиркома, так и сформированных в Республике 1865 участковых и 56 территориальных избирательных комиссий, были назначены либо президентом РА, либо поддерживающими его силами. Поскольку проведенные в Армении выборы продемонстрировали, что действует принцип «не важно, за кого голосовали, важно – кто считал голоса», этот вопрос становится предметом серьезного обсуждения перед каждыми выборами.

## 2. Президентские выборы

Прежде чем обратиться к рассмотрению выборов 2003 года, следует отметить, что в 2002 году независимая телекомпания «А1+» была лишена эфира по результатам конкурса, проведенного Национальной комиссией по телевидению и радио. В ряду десятка других телекомпаний, действующих в Армении, «А1+» часто предоставляла эфир деятелям, придерживающимся разных политических направлений и взглядов. Фактически, приостановление вещания этой телекомпании поставило под сомнение гарантии полноценного освещения предстоящих президентских и парламентских выборов. В 1998 г. «А1+» вела прямые репортажи с избирательных участков, выявляя имеющиеся место махинации и насилие. Прогнозы и беспокойство армянской и международной общественности оправдались, поскольку все действующие во время выборов 2003 г. телекомпании находились под контролем властей, и в ходе выборов так и не представили объективной информации.

Накануне президентских выборов 2003 года уже стало ясно, что основная борьба развернется между действующим президентом Армении, председателем партии «Национальное единство» Арташесом Гегамяном и председателем Народной партии Армении Степаном Демирчяном. Следует отметить, что электорат в Армении в основном распадается на две части. В одну входят сторонники власти, связанные с ней экономическими и другими рычагами влияния, а также государственные служащие. К ним в последний момент присоединяются избиратели, которым все безразлично или у которых отсутствует гражданская позиция, и которые предпочитают продать свой голос за несколько тысяч драм. Вторая, значительно более многочисленная часть – это электорат, который недоволен властью. Для таких избирателей важны не идеологические принципы, не биография или моральный облик оппозиционного кандидата, а лишь то, насколько резко данный кандидат выступает с нападками на власть. Яркой иллюстрацией такого подхода служит феномен Арама Карапетяна, долгие годы проживавшего за пределами Армении и до выборов неизвестного обществу. А. Карапетян вышел на четвертое место благодаря яростной критике власти и эмоциональным выступлениям, нередко содержащим бранные выражения.

На этапе предвыборной кампании особенно очевидным было вовлечение в выборные процессы и официальную пропаганду органов исполнительной власти и государственных ресурсов. В предварительном отчете совместной миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ и ПАСЕ (20 февраля 2003 г.) этому обстоятельству было уделено особое внимание. В ряду замеченных недостатков отмечалось: «Государственные ресурсы в основном использовались для поддержки действующего президента, что свидетельствовало о неравном отношении к кандидатам со стороны государственных органов».

Предметом особого обсуждения широких слоев общественности и средств массовой информации стал вопрос о назначении руководителя центрального предвыборного штаба действующего президента. С правовой точки зрения очень спорным явилось назначение министра обороны РА Сержа Саргсяна руководителем центрального предвыборного штаба Р. Кочаряна. Прежде чем заступить на должность руководителя предвыборного штаба, С. Саргсян взял трехмесячный отпуск. Однако в период своего пребывания в отпуске он посетил Российскую Федерацию в составе официальной делегации в качестве министра обороны, и принимал высокопоставленных официальных лиц, посещавших Армению.

В предварительном отчете международных наблюдателей также зафиксированы случаи насильственного препятствования проведению предвыборной кампании кандидатов. Уже после первого тура эти нарушения привели международных наблюдателей к выводу, заключающемуся в том, что «предвыборный процесс по важным параметрам не соответствовал международным стандартам».

Одним из наиболее значительных случаев, зафиксированных в ходе предвыборной кампании, явился инцидент в Арташате, когда депутату Национального собрания Айку Бабухяну были нанесены ножевые раны. Наблюдательные миссии и СМИ также зафиксировали попытки высокопоставленных армейских чинов воспрепятствовать проведению предвыборной кампании оппозиционных кандидатов, попытки запугивания в процессе формирования избирательных комиссий, преднамеренные неточности в списках избирателей (несмотря на то, что Избирательным кодексом предусмотрена довольно подробная и четкая процедура их уточнения) и другие случаи нарушений.

В ряду недостатков предвыборной кампании и несоответствий международным стандартам, наблюдатели ОБСЕ также зафиксировали тот факт, что предвыборная агитация в пользу кандидата Р. Кочаряна как Общественным телевидением, так и частными телекомпаниями велась с нарушением принципа равенства. «Общественное телевидение не выполнило требуемую законом обязанность предоставлять сбалансированную и беспристрастную информацию о кандидатах и нарушило принцип обеспечения равного доступа всем кандидатам», – сказано в предварительном заявлении наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ и ПАСЕ. Также подчеркивалась необъективность освещения предвыборной кампании в передачах и аналитических программах Общественного телевидения. Что же касается частных телекомпаний, то они, согласно международным наблюдателям, были еще более необъективны в вопросе проведения агитации в пользу Р. Кочаряна. «Например, единственный вещающий на всю страну [частный] телеканал «Прометевс» («Прометей») посвятил действующему президенту 62 процента информационных программ, выходящих в лучшее эфирное время, причем

исключительно в положительном контексте. В противоположность этому, тем двум кандидатам, которые считались лидерами, было уделено соответственно 5 и 4 процента, причем в основном в отрицательном контексте». Почти та же картина наблюдалась и в печатных СМИ. Финансируемая государством газета «Айастан Анрапетутюн» («Республика Армения»), например, открыто поддерживала действующего президента, предоставляя ему 68 процентов газетной площади, отведенной для освещения кандидатов. Частные газеты также, по оценке международных наблюдателей, несмотря на плюрализм мнений, не смогли преодолеть необъективность. Частные газеты в основном освещали оппозиционных кандидатов и критиковали действующего президента. Та же картина была зафиксирована в ходе мониторинга, проведенного Ереванским пресс клубом и Кавказским институтом СМИ.

Местными и международными наблюдателями, а также оппозиционной прессой были зафиксированы разнообразные нарушения в процессе выборов. Повсеместно было зафиксировано наполнение избирательных урн незаконными бюллетенями в пользу действующего президента, причем замеченные наполнения производились не только рядовыми гражданами, но также и должностными лицами, депутатами Национального собрания, а также членами территориальных избирательных комиссий, или при их пособничестве. Примечательно, что были зафиксированы случаи, когда местные наблюдатели наполняли избирательные урны незаконными бюллетенями. Кстати, миссию местных наблюдателей взяли на себя те общественные организации, которые в действительности были созданы силами, поддерживающими действующего президента. Не была обеспечена тайна голосования военнослужащих: заполненные бюллетени в открытом виде просматривались офицерами и только затем опускались в избирательную урну. Как в предвыборный период, так и в день голосования было получено огромное число сигналов о случаях подкупа избирателей и членов комиссий. Довольно большое число составляют случаи «карусели», голосование за других или несколько раз, открытое голосование и даже голосование несовершеннолетними.

## 2.1. Нарушения, зафиксированные при подсчете голосов

На этой стадии происходил процесс изменения результатов, начиная от добавления бюллетеней, заполненных в пользу оппозиционных кандидатов, к стопке бюллетеней с голосами, отданными за действующего президента, признания – без всяких на то оснований – недействительными бюллетеней избирателей, проголосовавших за оппозиционных кандидатов, и кончая новыми случаями наполнения избирательных урн незаконными бюллетенями. Необходимость в подобных действиях была особенно сильна на тех избирательных участках, где за Р. Кочаряна было продано намного меньше голосов, чем за С. Демирчяна, или приблизительно столько же. На этом этапе сотрудники полиции заняли более активную позицию, занявшись выдворением наблюдателей и доверенных лиц с избирательных участков и передачей вонне информации о ситуации на участках. Вдобавок, десятки членов избирательных комиссий от оппозиции, наблюдателей и доверенных лиц не имели возможности представить жалобы в территориальные избирательные комиссии до 14:00 20 февраля по той простой причине, что те еще не были открыты, а часть жалоб была отклонена без должного обоснования, чем был также нарушен избирательный закон, гарантирующий это право. Согласно отчету миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, ни одной из 106 жалоб, полученных Центризбиркомом, не был дан ход.

В период между первым и вторым турами Центризбирком пошел на неприкрытые нарушения Избирательного кодекса (в частности, статьи 41, статьи 7 и т.д.), не делая жалобы предметом обсуждения собрания членов комиссии, не принимая соответствующих мер и не публикуя своих решений.

Массовые подтасовки, предпринятые в ходе первого тура президентских выборов 2003 года, вызвали волну народного негодования, на что власти ответили массовыми административными арестами. Были арестованы активные участники митингов, доверенные лица кандидата от оппозиции, руководители и члены предвыборных штабов кандидатов от оппозиции и за закрытыми дверями, без присутствия адвоката и по существу без должной процедуры судопроизводства, в результате судебных заседаний были привлечены к административной ответственности. Организация «Human Rights Watch» зафиксировала: «Посредством этих арестов перед вторым туром выборов предпринимается попытка дезорганизовать оппозицию».

Укажем, что в Армении и раньше применялась административная юстиция с целью оказания давления на оппозицию, и, возможно, именно по этой причине 26 сентября 2002 г. Совет Европы выступил с заявлением, осуждающим применение административной ответственности в политических целях, приняв на 31 сессии Парламентской Ассамблеи решение 1304 (2002) I РАСЕ, в котором, в частности, содержалась рекомендация властям Армении оставаться приверженными принятым на себя обязательствам, безотлагательно пересмотреть Кодекс административных правонарушений и убрать нормы, позволяющие такое применение административного ареста. Также прозвучало предупреждение не злоупотреблять этими нормами до пересмотра Кодекса и не привлекать к административной ответственности организаторов и участников демонстраций и митингов».

Согласно разным сведениям, в период, последовавший за президентскими выборами, приводу в отделы внутренних дел были подвергнуты от 170 до 400 активистов и участников митингов. Часть из них была отпущена на свободу после предупреждения больше не участвовать на митингах; ходатайства о назначении административного штрафа ряду граждан были отклонены. 157 граждан были подвергнуты разного рода административным штрафам.

В результате второго тура президентских выборов на основании официальных данных победителем был объявлен Роберт Кочарян.

Эти выборы сопровождалось двумя судебными разбирательствами в Конституционном суде: первое по иску Арташеса Гегамяна, второе – по иску Степана Демирчяна.

Хотя Конституционный суд отклонил просьбу первого истца, тем не менее, в своем решении он зафиксировал ряд важных правовых позиций. В частности, Конституционный суд нашел, что в процессе организации и проведения выборов у Центризбиркома было немало упущений в плане осуществления контроля над законностью выборов, и что Центризбирком не отреагировал адекватно на заявления, жалобы и нарушения, зафиксированные миссией наблюдателей ОБСЕ.

Качественно иным был поданный 17 марта 2003 г. в Конституционный суд кандидатом в президенты С. Демирчяном иск с просьбой признать недействительными выборы президента РА, состоявшиеся 19 февраля и 5 марта 2003 года. В семи пунктах искового заявления и на 1607 страницах приложенных документов были представлены нарушения, зафиксированные заявителем в ходе организации и подготовки выборов.

### 3. Парламентские выборы

Поскольку парламентские выборы связаны с партийной системой, рассмотрим вкратце динамику формирования и развития партий в 1991-2003 гг.

20 февраля 1991 г. был принят Закон РА «Об общественно-политических организациях». До принятия этого закона партии в Армении, за исключением компартии, функционировали либо как неформальные, либо как общественные организации. До 1995 года, т.е. до новых парламентских выборов, было зарегистрировано в общей сложности 47 партий (в 1991 г. - 20, в 1992 г. - 8, в 1993 г. - 5, в 1994 г. - 9 и в 1995 г. - 5 партий). Если в 1991-1992 гг. во вновь созданной и не имеющей традиций многопартийной системе появление большого числа партий было естественным процессом, то в 1994-1995 гг., в преддверии парламентских выборов, многие партии были в основном созданы искусственно, в конъюнктурных целях. И если рассмотреть партии, зарегистрированные до 1999 г., то станет ясно, что за исключением НПА (Народной партии Армении), все влиятельные партии были зарегистрированы именно в 1991-1992 гг. Это – Армянская революционная федерация («Дашнакцутюн»), Армянское общенациональное движение (АОД), Объединение «Национальное самоопределение» (ОНС), Коммунистическая партия Армении (КПА) и Национальный демократический союз (НДС). Если бы в 1995 г. парламентские выборы были свободными и справедливыми, этот процесс развития партий вероятно продолжился бы и углубился. 1995 год был переломным также и в том отношении, что было положено начало традиции создания влиятельными должностными лицами «карманных» партий для своего прохождения в парламент.

Наряду с политическими событиями, сверхзадачей для партий стало превращение в массовые партии. Они искусственно заполнили свои ряды, превратившись в структуры, обслуживающие выборы. Политические союзы создавались в основном исходя из ситуативных, а не идеологических

интересов. Речь идет как о провластных, так и об оппозиционных силах. Одной из особенностей нынешней жизни Армении является невозможность классифицировать партии по категориям «победившие» и «проигравшие», «правящие» и «оппозиционные». Небезынтересно отметить мнение миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ о партиях, участвовавших в предвыборной кампании в 1999 году: «Во многих случаях платформы политических партий существенно не отличались, что делало невозможным проведение разделительной линии между оппозиционными и проправительственными партиями. Во многих случаях выяснялось, что общественное доверие к конкретной партии обусловлено личным доверием к ее руководству». Об этом также свидетельствуют как наличие крайне левых, либеральных и националистических политических сил в кругах, поддерживающих президента, и в оппозиционных союзах, так и отсутствие четкости в идеологических различиях между программами во время президентских и парламентских выборов.

На следующих выборах, которые прошли в 1999 году, вследствие отсутствия предвыборной борьбы не было зафиксировано серьезных нарушений. Эти выборы наблюдатели ОБСЕ оценили как самые демократические в истории РА. Власть фактически была в руках министра обороны РА В. Саргсяна. Он «взял» не имевшую влияния политическую силу – Республиканскую партию – и создал предвыборный блок. На выборах 1999 г. имел место очередной политический феномен. В действительности создание блока «Единство», в которой вошел и В. Саргсян, обладавший реальной властью, и К. Демирчян, которого в 1998 г. народ считал оппозиционером номер один, исключило политическую борьбу, а Республиканская партия, не имевшая рейтинга до выборов, превратилась в правящую партию. Если бы в 1999 году В. Саргсян создал блок с любой другой зарегистрированной в Армении партией, то сегодня именно она была бы партией парламентского большинства. Потеряв надежду на успех, оппозиционные партии, не без вмешательства властей, начали понемногу распадаться. В Армении между властью и оппозицией фактически не существует политической борьбы в классическом смысле. Ничем иным нельзя объяснить факт назначения на министерские посты – помимо представителей сил, имеющих парламентское большинство – членов других партий. Получив министерские портфели, партия либо становится, так сказать, «проправительственной», либо раскалывается. И наоборот, не будучи правящей партией, но обладая какой-либо высокой должностью, а потом теряя ее, партия вливается в ряды оппозиции.

Одной из основных причин, препятствующих развитию политических партий и прогрессу политических деятелей, является система государственного управления, закрепленная Конституцией. В соответствии с этой системой, премьер-министр назначается и освобождается от должности президентом страны, который – по представлению премьер-министра – также назначает и освобождает от должности министров. Парламентское большинство может лишь одобрить или не одобрить правительственную программу действий; однако новое правительство опять-таки формируется президентом страны.

Оппозиционный политик лишен возможности проявить себя в органах исполнительной власти.

Очень важен также и вопрос финансирования партий. Изучение предвыборных фондов в ходе президентских и парламентских выборов 2003 года показало, что вклады в фонды действующего президента и поддерживающих его партий в основном были внесены юридическими лицами, тогда как в фонды оппозиции – физическими лицами. Это свидетельствует о том, что бизнесмены избегают открыто демонстрировать свои симпатии к оппозиции.

Парламентские выборы 2003 года последовали непосредственно за двумя очень бурно прошедшими турами президентских выборов. Бросались в глаза как отчаяние и усталость оппозиции, так и разочарование и апатия общества, обусловленные результатами президентских выборов. Не менее важен и тот факт, что армянское общество обоснованно связывало свои надежды на смену власти в основном с президентскими выборами. В этих условиях в ходе парламентских выборов не развернулось серьезной борьбы, и если какая-то борьба и была, то шла она не по линии власть – оппозиция, а между тремя провластными партиями (Республиканской, «Оринац еркир» («Страна законности») и «Дашнакцутюн»). Оппозиция в основном была представлена союзом «Справедливость», объединившим семь партий, поддерживавших С. Демирчяна на президентских выборах, и партией «Национальное единство», возглавляемой Аргашесом Гегамяном, занявшим третье место по итогам президентских выборов.

Высокопоставленные должностные лица, в большом количестве включенные в партийные списки для выборов по многомандатным округам партиями, поддерживающими действующего президента, – Республиканской партией, «Дашнакцутюн» и «Могучей Родиной», – на время предвыборной кампании сложили свои полномочия, проигнорировав требования статей 97 и 111 Избирательного кодекса. А Центральная избирательная комиссия, предоставив указанным должностным лицам право проводить предвыборную кампанию, узаконила нарушение Избирательного кодекса.

На этих выборах самым широко применяемым средством избавления от кандидатов, неугодных властям, явилось использование двойных стандартов при регистрации партий и кандидатов. Наиболее интересным среди многочисленных случаев отказа кандидатам в регистрации был случай Арама Карапетяна, президента Центра стратегических исследований «Перспектива», ранее выдвигавшегося в качестве кандидата в президенты РА. Так, 26 апреля территориальная избирательная комиссия № 17 аннулировала свое же собственное решение (датированное 18 апреля) о регистрации А. Карапетяна в качестве кандидата, избираемого по мажоритарной системе. Согласно официальному комментарию, территориальная избирательная комиссия получила справку из Управления виз и паспортов РА о том, что выдвинутый кандидат не удовлетворяет требованиям ценза проживания, то есть в течение последних пяти лет он постоянно не проживал в Армении. Ту же аргументацию использовал Центризбирком, признав недействительным регистрацию Арама Карапетяна в партийном списке союза «Справедливость» для избрания по системе пропорционального представительства. Всего лишь за три месяца до этого, во время президентских выборов, Паспортное управление выдало А. Карапетяну справку о том, что он десять лет постоянно проживал в Армении, благодаря которой он был зарегистрирован в качестве кандидата в президенты РА и по результатам первого тура голосования занял четвертое место.

Центризбиркомом и территориальными избирательными комиссиями не были зарегистрированы около двух десятков кандидатов (главным образом, представители оппозиционного лагеря), выдвинутых для избрания по мажоритарной системе или системе пропорционального представительства. Отказы, как правило, мотивировались тем, что подписи в поддержку выдвижения кандидата были признаны недействительными, или тем, что при заполнении декларации кандидат скрыл наличие собственности.

В четырех избирательных округах (№ 14, 28, 39 и 6) было зарегистрировано по одному кандидату, т.е. в этих округах исход выборов был предрешен: они должны были закончиться победой единственного кандидата. Прецедент, между прочим, был зафиксирован в ходе парламентских выборов 1999 года: в деревне Аршалуйс был выдвинут один кандидат, возможности соперничать с которым не представилось никому.

Согласно анализу, проведенному международными наблюдателями, «безальтернативные» кандидаты, имея в своем распоряжении огромные финансовые ресурсы, использовали свое влияние и средства, вплоть до взяток, чтобы избавиться от нежелательных соперников. Факт, что на большинстве участков сотни кандидатов по неизвестным причинам сняли свои кандидатуры, и число выдвинутых кандидатов сократилось почти на одну треть. А на целом ряде участков, хотя внешне конкуренция была обеспечена, на самом деле исход выборов был predetermined, поскольку многие кандидаты по конфиденциальной договоренности формально оставили свои кандидатуры, а по существу не участвовали в предвыборной борьбе, что и было подтверждено самим ходом и итогами выборов.

По мнению разных организаций, следящих за выборами, освещение предвыборной кампании в средствах массовой информации по сравнению с президентскими выборами было сбалансированным, а на телевидении был плюрализм мнений. Положительные сдвиги наблюдались особенно в работе Общественного телевидения, а, например, публикации в другом финансируемом из государственного бюджета СМИ – ежедневной газете «Айастан Анрапетутюн» («Республика Армения») продолжали оставаться несбалансированными и нередко вели контрпропаганду против оппозиции.

Все нарушения, совершавшиеся в ходе предыдущих – президентских – выборов, повторились также и в ходе парламентских выборов. Нарушения, допущенные при подсчете голосов, и другие нарушения порядка выборов были зафиксированы международными наблюдателями в 30 процентах от 700 избирательных участков, которые они посетили.

Согласно окончательным данным, опубликованным Центризбиркомом, из 17 политических партий и 4 блоков, боровшихся за 75 (из 131) парламентских мест, отведенных для выборов по принципу пропорционального представительства, 5-процентный барьер преодолели 4 партии и 1 блок. Максимальное число голосов избирателей получила правящая Республиканская партия. Получив 23 мандата, РПА стала парламентским большинством; на втором месте – оппозиционный блок «Справедливость» с четырнадцатью, а на третьем – «Оринац еркир» («Страна законности») – с 12 мандатами. 5-процентный барьер преодолели также «Дашнакцутюн» (11 мест), «Национальное единство» (9 мест) и новообразованная Объединенная трудовая партия (ОТП) (6 мест), чей список для выборов по принципу пропорционального представительства возглавлял крупный предприниматель Гурген Арсенян. Для политических комментаторов прохождение ОТП в парламент было довольно большой неожиданностью, поскольку, будучи созданной всего за два месяца до выборов и мало известной партией, она смогла с первой же попытки преодолеть 5-процентный барьер, оставив позади намного более известные партии, действующие с момента приобретения Арменией независимости, причем не только оппозиционные, но и провластные. По оценкам, прозвучавшим в прессе, впервые в истории Армении в парламент прошла исключительно благодаря деньгам «партия одного денежного человека».

Из 56 мест, отведенных для выборов по мажоритарной системе, оппозиционным кандидатам удалось получить всего 3 (на выборах 1995 г. – 4 места из 150, а 1999 г. – 4 из 75).

Следившие за выборами международные наблюдатели квалифицировали парламентские выборы 2003 года как в целом не соответствующие международным стандартам, «несмотря на прогресс в сравнении с предшествующими – президентскими – выборами».

В результате выборов три партии, поддерживающие президента РА, – «Дашнакцутюн», «Оринац еркир» и Республиканская партия – создали коалиционное правительство, распределив между собой должности как в Национальном собрании, так и в правительстве. Мы убеждены, однако, что это явилось следствием не столько переговорного процесса между партиями, сколько рекомендации президента РА. Об этом свидетельствует передача президенту права на распределение ключевых министерских портфелей (министров иностранных дел, обороны и юстиции, а также начальника полиции и начальника управления национальной безопасностью).

#### **4. Выводы и рекомендации**

После приобретения независимости в Армении 4 раза проводились выборы президента РА и 3 раза – выборы в Национальное собрание. Теоретически Конституция РА на каждом из этих выборах предоставляла возможность полностью или частично сменить политическую власть. Однако за все 12 прошедших лет ни разу в Армении не произошло смены власти посредством выборов. Если допустить, что Армения – демократическое государство, то, исходя из такого положения, можно было бы заключить, что народ всегда был доволен проводимой властями политикой. Можно, если бы не было факта дворцового переворота в 1998 году, когда народ фактически не встал на защиту политической силы, которой он, по официальным данным, выразил вотум доверия в 1995 и 1996 гг. Более того, АОД – политическая сила, получившая, по официальным данным, в том же 1995 г. свыше 50 процентов голосов, не преодолела 5-процентный барьер на парламентских выборах 1999 г. и 2003 г., тогда как до 1999 года ничем не примечательная на политической арене Армении и неизвестная обществу Республиканская партия, получив властные рычаги, получила наибольшее число голосов на парламентских выборах 2003 года. Только одно это соображение уже дает повод для размышлений, даже без обращения к оценкам вышеуказанных выборов оппозицией, международными и местными наблюдателями. Примечательно, что политические силы, находящиеся сегодня при власти, не отрицают факта фальсификаций в 1995 и 1996 гг. Более того, и политики, находившиеся при власти до 2000 года, и сегодня оказавшиеся в рядах оппозиции (например, члены партии «Республика»), признают факт подтасовок, допущенных в 1998 г. А многие деятели АОД – политической силы, стоявшей у руля власти до 1998 года, – признавая фальсификации, допущенные в годы своего правления, сравнивают их с происходящим в последние годы, и обоснованно указывают на то, что масштабы фальсификаций значительно возросли.

Действительно, на выборах 1995 года основную роль сыграли фальсификации, совершенные избирательными комиссиями, в 1996 г. – силовыми структурами, особенно армией, а в 1998-1999

гг. к ним добавился повсеместный подкуп, голосование «мертвых душ». На выборах 2003 года появились новые технологии, вплоть до подделки печатей комиссий, и фальсификации по своим масштабам превзошли все предыдущие выборы. Тем не менее, мы против метода, базирующегося на сравнении масштабов фальсификаций. В конечном счете, каждый раз было совершено столько фальсификаций, сколько было необходимо для удержания власти.

Из всего этого напрашивается вопрос: «А закон?» До 1990 года в Армении действовал Закон АрмССР о выборах, по которому и были проведены в том же 1990 г. выборы в Верховный Совет, которые, конечно, не были совершенны, однако в результате их был положен конец коммунистической монополии на власть, и власть перешла в руки демократических (как тогда казалось) сил. После этого, вплоть до 2002 г., были написаны новые законы, внесено множество изменений, учтены замечания международных экспертов и т.д. Теоретически, действующий Кодекс в основном соответствует критериям проведения демократических выборов, а пункт 31 статьи 139 предусматривает ответственность за нарушение положений Кодекса. Были учтены типы фальсификаций, совершенных в ходе всех последних выборов. Предусматриваемые наказания довольно суровые: от штрафов, достигающих внушительных размеров, до 5-летнего лишения свободы. В связи с выборами всех уровней 1995-2003 гг. и пресса, и оппозиция, и наблюдатели зафиксировали и обратили внимание властей на многочисленные случаи фальсификаций в ходе выборов, как правило, указывая их «авторов». Более того, во всех своих решениях, связанных с выборами, Конституционный суд (несмотря на то, что в основном оставлял результаты выборов неизменными) по всем фактам фальсификаций, не повлиявших, по его определению, на результаты выборов, обращался в Прокуратуру РА. А в 2-3 случаях аннулировал результаты выборов, тем самым подтверждая факт фальсификаций. Однако по сей день никто не понес ответственности за фальсификации. В 1999 годы выборы руководителя ереванской общины Ачапняк сопровождались открытыми вооруженными столкновениями, в результате которых были пострадовавшие с пулевыми ранениями, однако даже в этом случае никто не был наказан.

Так и приходим к логическому выводу – к формуле о неправовом государстве. В Армении не действует принцип разделения властей. Как вся правоохранительная система, так и судебная система являются придатком исполнительной власти, и каждый раз действующая власть, отождествляя себя с государством («Государство – это я!»), приводит в действие государственные рычаги, в основном силовые, правоохранительные, в целях собственного воспроизводства. В такой ситуации даже в самом слабом государстве у оппозиции ничтожные возможности добиться успеха на выборах.

Какой выход? Может быть, оппозиции в очередной раз предпринять изменение Кодекса, на этот раз требуя перейти на все 100% к системе пропорционального представительства? Но, как мы видели выше, президентские выборы имеют ту же природу, что и система пропорционального представительства. Власти Армении не могут примириться с той мыслью, что они могут быть отстранены от руля власти в результате опущенных в избирательные урны бюллетеней. Единственной гарантией проведения свободных и справедливых выборов может быть воля властей и понимание того, что в результате выборов им, может быть, придется уйти. Это – необходимое и достаточное условие для проведения свободных и справедливых выборов, поскольку все остальные обстоятельства – производные от воли властей. Полагаем, что в случае проявления этой воли должны быть осуществлены следующие шаги:

- Подлинное конституционное разделение властей и обеспечение независимого и беспристрастного суда.
- Гарантии свободы слова; в качестве первого шага – возвращение в эфир телекомпании «A1+».
- Выборы руководителей органов местного самоуправления и административно-территориальных единиц (марзов), в том числе и мэра г. Еревана.
- Изменение Избирательного кодекса, в частности, формирование избирательных комиссий всех уровней не по партийным квотам, а из числа профессионалов, имеющих соответствующую квалификацию; взамен этого расширение полномочий доверенных лиц.
- Лишение военных права участия в выборах на определенное время (10-15 лет)
- Проведение парламентских выборов полностью по системе пропорционального представительства.



## **Использованная литература**

- 10 лет независимости и переходного периода в Армении. Доклад ООН о человеческом развитии. Армения 2001 год. Ереван, 2001 г. (на арм. и англ. яз.)
- Выборы президента РА. Ереван, депутатский клуб «Верховный Совет», 2003. – 208 с. (на арм.яз.)
- Диторд/Observer. Ереван, 2003, № 1 – 5 (на арм. и англ. яз.)
- Товмсян. Г. и Погосян В. Учебное пособие по вопросам защиты избирательных прав граждан. Ереван, 2003. – 42 с. (на арм.яз.)
- Товмсян. Г. Очередное изменение Избирательного кодекса РА. Диторд/Observer. Ереван, 2002, № 5, с. 15-17. (на арм. и англ. яз.)
- OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Preliminary Statements and Final Reports. 1995, 1996, 1998, 1999, 2003.
- An Imitation of Law: The Use of Administrative Detention in the 2003 Armenian Presidential Election. Human Rights Watch Briefing Paper, May 23, 2003.



## **Дискуссионная статья 3**

### **Комментарий к анализу президентских и парламентских выборов 2003 года**

*Валерий Погосян*

*Кандидат наук, специалист по конституционному праву.*

*Декабрь 2003 г.*

Комментарий к анализу Агаси Есяяна

2003 год был отмечен в Армении целым рядом выборов и референдумом. В соседних государствах также проводились выборы, и создается впечатление, что все они стали звеньями одной цепи. Эта общность дает основание для сравнений, и в то же время делает очевидным, что независимо от нас регион обладает невидимыми внутренними связующими звеньями, и тем самым создается единое целое – Южный Кавказ. В этом смысле существующая общность, нравится нам это или нет, заставляет нас рассматривать прочность отдельных связующих звеньев не в изоляции, но с точки зрения ряда общих характеристик интегральной цепи.

В целом, с нашей точки зрения, избирательная лихорадка на Южном Кавказе, указывает на то, что понимание сущности прав человека и уважение к ним у нас еще не полностью укоренились. Права человека все еще представляют чисто теоретический интерес и важную (если можно так сказать, даже модную) тему, которая, тем не менее, еще не превратилась в вопрос каждодневной значимости, в постоянную руководящую линию сознательной деятельности, и, наконец, в мировоззрение и идеологию, не как конкретная политика, но как абстракция. В противном случае, политические силы, собирающиеся участвовать в выборах, думали бы не о том, как победить любой ценой, но беспокоились бы о последствиях, и пытались бы добиться доверия избирателей, защищая конкретные права (в том числе и право участвовать в выборах) конкретных людей.

Выборы наглядно показали, что лица, которые стремятся к власти, руководствуются не демократическими принципами, а думают, что цели оправдывают средства. Другими словами, демократическая атмосфера все еще не сформирована, и выборы не воспринимаются как процесс приобретения народного мандата.

Возвращаясь к этой общей видимой характеристике всех выборов, можно было бы выработать общее отношение только в том случае, если у нас будет детальный политический, социальный и юридический анализ выборов, которые состоялись в каждой из республик.

## 1. Избирательное законодательство

В демократических странах выборы обуславливаются множеством факторов, но самым важным из них, вероятно, является избирательное законодательство. Оно должно четко определять процедурные механизмы – четкость, точность, и прозрачность всего избирательного процесса до и после выборов, и самих выборов. Без таких механизмов демократические выборы невозможны. С этой точки зрения законодательство Республики Армения не в состоянии обеспечить нормальный процесс выборов, как это показали выборы 1999 и 2003 годов. Выборы 1999 и 2003 годов упоминаются вместе, так как они проводились фактически по одному и тому же закону. В 2002 году некоторые изменения были внесены в Избирательный кодекс, но они носили частный характер и решали только отдельные проблемы, и, естественно, не были в состоянии существенно улучшить Кодекс в целом. В этом смысле мы можем отметить решение Конституционного суда Республики Армения от 28 июня 1999 года, где было отмечено, что «недостатки Избирательного кодекса РА отрицательно сказались на организации и проведения выборов». В частности, это касалось составления избирательных списков и порядка управления, способа и сроков организации избирательных комиссий, их количества и перегруженности (в особенности в Ереване), порядка и последовательности принятия решений и составления протоколов, порядка изучения жалоб и их сроков. Если сравнить отмеченные в цитате недостатки и нереалистичные решения с недостатками во время выборов 2003 года, то мы можем увидеть, что фактически все отрицательные проявления не только не исчезли, но в некоторых случаях даже укоренились и приобрели более разнообразный характер. Доказательством этому служит решение от 24 марта 2003 года, принятое Конституционным Судом относительно первого тура президентских выборов, где отмечается, что «в целом ряде решений Конституционного суда Республики Армения отмечаются такие недостатки Избирательного кодекса Армении, которые оказали отрицательное влияние на адекватную организацию и проведение выборов». Другими словами, правовая позиция Конституционного суда Республики Армения по отношению к уже исправленному и дополненному Избирательному кодексу РА остается неизменной.

К числу серьезных недостатков Избирательного Кодекса РА можно отнести существующий порядок судебной защиты избирательного права, который очень сложен и непродуктивен. В основе такого заключения лежит то обстоятельство, что согласно Избирательному

законодательству Армении порядок обжалования в суде с 1996 года до выборов 2003 года не был задействован. Избирательный кодекс (статья 139) предусматривает 31 вид правонарушений, право разбирательства, доказательства незаконности и принятия окончательного решения по которым предоставлено судам общей юрисдикции.

Защита избирательного права предусмотрена также Гражданским процессуальным кодексом Армении (статья 153), согласно которому «гражданин, партия (партийный блок) в случае обнаружения нарушения их права избирать и быть избранными, допущенного государственным органом, органом местного самоуправления, должностными лицами или по решению избирательной комиссии, в результате их действий (или бездействия), могут обратиться в суд, который рассматривает дела гражданского характера». Кодекс определяет также конкретные сроки (статья 154) рассмотрения этих дел. Конституционный суд РА также призван защищать избирательное право при судебных спорах по результатам выборов (статья 100 Конституции Республики Армения, статья 87 закона о Конституционном суде, статья 116 Избирательного кодекса и т.д.).

При этом юрисдикция судов четко разграничена, и каждый из них компетентен только в том объеме, который определен его юрисдикцией, как требуется Конституцией РА (статья 5). Кроме этого, Избирательным кодексом установлены сроки судебного разбирательства конкретных нарушений.

Итак, хотя законодательством Армении предусмотрена судебная защита избирательного права в избирательном процессе, а также определенный механизм обнаружения и оценивания правонарушений, однако, как показывает судебная практика, по существу это не действует. С нашей точки зрения, то обстоятельство, что процесс обнаружения и оценки нарушений не действует, обусловлен целым рядом факторов:

- а) ряд недостатков, упущений, нечетких определений и т.д. Избирательного Кодекса, которые были отмечены в целом ряде решений Конституционного суда РА (16 апреля 2003 года, параграф 10, 24 марта 2003 года, параграф 8 и т.д.);
- б) недоверие к судебной власти;
- в) тот факт, что большинство участников избирательного процесса (члены комиссий, доверенные лица и т.д.) не обладают достаточной правовой грамотностью. Возможно, следует учесть также и такой психологический фактор, что кандидаты (в президенты, в парламент, партии, блоки) не обращаются в суды общей юрисдикции, поскольку каждый из них уверен, что он победит, и следят не за обнаружением нарушений, допущенных другими, но все внимание сосредотачивают на обеспечении своей собственной победы всеми возможными средствами.

Иначе непонятно, почему более десяти тысяч людей, которые официально участвуют в избирательном процессе (члены избирательных комиссий, доверенные лица и т.д.), большинство которых говорит об избирательных правонарушениях, свидетелями которых они были, тем не менее, своевременно не возбудили разбирательство в порядке, установленном законом. Мы можем даже обобщить и однозначно отметить, что в судах общей юрисдикции, как предусматривается законодательством, за небольшими исключениями не были возбуждены дела, не были организованы судебные разбирательства, и не были установлены никакие фактические данные, которые могли быть использованы в дальнейшем. В общем можно утверждать, что заинтересованные в избирательном процессе на стадиях организации и проведения выборов почти не заявляли о правонарушениях. Этому несомненно способствовало и то, что во многих судах общей юрисдикции редкие зарегистрированные заявления о правонарушениях не были рассмотрены с необходимой основательностью.

Например, в решении Конституционного Суда Армении отмечается, что изучение избирательных споров в судах первой инстанции Ереванского Центрального и Норк-Марашского, Котайкского и Армавирского судов показывает, что имеет место формальное отношение к правовой защите избирательного права. Более того, отмечается, что с юридической точки зрения заполнение урн бюллетенями, неправильный подсчет голосов, голосование за других и многие другие нарушения имели место, но окружные избирательные комиссии необоснованно отрицали эти факты, а суды общей юрисдикции не действовали в соответствии с законом, и права членов комиссий и доверенных лиц кандидатов не соблюдались в том, что касается проверки результатов

голосования в избирательных округах. Вряд ли доверие к решениям судов увеличится, если один и тот же кандидат в депутаты по решению одного из ереванских судов первой инстанции не будет зарегистрирован в качестве кандидата по мажоритарной избирательной системе, а другой суд первой инстанции Еревана на том же основании сочтет его возможным кандидатом по пропорциональной избирательной системе.

Вследствие этого сразу же после обнародования результатов выборов некоторые кандидаты оказываются в «плохом» состоянии. Но так как у них нет больше никаких правовых ресурсов (все сроки уже прошли) единственная возможность – это обратиться в Конституционный суд. Здесь уместно отметить определенные особенности расследования дел в Конституционном суде РА. Проблема в том, что Конституционный суд во время слушания должен ссылаться на аргументы, которые подкрепляются доказательствами согласно процессуальному порядку. Не случайно в «Законе о Конституционном суде» определено, что «фактические обстоятельства дела не могут быть предметом расследования» (статья 57). Такое отношение обосновывается тем, что конкретные нарушения как фактические обстоятельства, согласно юридической процедуре, находятся в компетенции судов общей юрисдикции, и Конституционный суд не в состоянии и не имеет права исполнять дополнительные функции. Другими словами, конституционное правосудие может действовать продуктивно только при условии, что вся система правосудия обеспечивает необходимые и достаточные для этого предпосылки. Более того, как показывает международная практика, конституционное правосудие предполагает нормальную, законодательно установленную деятельность всех государственных органов (в данном случае – избирательных комиссий, полиции, прокуратуры и т.д.), связанных с данным делом. В этом смысле невозможно не согласиться с той оценкой, что избирательный процесс имеет серьезные законодательные недостатки, которые нуждаются в немедленном исправлении. Последнее заключение записано в решении Конституционного суда, и означает, что соответствующие органы и официальные лица (Национальное собрание РА, Центральная избирательная комиссия, все органы, связанные с избирательным процессом) должны выполнять это решение. Только с этой целью Конституция РА (статья 102) определяет, что решения Конституционного суда окончательны и пересмотру не подлежат. Это означает, что ни государственные органы, ни официальные лица не имеют права обсуждать решения Конституционного суда, предполагать, что они верны или неверны, но обязаны принимать их к исполнению. В законе о Конституционном суде Армении (статья 54) четко определяется, что «исполнение требований, предъявленных Конституционным судом Армении государственным органам, официальным лицам обязательно». Иначе существование института Конституционного суда теряет смысл.

## **2. СМИ и избирательная кампания**

В демократическом обществе организация нормальных выборов предполагает одновременное существование очень большого количества факторов, целостность которых является единственным путем формирования демократической власти. В первую очередь, большое значение имеет целенаправленная деятельность всех политических властей (по крайней мере, большинства из них) по защите демократических ценностей, установлению конституционного порядка, формированию гражданского общества. В этом смысле любые компромиссы неприемлемы, и такая политика должна осуществляться не только перед очередными выборами, а всегда и последовательно во всех сферах. И такую политику следует вести, как уже было отмечено, с точки зрения защиты прав человека. Решение проблемы должно поддерживаться существующими властями, чья последовательная политика в экономике, социальной, культурной, образовательной и других сферах станет основой демократизации общества и государства.

Серьезную роль в деле нормального развития избирательного процесса играют средства массовой информации, которые оказывают существенное влияние на общественное мнение, общественное правовое самосознание и формирование политической культуры. Конечно, средства массовой информации могут решать эту проблему, если они независимы. Однако как свидетельствуют многие эксперты, в стране еще нет такой независимой прессы. Средства массовой информации обычно либо попадают под влияние властей, либо находятся в сфере влияния властей, либо подвергаются влиянию разных партий и, следовательно, они не в состоянии обеспечивать общество объективной информацией. Несмотря на эти обстоятельства, средства массовой

информации, с точки зрения негативной оценки выборов 2003 года, показали завидное единство. Все они признают наличие множества различных правонарушений, конечно, по разному оценивая их влияние на избирательный процесс.

В избирательном процессе, в особенности на стадии предвыборной агитации, на деятельность средств массовой информации отрицательно повлияли недостатки избирательного законодательства, которое не устанавливает четких критериев различия между информацией и пропагандой. Считается, что основные принципы пропаганды нарушались, т.е. лидеры и представители государственной власти и органов местного самоуправления участвовали в пропаганде, так же как иностранцы и союзы, что во время встреч с электоратом использовались государственные средства, а средства массовой информации нарушали требования Избирательного кодекса и не выполнили своего обязательства предоставлять обществу беспристрастную информацию. Представители Центральной избирательной комиссии против такого обвинения выдвигают следующие аргументы: принцип равенства соблюдался во время пропаганды для всех кандидатов (по одинаковой цене), бесплатное время трансляции было предоставлено поровну, и т.д. Они также утверждают, что свобода самовыражения некоторых граждан не должна рассматриваться как нарушение, так же, как и факт выражения собственного мнения со стороны некоторых средств массовой информации. Эти две противоположные позиции не имеют решения в законодательстве. В то же время, можно отметить, что избирательные комиссии не контролировали предвыборную агитацию. Требования статьи 11 закона «О телевидении и радио» последовательно не осуществлялись, некоторые СМИ высказывали неполные и односторонние мнения, допускали нарушения этических и юридических норм (решение КС РА от 7 июля 2003 года). Равные возможности кандидатов обусловлены формированием мнения избирателей, и предполагают нейтралитет государственных органов в избирательном процессе, в особенности на стадии пропаганды. Предвыборная кампания должна быть справедливой и принцип честности не должен интерпретироваться таким образом, чтобы это могло помешать или как-то ограничить реализацию свободы слова и получение информации.

### 3. Рекомендации

1. Для того, чтобы весь избирательный процесс соответствовал демократическим стандартам, необходимо осуществить целый ряд изменений в рамках комплексного подхода, так как выборы касаются глобальных вопросов общества, и здесь не может быть второстепенных деталей или подробностей. Любое на первый взгляд незначительное обстоятельство может привести к последствиям, которые могут серьезно отразиться на результатах выборов, и в целом могут быть опасны для процесса демократизации. По нашему мнению, фактор времени здесь играет большую роль. Изменения нельзя осуществить в последний момент перед выборами, а необходимо осуществлять свое-времененно, последовательно и по возможности в сжатые сроки, так как, например, за законодательными изменениями должна последовать серия подзаконных актов, а это, в свою очередь, требует времени. Кроме этого, необходимо, чтобы все субъекты, участвующие в выборах (их число очень велико), имели время, чтобы ознакомиться с этими изменениями и соответственно организовать свою работу. Необходимо отметить также, что изменения до общенациональных выборов можно апробировать на частичных выборах и выборах в органы местного самоуправления.

2. Для организации нормальных выборов необходимо, чтобы все политические силы, представленные в парламенте, могли бы на основе общих подходов проявлять политическую волю в выработке единых подходов. Без таких подходов вряд ли возможно найти действенные решения за короткий срок. Парламентское большинство должно предпринимать действия по решению данной проблемы.

3. Усовершенствование Избирательного законодательства является основной частью изменений, которые, естественно, включают решение двух проблем: усовершенствование ряда законов (в первую очередь, Избирательного кодекса Армении), а также улучшение процедур, регулируемых этими законами (подзаконные акты, организационные вопросы и т.д.):

а) Ясно, что избирательный кодекс Армении является основой всего избирательного процесса, следовательно, парламент Армении должен быстро взяться за усовершенствование этого кодекса. По нашему мнению, изменения в законе должны быть направлены на уточнение

понятий (результаты выборов, результаты голосования и др.), конкретизацию функций избирательных субъектов (доверенные лица, избирательные комиссии, наблюдатели и др.), на конкретизацию функций, на устранение противоречий, и вообще на обеспечение прозрачности всех избирательных процедур. Необходимо найти решения на основе анализа и изучения предложений и замечаний к кодексу. Предложения, замечания и недостатки отмечены в прессе, в отчетах международных и местных наблюдателей и общественных организаций. Огромное количество замечаний зарегистрировано в решениях Конституционного суда Армении, в которых выражены правовые позиции суда относительно общих проблем (всего процесса, статуса избирательных субъектов, правовой ответственности и др.), так и частного характера (отдельные процессы, защита избирательных бюллетеней, работа избирательной комиссии и др.). Кстати, мы хотели бы напомнить, что в правовом государстве правовая позиция Конституционного суда обязательна для исполнения.

б) Очень большую роль в избирательном процессе играет целый ряд законов, которые регулируют правовые отношения в нескольких областях. Среди них – законы о радио и телевидении, о средствах массовой информации, о политических партиях, об административных нарушениях и другие. Во время выборов обнаружилась несовместимость законов о правовых нормах и гражданской службе с избирательным кодексом. Вкратце, после реформы Избирательного кодекса необходимо, чтобы все законы, касающиеся Избирательного кодекса, были пересмотрены для обеспечения целостной системы, свободной от внутренних противоречий.

в) Ясно, что для обеспечения нормального протекания избирательного процесса огромное значение имеют подзаконные акты, которые не должны создавать противоречия, и благодаря своим четким определениям должны обеспечить целостность избирательного законодательства.

4. Нормальный процесс выборов во многом обусловлен также деятельностью исполнительной власти. В решениях Конституционного суда Армении от 28 июня 1999 года отмечается, что правительство Армении допустило упущения в организации и проведении выборов по части действий исполнительной власти и осуществления требований Избирательного кодекса. Согласно статье 1 Избирательного кодекса, государство несет ответственность за подготовку, организацию и проведение, а также обеспечение законности выборов. Избирательный кодекс Армении предполагает непосредственное участие исполнительной власти в организации и проведении выборов. В частности, правительство Армении должным образом не контролировало подготовку списков избирателей. Обращая внимание на процесс проведения предыдущих выборов и, в частности, на массовые жалобы относительно списков избирателей, несложно утверждать, что решение Конституционного суда сохраняет актуальность и на сегодняшний день.

Кроме этого, у исполнительной власти много задач по организации работы правоохранительных органов. Здесь вопрос не только в формальном установлении порядка, что, конечно же, необходимо, но и в осуществлении тех действий, которые связаны с избирательным процессом, например, доступ посторонних в офисы избирательных комиссий, адекватная реакция на правонарушения, обеспечение сохранности избирательных документов и другие функции. Исполнительная власть ответственна за нормальное функционирование полиции, органов национальной безопасности и прокуратуры, за предупреждение правонарушений, а в случае правонарушений - за безотлагательные меры.

5. В процессе выборов отсутствует контроль, иногда создается впечатление, будто каждый делает, что хочет, вплоть до незаконных действий, причем безнаказанно. До тех пор, пока все нарушения не будут сопровождаться привлечением к ответственности, их число будет только расти. Здесь важную роль должны играть законодательная, исполнительная и судебная власть. Это не вызывает сомнений. Удивление вызывает то, что большое количество правонарушений не было выявлено и зарегистрировано в соответствующем порядке. Как власти, так и оппозиция должны высказать свое отношение к этой проблеме, иначе будет бессмысленно говорить о справедливых и демократических выборах.

6. Согласно Избирательному кодексу, для организации выборов создается система избирательных комиссий. Во главе системы стоит Центральная избирательная комиссия. Известно, что порядок формирования комиссий вызывает дискуссии и различные толкования. По мнению оппонентов, порядок формирования комиссий (6 членов от властей плюс 3 от оппозиционных



партий) выгоден только кандидатам от правящей партии, которые безнаказанно совершают нарушения. Здесь уместно упомянуть порядок формирования избирательных комиссий в Грузии, предложенный, как известно, иностранной организацией, которая, в свою очередь, отдает предпочтение оппозиционным партиям. Тем не менее, грузинские события показали, что этот порядок тоже не помог проведению справедливых и демократических выборов. Опыт других государств показывает, что нет общепринятого порядка формирования избирательных комиссий. Каждая страна применяет подходы, основанные на ее опыте и традициях. Как правило, в демократических странах предпочтение отдается государственным органам, которые образуются согласно определенным нормам. Это, по нашему мнению, правильно, и предпочтение должно отдаваться этому принципу. И вот почему.

Согласно Избирательному кодексу Армении, Центральная избирательная комиссия (здесь и далее речь пойдет о Центральной избирательной комиссии, так как другие комиссии формируются по тому же принципу) является главным государственным органом (почему ЦИК является государственным органом, Кодекс не указывает, видимо, по умолчанию), который организует выборы и контролирует законность выборов (статья 41). С другой стороны, избирательные комиссии при осуществлении своих полномочий независимы от государственных и местных органов самоуправления (статья 32). Однако, Центральная избирательная комиссия, будучи независимым государственным органом, формируется в основном по желанию партий, и они не несут никакой ответственности за плохую работу своих представителей. В то же время, нет никакого специального требования к профессиональной подготовке членов комиссии (в данном случае, к знанию избирательного законодательства). Очевидно, что невозможно формировать независимый орган законодательным путем, так как члены комиссии, будучи представителями политических сил, изначально руководствуются не правовыми, а политическими мотивами. Последнее подтверждается всем ходом выборов и в частности тем, что более 70 членов участковых избирательных комиссий организовано бойкотировали избирательный процесс в третьем избирательном округе. Более того, насколько нам известно, они не были привлечены к ответственности ни партиями, ни властями. Дело в том, что комиссии должны действительно быть государственными органами, состоящими из государственных служащих, которые будут отвечать определенным требованиям. К тому же, с учетом того факта, что работа большинства членов комиссии временная, можно привлечь государственных служащих, имеющих опыт работы, из других областей. Что касается участия партий непосредственно в работе комиссий, то нам кажется, что можно привлечь их представителей к работе комиссий с определенным статусом (например, в качестве проверяющих).

Для решения данной проблемы большое значение имеет справедливая деятельность судебной власти. Конечно, хорошо известно, что судебная власть может осуществлять свою основную миссию правосудия, если будет обеспечена независимость судов. По общему мнению, судебная система коррумпирована, поэтому она не в состоянии действительно бороться с нарушениями избирательного процесса. Независимость судебной системы является свидетельством демократичности, однако этот вопрос не входит в тему данного обсуждения. Просто мы хотели бы отметить, что невозможно осуществлять справедливые выборы без нормальной работы этого звена. Решение проблемы независимости судебной системы не терпит отлагательства, и во многих отношениях она может быть решена в рамках нынешних законодательных возможностей, без принятия конституционных поправок, на которые может уйти много времени.

7. Для действительного улучшения работы избирательных комиссий необходимо уделить серьезное внимание специализированной подготовке членов избирательных комиссий. Порядок формирования комиссий, в особенности смена членов избирательных комиссий накануне выборов и вообще временное присутствие большинства членов, приводят к тому, что их подготовка оставляет желать лучшего. Об этом свидетельствуют ошибки, исправления и помарки в избирательных протоколах и других документах, и они носят массовый характер. То же касается документов доверенных лиц. Все это говорит о том, что необходимо коренным образом улучшить методы обучения. Необходимо отметить также, что в подготовке нуждается большое количество людей, так как тысячи людей вовлечены в работу комиссий, между тем в подготовке доверенных лиц должны быть заинтересованы, в первую очередь, сами кандидаты.

8. Отрицательное влияние на нормальную организацию работы избирательных комиссий имеет фактор времени, так как продолжительность работы избирательных комиссий в день выборов по

закону равна 30 часам, без перерывов и отдыха. Другими словами, оправдание неорганизованной работы заранее заложено в основу работы комиссий (усталость, недостаток сна, которые объективно могут привести к невнимательности и ошибкам). Ясно, что работа в таком режиме не может быть безошибочной. Во избежание такого режима, можно воспользоваться примером Германии, где за организацию голосования отвечает одна комиссия, а за подсчет голосов – другая.

9. Существенное значение для избирательного процесса имеют уровень технического оснащения избирательных комиссий и своевременное получение информации. Насколько нам известно, состояние участковых избирательных комиссий было особенно плачевным, а в некоторых случаях они даже не имели телефонной связи. Избирательный кодекс устанавливает, что комиссии должны предоставлять соответствующим субъектам копии документов, пересылать информацию в вышестоящие органы и т.д. Иными словами, необходимо, чтобы комиссии были оснащены соответствующими техническими средствами для осуществления тех функций, которые предусмотрены законом. Кроме этого, по нашему мнению, большое значение имеет создание информационного центра, куда безотлагательно поступит необходимая информация. В этом случае существенно то, что результаты подсчета голосов из участковых избирательных комиссий должны в первую очередь предоставляться в центр, а затем только в вышестоящую комиссию. Это поможет местным избирательным комиссиям нести ответственность за информацию, и в то же время каждый гражданин и каждое заинтересованное лицо, партия, НПО будут в состоянии следить за выборами, и окончательное подведение итогов будет прозрачным и подконтрольным.

В представленных заключениях и предложениях мы попытались обратить внимание на существенные вопросы избирательного процесса, но этого, конечно же, недостаточно. Есть множество больших и малых проблем, которые должны быть уточнены и исправлены, например, финансовые, соотношение между централизацией и децентрализацией выборов, проблемы учета избирательных бюллетеней, их сохранности и т.д. Мы вовсе не претендуем на то, что наши предложения исчерпывающие. Наша задача – лишь сделать их предметом обсуждения.



ОЦЕНКА  
ВЫБОРОВ  
на Южном Кавказе  
(2003-04)

Грузия



## **Дискуссионная статья 1**

**Анализ парламентских и президентских выборов в Грузии:  
ноябрь 2003 г. - март 2004 г.**

*Давид Усупашвили*

*Советник по вопросам права и политики отделения организации IRIS в Грузии, осуществляющего проект организации USAID по верховенству закона. В 1992 г. окончил юридический факультет Тбилисского государственного университета, в 1999 г. получил в Университете Дьюк степень магистра в области политики международного развития. В 2003 г. его кандидатура предлагалась на должность председателя ЦИК Грузии.*

*Май 2004 г.*

## РЕЗЮМЕ

В период, анализируемый в настоящем исследовании, Грузия пережила наиболее важные политические события со времен обретения ею независимости. Революция роз 23 ноября 2003 года привела к падению слабого и коррумпированного режима президента Шеварднадзе и привела к власти молодых и энергичных политических лидеров, пользующихся огромной общественной поддержкой. Революция роз была прямым следствием парламентских выборов 2 ноября 2003 года и непосредственной предпосылкой президентских выборов 4 января 2004 г. и парламентских выборов 28 марта 2004 года. Поэтому настоящее исследование не может обойти вниманием некоторые вопросы, которые иначе не вошли бы в него.

В статье в хронологическом порядке рассматриваются основные этапы выборов. Статья состоит из девяти глав, посвященных следующим вопросам: (1) правовое поле выборов и вклад различных сторон в его развитие; (2) система проведения выборов и управления ими; (3) процесс регистрации избирателей и связанный с ним крупный скандал; (4) процесс формирования оппозиционной и проправительственной коалиций, их взаимодействие; (5) стратегия власти и оппозиции на выборах; (6) результаты выборов и их политические последствия; (7) роль гражданского общества и СМИ в избирательном процессе; (8) роль международного сообщества в избирательном процессе; (9) некоторые уроки, вынесенные из этого длительного процесса, и возможные рекомендации на будущее. Поскольку все три рассматриваемых здесь выборных периода фактически являются составляющими одной долгой политической кампании, все темы обсуждаются в общей связи, и устанавливаются важные взаимосвязи между выборами.

Заданный объем статьи не позволил включить в нее все интересные аспекты этого необычно долгого и сложного политического процесса в Грузии, который заслуживает более глубокого анализа. Подобный анализ мог бы оказаться полезным для лучшего понимания анатомии посткоммунистического общества и перспектив справедливых и демократических выборов в этом обществе, а также воздействия либерально-демократических идей, которые могут распространяться в нем ограниченном количеством агентов гражданского общества.

## 1. Разработка избирательного законодательства

### 1.1. Предыстория вопроса

С 1990 года в Грузии поправки в избирательное законодательство вносились чаще, чем в любое другое. Хотя избирательная система и основополагающие принципы свободных, справедливых и прозрачных выборов были сформулированы в Конституции Грузии 1995 года и всегда закреплялись законами, почти каждый раз перед выборами (с 1990 года было проведено в общей сложности 12 парламентских, президентских и местных выборов) парламент принимал новые законы или вносил существенные поправки в старые. Подобная нестабильность избирательного законодательства вызвала ряд проблем. Например, такие важные вопросы, как структура избирательной администрации, решались в последнюю минуту посредством сговора между несколькими основными политическими силами в наиболее благоприятном для них виде; чтобы не допустить к выборам нежелательных политических соперников, в последний момент перед выборами вдруг изменялись требования к кандидатам; никогда не хватало времени, чтобы обучить работников избирательной администрации применять измененное законодательство, и т.д.

До 2001 года существовали особые законы о парламентских, президентских и местных выборах. Эти законы были в значительной степени взаимосвязаны, так как все типы выборов проводились одной и той же системой избирательных комиссий. В то же время, эти законы были не всегда последовательны и создавали множество лазеек для предвзятого их толкования избирательной администрацией, правительством и судами.

### 1.2. Избирательный кодекс 2001 года

Парламентские выборы 1999 года и президентские выборы 2000 года были отмечены ростом числа фальсификаций, и в большинстве случаев система избирательной администрации оказалась не в состоянии ни предотвратить, ни исправить нарушения, допущенные различными участниками выборов. Критика международных и местных наблюдателей и общественный нигилизм по

отношению к выборам достигли критической точки, что вынудило парламент реформировать избирательное законодательство. В результате в 2001 году был принят единый Избирательный кодекс, охватывающий все типы выборов, за исключением парламентских выборов в Абхазии и Южной Осетии. Кодекс подробно регулировал наиболее ответственные этапы выборов, такие, как регистрация партий и кандидатов, финансирование предвыборной кампании партий и кандидатов, процедуры голосования, система мониторинга выборов, правила рассмотрения жалоб в суде и т. д. Однако, из-за отсутствия консенсуса между политическими партиями, многие другие важные вопросы остались неразрешенными, в частности, процедура формирования избирательной администрации и система регистрации избирателей.

### **1.3. Поправки к Избирательному кодексу, принятые «в последний момент» летом 2003 г.**

#### *1.3.1. Президентская комиссия по подготовке парламентских выборов 2003 г.*

Еще в конце 2002 года местные и международные организации начали активно готовить проекты поправок к Избирательному кодексу для парламентских выборов в ноябре 2003 года. К этому времени международные организации оказывали на президента Шеварднадзе колоссальное давление, требуя провести в стране справедливые и демократичные выборы и делая это главным условием получения всех видов помощи из-за рубежа. В феврале 2003 года президент издал специальный указ о мерах по подготовке к выборам в ноябре 2003 года, предусматривавший также и разработку поправок к Избирательному кодексу. Для решения этих многочисленных задач президент сформировал специальную комиссию. Однако эта комиссия, которая изначально претендовала на то, что она будет представительным органом, вбирающим в себя политическую оппозицию и НПО, вскоре превратилась в орган сторонников президента. К концу февраля 2003 года представители НПО и политической оппозиции заявили, что они не видят никакого позитивного эффекта от своего участия в данном процессе, поскольку представители правительства не желают рассматривать инициативы и доводы оппозиции, и потому выходят из комиссии. Впоследствии президентская комиссия фактически превратилась в организационную единицу президентского блока, хотя ее руководство продолжало выступать перед общественностью и международным сообществом от имени непартийного правительственного органа, занятого общими вопросами организации выборов.

#### *1.3.2. Межфракционная парламентская группа*

Как только парламент возобновил заседания в феврале 2003 г., дебаты по избирательному законодательству и администрации выборов переместились в межфракционную парламентскую комиссию, сформированную из представителей всех парламентских фракций. Межфракционная группа заседала почти ежедневно, и рассмотрела множество проектов поправок и даже новых редакций Кодекса, подготовленных различными фракциями. Несколько международных организаций подключили к этому процессу иностранных экспертов по избирательному праву, а также мобилизовали местных юристов.

После нескольких безуспешных попыток придти к компромиссному варианту поправок, парламентская комиссия решила придти к согласию хотя бы по ряду важных моментов, которые обеспечили бы прозрачность и справедливость выборного процесса, оставив на время вопрос состава Центральной избирательной комиссии. По этой причине в середине апреля представители всех парламентских фракций собрались на заседание, организованное Национальным демократическим институтом (NDI) и Международным фондом избирательных систем (IFES). После долгих дебатов участники согласились на объединение двух редакций закона о выборах, одна из которых была составлена проправительственными, а другая – оппозиционными фракциями, и на рассмотрение «Рекомендаций НПО» по повышению прозрачности выборов.

Поскольку правительство и оппозиция пришли к некоему соглашению, было решено отказаться от формата межфракционной комиссии, слишком громоздкой для плодотворного постатейного рассмотрения законопроекта. Было решено создать группу меньших размеров под председательством спикера парламента.

С этого дня спикер парламента стал самым активным участником составления проекта поправок. Однако к концу июня процесс вновь зашел в тупик, выход из которого был найден лишь

после личного вмешательства бывшего государственного секретаря США Джеймса Бейкера (см. ниже). Консенсус, достигнутый с помощью «формулы Бейкера», привел к принятию поправок в августе 2003 года. Эти поправки действительно способствовали повышению прозрачности выборного процесса и установили более эффективные правовые гарантии справедливости, но из-за маневров, к которым в последний момент прибегла президентская коалиция, в поправках не были предусмотрены меры по уменьшению влияния правительства на избирательную администрацию.

### *1.3.3. Правовые механизмы, доступные правительству и оппозиции перед выборами*

Наконец, процесс подготовки надлежащей правовой базы для парламентских выборов 2 ноября 2003 года увенчался ощутимыми позитивными результатами для оппозиции и гражданского общества. А именно: появились эффективные правовые механизмы, позволяющие достичь высокой степени справедливости выборов (полный доступ к информации, параллельный подсчет голосов, гарантии наблюдателям, гарантии освещения СМИ, подсчет голосов на выходе, доступ в суд, председатель ЦИК, несущий моральную ответственность перед международными организациями и т. д.). Однако также было очевидно, что эти достижения могут быть легко перевешены безответственным правительством, которое сохранило полный контроль над избирательной администрацией, обеспечив сторонникам президентского блока достаточное для принятия решений большинство голосов в ЦИК (две трети).

## **2. Проведение выборов**

### **2.1. Состав Центральной избирательной комиссии**

#### *2.1.1. Предыстория вопроса*

Система проведения выборов в Грузии начала складываться во время многопартийных выборов в октябре 1990 года. К этому времени правящая коммунистическая партия очень ослабла и вынужденно согласилась с моделью, предложенной новоиспеченными оппозиционными партиями. Согласно этой модели, от правительства назначались по 3 члена ЦИК и комиссий низового уровня, а каждая партия имела право назначить по одному члену в каждую комиссию. Эта модель претерпела несколько изменений в течение последующего десятилетия, но основной принцип остался неизменным – проведение выборов не является уделом исключительно государственного аппарата, а входит в обязанности представителей политических партий, участвующих в выборах. Однако после начала 1990-х гг. правящим политическим группировкам всегда удавалось модифицировать эту систему так, чтобы обеспечить себе большинство при принятии решений в комиссиях всех уровней. В то же время, избирательные комиссии превратились в арену закулисных сделок между политическими группами.

До выборов 1999 года была предпринята попытка сделать избирательные комиссии менее партийными и более профессиональными, хотя некоторые представители партий тоже были в них задействованы. Впрочем, на деле это выразилось в еще большем преобладании сторонников правящей партии, в то время как члены комиссий по-прежнему защищали интересы своих партий, причем еще более неприкрытым образом. Правящие группировки успешно манипулировали своим большинством. Прежде всего, они обеспечивали себе победу на выборах, а затем – скромный успех наиболее лояльным и наименее опасным оппозиционным группам.

#### *2.1.2. Неудачная попытка деполитизации избирательных комиссий*

К 2001 году, когда составлялся проект нового Избирательного кодекса, оппозиционные партии, набравшие богатого опыта поражений на несправедливых выборах, потребовали значительных изменений в процедуре формирования избирательных комиссий. Однако их требования и на этот раз остались бы неудовлетворенными, если бы в грузинской политике не возникла новая тенденция: правящая партия (Союз граждан Грузии под руководством Шеварднадзе) уже испытывала серьезные внутренние разногласия, и группа так называемых «реформаторов» под руководством Саакашвили и Жвания начала задумываться о своем политическом будущем без Шеварднадзе. Они лучше, чем кто-либо, знали, какими преимуществами пользуется правящая партия на выборах при тогдашней процедуре формирования избирательных комиссий.

Однако политические партии не смогли договориться о том, как уравновесить свои интересы в случае формирования избирательных комиссий по принципу партийного представительства, а оппозиция не соглашалась на модель, в которой в комиссии входят государственные чиновники. В почти тупиковой ситуации, вызванной недоверием политических партий друг к другу и к государственному аппарату, неправительственные организации (НПО) сыграли роль спасательного круга. Избирательный кодекс 2001 года предлагал радикально новый принцип – исключительное право на выдвижение 15 кандидатов в члены ЦИК предоставлялось отобранным по определенным критериям НПО, специализирующимся на мониторинге выборов, правах человека и поддержке демократии, а парламенту предстояло выбрать 7 членов ЦИК из этих кандидатов большинством голосов в две трети. Однако многие политические группы скептически отнеслись к этому принципу и выразили подозрение, что НПО будут отдавать предпочтение определенным политическим группам. В конце концов, модель с НПО, предложенная в проекте Избирательного кодекса, так и не была принята, и местные выборы 2002 года провели прежние комиссии, сохранные кодексом вплоть до создания новых.

### *2.1.3. Тупиковая ситуация с консенсусом между политическими партиями*

Вскоре после местных выборов 2002 года парламент в первом чтении принял поправку к Избирательному кодексу, которая означала возврат к системе партийного представительства в чистом виде. Все партии, получившие более 4% голосов на предыдущих парламентских выборах и местных выборах, получали право выдвигать своих представителей в избирательные комиссии. Однако этот проект так и не был одобрен, и Грузия подошла к предвыборному периоду парламентских выборов 2003 года с прежними комиссиями и десятком различных теоретических моделей, предложенных и проталкиваемых разными партиями.

Принцип формирования избирательных комиссий стал одной из основных проблем, обсуждавшихся оппозицией и обновленным Союзом граждан Грузии Эдуарда Шеварднадзе весной 2003 года. В июне 2003 года из состава ЦИК вышли представители всех оппозиционных партий, кроме Партии возрождения. Некоторые политически нейтральные члены комиссии, включая ее председателя, тоже ушли в отставку. Закон запрещал назначение новых членов комиссии, поскольку старый состав ЦИК должен был оставаться в силе вплоть до введения новой процедуры формирования ЦИК. Это означало, что организацией парламентских выборов в ноябре должны будут заниматься оставшиеся прошеварднадзевские члены комиссии. 30 июня президент Шеварднадзе заявил, что, на его взгляд, не случится ничего ужасного, если партии не достигнут соглашения по новому составу ЦИК, и выборы будут проведены прежней ЦИК. В тот же день группа из 14 послов зарубежных стран встретилась с лидерами парламентских фракций и выразила свою озабоченность затягиванием процесса формирования ЦИК.

### *2.1.4. «Формула Бейкера»*

Последней попыткой международного сообщества урегулировать создавшееся положение стал состоявшийся в начале июля 2003 года визит бывшего государственного секретаря США Дж. Бейкера в Грузию с целью подчеркнуть приверженность США справедливым выборам и выразить готовность помочь правительству Грузии и различным оппозиционным группам прийти к соглашению по ряду вопросов, касающихся выборов. Среди основных договоренностей, достигнутых правительством и оппозицией при посредничестве Бейкера, стали договоренности о принципах формирования ЦИК. Согласно «формуле Бейкера», ЦИК должна была состоять из 15 членов. Кандидатуру председателя ЦИК должна была выдвинуть ОБСЕ, а назначить – президент. Президент должен был назначить 5 членов ЦИК. Остальные 9 мест должны были разделить между собой оппозиционные партии, которые: (а) преодолели четырехпроцентный барьер на предыдущих парламентских выборах, или (б) преодолели четырехпроцентный барьер на выборах городского совета Тбилиси и получили более 100 мандатов по всей стране на местных выборах 2002 года, а также партия так называемых звядистов – сторонников бывшего президента Звиада Гамсахурдиа.

23 июля, после нескольких дней напряженных дискуссий вокруг «формулы Бейкера», парламент одобрил этот принцип назначения членов ЦИК в первом слушании 125 голосами «за». Часть пропрезидентских фракций проголосовала за это решение, а другая часть пропрезидентских фракций и две оппозиционные фракции – «Возрождение» Аслана Абашидзе и лояльный президенту блок «Промышленность спасет Грузию» – против.



### *2.1.5. Исправленная «формула Бейкера»*

Оппозиция праздновала победу, но недолго. Когда парламент собрался для второго голосования по проекту, проправительственные фракции, вместе с «Возрождением» и блоком «Промышленность спасет Грузию», предложили альтернативный вариант состава ЦИК (в собственном толковании «формулы Бейкера»), которая обеспечивала им всем большинство в две трети в ЦИК. Оппозиция обвинила правительство в провале первоначальной «формулы Бейкера» с помощью некоторых оппозиционных фракций и обратилась к международному сообществу. Действительно, были призывы послов и встречи с президентом, но он заявил, что парламент – независимая ветвь власти, и он не может вмешиваться в его работу.

В результате пропрезидентские фракции при поддержке «Возрождения» и «промышленников» провалили «формулу Бейкера» при втором голосовании и в середине августа приняли новые поправки к Избирательному кодексу. Согласно этим поправкам, соотношение между представителями правительства и оппозиции в ЦИК на первый взгляд оставалось тем же, что и в предложении Дж. Бейкера, но разительно отличалось по сути. Партии «Возрождение» и «Промышленность спасет Грузию», формально являвшиеся оппозиционными, но печально известные своим свойством в последний момент заключать сделки с правительством, получили в ЦИК 5 мест. Эти пять членов плюс пять членов, назначенных президентом, составили большинство в две трети голосов, которое обеспечивало полный контроль президентского блока над процессом управления выборами.

### *2.1.6. Выбор председателя ЦИК*

В борьбе за пост председателя ЦИК оппозиция тоже потерпела поражение. После нескольких недель консультаций с политическими партиями, правительством и НПО миссия ОБСЕ выдвинула 3 кандидатуры на этот пост (Хамаладзе, Усупашвили, Девдариани). 1 сентября 2003 года президент назначил на этот пост Нану Девдариани, которая была наименее приемлемой кандидатурой для оппозиции из-за ее членства в Социалистической партии, вошедшей в пропрезидентскую коалицию за несколько месяцев до этого.

Модель формирования ЦИК осталась без изменений и после ноябрьской Революции роз. В начале декабря 2003 года временно исполняющая обязанности президента Нино Бурджанадзе назначила новых членов ЦИК на место пятерых, назначенных в августе президентом Шеварднадзе и ушедших в отставку по «дружескому» совету нового руководства. Был смещен также и председатель ЦИК. Тот же процесс происходил и в комиссиях низового уровня. ЦИК под председательством г-на Чиаберашвили организовал президентские выборы в январе 2004 года и парламентские выборы 28 марта 2004 года.

До парламентских выборов президент М. Саакашвили отклонил требование оппозиции изменить модель формирования ЦИК и предложил оппозиции выдвинуть двух кандидатов, которых он бы назначил в ЦИК в числе пяти назначенцев президента. Как и ожидалось, оппозиционные партии не смогли достичь соглашения по этим кандидатурам, и эти два места достались новой правящей коалиции. Председатель ЦИК г-н Чиаберашвили ушел в отставку со своего поста на следующий день (19 апреля 2004 г.) после опубликования ЦИК окончательного протокола парламентских выборов 28 марта 2004 года. В тот же день президент М. Саакашвили назначил его на пост мэра города Тбилиси.

## **2.2. Центральная избирательная комиссия в действии**

В результате описанных выше долгих и болезненных процессов, все три рассмотренных цикла выборов (2 ноября 2003 г., 4 января 2004 г., 28 марта 2004 г.) были проведены ЦИК, в которой большинство принадлежало правящим политическим силам. Правда, распоряжались они своими полномочиями по-разному.

### *2.2.1. Старая ЦИК (до сентября 2003 г.)*

ЦИК, организовавшая сомнительные парламентские выборы 1999 года, президентские выборы 2000 года и местные выборы 2002 года, после этого длительного процесса заслужила славу учреждения, не пользующегося доверием ни местного, ни международного сообщества. ЦИК обвиняли (в некоторых случаях незаслуженно) во всех фальсификациях и манипуляциях, имевших

место во время выборов. Так, правительство Грузии, оппозиционные партии и международное сообщество начали подготовку к парламентским выборам 2003 года, будучи уверены, что старая ЦИК будет заменена. Даже высокопоставленные должностные лица в правительстве, уже не говоря о лидерах оппозиции, открыто подчеркивали необходимость судебного преследования уголовных преступников, окопавшихся в ЦИК.

Одной такой обстановки вокруг ЦИК должно было быть достаточно, чтобы заключить, что ЦИК не способна справляться со сложными задачами подготовки очень важного политического события в современной истории Грузии – парламентских выборов 2003 года. Однако переговоры между политическими силами о новой ЦИК завершились только в сентябре 2003 года – за два месяца до выборов 2 ноября. И старая ЦИК проявила себя из рук вон плохо, особенно после отставки ее председателя и членов комиссии от оппозиции (в мае 2003 года).

Самый наглядный пример политической предвзятости ЦИК, отсутствия профессионализма и незаконного управления выборами – это осуществление проекта компьютеризации списков избирателей, который рассматривается ниже в разделе 3. Другой пример – постановление ЦИК «Об участии государственных и частных СМИ в процессе выборов и правила их использования» от 25 августа 2003 года. Это постановление ограничивало свободу слова, гарантированную Конституцией Грузии, права избирателей на получение точной и достаточной информации, права СМИ на передачу информации без ограничений, и право соперничающих сторон на выборах выражать свои мысли во время кампании. Представители СМИ и НПО потребовали экземпляр этого постановления, но им было сказано, что документ проходит окончательную редакцию и будет опубликован в «Официальном вестнике». После бурных протестов, днем 27 августа ЦИК обнародовала окончательный текст постановления. В заключительной его статье говорилось, что постановление может быть обжаловано в окружном суде в течение трех календарных дней, то есть до 6 часов вечера 28 августа. Но 28 августа был выходной день, и суды были закрыты.

Очевидно, ЦИК решила сделать так, чтобы СМИ и НПО просто не успели обратиться в суд. Однако Ассоциация молодых юристов Грузии все же нашла способ обжалования: она отправила свою жалобу в суд по почте, которая была единственным государственным учреждением, работавшим в выходные дни, и выиграла дело. В любом случае это постановление было явной демонстрацией приоритетов старой ЦИК.

### *2.2.2. Новая ЦИК (1 сентября – 30 ноября 2003 г.)*

Новая ЦИК приступила к работе 7 сентября 2003 года в условиях острого дефицита времени. Оставалось всего 8 недель до выборов. Председатель ЦИК имел мало влияния на принимаемые решения, так как после модификации «формулы Бейкера» в августе, проправительственные политические группы (в том числе партия Абашидзе) имели в ЦИК большинство в две трети голосов, не считая председателя. Таким образом, принятие решений ЦИК большинством в две трети, одобренное парламентом в августе с целью защиты законных интересов оппозиции, потеряло смысл. Например, по договоренности между пропрезидентским блоком и партией Абашидзе, в комиссиях низового уровня ЦИК назначила проправительственных председателей и проабашидзевских заместителей.

В такой ситуации все надежды связывались с председателем ЦИК Наной Девдариани, которая, как ожидалось, поднимет свой голос против несправедливых и незаконных решений большинства. В первый месяц пребывания на должности она пользовалась поддержкой НПО и некоторых оппозиционных партий. Она отменила пару несправедливых решений низовых комиссий и пыталась сделать работу избирательных комиссий более прозрачной. Однако она почти растеряла эту поддержку на второй месяц руководства выборами, а после выборов потеряла контроль и над самим процессом. Скандалы по поводу компьютерных списков избирателей вынудили ее заниматься почти исключительно решением этой проблемы, в то время как другие важные вопросы были переданы на усмотрение других, политически более предвзятых членов комиссии. Например, она не смогла адекватно отреагировать на акты насилия, организованные правительствами Шеварднадзе и Абашидзе против оппозиционеров в Болниси и Батуми за несколько дней до выборов. Она издала две противоречащие друг другу инструкции о регистрации избирателей в день выборов, которые привели к дополнительному хаосу во время голосования. ЦИК под ее руководством отменила аккредитацию телеканала «Рустави-2» при ЦИК из-за того, что телевидение выпустило ролик, направленный против членов ЦИК.

Самым важным является то, что председатель ЦИК не смогла отреагировать на жалобы наблюдателей в связи с нарушениями закона, зафиксированными во многих избирательных округах. Было очевидно, что большинство членов ЦИК не станут обращать внимание на эти жалобы, она же имела право обратиться с этими жалобами в суд, но не сделала этого даже в случае самых вопиющих нарушений. Более того, через две недели после выборов ЦИК под руководством председателя приняла постановление о том, что недействительные бюллетени и бюллетени «против всех» не будут учитываться при определении количества участников голосования. Такое изменение правил пост-фактум было чисто политическим ходом, повышающим шансы «Новых правых» (которые сблизилась с правительством после выборов) попасть в парламент. В конце концов, ЦИК и ее председатель дошли до того, что проигнорировали недвусмысленное решение Апелляционного суда о результатах голосования в Болнисском районе.

По причине вышеизложенного и множества других аналогичных фактов, ко времени, когда большинство в ЦИК утвердило окончательные результаты выборов (20 ноября 2003 г.), ЦИК рассматривалась всеми как насквозь политизированное проправительственное учреждение, которое не смогло провести свободные и справедливые парламентские выборы в Грузии.

### *2.2.3. Обновленная ЦИК (после декабря 2003 г.)*

Два цикла выборов (президентские 4 января 2004 г. и парламентские 28 марта), проведенных обновленной в декабре 2003 года ЦИК, можно считать большим прогрессом с точки зрения справедливости и хорошей организации. За предельно короткий срок (за один месяц в случае президентских выборов) ЦИК удалось создать практичную и надежную модель регистрации избирателей, активизировать комиссии низового уровня, обеспечить прозрачность и надлежащий поток информации. Во время президентских выборов ЦИК успешно решала чрезвычайно трудные проблемы организации выборов на территории Абхазии.

С точки зрения организации процесса голосования и точности списков избирателей, ЦИК неплохо поработала и во время парламентских выборов 28 марта. Однако на этот раз ЦИК слишком увязла в политике и приняла несколько политически предвзятых решений. Самым губительным для репутации ЦИК было решение об аннулировании результатов пропорциональных выборов в двух районах Абхазии и назначение новых выборов. (В грузинском парламенте 235 депутатов, из которых 150 избираются по системе пропорционального представительства по общенациональным партийным спискам, а 85 – по одномандатным мажоритарным округам). Для всех было очевидно, что повторное голосование в такой ситуации законом не предусмотрено. Однако ЦИК выполнила политический план руководства страны и приняла незаконное решение о проведении новых выборов 18 апреля 2004 года. Несмотря на фальсификацию результатов выборов на территории Абхазии, документально подтвержденная общественная поддержка местного лидера А. Абашидзе сокращалась от выборов к выборам (от 98% 2 ноября 2003 года до 56% 28 марта 2004 года). Таким образом политическое руководство страны хотело нанести еще одно поражение Абашидзе в тех районах, где его режим фальсифицировал выборы. ЦИК предпочла достижение этой (возможно, политически оправданной) цели соблюдению в данном случае совершенно четких предписаний закона. В конце концов, ЦИК вынуждена была отменить собственное постановление, но не потому, что Ассоциация молодых юристов Грузии обратилась с жалобой в суд (который тоже выполнял политический заказ), а из-за вооруженного сопротивления местных властей в Абхазии, которые не позволили представителям ЦИК войти на территорию автономной республики.

## **3. Регистрация избирателей**

### **3.1. Регистрация избирателей перед парламентскими выборами 2 ноября 2003 года**

Местные и международные наблюдатели неоднократно называли отсутствие надлежащей системы регистрации избирателей как главный источник фальсификаций на нескольких предыдущих выборах. Следовательно, с конца 2002 года внимание всех заинтересованных сторон было сосредоточено на этой проблеме. В период с апреля по октябрь 2003 года была проведена большая работа и, казалось, были созданы все предпосылки для создания обновляемой и прозрачной системы ведения списков избирателей. Однако халатность и преступные действия некоторых государственных чиновников и их политических заказчиков свели работу тысяч людей

и потраченные средства к нулю. В результате, «обновленные» списки избирателей, подготовленные к ноябрьским парламентским выборам, оказались главной причиной аннулирования выборов и революционного подъема в стране. После проверки вывешенных списков избирателей общество в течение нескольких недель до выборов переживало потрясение – почти в каждом городе и селе граждане обнаруживали в этих списках своих умерших родственников, а самих себя не находили.

Новая ЦИК попыталась исправить электронные списки, но после двух драгоценных недель, потраченных на это, пришла к выводу, что это невозможно. Слишком серьезными были проблемы, связанные с необработанными данными и их обработкой, чтобы решить их за несколько дней. Таким образом, выборы 2 ноября были проведены по рукописным спискам избирателей, подготовленным членами комиссии за день до выборов. Эти списки были вывешены на всеобщее обозрение только на утро в день выборов. Таким образом, день выборов превратился в день национального хаоса. Избирателям пришлось часами искать свои фамилии в списках, а многие их так и не нашли. В результате значительное количество избирателей были отстранены от выборов, и данное обстоятельство послужило важнейшим аргументом, позволившим оппозиции вывести граждан на улицы.

### **3.2. Причины, повлекшие за собой неразбериху в списках избирателей**

Стоит подробнее рассмотреть процесс составления списков избирателей к ноябрьским парламентским выборам, так как это лучше всего демонстрирует вредную роль политически предвзятого, недееспособного и коррумпированного правительства в проведении выборов в Грузии, а также показывает, почему грузины не захотели терпеть свое прежнее правительство. Хаос в списках избирателей, опубликованных в начале октября 2003 года, объясняется следующими основными причинами.

- Несоблюдение сроков, установленных для определенных мероприятий в президентских указах № 123 и № 193 от 2003 года и в Межправительственном меморандуме Грузии и США:
- В начале октября списки избирателей были опубликованы без компьютеризации и до завершения проверки и подтверждения собранных данных, что полагалось сделать к 31 августа.
- Проведение границ избирательных округов и участков и проверка названий улиц и адресов были выполнены с отставанием от графика на несколько месяцев.
- Министерство финансов перечислило средства, необходимые для деятельности избирательных комиссий, только в начале сентября.
- Передача данных из МВД в компьютерный центр ЦИК продолжалась до 26 сентября, а согласно плану ЦИК должна была получить проверенные данные к 1 июня.
- Компьютерный центр ЦИК получил помещение и оборудование со значительным опозданием.
- Нескоординированное неэффективное руководство и контроль как извне, так и внутри учреждений и организаций, занимавшихся составлением списков избирателей:
- Помимо вышеназванного Межправительственного меморандума и Приложения к нему, не было составлено ни одного официального документа, определяющего права, обязанности и функции участников процесса.
- До середины августа не был решен вопрос о том, кто и где будет производить окончательную обработку данных.
- Так и не был официально назначен руководитель проекта, как это предусматривалось Меморандумом.
- Стороны, участвующие в проекте, решали ключевые проблемы посредством только устных указаний, а не официальных документов.
- Государственные чиновники, ответственные за исполнение президентского указа, не проводили постоянный мониторинг процесса и не реагировали соответствующим образом на возникающие проблемы.
- Затянувшийся процесс формирования новой ЦИК и поручение составления списков избирателей персоналу старой ЦИК:

- Члены старой ЦИК вынуждены были делать очень ответственную работу на фоне бурных дебатов в политических кругах и СМИ о привлечении их к уголовной ответственности за фальсификацию предыдущих выборов. В такой атмосфере члены и сотрудники ЦИК не были заинтересованы в том, чтобы хорошо работать.
- Новая ЦИК начала функционировать с начала сентября, когда положение со списками избирателей уже было критическим, но все же, если бы новая ЦИК сразу поняла, что творится со списками, множества удалось бы избежать.
- Передача документации по спискам избирателей от старого руководства ЦИК новому велась неорганизованно и с множеством ошибок.
- Выбор непригодной модели для разработки списков избирателей и взваливание всей ответственности на министерство внутренних дел, которое было неподготовлено к выполнению столь несвойственных ему функций.
- Во исполнение президентского указа, первоначальный сбор и систематизация данных об избирателях были поручены МВД. Это решение было принято не только без учета мнения неправительственных организаций и оппозиции, но и вопреки доводам соответствующих представителей МВД.
- Высокопоставленные правительственные чиновники из Государственной канцелярии не учли рекомендации касательно наиболее эффективных способов выполнения этой задачи. В результате во время подготовительного периода (с февраля 2003 года) представители неправительственных организаций и оппозиции прекратили сотрудничество с представителями правительства.
- Предложение о приглашении компетентной иностранной компании, специализирующейся на сборе и обработке данных об избирателях, что помогло бы справиться с непрекращающимся хаосом в переписи населения и межведомственными конфликтами, не было принято во внимание, несмотря на то обстоятельство, что средства из иностранных источников в поддержку этого проекта в наличии имелись.
- Рекомендации касательно внедрения прозрачной и эффективной системы мониторинга и проверки компьютеризованных данных через Интернет тоже были проигнорированы.
- МВД и прочие ведомства не получили соответствующих ассигнований на выполнение этого огромного объема работ.

Проанализировав электронные данные об избирателях на одной из улиц Тбилиси, переданные в ЦИК министерством внутренних дел, легко убедиться, что существовал продуманный механизм фальсификаций, что могло быть делом рук лишь хорошо организованной группы. Анализ данных по другим районам подтверждает этот результат. Например, дом номер 3 по улице Хоштария фигурировал в этих данных дважды. В первом случае название улицы и номер дома были записаны в разных клетках, и указанные там избиратели действительно проживали по этому адресу. Однако во втором случае название улицы и номер дома были записаны в одной и той же клетке, и ни один из жителей, указанных там, никогда не проживал в этом доме (тот же сценарий повторялся с другими домами на улице Хоштария). Реальные и сфальсифицированные данные отличались не только способом записи адреса, но тем, что дата рождения всех вымышленных избирателей была 1 января, а годы рождения были различными.

Очевидно, в системе фальсификации были предусмотрены некие специальные условные знаки («пароли»), так, чтобы чиновники в разных ведомствах могли отличить настоящих избирателей от вымышленных при закрытии списка избирателей. Скорее всего, эта система не была изобретена для данных выборов, а использовалась и ранее. Коррупцированные члены комиссий ставили свои подписи напротив фамилий вымышленных избирателей (не опасаясь, что они придут и станут жаловаться) и бросали в урну соответствующее количество нужным образом заполненных бюллетеней. Однако на этот раз система не сработала как раньше. «Сырье» для фальсификации, переданное в ЦИК из МВД, было «высококачественное», но что-то сорвалось, и вся система была разоблачена. Имеются и другие любопытные факты, свидетельствующие о системе фальсификаций.

- Высокие чины МВД хранили у себя в архивах более точные рукописные данные об избирателях Тбилиси (более четверти всего количества) до середины октября, хотя им было известно, что ЦИК завершает составление списков избирателей на основе неверных электронных данных, переданных ранее.
- Высокие чины МВД заявляли, что у них нет оригиналов и копий электронных данных, ранее переданных ЦИК, и поэтому они не могут передать их Антикоррупционному совету по его требованию. Два дня спустя они «обнаружили» эти материалы в своем ведомстве и передали Антикоррупционному совету, но только лишь после вмешательства президента.
- Бывший председатель старой ЦИК почти полтора месяца (с 3 июля по 15 августа) не передавал данных об избирателях Тбилиси в вычислительный центр ЦИК, руководимый IFES. В то же время ему было известно, что электронные данные менее надежны, чем рукописные, хранящиеся в МВД. Однако запрос о передаче рукописных данных так и не был сделан.
- Одной из причин разногласий между старой ЦИК и вычислительным центром IFES был вопрос о том, кто должен делать окончательную обработку списков (разбивку по округам и подготовку публикации). Необходимо подчеркнуть, что именно на этом этапе фальсификации можно было внести в списки и тщательно «упаковать» – чтобы и цель была достигнута, и нарушения не слишком бросались в глаза.

Очевидно, что хаос в списках избирателей перед ноябрьскими парламентскими выборами был вызван непрофессионализмом и плохим управлением, а также преступными действиями. Не исключено также, что во время составления списков избирателей различные политические партии (в том числе и оппозиционные) независимо друг от друга пытались фальсифицировать списки в собственных интересах. Возможно, такое на удивление огромное количество неточностей было вызвано столкновением разных механизмов фальсификации, которые не позволили ни одной из партий достичь своей цели.

### **3.3. Регистрация избирателей после Революции роз**

После Революции роз перед обновленной ЦИК встала важная задача исправления списков избирателей. После оценки ситуации ЦИК пришла к выводу, что к предстоящим президентским и парламентским выборам всю работу, которую должны были выполнить и не выполнили в февралеп-октябре 2003 года, закончить невозможно. Поэтому ЦИК решила составить самые надежные, но все же временные списки (без полной автоматизации), применяя сочетание различных методов. ЦИК сосредоточила свои усилия на том, чтобы избежать ситуации, когда сознательный гражданин приходит на выборы и не находит своей фамилии в списках. С этой целью была объявлена общенациональная кампания саморегистрации граждан. Избиратель мог прийти на избирательный участок и получить удостоверение избирателя. Поскольку Революция роз уже мобилизовала граждан, система себя оправдала, и к парламентским выборам 28 марта зарегистрировались более 1,2 миллиона граждан. Разумеется, такая система имела и серьезные недостатки. Например, вплоть до окончания голосования невозможно было объявить общее количество избирателей ни в одном из округов. Эти недостатки хоть и создали проблемы, но гораздо меньшие, чем на ноябрьских парламентских выборах.

## **4. Взаимоотношения между политическими партиями и формирование коалиции**

### **4.1. Политическая обстановка после местных выборов 2002 года**

Политическое сообщество страны начало готовиться к парламентским выборам 2 ноября 2003 года на фоне результатов июньских местных выборов 2003 года. Последние ознаменовались сокрушительным поражением пропрезидентского СГГ (в столице он получил менее 3%) и беспорной победой оппозиционных партий, отколовшихся от президента перед выборами («Саакашвили – Национальное движение», «Новые правые» Гамкредидзе и «Объединенные демократы» Жвания). Два других традиционно сильных участника выборов испытали серьезные затруднения. Партия А. Абашидзе «Возрождение» за пределами Аджарии показала крайне низкие результаты, а лейбористы Нателашвили потеряли значительную часть своих избирателей, которые

перешли главным образом к Саакашвили. Динамика политического процесса подсказывала, что в случае справедливых и демократичных парламентских выборов у пропрезидентских политических сил не будет шансов состязаться с объединенной оппозицией. (Партия «Возрождение» А. Абашидзе здесь не рассматривается как оппозиционная. Хотя формально она была в оппозиции, большинство наблюдателей считали, что она в последний момент заключит сделку с Шеварднадзе и потому не может считаться надежным партнером. Последующие события полностью подтвердили эти опасения. Вместе с тем, в глазах гражданского общества Грузии и прозападных политических деятелей А. Абашидзе и его «Возрождение» представляли собой продолжение режима Шеварднадзе и, следовательно, всякое сотрудничество с ними представлялось неприемлемым).

Таким образом, главной интригой парламентских выборов 2 ноября 2003 года стала способность президента Шеварднадзе вновь склотить сильную политическую коалицию, и способность демократической оппозиции сформировать объединенный политический фронт против коалиции президента.

#### **4.2. Попытки создания оппозиционной коалиции к ноябрьским выборам 2003 года**

Хотя «Новые правые» первыми порвали с президентом Шеварднадзе в 2001 году, а у лейбористов были многообещающие результаты на трех предыдущих выборах, к концу 2002 - началу 2003 года националисты под началом Саакашвили (коалиция Национального движения, Республиканской партии и Консервативной партии) быстро заслужили репутацию самой радикальной и сильной антишеварднадзевской группировки. «Объединенные демократы» Зураба Жвания порвали с Шеварднадзе всего за несколько недель до июньских местных выборов 2002 года и пользовались наименьшей популярностью среди оппозиции (не в последнюю очередь благодаря очень низкой популярности их лидера).

Международные и местные наблюдатели, а также гражданское общество рассматривали возможность формирования обширной оппозиционной коалиции на основе этих четырех групп (лейбористов, «Новых правых», Национального движения и Объединенных демократов). Первыми, кто вышли из этого процесса, были лейбористы, избравшие предвыборную стратегию борьбы «со всеми, кто за Шеварднадзе в настоящий момент или в прошлом». Это обстоятельство не вызвало озабоченности у местного гражданского общества, поскольку лейбористы пропагандировали крайне левую, почти социалистическую идеологию советского толка.

Много было затрачено усилий на объединение трех оставшихся групп. Например, Национальный демократический институт (США) организовал постоянный еженедельный форум для лидеров этих партий (в нем принимали участие также и «традиционалисты»). Активисты местного гражданского общества приветствовали демонстрацию 3 июня 2003 года, во время которой все три лидера стояли вместе и обещали защищать взаимные интересы оппозиции. Ключевые международные организации постоянно упоминали имена этих трех лидеров вместе (что раздражало самого популярного из них – Саакашвили).

Однако к концу июня «Новые правые» объявили о своем решении идти на выборы в одиночку. Они опасались «гроссмейстера закулисных политических сделок» Зураба Жвания и чувствовали себя неуютно рядом с Саакашвили, который занимал все более радикальную позицию против Шеварднадзе и, очевидно, готовился к будущей президентской кампании. Они считали, что финансовые ресурсы их сторонников («Альянса за новую Грузию») и опыт, накопленный в ходе последних местных выборов (они были третьими в Тбилиси и первыми по стране по количеству полученных мест), позволят им пройти в парламент самостоятельно и создать коалицию в парламенте в зависимости от результатов выборов.

К августу 2003 года попытки создания коалиции хотя бы из двух групп тоже провалились. К этому времени «Объединенные демократы» Зураба Жвания создали коалицию со спикером парламента Нино Бурджанадзе, личная популярность которой быстро росла. Этот ход был важен для Жвании, личная популярность которого оставалась низкой. В то же время, коалиция Саакашвили успешно вела свою кампанию в регионах и приобретала все больше и больше сторонников. Остальные лидеры «националистов» требовали от Саакашвили не вступать в коалицию с Зурабом Жвания и таким образом сохранить имидж «совершенно чистой политической

группы». (Жванию обвиняли во множестве грязных политических сделок, в том числе фальсификации большинства предыдущих выборов). Другой причиной, почему «националисты» не хотели вступать в коалицию с Зурабом Жвания, было их твердая уверенность в большом успехе. Они не хотели делиться успехом с командой Жвания, которая была слабее, но требовала равного представительства в партийном списке.

Наконец, все популярные оппозиционные лидеры и партии пошли на выборы в одиночку. В последний момент было заключено несколько союзов («традиционалисты» присоединились к блоку «Бурджанадзе – Демократы», либералы присоединились к «Новым правым» и т. д.), но это не повлияло на изначальный победный потенциал доминирующих партий.

Попытка создания большой коалиции демократической оппозиции на выборах 2 ноября 2003 года провалилась в основном по следующим причинам:

- Молодым и честолюбивым лидерам оппозиционных партий (Саакашвили, Жвания, Гамкрелидзе и Бурджанадзе) не хватило опыта и желания приходить к политическому консенсусу.
- Все они вышли из Союза граждан Грузии, который имел давнюю традицию внутривнутрипартийных интриг и взаимного недоверия между лидерами.
- По меньшей мере три лидера оппозиции вынашивали планы выдвижения своих кандидатур на президентских выборах 2005 года и уже рассматривали друг друга как конкурентов, а не партнеров.
- Президент Шеварднадзе вел ловкую игру с лидерами оппозиции, и ни один из них не терял надежды заручиться в какой-то момент поддержкой президента, который скоро разочаруется в своей новой команде.

Достижению соглашения мешали политические препятствия, например, между «Новыми правыми», которые пытались занять правое крыло политического спектра, делая упор на права собственности, свободный рынок и предпринимательство, и «националистами», которые стремились заручиться народной поддержкой, выступая за конфискацию у олигархов незаконно нажитой собственности и раздачу ее бедным.

### **4.3. Формирование политической коалиции вокруг президента Шеварднадзе**

На местных выборах в июне 2002 года президент Шеварднадзе и его партия (Союз граждан Грузии) в общенациональном масштабе получили менее 7% поддержки. Поэтому многие наблюдатели сделали вывод, что Шеварднадзе реалистично оценит свой политический потенциал и не станет создавать новую президентскую коалицию на парламентских выборах 2003 года. Вместо этого он гарантирует свободные и справедливые парламентские выборы в 2003 году, по результатам которых определятся кандидаты на президентских выборах 2005 года.

Однако Шеварднадзе решил не сдаваться и приступил к сколачиванию новой проправительственной коалиции на развалинах СГГ. К концу 2002 года председателем СГГ стал государственный министр Автандил Джорбенадзе. Он попытался реорганизовать партию путем введения в ее руководящий состав представителей молодого поколения. Однако он так и не получил от президента обещанного карт-бланша и не смог ограничить влияние некоторых одиозных лидеров СГГ, в том числе губернатора провинции Квемо-Картли Левана Мамаладзе. Президент и его союзники поняли, что в одиночку дискредитированный СГГ не сможет рассчитывать на победу на выборах и начали создавать пропрезидентскую коалицию.

Первым, кто примкнул к коалиции, был Вахтанг Рчеулишвили с его Социалистической партией. Социалисты давно пользовались репутацией перебежчиков из одного политического лагеря в другой. Они были с Шеварднадзе в начале 1990-х годов. Затем они перешли в коалицию Абашидзе, подвергая президента резкой критике и призывая к пророссийской внешней политике. К 2003 году, когда президенту нужно заполнить пробелы в руководстве партии, образовавшийся с уходом команды Жвания и Саакашвили, Рчеулишвили быстро вступил в СГГ, рассчитывая на сопредседательство в президентской коалиции, что обещало его партии по меньшей мере половину мест в партийном списке. Его надежды так и не оправдались, и в конце концов он получил менее 10% «проходных» мест в партийном списке.



Второй политической группировкой, присоединившейся к президентской коалиции, была Национальная демократическая партия (НДП) под началом Ирины Саришвили-Чантурия. Некогда сильная и популярная, НДП, провалившаяся на парламентских выборах 1999 года, собиралась заключить оппозиционный политический союз с «Объединенными демократами» Жвания в конце 2002 года, но неожиданно поменяла политическую направленность и очутилась в лагере Шеварднадзе. Лидер НДП Ирина Саришвили-Чантурия стала официальным представителем президентской коалиции и «прославилась» своими политическими предсказаниями и скандальными заявлениями, направленными на дискредитацию лидеров оппозиции. Она также рассчитывала на гораздо большее политическое влияние в коалиции, чем получила (ее партии досталось менее 8% «проходных» мест в партийном списке).

Было еще несколько мелких политических групп и одиозных лидеров, которые присоединились к президентской коалиции к концу августа 2003 года. Среди них – начальник государственной железнодорожной компании и директор национального шоссефонда, оба личные друзья Шеварднадзе, постоянно обвиняемые СМИ и НПО в крупномасштабной коррупции. Президентская коалиция нуждалась в этих и подобных состоятельных фигурах для финансирования своей предвыборной кампании. В самом конце создания коалиции к ней присоединились христианские демократы под началом бывшего государственного министра Важи Лордкипанидзе. Он, как более или менее незапятнанный политический деятель, возглавлял партийный список.

Ходило много слухов о возможном союзе между «Возрождением» и СГГ. Например, лидер социалистов Рчеулишвили открыто заявлял, что его главная цель – создание коалиции между Шеварднадзе и Абашидзе, а затем – совместными усилиями – победа над альянсом Жвания-Саакашвили. Хотя такая коалиция так и не оформилась, она хорошо сработала как перед выборами (когда они заключили между собой сделки в избирательных комиссиях), так и после (когда «Возрождение» перебросило людей из Батуми в Тбилиси для защиты президента Шеварднадзе от демонстраций под предводительством Саакашвили).

Процесс создания президентской коалиции сопровождался постоянной напряженностью в самом СГГ. Например, произошла серьезная конфронтация между государственным министром Жорбенадзе и мэром Тбилиси Вано Зоделава, который обладал административными ресурсами для контроля над избирателями в столице, а также между Жорбенадзе и губернатором провинции Квемо-Картли Мамаладзе. Последний контролировал более 200.000 голосов азербайджанского населения и требовал по меньшей мере одну треть партийного списка для своих людей. Президент Шеварднадзе не вмешивался в борьбу лидеров СГГ с членами коалиции, и, в соответствии со своей хорошо известной стратегией, позволял им ослаблять друг друга. Как и ожидалось, под конец президент взял руководство составлением партийного списка на себя и обеспечил представительство самых верных ему людей в списке. В этот момент разочарованным лидерам коалиции ничего другого не оставалось, кроме как согласиться на то, что предлагал президент.

Последняя – и единственная за всю его политическую карьеру неудачная – политическая коалиция президента Шеварднадзе отличалась следующими особенностями:

- Единственным, что сплачивало президентскую коалицию, был сам президент. В какой-то степени так было и на предыдущих выборах 1999 года, но на этот раз имелась четкая новая мотивация – лидеры его коалиции объединились вокруг уходящего со сцены Хозяина в надежде заполучить львиную долю его политического наследства к моменту выборов 2005 года.
- Президент Шеварднадзе испытывал такое давление со стороны оппозиции, что принимал в свою коалицию почти всех, кто к нему приходил. В результате в глазах большинства населения страны и международного сообщества его коалиция в целом выглядела ужасающе.
- У лидеров коалиции не было ни единой общей идеи, принципа или политической позиции. Таким образом, всем стало очевидно, что в случае победы этого блока страна ни к чему не придет, и тупиковая ситуация сохранится.
- Лидеры коалиции постоянно сражались между собой за влияние и места в парламенте, что снижало эффективность их кампании. В результате, единственная надежда на успех связывалась с фальсификацией выборов – с давлением администрации на избирателей (особенно в азербайджанонаселенных районах) и фальсификацией результатов в избирательных комиссиях.

- У президентской коалиции не хватало опыта проведения выборов и развитой инфраструктуры, которая досталась прежним лидерам СГГ (в основном, командам Жвания и Саакашвили).

#### **4.4. Формирование коалиции для парламентских выборов 28 марта**

Хотя технически выборы 28 марта были продолжением парламентских выборов 2 ноября 2003 года, к этому времени политический расклад в стране в корне изменился, причем зачастую с точностью до наоборот. Большая часть бывшей оппозиции (объединенные блоки Саакашвили и Жвания-Бурджанадзе) к этому времени уже была у власти, контролируя не только исполнительную власть, но и старый парламент. Более мелкие партии бывшей оппозиции («Новые правые»), которые поддерживали нейтралитет по время Революции роз, остались в умеренной оппозиции к новому политическому руководству, а прочие (лейбористы, традиционалисты и «Возрождение») вступили в резкую оппозицию к новому правительству. Из бывшей политической коалиции (и СГГ) вышли несколько слабых и деморализованных групп и лидеров (социалисты с новым руководством, несколько групп из бывшего СГГ и НДП) и стали бороться исключительно за политическое выживание.

Была попытка создать новую объединенную оппозицию новому президенту, состоящую из «Новых правых», промышленников, лейбористов, традиционалистов, НДП и социалистов разного толка, но она провалилась из-за нехватки времени, огромных разногласий между этими группами и усилий нового политического руководства, направленных на то, чтобы развалить эту коалицию. В конце концов, коалицию сумели образовать только НДП и традиционалисты, а затем «Новые правые» объединились с промышленниками.

Состав новой правительственной коалиции был предопределен результатами Революции роз 23 ноября 2003 года. В те дни три лидера (Саакашвили, Бурджанадзе и Жвания) связали свои политические судьбы настолько прочно, что сразу же после революции были вынуждены заявить о полном политическом союзе соответствующих групп. Хотя по техническим причинам и из-за внутренних трений они не сформировали единой политической партии перед выборами, но они сделали все шаги в этом направлении, в том числе, представление партийного списка от имени партии «Национальное движение – Саакашвили», а не от имени коалиции.

Это решение поставило в затруднительное положение бывших членов коалиции Саакашвили – республиканцев и консерваторов. Они не хотели самоликвидироваться и сливаться с партией Саакашвили-Жвания-Бурджанадзе, но в то же время не хотели идти на выборы в одиночку, что означало бы оказаться в оппозиции президенту Саакашвили. В конце концов, эти две партии не пошли на выборы, и некоторые их представители в индивидуальном порядке были включены в партийный список Саакашвили.

На этих выборах появилась новая интересная сила. Константин Гамсахурдиа, старший сын бывшего президента Звиада Гамсахурдиа (1990-1992), прибыл в Грузию после 12 лет изгнания в Европе и создал новую политическую партию. Он отказался вступать в существующие партии в надежде на поддержку бывших сторонников его отца, которые подвергались репрессиям при Шеварднадзе.

Процесс создания коалиции на парламентских выборах 28 марта 2004 года был отмечен следующими факторами:

- Революция роз и бесспорная победа Саакашвили на президентских выборах 4 января 2004 года предопределили исход выборов 28 марта – новая правительственная коалиция пользовалась безраздельной народной поддержкой.
- Большинство политических групп, оставшихся по разным причинам за рамками правительственной коалиции, столкнулось с серьезным препятствием в виде семипроцентного барьера, с одной стороны, и не имело достаточно времени для объединения своих ресурсов, с другой.
- То обстоятельство, что новое руководство теряло почти единодушную народную поддержку (в январе Саакашвили получил 96%), привело их противников (лейбористов, например) к выводу, что они и в одиночку получают более 7%, и они отказались вступать в коалицию.

## 5. Стратегия проведения предвыборных кампании и результаты выборов

### 5.1. Выборы 2 ноября 2003 года

Президентская коалиция, лишенная популярных фигур и страдавшая от плохого руководства, провела очень скромную предвыборную кампанию. Прежде всего, она попыталась мобилизовать наличные административные ресурсы путем проведения постоянных заседаний центральных и региональных должностных лиц. Им давались конкретные указания о том, как мобилизовать население в поддержку президентской коалиции и против оппозиции. Губернаторы различных провинций соревновались друг с другом, объявляя самый высокий процент голосов, который они обеспечили для президентского блока.

Второй важной предвыборной стратегией президентской коалиции была интенсивная пропаганда, дискредитирующая оппозицию. Их официальный представитель выступала каждую неделю на пресс-конференции с новыми «доказательствами» плана оппозиции, задуманного и профинансированного «враждебными иностранными силами». Иногда она называла российскую разведку, Демократическую партию США, которые проводили всемирную кампанию против Дж. Буша. Движение гражданского сопротивления «Кмара» стало излюбленной мишенью сторонников правительства. За две недели до выборов спикера парламента Н. Бурджанадзе тоже обвинили в постоянных контактах с российской разведкой, и министерство национальной безопасности начало расследование по этому делу.

**Таблица 1. Результаты парламентских выборов в ноябре 2003 г.**

	<i>Официальные результаты*</i>	<i>Данные опросов избирателей</i>	<i>Данные ППГ</i>
Президентская коалиция	21.32%	14.2%	18.92%
«Возрождение»	18.84%	7.3%	8.13%
«Саакашвили – Национальное движение»	18.08%	20.7%	26.26%
Лейбористы	12.4%	14.1%	17.36%
«Бурджанадзе – Демократы»	8.8%	8.1%	10.15%
«Новые правые»	7.3%	6.0%	7.99%

\* Результаты, объявленные ЦИК 20 ноября 2003 г.

ППГ – параллельный подсчет голосов, проводившийся организацией «Справедливые выборы» (ISFED).

«Национальное движение – Саакашвили» под лозунгом «Грузия без Шеварднадзе» было наиболее активной силой во время предвыборной кампании. Они организовали сотни встреч с населением всех регионов Грузии. Они даже охватили Аджарию и Квемо-Картли, находившихся под исключительным контролем Абашидзе и Шеварднадзе соответственно, и где ни одной другой политической силе не было позволено проводить кампанию. В обоих случаях активисты Национального движения были жестоко избиты полицией, силами безопасности и местными властями. Другое направление кампании Национального движения состояло в возбуждении судебных дел о невыплаченных пенсиях. Вопреки сильному политическому нажиму правительства на суды, Национальное движение выиграло несколько дел по пенсиям и завоевало сердца беднейших слоев населения. Их телереклама была основана на этих конкретных действиях (выигранные в суде дела и избивание полицией), а также на реформах, проведенных городским советом Тбилиси под руководством Саакашвили.

«Новые правые» в основном полагались на телерекламу, разработанную после консультаций с американским специалистом и транслируемую, начиная с июля – за четыре месяца до выборов. Блок «Бурджанадзе – Демократы» тоже провел интенсивную кампанию с помощью кадров и предвыборных технологий, доставшихся им после разрыва с СГГ. Больше всего они полагались на то, что популярность спикера парламента Бурджанадзе компенсирует личную непопулярность Жвания.

Кампания лейбористов столкнулась с затруднениями, потому что Национальное движение вторглось на их территорию и занялось проблемами бедных, нападая на президента Шеварднадзе резче, чем это обычно делали лейбористы. «Возрождение», как обычно, было уверено, что никто не посягнет на его «вотчину» – Аджарию, – и, соответственно, что ему гарантировано по меньшей мере 12% голосов. Однако оно решило бороться с Национальным движением, которое начало свою кампанию в Аджарии и в Тбилиси. Эта кампания была агрессивной и направленной на дискредитацию остальной оппозиции. Активисты «Кмара» постоянно сталкивались с «Возрождением» в Тбилиси и других местах. Было очевидно, что неформальная коалиция между силами Абашидзе и Шеварднадзе работала не только в избирательных комиссиях.

Ниже приводятся результаты взаимодействия стратегий главных действующих лиц на выборах 2 ноября 2003 года.

- Результаты выборов показали, что стратегия Национального движения была наиболее успешной. Им удалось создать имидж самой радикальной, честной и смелой оппозиции, направленной против Шеварднадзе и непосредственно связанной с широкими слоями общества.
- Президентская коалиция выжала максимум из административного ресурса, но этого оказалось недостаточно для победы на выборах, и они прибегли к фальсификации результатов.
- «Новые правые» затратили большие финансовые средства, но не смогли установить прямого контакта с населением. Прослойка собственников, на которую они ориентировались, оказалась слишком тонкой и поделенной между несколькими партиями.
- Блок «Бурджанадзе – Демократы» не смог преобразовать высокий личный рейтинг Бурджанадзе в высокий рейтинг партии из-за непопулярности Жвания и его команды.
- Лейбористы показали относительно неплохой результат, но потеряли многих избирателей, которые перешли к Национальному движению.
- Партия «Возрождение», проигравшая везде, кроме Аджарии, решила идти ва-банк, чтобы победить в избирательной гонке и прибегла к беспрецедентным фальсификациям на территории Аджарии.

## **5.2. Президентские выборы 4 января 2004 года**

В свете Революции роз 23 ноября 2003 года внеочередные президентские выборы, назначенные на 4 января 2004 года, оказались своего рода формальностью. Смысл их был не в том, чтобы определить будущего президента – всем и так было очевидно, что им станет самый популярный политик Саакашвили. Выборы были важны для того, чтобы доказать, что новое политическое руководство установило полный контроль над всей страной и способно проводить выборы. Явка избирателей тоже была бы показателем того, насколько население одобряет революцию.

Хотя у и.о. президента Н. Бурджанадзе и были президентские амбиции, она сознавала, что на этот раз не сможет состязаться с Саакашвили. Помимо этого, ее участие в президентских выборах неизбежно привело бы к расколу нового политического руководства, что было бы крайне нежелательно для всех. Другой традиционный кандидат в президенты, Абашидзе, понимал, что за пределами Аджарии у него нет абсолютно никаких шансов. Кроме того, принять участие в выборах означало бы признать результаты Революции роз, чего он делать не желал. Таким образом, Саакашвили оказался не только сильнейшим, но и единственным реальным кандидатом в президенты.

В результате на этих выборах не было почти никакого соперничества. Главное внимание местных и международных наблюдателей было уделено составлению списков избирателей и переговорам с Абашидзе о проведении выборов на территории Аджарии. Наконец, все административные вопросы были успешно решены, и Саакашвили победил, набрав 96% голосов.

## **5.3. Парламентские выборы 28 марта 2004 года**

24 ноября 2003 года Верховный суд Грузии рассмотрел жалобу ISFED и аннулировал результаты пропорциональных выборов 2 ноября 2003 года. Новое политическое руководство, вопреки резкой критике неправительственных организаций, решило не оспаривать результаты мажоритарных выборов, потому что большинство парламентариев, избранных по мажоритарным округам, заяви-

ло о полной лояльности по отношению к новому правительству и обещало оказать поддержку во время предстоящих президентских выборов. После консультаций с политическими партиями, которые требовали, чтобы им было дано больше времени для подготовки к выборам, и.о. президента Бурджанадзе назначила выборы по спискам пропорционального представительства на 28 марта 2004 года.

Новое политическое руководство не согласилось с рекомендациями международных организаций (ОБСЕ и СЕ), некоторых НПО и оппозиционных партий, и не стало рассматривать вопрос снижения порога прохождения в парламент с 7% до 4%. Это обстоятельство в сочетании с большой популярностью президента Саакашвили и значительной раздробленностью оппозиции свидетельствовало о том, что только президентская коалиция способна преодолеть этот барьер, что было равносильно получению всех 150 пропорциональных мест в парламенте.

Избирательная кампания на этот раз прошла гораздо спокойнее, чем пять месяцев назад. В целом все партии имели равные возможности проводить кампании, но политические дебаты были мирными. Главной причиной этого было отсутствие популярных тем, на которых бы могла сыграть оппозиция. Для большинства оппозиционных лидеров кампания против партии Саакашвили означала бы кампанию против Революции роз, что было крайне непопулярно. Было также очевидно, что большинство партий потратили свои финансовые средства на выборах 2 ноября и не располагали достаточными ресурсами для полномасштабной кампании.

Ко дню выборов 28 марта новое правительство успело совершить столько ошибок, что сильная и объединенная оппозиция могла бы рассчитывать на успех, но за один и тот же электорат стали бороться по меньшей мере 4 оппозиционные группы, что в конечном счете привело к тому, что они разделили более 20% голосов, но только одна группа смогла преодолеть семипроцентный барьер. После нескольких раундов переговоров и противодействия центральному правительству А. Абашидзе допустил проведение относительно свободных выборов в Аджарии, что привело к общенациональному поражению его партии «Возрождение».

**Таблица 2. Результаты парламентских выборов в марте 2004 г.**

	<i>Официальные результаты *</i>	<i>Данные ППГ</i>
«Национальное движение»	66.24%	67.78%
Альянс «Новых правых» и союза «Промышленность спасет Грузию»	7.96%	7.75%
НДП – «традиционалисты»	2.55%	2.3%
Лейбористы	6.0%	6.1%
«Свобода» (К. Гамсахурдиа)	4.3%	4.7%
«Возрождение»	3.89%	6.6%

ППГ – параллельный подсчет голосов, проводившийся организацией «Справедливые выборы» (ISFED).

## **6. Политический состав нового парламента и ожидаемые результаты**

Мажоритарные выборы 2 ноября 2003 года и пропорциональные выборы 28 марта 2004 года обеспечили надежное конституционное большинство сторонникам президента Саакашвили. Посредством пропорциональных выборов 28 марта 2004 года президентская коалиция получила 135 мест в парламенте из 150. Более 40 депутатов из 75, избранных посредством мажоритарных выборов 2 ноября 2003 года, дожидались их в парламенте с целью формирования надежного конституционного (более двух третей) большинства президентской коалиции. Нино Бурджанадзе стала спикером парламента, а члены президентского большинства возглавили все парламентские комитеты.

Из чисто тактических соображений президентское большинство было разделено на две фракции. Этот ход помешал фракции «Новых правых» (15 пропорциональных депутатов и двое

мажоритарных) создать официальное меньшинство с постом вице-спикера и прочими привилегиями. Четверо мажоритарных депутатов представляют в парламенте Аджарию (еще двое избранных в ноябре были назначены Абашидзе в исполнительные органы Аджарии). Десять депутатов, избранных в 1992 году от Абхазии, и по политическим соображениям участвовавших во всех последующих парламентах (из-за невозможности проведения выборов в Абхазии и желания иметь представителей оттуда), были лишены депутатского статуса. Мажоритарные депутаты, победившие на выборах 2 ноября и пользовавшиеся поддержкой коалиции Шеварднадзе, которые не бросились в объятия нового правительственного большинства (или не были допущены туда), создали отдельную фракцию, которая все равно полностью подконтрольна правительству. До 15 мажоритарных депутатов не входят пока ни в какие фракции. Большинство из них столь одиозны, что никто не хочет видеть их в своих фракциях.

С учетом состава парламента и внутренней динамики парламентского большинства, от парламента можно ожидать следующего:

- У президента будет гарантированное большинство в парламенте по обычным законам (необходима поддержка 78 депутатов), по органическим (конституционным) законам (118 депутатов), по конституционным поправкам (158 депутатов).
- Парламент не может заблокировать какие-либо существенные требования президента из-за конституционной модели взаимоотношений между президентом и парламентом – над последним постоянно висит дамоклов меч роспуска со стороны президента.
- Оппозиция в начале срока парламента очень слаба – около 20 депутатов, из которых 4-5 могут высказывать свои мнения в парламенте.
- Президентское большинство может очень скоро понести небольшие потери. Около 15 республиканцев, консерваторов и руководителей НПО, вероятнее всего, выйдут из большинства и создадут фракцию или мелкие группы. Менее вероятно объединение всех оппозиционных групп в сильную фракцию меньшинства.
- Даже с учетом возможных потерь, скорее всего у президента в этом парламенте всегда будет большинство, достаточное для принятия любых решений, кроме, быть может, поправок к конституции. Команда Нино Бурджанадзе в парламенте (около 20 депутатов) может сформировать независимую фракцию только в самом конце срока парламентских полномочий. К этому времени Бурджанадзе может решить создать свою собственную политическую партию для следующих выборов.

## **7. Роль гражданского общества и СМИ**

### **7.1. Гражданское общество и выборы**

#### *7.1.1. Предыстория вопроса*

Активисты гражданского общества сыграли важную роль на всех этапах рассмотренных выше выборов. Начиная с конца 2002 года самые активные НПО (Институт свободы, Ассоциация молодых юристов Грузии, Кавказский институт мира, демократии и развития, грузинское отделения Фонда «Открытое общество», Ассоциация правового общественного образования, Международное общество за справедливые выборы и демократию (ISFED) и т. д.) интенсивно участвовали в создании необходимых предпосылок для справедливых и свободных парламентских выборов, с одной стороны, и мобилизации демократической оппозиции, с другой.

Вначале ведущие НПО активно участвовали в консультациях с правительством, посвященных разработке эффективной и справедливой модели управления выборами и созданию надежных и точных списков избирателей. Однако к февралю 2003 года НПО пришли к выводу, что правительство мало интересуется (если вообще интересуется) опытом и энтузиазмом гражданского общества в этой сфере.

В результате, НПО направили свои усилия на мобилизацию демократических сил в обществе и разработку эффективных инструментов для мониторинга выборов. Группа лидеров НПО отправилась в поездку в страны Восточной Европы изучать опыт своих коллег. Они также побывали в Вашингтоне и Страсбурге, где встречались с высокопоставленными чинами

правительства США, ЕС и СЕ, и прочих международных организаций. После ознакомительных поездок они разработали стратегию и план действий, включавший несколько компонентов, начиная мобилизацией избирателей и кончая параллельным подсчетом голосов. Эти компоненты были сгруппированы в два основных направления – мобилизацию народа против режима Шеварднадзе и разработку инструментов для эффективного и объективного мониторинга выборов.

### *7.1.2. Сопротивление и «Кмара»*

Среди движений сопротивления самым активным было движение «Кмара». Начиная с марта 2003 года ведущие НПО создали сеть под названием «Кмара» («Довольно!»), в которую вошло несколько сот активистов, в основном студентов. Начиная с апреля 2003 года активисты «Кмара», в основном студенты, начали общенациональную кампанию. Они организовывали демонстрации одновременно в главных городах, и краской писали «Кмара» на офисах наиболее одиозных должностных лиц и государственных учреждениях. Молодой человек с надписью «Кмара» на майке и с флагом стал символом активного гражданина, призывающего правительство к ответу перед народом. Представители президентского блока осуждали эту деятельность и считали ее серьезной угрозой стабильности в стране. Подконтрольная государству пресса тоже резко критиковала это движение. Было несколько случаев избиений и арестов молодых активистов. Лидеры оппозиционных партий, кроме «Возрождения» и лейбористской партии, выразили полную поддержку кампании «Кмара».

В то время как «Кмара» зарекомендовала себя самой радикальной группой сопротивления, остальные активисты гражданского общества (за исключением нескольких НПО, которые критиковали и «Кмара», и политическую оппозицию) выступали по телевидению и в прессе с более научнообразной, но не менее болезненной критикой правительства. К концу избирательной кампании, особенно 2-3 ноября 2003 года, эта группа активистов из НПО включала в свои ряды популярных писателей, поэтов, певцов, актеров, спортсменов, юристов, журналистов, ученых и т. д. Во многих случаях эти активисты гражданского общества оказывали значительный нажим на лидеров политической оппозиции и призывали их к более смелым действиям против режима Шеварднадзе. Они сыграли решающую роль в выходе народа на демонстрации.

### *7.1.3. Мониторинг выборов*

Деятельность НПО на фронте гражданского сопротивления была подкреплена в равной степени мощными усилиями по мониторингу выборов. Несколько НПО под руководством ISFED и Ассоциации молодых юристов Грузии разработали совместный план, включавший подготовку нескольких тысяч наблюдателей и специалистов по параллельному подсчету. Высококвалифицированные специалисты снабжали общественность ежедневными критическими обзорами того, как правительство организует свободные и справедливые выборы. Например, активисты гражданского общества раскрыли крупную фальсификацию, организованную правительственными чиновниками во время регистрации избирателей. Наблюдатели от НПО взяли на себя важную задачу документирования нарушений в день выборов (2 ноября 2004 года) и возбуждения соответствующих разбирательств в суде. Некоторые процессы, выигранные неправительственными организациями в суде, сыграли ключевую роль во время ноябрьских событий. Результаты параллельного подсчета, объявленные ISFED в середине ноября, подтвердили результаты опроса избирателей при выходе из участков, опубликованные 2 ноября и окончательно сформировавшие общественное мнение в пользу оппозиции.

### *7.1.4. Гражданское общество после Революции роз*

После Революции роз интенсивность участия гражданского общества в мероприятиях, связанных с выборами, упала. Однако некоторые НПО продолжали вести тщательный мониторинг как президентских выборов 4 января, так и парламентских выборов 28 марта. Они провели параллельный подсчет, документировали многие нарушения закона и подавали жалобы. Например, после парламентских выборов 28 марта Ассоциация молодых юристов Грузии подала жалобу в суд на политически мотивированное решение ЦИК о назначении повторного голосования в двух округах Аджарии. Это случилось в дни напряженной конфронтации между центральным правительством и авторитарным правителем Аджарии, причем в этом вопросе центральные власти

получили поддержку гражданского общества, в том числе Ассоциации молодых юристов Грузии. Вопреки накаленной политической атмосфере Ассоциация молодых юристов Грузии решила, что протест против незаконных выборов – вопрос профессионализма и нравственности, независимо от краткосрочных политических последствий такого протеста.

Очень интенсивная и успешная вовлеченность гражданского общества в вопросы, связанные с выборами, объясняется рядом причин.

- Грузинское гражданское общество и НПО еще задолго до выборов считались самыми активными и эффективными в регионе. У них хватало честолюбия и ресурсов для того, чтобы сыграть активную роль в решающий для страны момент.
- Существовала давняя традиция сотрудничества между НПО и лидерами демократической оппозиции. Следовательно, координация действий и разделение функций между политическим сообществом и гражданским обществом произошли без лишних затруднений.
- Лидеры гражданского общества имели постоянный доступ к самым популярным телевизионным каналам и к прессе. Даже государственное телевидение до последних дней перед выборами 2 ноября предоставляло эфир лидерам НПО.
- Видные лидеры НПО сумели мобилизовать (и «обучить в ходе совместной работы») уважаемых и известных лиц, не обладавших опытом проведения кампаний и в прошлом предпочитавших держаться подальше от активной политической деятельности.
- Группа наиболее развитых НПО выполнила трудную задачу налаживания тесного сотрудничества не только между собой, но и с новыми активистами и региональными группами. Их совместный профессиональный опыт, обученные кадры и система быстрого реагирования перевесили аналогичные структуры противника (правительства).
- Международное сообщество, особенно правительство США, Институт «Открытое общество» и ОБСЕ, поддерживали местные организации гражданского общества всеми возможными способами: проводили обучение, консультации и обмен опытом, предоставляли финансирование, делали заявления и т. д.

## **7.2. СМИ и выборы**

### *7.2.1. Изначальная расстановка сил*

Хотя пресса была очень разнообразна и весьма активна во всех вопросах, связанных с выборами, главную роль сыграло телевидение, о чем и пойдет речь ниже. К концу 2002 года в Грузии было семь телеканалов, которые транслировали ежедневные новости и оказывали значительное влияние на общественное мнение. Государственный первый канал был рупором правительства, но, благодаря конкуренции частных каналов, первый канал не был полностью закрыт для оппозиции и был терпим к гражданскому обществу и открыт для него. Канал «Аджария» принадлежал Абашидзе – лидеру Аджарии и партии «Возрождение», который лично руководил работой телеканала и заставлял пропагандировать только свою политическую программу. Самый популярный телеканал «Рустави-2» проявлял себя на рынке активнее всех. Ему удалось сохранить имидж независимого телеканала, явно симпатизирующего антишеварднадзевским силам и гражданскому обществу. Новый телеканал «Имеди» принадлежал богатейшему грузинскому бизнесмену Бадри Патаркацишвили, который сколотил свой капитал вместе с Борисом Березовским в России, и по возвращении в Грузию начал создание своей собственной империи СМИ и шоу-бизнеса. Канал «Имеди» сохранял политический нейтралитет, но все ожидали, что он будет поддерживать проправительственные силы. То же мнение сложилось о новом телеканале «Мзе», принадлежавшем олигархам из окружения Шеварднадзе. Владелец канала «Иберия» – бизнесмен с сомнительной репутацией, депутат, тесно связанный с Абашидзе. Девятый канал принадлежал грузинскому миллионеру, проживающему в России, и считалось, что он с большей вероятностью, чем другие каналы, будет сохранять политический нейтралитет.

Таким образом, политическая оппозиция начала предвыборную кампанию в начале 2003 года, имея на своей стороне лишь телеканал «Рустави-2». Девятый канал был нейтральным, три канала – первый, «Аджария» и «Иберия» – были враждебны оппозиции, и два канала – «Имеди» и «Мзе» – ждали удобного момента, чтобы тоже ополчиться на оппозицию.



### *7.2.2. Роль СМИ в парламентских выборах 2 ноября 2003 года*

Все же, несмотря на такую неблагоприятную расстановку сил, оппозиция победила в информационной войне против президентской коалиции, и именно это обеспечило ей успех на ноябрьских выборах и стало основной предпосылкой Революции роз. Следующие факторы способствовали этому:

- Оппозиция применяла более сложные и новаторские методы рекламы через СМИ, чем правительство.
- Самый активный участник выборов среди СМИ – «Рустави-2» – пользовался широкой народной поддержкой в результате нескольких лет открытой и бесстрашной критики режима Шеварднадзе.
- Профессионализм журналистов и сотрудников «Рустави-2» был на несколько голов выше, чем у пропрезидентских каналов, а общественные деятели, привлекаемые «Рустави-2», пользовались большим доверием и влиянием, чем те, кого привлекали конкуренты.
- Во время выборов канал «Рустави-2» постепенно стал наиболее активной ветвью оппозиции, а во время ноябрьских событий этот канал зачастую предопределял самые важные решения политических лидеров.
- Государственный первый канал испытывал значительное давление со стороны гражданского общества и вынужден был, по крайней мере в какой-то степени, играть роль политически нейтрального общественного канала. Благодаря этому антишеварднадзевские политические силы, НПО и независимые эксперты имели все же доступ на этот канал.
- Телеканалы, от которых ожидали, что они будут выступать против оппозиции (и так оно и было), столкнулись с большими трудностями при попытке поддерживать президентский режим, совершавший все больше и больше ошибок; для коммерческих каналов было почти невозможно освещать подобные события, действия и речи.
- Впервые в истории Грузии политические события, связанные с выборами, ежедневно освещали сразу семь телеканалов. Столь интенсивное освещение выборов в конечном счете способствовало мобилизации граждан и сосредоточению их внимания на политических событиях.
- Трансляция результатов опроса проголосовавших по «Рустави-2» сразу же после окончания голосования 2 ноября сыграла огромную роль в мобилизации общества и предотвращении фальсификаций.
- В последние и наиболее решающие ноябрьские дни председатель государственного телевидения ушел в отставку, а все остальные телеканалы перешли на сторону оппозиции, по крайней мере, в какой-то степени.

### *7.3.3. Роль СМИ на президентских и мартовских парламентских выборах*

После падения режима президента Шеварднадзе обстановка в СМИ сразу же изменилась. Только «Аджария» и «Иберия» продолжали открыто критиковать новое руководство. Богатые владельцы «Имеди» и «Мзе» приняли поспешные меры для того, чтобы наладить дружеские отношения с новым правительством, а государственный первый канал продолжал играть свою обычную роль рупора власти, независимо от того, кому она принадлежит. Новое правительство тоже предприняло действенные шаги для обеспечения «надлежащего» функционирования телеканалов. Например, правоохранительные органы провели обыск в помещениях «Иберии», а ее владелец обвинялся в преступлениях в сфере бизнеса. Происходили и вовсе таинственные вещи. Например, «Рустави-2» и «Мзе» одновременно закрыли свои очень популярные ночные шоу в прямом эфире в дни, когда шли горячие и неблагоприятные для правительства общественные дебаты по вопросу предстоящих конституционных поправок. Девятый канал, которому за несколько недель до этого по итогам конкурса были присуждены важные частоты и который собирался расширить вещание, неожиданно объявил о самоликвидации. В результате, роль СМИ во время выборов 4 января и 28 марта можно описать следующим образом.

- СМИ сыграли гораздо меньшую роль на этих выборах, потому что общественное мнение в целом сформировалось до и во время Революции роз, и никто не пытался существенно изменить его.

- Новое политическое руководство дало недвусмысленно понять всем, в том числе владельцам телеканалов, что оно никому не позволит воспользоваться уроками ноябрьских событий и применить против нового правительства те же методы (сильное оппозиционное телевидение), которые были использованы против режима Шеварднадзе.

## **8. Роль представителей международного сообщества**

### **8.1. Предыстория вопроса**

С конца 2002 года было очевидно, что международное сообщество полно решимости сыграть в грузинских выборах беспрецедентную существенную роль. Представители международного сообщества были единодушны в том, что грузинское общество приближается к важной вехе, и что результаты выборов и степень их справедливости предопределят нечто гораздо большее, чем просто правящую партию или коалицию и направленность национальной политики на следующие четыре года. Международные финансовые институты (МВФ, Всемирный банк) недвусмысленно заявили, что может идти и речи о продолжении их программ в Грузии, если не произойдет существенных перемен в политике правительства Грузии во многих областях, в том числе, в борьбе с коррупцией и повышении эффективности государственных учреждений. Подобных перемен не приходилось ожидать без формирования реформаторского правительства, пользующегося народной поддержкой, выраженной путем свободных и справедливых выборов.

### **8.2. Координированные усилия, направленные на проведение свободных и справедливых выборов**

В результате, международные организации (ПРООН, ОБСЕ, ЕС и СЕ), иностранные правительства (США, Германии, Нидерландов) и частные фонды (Институт «Открытое общество») предложили правительству Грузии комплексную помощь в организации парламентских выборов 2 ноября 2003 года. Вопреки частым разочарованиям из-за нежелания правительства принимать обещанные меры (такие, как мобилизация бюджетных ресурсов, принятие поправок к избирательному кодексу и т. д.), международные и иностранные организации продолжали свои усилия, становившиеся все более скоординированными по мере приближения дня выборов. Например, была сформирована группа иностранных послов, объединяющая глав пятнадцати дипломатических миссий в Грузии. Эта группа при поддержке специальной технической группы, состоящей из специалистов по проведению выборов, проводила постоянные встречи с президентом, государственным министром, лидерами политических партий и НПО. С одной стороны, группа способствовала диалогу между местными силами, с другой, использовала коллективное влияние для того, чтобы вопросы свободы и справедливости выборов занимали приоритетное место в повестке дня правительства Грузии.

Активная роль международного сообщества в грузинских выборах стала очевидна также после Революции роз. Например, на финансирование президентских выборов 4 января и парламентских выборов 28 марта доноры собрали несколько миллионов долларов США, покрыв 70% расходов на выборы.

#### *8.2.1. Роль правительства США*

Посольство США в Грузии, Государственный департамент США и USAID вложили большие кадровые и финансовые ресурсы в грузинские выборы в рамках различных проектов. Межправительственный меморандум США и Грузии, о котором говорится выше в разделе 3, вынудил правительство Грузии приступить к подготовке выборов в соответствии с конкретным планом и сроками, хотя этот план и не был полностью выполнен.

Высокопоставленные должностные лица и политики США несколько раз приезжали в Грузию в течение 2003 года и оказали значительное влияние на процесс подготовки выборов. Например, визит бывшего государственного секретаря Джеймса Бейкера в июне 2003 года позволил политическим лидерам Грузии выйти из тупиковой ситуации, сложившейся в вопросе о процедуре формирования избирательных комиссий. Хотя так называемая «формула Бейкера» усилиями проправительственной коалиции претерпела значительные изменения, она все же сыграла важную роль в продвижении процесса вперед.

В какой-то момент оппозиция рассматривала правительство США как единственный эффективный рычаг для воздействия на правительство Грузии, которое чрезмерно покровительствовало президентской коалиции. Например, оппозиция пыталась затянуть заседание парламента, на котором собирались принять измененную версию «формулы Бейкера», до утра 27 июля, чтобы позвонить в Вашингтон и сообщить, что Шеварднадзе нарушил обещание.

После выборов 2 ноября официальные представители США недвусмысленно заявили, что они крайне недовольны таким большим количеством нарушений и фальсификаций, а также нежеланием правительства принимать к рассмотрению правомерные жалобы оппозиции. Посол США в Грузии провел несколько безуспешных раундов переговоров между правительством и оппозицией 2-22 ноября 2003 года. В то же время посол и другие официальные лица из Вашингтона давали понять, что их симпатии на стороне оппозиции. Из-за этих шагов президент Шеварднадзе очень разгневался на своих американских друзей. Например, в самые напряженные дни перед революцией два телефонных разговора с президентом по инициативе Дж. Бейкера были прерваны «по техническим причинам».

### 8.2.2. Роль ОБСЕ

Чтобы заручиться поддержкой политических сил при проведении выборов, миссия ОБСЕ в Грузии согласилась участвовать в таком политически щекотливом вопросе, как выбор председателя ЦИК. В августе 2003 года миссия ОБСЕ и высокопоставленные должностные лица из штаб-квартиры ОБСЕ провели несколько раундов консультаций с политическими лидерами и НПО, собрали более тридцати личных заявок на пост председателя ЦИК и, наконец, предложили президенту Шеварднадзе трех кандидатов. Таким образом, ОБСЕ взяла на себя несвойственную для таких организаций ответственность за процесс выборов в Грузии. ОБСЕ организовала самую масштабную наблюдательскую кампанию на выборах и выступила с критическими заявлениями в адрес избирательной комиссии и правительства.

### 8.2.3. Роль Джорджа Сороса и грузинского отделения фонда «Открытое общество»

Джордж Сорос и его фонд были самыми активными частными действующими лицами на этих выборах. От исхода парламентских выборов 2 ноября 2003 года для Фонда Сороса зависело очень многое: за предыдущие восемь лет фонд потратил большие средства на укрепление демократии и прав человека в Грузии. Было очевидно, что гражданское общество страны готовится к сложной борьбе за либерально-демократические ценности, и Фонд Сороса решил внести свой посильный вклад в эту борьбу. Фонд Сороса не только активизировал свои усилия в сфере мониторинга, мобилизации и просвещения избирателей, но и поддерживал движение против коррумпированного и недейственного правительства.

Последнее обстоятельство вызвало бурную критику со стороны президента и его сторонников. Например, на пресс-конференции 2 июня 2003 года президент сделал резкое заявление в адрес определенных иностранных донорских организаций, которые финансируют антигосударственную деятельность в Грузии. Он сказал, что, как президент, он может закрыть их отделения в Грузии, как это было сделано во многих других странах, например, на Украине и в России. Он не назвал эти организации, но было ясно, что он имел в виду прежде всего Фонд Сороса, который не только поддерживал движение «Кмара», но и присудил особые премии лидерам оппозиции, Саакашвили и Жвания за исключительные достижения в укреплении демократии за год до этого. Директор Фонда Сороса в ответ высказался довольно резко, отметив, что единственными президентами, закрывшими отделения Фонда Сороса в своих странах, были Милошевич и Лукашенко, и что ему не хотелось бы, чтобы имя грузинского президента упоминалось в такой компании.

Другие доноры, международные организации и иностранные правительства сыграли важную роль в грузинских выборах. Совместные усилия международного сообщества характеризуются следующими особенностями и результатами.

- Представители международного сообщества приняли рискованное решение всерьез вмешаться в грузинские выборы, потому что, с одной стороны, они были крайне разочарованы плодами интенсивной помощи, оказываемой Грузии уже многие годы, а с другой, они видели реальную возможность перемен, которые могли бы быть осуществлены сильной политической оппозицией и активным и организованным гражданским обществом.

- В случае грузинских выборов международное сообщество преодолело все обычные затруднения и успешно скоординировало свои усилия. В результате удалось оказать необходимое влияние на ход выборов и наиболее эффективно использовать наличные ресурсы.
- Общая активность международного сообщества и, в большинстве случаев, своевременные и адекватные заявления влиятельных международных организаций и лидеров обеспечили очень важную моральную поддержку местным силам, которые зачастую шли на риск без гарантий внутри страны.
- Некоторые представители международного сообщества (правительство США, Фонд Сороса) пошли на очень большой риск и действовали на грани вмешательства во внутренние дела страны. Хотя этот риск казался допустимым в случае Грузии, в ряде других стран это создало для них серьезные трудности. Например, после Революции роз у Фонда Сороса возникли серьезные проблемы с правительствами Украины и Узбекистана.

## 9. Уроки и рекомендации

Давать рекомендации на будущее на основе двух парламентских и одних президентских выборов, прошедших в Грузии с ноября 2003 по март 2004 года – дело рискованное. Во время выборов на сцену вышла новая «сила» – Революция роз, – в конечном счете преопределившая их результат. Это главное политическое событие повлияло на все, что имело отношение к выборам, начиная с общественной активности и кончая международной поддержкой. Маловероятно, чтобы многие, как позитивные, так и негативные тенденции, рассмотренные в настоящем исследовании, повторились бы в будущем. Тем не менее, есть ряд вопросов, которые необходимо учесть всем, кто заинтересован в том, чтобы свободные и справедливые выборы стали в Грузии общедоступным благом.

### 9.1. Государственное управление

*Коррупция.* В организации выборов в стране так или иначе участвуют почти все государственные учреждения. Когда этими государственными учреждениями управляют коррумпированные должностные лица, становится невозможным как проведение свободных и справедливых выборов, так и адекватное отражение общественного мнения в избранных органах. Государственное управление должно быть очищено от этой болезни посредством всесторонней и долгосрочной программы борьбы с коррупцией.

### 9.2. Управление выборами

*Состав.* Совершенно очевидно, что институт политических назначенцев при управлении выборами не способствует справедливости выборов. Даже после Революции роз, когда новое правительство пыталось делать все от него зависящее, чтобы продемонстрировать всему миру, что оно отличается от прежнего правительства, и хочет начать новую, честную политическую эру в стране, ЦИК, подконтрольная правящим политическим силам, занималась чисто политическими делами и забыла о законе и императивах справедливых выборов, в особенности в случае решения о проведении повторных выборов в двух аджарских округах. С другой стороны, члены комиссий, назначенные оппозиционными партиями, не проголосовали ни за одно из решений ЦИК, каким бы юридически обоснованным и оправданным оно ни было, и это играло на руку правительству. Настоятельно необходимо поручить управление выборами высоко квалифицированным государственным служащим с соответствующими механизмами подотчетности и прозрачности.

*Размеры.* Хотя большие коллегиальные избирательные комиссии обеспечивают более широкое представительство различных заинтересованных лиц, они менее эффективны и медленнее реагируют на динамику предвыборного процесса. Избирательные комиссии должны стать меньше и эффективнее, а большая прозрачность и действенные механизмы обжалования решений должны стать гарантией представительства и участия всех заинтересованных сторон.

*Статус.* Избирательная комиссия должна стать государственной структурой. Ответственность за проведение выборов можно возложить на реформированное министерство внутренних дел. Необходимо осознавать, что выборы – это не просто день голосования или даже предвыборная кампания. Выборы – это непрерывный процесс, для которого нужна постоянная отлаженная административная система, обеспечивающая постоянное обновление списков избирателей, обучение сотрудников, просвещение избирателей, поддержание избирательной инфраструктуры,

финансовый мониторинг политических партий и т. д. Только учреждение, являющееся подразделением государственного аппарата и подлежащее политическому контролю, может успешно справляться с подобными многочисленными и сложными функциями.

### 9.3. Политические партии

*Программы.* Ни единая партия во время рассмотренных здесь выборов не представила по настоящему осмысленную программу с более или менее широким охватом общественных проблем. Победившие на выборах силы преуспели за счет резкой критики недееспособного правительства и общих обещаний справедливости, процветания и счастья. Славные победы такого рода зачастую оканчиваются глубоким общественным разочарованием и нигилизмом. Без четкой программы партии никогда не смогут создать себе надежный электорат, и будут полагаться на протестный электорат, представляющий опасность для демократии. Нужны особые меры для того, чтобы заставить партии выступать с конкретными, ясными и осмысленными программами. Например, нужно разработать специальные стимулы для формирования парламентским меньшинством теневого правительства.

*Внутренняя демократия.* Лидеры почти всех политических партий, участвовавших в выборах, внутри партий вели себя как авторитарные правители. Такие лидеры могут обеспечить успех на выборах, но вряд ли станут демократичными руководителями страны после победы. Необходимы особые инициативы для внедрения высоких стандартов внутрипартийной демократии и подотчетности. Это может быть достигнуто как внесением поправок в закон о политических партиях, так и поддержкой и популяризацией инициатив отдельных партий в этом направлении.

*Финансирование.* Грязные деньги сыграли значительную роль во время рассмотренных здесь выборов. Официальные финансовые отчеты, опубликованные главными политическими партиями, были занижены по меньшей мере в десять раз (эта информация получена из надежных источников в разных партиях). Нужны решительные инициативы для обеспечения прозрачности и законности финансовой отчетности партий. Помимо более эффективных методов мониторинга, можно рассмотреть вариант финансирования выборов из государственного бюджета или особого общественного фонда.

### 9.4. СМИ

*Меньше предвзятости.* Роль СМИ в выборах была хотя и очень важной, но спорной. СМИ переступали границы своей компетенции и превращались в политически ангажированную силу, принимающую участие в выборах. На этот раз СМИ были на стороне прогрессивной политической группы и их влияние на весь процесс, в конечном счете, было позитивным. Однако в отличие от аналогичного пристрастия, испытываемого НПО и гражданским обществом, которое менее опасно в долгосрочной перспективе (гражданское общество – это обширная, открытая и изменяющаяся система, и вообще, народ имеет право избавляться от тирании), такая политизация СМИ вызывает серьезную обеспокоенность. СМИ, и особенно телевидение, контролируются очень ограниченным количеством влиятельных бизнесменов, которые могут перенацелить свое мощное оружие в любом направлении, в зависимости от своих коммерческих и личных интересов. Совершенно необходимо вернуть СМИ к их обычной работе – распространению объективной информации и высококачественного беспристрастного анализа. Этому должно помочь создание сильного общественного телевидения, укрепление профессиональной этики у журналистов и внедрение антимонопольного и налогового законодательства в медийном бизнесе.

### 9.5. Судебная власть

*Независимость.* По результатам прошедших выборов судебная власть оказалась в числе наиболее явно скомпрометировавших себя структур. Действительно, суды были готовы легализовать любые связанные с выборами сугубо политические шаги как старых, так и новых властей, за крайне редкими исключениями. Поскольку так получилось, что победили более прогрессивные политические лидеры, негативное воздействие пристрастных судебных решений несколько уменьшилось. Однако, не случись Революции роз, все могло быть иначе. Единственное действенное средство против этого явления – это реальная, а не декларативная независимость судов и судей, а чтобы искоренить практику самоцензуры среди судей, необходимо повышать их профессиональную квалификацию и уровень жизни.

## **Дискуссионная статья 2**

### **Грузия: путем выборов – к «Революции роз»**

*Ивлиан Хаиндрава*

*Ивлиан Хаиндрава – политический аналитик, директор программы «Южнокавказские исследования» тбилисской неправительственной организации «Центр развития и сотрудничества – Центр плюрализма».*

Июнь 2004 г.

Комментарий к анализу Давида Усупашвили

Данный материал посвящен политическим предпосылкам событий в Грузии, спровоцированных парламентскими выборами 2 ноября 2003 г., а также причинам, обусловившим исход досрочных президентских выборов (4 января 2004 г.) и повторных парламентских выборов (28 марта 2004 г.). Проследивание политических процессов в Грузии через призму выборов представляется оправданным, ибо именно выборы служили индикатором этих процессов, превратившись в конечном итоге в их катализатор.

Несмотря на то что «Революция роз» ноября 2003 года непосредственно не предсказывалась аналитиками, равно как и не планировалась оппозицией, в постсоветской Грузии, безусловно, наличествует внутренняя логика развития процессов; выявление же и анализ причинно-следственных связей важны не только для понимания и оценки нынешнего состояния страны, но и для осмысления сути происходящего (или пока не происходящего) на постсоветском пространстве, в частности – на его европейской части. Придаст ли Грузия новый и мощный импульс реанимации «третьей волны демократизации», станет ли она исключением в «серой зоне», каковую составляет большинство постсоветских стран, увязших в переходном периоде, или же, в конечном счете, эта самая «серая зона» затянет ее обратно – это проблема, представляющая не только академический интерес.

В комплексе с высокопрофессиональным анализом, сфокусированном преимущественно на правовых аспектах выборов и непосредственно связанных с ними процессов в независимой Грузии, данная работа призвана дополнить общую картину и внести свою лепту в достижение указанной выше задачи.

## 1. Предвестники революции

### 1.1. Эдуард Шеварднадзе во главе Грузии

П.1 Ст. 70 Конституции Грузии гласит, что одно и то же лицо может быть избрано президентом страны подряд лишь на два срока. Конституция эта, однако, была принята в августе 1995 года, когда вернувшийся из Москвы в Грузию Эдуард Шеварднадзе уже успел пробыть во главе государства три с лишним года – сначала в качестве председателя Государственного Совета (март – октябрь 1992 г.), затем – в качестве председателя Парламента – главы государства (с октября 1992 г.). Если учесть, что Шеварднадзе также был первым секретарем ЦК Компартии Грузии с 1972 по 1985 г., то получается, что без учета перерыва в семь лет (когда он был министром иностранных дел СССР при Горбачеве, а затем остался не у дел после развала СССР), он правил сначала Грузинской Советской Социалистической Республикой, а затем – независимым грузинским государством более четверти века.

Общеизвестное это обстоятельство приведено здесь лишь для того, чтобы подчеркнуть, что жизнь целого поколения в Грузии прошла как бы под знаком (и под властью) Шеварднадзе. Этап зрелости этого поколения (назовем его поколением родившихся в конце 40-х-50-х годов XX века) пришелся на период президентства Шеварднадзе в независимой Грузии, и чисто в эмоциональном плане не должно быть ничего удивительного в том, что в этом поколении накопилась некая «усталость от Шеварднадзе». Соответственно, нет ничего удивительного, что представители именно этого поколения составили значительную часть протестующих в ноябре 2003 г. И хотя непосредственными активистами Революции роз были молодые люди (для которых Шеварднадзе и вовсе выглядел существом доисторическим), люди зрелого возраста составили ту самую критическую массу, которая предопределила исход событий. Именно поэтому некоторые наблюдатели квалифицируют происшедшее осенью 2003 г. как «революцию зрелых».

Впрочем, вплоть до ноябрьских потрясений в Грузии превалировало ощущение, что Эдуард Шеварднадзе так или иначе «дотянет» свой последний срок до апреля 2005 г. Но поскольку именно избранному в ноябре 2003 г. парламенту предстояло быть переходным от режима Шеварднадзе к постшеварднадзевской эпохе, значение этим выборам придавалось куда большее, нежели в 1995 или 1999 г.г. К тому же ощущение гнетущей беспросветности последних лет порождало потребность, не дожидаясь 2005 года, увидеть перемены и хоть какие-нибудь признаки оздоровления политико-экономической атмосферы в стране. Видимо, грузинское общество за годы новой независимости пресытилось постсоветской полуправдой, полумерами, полушагами в разных направлениях, и подошло к пределу своего терпения. Но ни Шеварднадзе, ни его окружение не уловили настроений, царящих

в обществе. Первый – потому, что уже явно устарел для адекватного восприятия веяний времени. Окружение – потому, что всецело соответствовало вкусам устаревшего Шеварднадзе.

## 1.2. Сигналы бедствия

Политик, потерявший адекватную связь со временем, становится либо опасным, либо беспомощным. Шеварднадзе вместе со своим окружением, в силу указанных выше причин, не смог отреагировать на многочисленные сигналы бедствия, звучавшие в последние годы и однозначно свидетельствовавшие о том, что его корабль идет ко дну. Среди таковых достаточно выделить четыре:

### 1.2.1. Президентские выборы 9 апреля 2000 г.

Этим выборам население Грузии по существу объявило пассивный бойкот, в большинстве своем не придя на участки для голосования и, таким образом, лишило Шеварднадзе не только мандата доверия, но и фактической легитимности.

Для признания президентских выборов состоявшимися по тогдашнему грузинскому законодательству требовалось участие в них 50% + 1 избирателя; по оценкам же беспристрастных наблюдателей в выборах в Грузии 9 апреля 2000 г. участие приняли гораздо меньше избирателей. О процедуре этих выборов говорить просто нет смысла – протоколы, которые составлялись от имени участковых и окружных избирательных комиссий, равно как и итоговый протокол Центральной избирательной комиссии (ЦИК), не имели ничего общего с тем, что происходило в день голосования. Администрации разных уровней устроили самое настоящее «социалистическое соревнование» в том, кто лояльнее к действующему президенту, и чьи показатели окажутся выше.

Здесь уместно упомянуть распространенное мнение о том, что 9 апреля 2000 г. у Грузии якобы просто не было выбора как такового. Среди пяти конкурентов Эдуарда Шеварднадзе на пост президента четверо были заведомо несерьезными, а пятый – бывший первый секретарь ЦК Компартии Грузии Джумбер Патиашвили – сыграл отведенную ему роль «пугала», на фоне которого безальтернативность Шеварднадзе должна была выглядеть особенно убедительно. Характерно, что Аслан Абашидзе, вроде бы игравший в игру Патиашвили, в конечном итоге обеспечил Шеварднадзе нужные тому проценты в Аджарии, в очередной раз наглядно продемонстрировав стратегическое партнерство с президентом Грузии. Ни один из политиков молодого поколения и некоммунистического происхождения резонно не решился играть «на поле» Шеварднадзе по установленным им же правилам. Впрочем, этого обстоятельства никоим образом не достаточно для того, чтобы наглый фарс расценивался как законные выборы. Кто знает, будь хоть малейший шанс на справедливые выборы, быть может, появился бы и собственно выбор?

Так или иначе, но если Шеварднадзе и ввел кого-либо в заблуждение официальными показателями этих «выборов», то только себя, да еще, возможно, тех, кто не желал смотреть правде в глаза; все остальные прекрасно отдавали себе отчет в том, чего реально стоит «переизбрание» Шеварднадзе на очередной срок.

### 1.2.2. Дезинтеграция СГГ

Неудивительно, таким образом, что «переизбрание» Шеварднадзе президентом в 2000 г. совпало по времени с началом развала правящей партии – Союза граждан Грузии (СГГ), оставившим рядом с Шеварднадзе, в конечном итоге, лишь политически неконкурентоспособных временщиков и стяжателей, неспособных к управлению государством в соответствии с вызовами времени.

Первыми из тех, кто, гарантированно пройдя в парламент по спискам правящей партии в результате парламентских выборов 31 октября 1999 г., покинул ее ряды, оказались несколько преуспевающих молодых бизнесменов. Вступив в длящуюся до сих пор конфронтацию с тогдашним спикером парламента Зурабом Жвания, они учредили политическую организацию «Новые правые», оставшись, однако, лояльными по отношению к Шеварднадзе. Но прецедент выхода из СГГ они создали.

Затем, словно очнувшись и поняв, что болото застоя и коррупции скоро окончательно их поглотит, стали задумываться о спасении своих политических душ «младореформаторы» под предводительством спикера парламента Зураба Жвания и Михаила Саакашвили, возглавлявшего тогда парла-



ментскую фракцию СГГ. Настоящий политический скандал разразился в апреле 2001 г., когда в газете «Вашингтон пост» была напечатана статья «Герой для Запада, злодей дома», в которой президент Шеварднадзе был охарактеризован своими же однопартийцами из группы младореформаторов как исчерпавший свои возможности политик, не способный проводить дальнейшие реформы и реально бороться с коррупцией. А очередная статья, опубликованная в США два месяца спустя – «Потемкинская демократия: четыре мифа о постсоветской Грузии», – посеяла тихую панику уже в среде младореформаторов; ведь само явление «младореформаторство» (в «реформаторской» его части) было возведено автором статьи в ранг одного из мифов. В данной ситуации дальнейшее промедление для политиков, ориентированных на Запад, и ожидающих от него помощи и в будущем, оказалось бы смерти подобным, и они решились на открытое отмежевание от президента. При этом Саакашвили, совершивший тем временем марш-бросок из парламента в кабинет министра юстиции и обратно, явно опередил Жвания на этом пути. Вместе со своими единомышленниками он вышел из СГГ и основал «Национальное движение за демократические реформы», остро критикуя внутреннюю политику Шеварднадзе.

Жвания поначалу попытался унаследовать то, что осталось от СГГ, но в очередной раз переоценил свои возможности. Он объявил СГГ оппозиционным по отношению к президенту, что было классическим нонсенсом: Шеварднадзе хоть и ушел с поста председателя (в сентябре 2001 года), но остался в рядах СГГ, и ситуация, при которой его же собственная партия заявляла претензии на оппозиционность, явно не пришлась ему по душе. Дело кончилось тем, что ЦИК отказала группе Жвания в регистрации под названием СГГ на местных выборах. Экс-спикеру пришлось ухватиться за руку спасения, протянутую ему никому доселе не известной Христианско-консервативной партией. Команда Жвания в местных выборах 2 июня 2002 г. баллотировалась по спискам этой партии. В конце концов, Жвания и его сильно поредевшей команде не осталось ничего иного, как выйти из состава СГГ и объявить о создании новой политической организации «Объединенные демократы». Фрагментация СГГ на этом, впрочем, не закончилась, и в правящей партии продолжился распад на группы в соответствии с различными интересами.

### *1.2.3. Кризис власти*

Осенний кризис 2001 г. продемонстрировал, что общество более не желает быть сторонним наблюдателем за бездарными действиями властей и накапливает энергию для непосредственного вмешательства в политические процессы.

В октябре 2001 г. попытка грубого давления со стороны властей на независимую телекомпанию «Рустави-2» повлекла за собой массовые акции протеста. Поначалу преимущественно молодежные акции проходили под лозунгами защиты свободы слова и информации, однако вскоре Республиканская партия впервые выдвинула лозунг «Грузия без Шеварднадзе». Разразившийся правительственный кризис, когда вслед за ушедшим со своего поста спикером парламента подало в отставку и все правительство, ожиданий общества не оправдал. Большинство министров вскоре благополучно вернулись в свои кабинеты, и сколько-нибудь серьезного пересмотра технологии осуществления власти со стороны президента Шеварднадзе так и не произошло.

### *1.2.4. Местные выборы 2002 г.*

Провал остатков правящей партии на местных выборах 2 июня 2002 г. (СГГ не сумел преодолеть в столице 4%-ный избирательный барьер и остался без единого представителя в тбилисской легислатуре) стал прелюдией бесславного конца режима Шеварднадзе – прелюдией в форме траурного марша.

Несмотря на то, что в организационном плане эти выборы были проведены из рук вон плохо<sup>1</sup>, их результаты, в частности, в столице Тбилиси (где сосредоточена приблизительно треть электората страны, причем наиболее информированного, и, следовательно, наиболее компетентного) послужили наглядным свидетельством доминировавших в обществе настроений и тенденций, нашедших свое проявление в ноябре следующего года.

Итоги выборов в Сакребуло (совет) г. Тбилиси представлены в таблице.

<i>Партии и блоки</i>	<i>% голосов</i>	<i>кол-во мест</i>
Лейбористская партия	24.99	15
Коалиция Национальное движение – Дем. фронт	23.58	14
«Новые правые»	11.1	7
Христ.-консерв. партия – команда Зураба Жвания	7.2	4
Блок «Промышленность спасет Грузию»	6.81	4
Блок «Возрождение – XXI век» (Аслан Абашидзе)	5.63	3
Блок «Единство» (Джумбер Патиашвили)	4.03	2

Не преодолели 4%-ный избирательный барьер:

Социалистическая партия	2.8	-
Союз граждан Грузии (СГГ)	2.37	-
Народная партия – Союз традиционалистов	2.0	-
Национально-демократическая партия	1.6	-

Примечание: приняли участие в выборах: 21 партия и блок; избирателей: 575,000; активность: 48%.

Несмотря на всю ущербность местного самоуправления в Грузии, возникновение в столице оппозиционного Сакребуло во главе с деятельным Михаилом Саакашвили знаменовало собой образование оазисов оппозиционной власти в стране. Внешне это ознаменовалось водружением над зданием мэрии нового знамени с пятью крестами (ставшего знаменем революции, а впоследствии – государственным флагом Грузии), а по существу проявилось в конкретных делах (ремонте лифтов и крыш в жилых зданиях, устройстве игровых площадок на территории города, прибавке к пенсии тбилисским пенсионерам). Саакашвили инициировал крестовый поход против всеобъемлющей коррупции и достаточно быстро продемонстрировал, что если не разворовывать пусть и скудные бюджетные средства, то можно сделать кое-что реальное. Лозунг возглавляемой им коалиции – «Тбилиси без Шеварднадзе» – оказался отнюдь не холостым выстрелом.

## 2. Парламентские выборы 2 ноября 2003 г.

### 2.1. Некоторые особенности выборов «по-кавказски»<sup>1</sup>

Как известно, избирательный процесс подразделяется на три основных этапа:

- подготовительный – законодательство о выборах, формирование администрации, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов, избирательная кампания;
- собственно выборы – голосование и подсчет голосов;
- послевыборный – подведение и объявление итогов, вынесение решений по жалобам.

И хотя ключевым и решающим принято считать голосование, в кавказских реалиях такое имело лишь второстепенное значение, ибо итоги выборов определялись на первом и третьем этапах избирательного процесса. По существу, решающим является одно единственное положение закона (кодекса) о выборах, о котором и пойдет речь.

Международные организации очень любят заниматься избирательным законодательством, «ремонт» которого в Грузии (и в двух других государствах Южного Кавказа) традиционно начинается каждый раз по мере приближения выборов (что уже само по себе ненормально). Однако, несмотря на многолетний опыт, по-прежнему игнорируется тот факт, что этот процесс по своей сути имеет мало общего с совершенствованием собственно законодательства: власть имущие готовят для себя новые и/или дополнительные возможности для обеспечения желаемых результатов, оппозиция пы-

тается этому противостоять, чтобы сохранить хотя бы теоретический шанс. Происходит это по одной простой причине: победитель на этом этапе неминуемо «обречен» на успех на выборах. Иначе говоря, первостепенное значение имеет не то, за кого и в какой пропорции проголосовали избиратели, а то, кому и за кого «дают» или «не дают» проголосовать, и кто и как подводит итоги голосования. Главное действующее лицо в выборах на Южном Кавказе – это не избиратель, а администрация, организовывающая и проводящая избирательный процесс. Образно говоря, голоса 10-15 членов участковой избирательной комиссии обладают большим весом, нежели голоса 1000-1500 избирателей. И так далее по восходящей.

В подобных условиях практически теряет значение то обстоятельство, имеется ли в наличии хороший или плохой закон о выборах. Все равно никто этот закон выполнять не собирается, а подавляющее большинство представителей избирательной администрации (равно как и простых избирателей) не имеет даже общего представления о том, что в этом законе написано – за ненадобностью. Важен лишь один пункт: кто получит контроль над комиссиями. После этого все начинает работать по апробированной схеме и приводит к заранее предсказуемому результату, вне зависимости от того, кто и как наблюдает за выборами. И когда западные институции утешают себя тем, что в избирательное законодательство все же удалось привнести отдельные демократические поправки, то ничего, кроме грустной улыбки, этот притворный оптимизм не вызывает.

Таким образом, в государствах Южного Кавказа ЦИК (и все комиссии ниже рангом) являются не просто политическими институтами, не просто одним из подразделений де-факто существующей власти, а являются продолжением президентской администрации, и, фактически, исполнительным партийным органом (естественно, имеется в виду президентская партия). В соответствии с замыслами своих руководителей, они кроют и шьют избирательные списки так, как считают нужным, регистрируют или не регистрируют партии и кандидатов для участия в выборах, способствуют созданию для кого-то благоприятных, а для кого-то – неблагоприятных условий ведения избирательной кампании, аккредитуют или не аккредитуют местных и международных наблюдателей и журналистов, считают несуществующие бюллетени или не считают существующие, не принимают к рассмотрению жалобы или выносят по ним несправедливые решения, и, в конечном итоге, выдают результаты выборов, которые не соответствуют волеизъявлению избирателей, зато вполне соответствуют политическому заказу власть имущих.

### 2.1.1. «Формула Бейкера»

Визит бывшего Госсекретаря США Бейкера в Грузию перед парламентскими выборами и предложение им формулы решения спорных вопросов касательно организации выборов свидетельствовали, по меньшей мере, о четырех подходах, сформировавшихся в республиканской администрации США:

- а) там адекватно оценили значение приближавшихся выборов в Грузии;
- б) там четко идентифицировали ключевой элемент избирательного процесса;
- в) там надеялись, что Грузия в состоянии провести у себя процесс, хотя бы приближенный к выборам;
- г) там считали, что относительно справедливые выборы укрепят позиции молодого политического поколения и создадут благоприятную почву для передачи верховной власти в конституционном режиме по итогам президентских выборов в апреле 2005 года.

В пользу последнего (и важнейшего) соображения свидетельствует, в том числе, содержание письма президента Буша, которое он направил президенту Шеварднадзе задолго до выборов, и в котором недвусмысленно призывал грузинского коллегу открыть молодежи дорогу к власти. Естественно, что приобретший богатый опыт на Балканах посол США в Грузии Ричард Майлс действовал на основе вышеуказанных соображений.

На все это Шеварднадзе отреагировал так, как и должен был отреагировать политик, безнадежно отставший от времени: пафос письма Буша он не понял (или сделал вид, что не понял), на Бейкера почему-то обиделся (не соизволил ответить на телефонный звонок, когда тот позвонил из Вашингтона, обеспокоенный развитием событий в Грузии), а затем обиделся на посла Майлса, Джорджа Сороса, и, похоже, на весь белый свет. Обижаться же следовало на самого себя, ибо

принятое Шеварднадзе решение не просто извратило суть согласованных с оппозицией предложений Бейкера, но и было прямо противоположным им по своему духу. В очередной раз пойдя на сделку с Абашидзе, с привлечением в качестве младшего партнера блока «Промышленность спасет Грузию», президент сформировал избирательную администрацию по старому и испытанному методу, согласно которому реальная оппозиция получила лишь символическое представительство, без возможности влияния на принимаемые решения.

### 2.1.2. «Формула» ОБСЕ

Наряду с Асланом Абашидзе, партнером Шеварднадзе в его усилиях по недопущению возникновения оппозиционного большинства в парламенте, в Грузии действовала миссия ОБСЕ. На основе редкого консенсуса, достигнутого между ведущими политическими силами Грузии, она приобрела право представить президенту кандидата на пост председателя ЦИК. Миссия ОБСЕ воспользовалась этим правом весьма, мягко говоря, своеобразно: представила президенту сразу трех кандидатов на этот важнейший пост. Причем ни у одного здравомыслящего человека не могло возникнуть сомнения по поводу того, на ком остановит свой выбор Шеварднадзе. Легко можно себе представить, как первая секунда «размышлений» над списком из трех человек ушла у Шеварднадзе на то, чтобы вычеркнуть из него Д. Усупашвили, а вторая – на то, чтобы утвердить председателем ЦИК Н. Девдариани.

В целом же, роль ОБСЕ в выборной эпопее в государствах Южного Кавказа метко (хоть и в шаящих выражениях) охарактеризована исполнительным директором базирующейся в Лондоне организации LINKS Деннисом Саммутом: «Механизм ОБСЕ/БДИПЧ, как об этом свидетельствует опыт проведенных в 2003/4 годах выборов на Южном Кавказе, перестал быть адекватным, и стал чрезмерно громоздким».

### 2.1.3. Формула Саакашвили

Ситуация, сложившаяся в Грузии в связи с избирательными комиссиями, подталкивала оппозицию к тому, чтобы пойти на сделку с властями и довольствоваться тем, что останется на ее долю после дележа депутатских мандатов между Шеварднадзе и Абашидзе (как это происходило ранее, и каковы правила игры приняли на сей раз «Новые правые» и лейбористы). Саакашвили, однако, пошел другим путем. Избирательная кампания блока Саакашвили «Национальное движение» (куда еще перед местными выборами 2002 г. вошли Республиканская партия, имеющая авторитет в интеллектуальной среде, и Союз национальных сил – Консерваторы, пользующиеся поддержкой «просвещенных» звиадистов<sup>ii</sup>), была наступательной в прямом и переносном смысле на всей территории страны. В частности, Национальное движение повело активную кампанию в Аджарии (куда последние десять лет Абашидзе просто не допускал оппозицию) и в регионе Квемо Картли (населенном преимущественно гражданами азербайджанской национальности), где шеварднадзевская власть традиционно показывала практически такие же результаты выборов в свою пользу, какие Абашидзе фиксировал для себя в Аджарии. И в Аджарии, и в Квемо Картли активисты и лидеры блока «Саакашвили – Национальное движение» подверглись откровенному насилию и репрессиям со стороны местных властей (всякого рода преграды, а порой и настоящие провокации устраивались им и в других регионах), но своей отвагой и напором снискали уважение и поддержку в масштабах всей страны, что и нашло свое отражение в дальнейшем. Рекламные клипы Национального движения в ходе предвыборной кампании строились на основе репортажей с мест событий, что выгодно отличало их от статичной и однообразной рекламной продукции других избирательных субъектов.

## 2.2. Итоги парламентских выборов 2 ноября 2003 г.

Численные итоги парламентских выборов 2 ноября 2003 г. (в левом столбце таблицы представлены официальные данные ЦИК, в правом – данные параллельного подсчета голосов – ППГ, осуществленного добросовестно отработавшей организацией «Справедливые выборы») дают немалую пищу для размышлений.

№	Партия/блок	% голосов	% голосов
		ЦИК	ППГ
1.	«За новую Грузию» (Шеварднадзе)	21.32	18.92
2.	Союз Возрождения (Абашидзе)	18.84	8.13
3.	«Саакашвили – Национальное движение»	18.8	26.6
4.	Лейбористская партия	12.04	17.3
5.	«Бурджанадзе – Демократы»	8.79	10.15
6.	«Новые правые»	7.35	7.95

### 2.2.1. «За новую Грузию» - Шеварднадзе

То, с чем Шеварднадзе вышел на парламентские выборы 2003 г. и что в обиходе именовалось «правительственным блоком», а официально – «Альянсом за новую Грузию», выглядело чудовищным мутантом даже в условиях многое уже повидавшей к тому времени Грузии. Коктейль из несостоявшихся политиков с обанкротившимися, разбавленный сомнительными персонами, вообще не имевшими отношения к политике, превратился в такое «пойло», осилить которое могли разве что люди, начисто лишённые вкуса и обоняния. Именно стремление этой «силы» сохранить за собой власть во что бы то ни стало, что в сложившейся ситуации можно расценить как попытку узурпации власти, предопределило народное возмущение. Сделав ставку на коррумпированную бюрократию в поисках гарантий для себя и своей семьи после истечения последнего президентского срока (подобная проблема стояла перед президентом Ельциным в России), Шеварднадзе загнал себя в угол. В период его правления Грузия неуклонно превращалась в страну взаимного недоверия, где народ тотально не доверял своему правительству, а правительство – народу (лишая его права выбора). Не это ли является самой благоприятной почвой для революционных процессов?!

### 2.2.2. Союз Возрождения - Абашидзе

На сей раз Абашидзе выдал такие результаты по Аджарии (количество избирателей там по сравнению с 2002 годом чудесным образом «возросло» сразу на 25 процентов – 70 тысяч!), что вызвал полную растерянность даже в команде Шеварднадзе. ЦИК ошарашено замкнулась в себе на несколько дней, пытаясь сманипулировать цифрами таким образом, чтобы привести их в соответствие с первоначальным заказом властей. В середине же ноября Абашидзе высадил в Тбилиси десант из своих подневольных сторонников, до последней минуты пытаясь спасти режим Шеварднадзе. Тем самым партнерская связка Шеварднадзе-Абашидзе, в течение десятилетия прикрывавшаяся видимостью конкуренции, выявила себя полностью. А после того, как личной охране не осталось ничего иного, как увести Шеварднадзе с политической арены, тоталитарный режим Абашидзе в Аджарии стал выглядеть даже не анахронизмом, а просто атавизмом, и по прошествии нескольких месяцев был сметен с лица земли<sup>iii</sup>.

### 2.2.3. «Новые правые» и лейбористы

В целом лояльное отношение к официальным итогам выборов со стороны предъявлявших претензии на оппозиционность лейбористов и «Новых правых», а также их самоустранение от участия в революции подтверждает их готовность к сделке с Шеварднадзе и намерение оставить не у дел реальную оппозицию. Недооценка сути развившихся процессов и избыточная боязнь перемен («Новые правые»<sup>iv</sup>), равно как и общая неадекватность на почве дефицита политического интеллекта (лейбористы), впрочем, обошлись им дорого: и те, и другие потеряли значительную часть своего электората, в результате чего лейбористы вообще не преодолели 7%-ного избирательного барьера на повторных парламентских выборах 28 марта 2004 г., а «Новые правые» вместе с «Промышленниками» добились лишь минимального представительства в новом парламенте.

#### 2.2.4. «Бурджанадзе-Демократы»

Бывший спикер парламента Зураб Жвания накануне выборов четко осознал собственную уязвимость в силу напрашивавшихся параллелей между его и шеваднадзевскими политтехнологиями. Привлечение им в качестве «лица» избирательного субъекта действующего спикера парламента Нино Бурджанадзе, пользовавшейся растущей благорасположенностью общества, оказалось ловким ходом. Относительная же неудача «Бурджанадзе – демократов» (к началу избирательной кампании персональный рейтинг Бурджанадзе почти сравнялся было с рейтингом Саакашвили) объясняется, с одной стороны, личной непопулярностью Жвания и, с другой стороны, недостаточной агрессивностью их избирательной кампании, что предопределило переход немалой части электората от «Бурджанадзе – демократов» к «Саакашвили – Национальному движению».

### 3. Основные факторы успеха «Революции роз»

Фальсификация итогов выборов 2 ноября 2003 г. послужила лишь импульсом для революционных процессов (удивить грузин мошенничеством на избирательном ристалище, право же, было трудно).

#### 3.1. Сила оппозиции

Важнейшим стало то обстоятельство, что настоящая оппозиция на этих выборах предстала сильной, как никогда прежде; избирательные блоки «Саакашвили – Национальное движение» и «Бурджанадзе - Демократы» стали восприниматься как реальная альтернатива режиму Шеварднадзе. Что немаловажно – поверили им, похоже, не только в Грузии, но и на Западе, и, в первую очередь, в США. В этих блоках были объединены деятели, накопившие опыт пребывания как в законодательной, так и в исполнительной власти (удержаться в последней они не смогли ввиду принципиальных расхождений с шеваднадзевскими методами управления государством). А сами лидеры – Саакашвили и Бурджанадзе – зарекомендовали себя как политики нового поколения и прозападной ориентации. Таким образом, в обществе появился четкий политический ориентир – реальная альтернатива обанкротившейся (или, если угодно, проворовавшей) власти.

#### 3.2. Неадекватность власти

Справедливости ради надо отметить, что если бы шеваднадзевский блок удовлетворился своими «завоеваниями» на первом этапе манипулирования выборами (голосование под давлением административного ресурса – именно эти данные зафиксированы ППГ) и не пошел бы на дальнейшее извращение итогов теперь уже на уровне окружных избирательных комиссий и ЦИК (фальсификация этого уровня отражена в официальных результатах), то имел бы шанс сохранить контроль над парламентом и продлить пребывание Шеварднадзе у власти до конца его президентского срока. Ведь поначалу Саакашвили не выдвигал требований об отставке президента, а лишь настаивал, чтобы ЦИК хотя бы приблизительно привела окончательные итоги выборов в соответствие с реальной картиной голосования. Как уже отмечалось выше, оппозиция не ставила целью смену власти именно в ноябре 2003 г., а намеревалась создать для себя благоприятные стартовые позиции к президентским выборам 2005 г. Саакашвили было важно зафиксировать себя в качестве лидера победившей политической силы, чтобы стать претендентом №1 в президентской кампании полтора года спустя. Недооценка со стороны Шеварднадзе значения общественного мнения, которое непосредственно подтолкнуло оппозицию к выдвижению требования об отставке президента, привела к тому, что в результате парламентских выборов Грузия получила нового президента.

#### 3.3. Роль СМИ

Вряд ли события привели бы к тем результатам, которыми завершился ноябрь 2003-го, если бы при этом не сыграли колоссальную роль свободные СМИ, и прежде всего – популярная телекомпания «Рустави-2», поставившая ва-банк на Саакашвили<sup>V</sup>. Этот телеканал организовал опросы избирателей при выходе с избирательных участков (так называемые exit polls) в день выборов 2 ноября и выпустил соответствующие данные в эфир еще до появления первых официальных результатов (тем самым изначально создав атмосферу неприятия обществом

официальных итогов выборов); затем в прямом эфире транслировал митинги и манифестации протеста, был практически круглосуточно открыт для оппозиции и поддерживавших ее представителей неправительственных организаций, способствовал мобилизации масс на решающем этапе акций протеста. Благодаря этому «революцию роз» фактически в прямом эфире наблюдало все население Грузии (а посредством канала CNN, проявившего к грузинским событиям поистине беспрецедентное внимание, в курсе дел мог быть буквально любой заинтересованный человек на земле). Неплохо поработали и некоторые другие местные телеканалы и газеты, особенно после того, как почувствовали, на чьей стороне оказалась инициатива.

### 3.4. Гражданское общество

В революционных событиях оно проявило зрелость и ответственность – зарубежные доноры могут занести это обстоятельство себе в актив. Здесь, в первую очередь, следует упомянуть молодежное движение «Кмара» (что в переводе с грузинского означает «довольно», «хватит»), задолго до ноября начавшее кампанию против власти и за активное участие избирателей в выборах. Это движение успешно использовало опыт своего сербского собрата «Отпор», творчески перенеся на грузинскую почву опробованные в Сербии (и Словакии) технологии. Шумные и задиристые «кмаровцы», хоть и вызывали порой раздражение обывателя, но все же сумели провести свою кампанию по нарастающей, а когда в массовых акциях протеста после выборов наступил было временный период спада, им удалось поддержать энтузиазм людей собственной самоотверженной активностью. Именно за финансовую поддержку этого движения обиделся Шеварднадзе на Джорджа Сороса, и даже пообещал прикрыть в Грузии представительство его фонда (отделение фонда «Открытое общество» в Грузии). Но не успел.

Следует упомянуть и «Комитет неповиновения», сформированный революционерами из среды интеллектуалов, который сыграл важную (интеллектуальную!) роль в повседневной работе с людьми.

### 3.5. Общая атмосфера

Представляется, что именно подчеркнуто мирным характером всего происходившего привлекли грузины на свою сторону особые симпатии демократического сообщества. Тот факт, что за три недели бушевавших страстей не было разбито ни одной витрины, не пострадал ни один автомобиль, не были вытоптаны даже цветы на главной улице города, удивил самих темпераментных грузин. А как при этом еще удалось избежать провокаций (не прозвучало ни единого рокового выстрела, не разорвалась ни одна боевая граната), могущих привести к действительно непредсказуемым последствиям, хотя желающих и способных на осуществление подобных провокаций должно было быть немало, до сих пор остается загадкой.

### 3.6. Лидеры

Отдельно нужно выделить фактор Саакашвили. Харизматический лидер, продемонстрировавший незаурядную способность к убеждению и мобилизации масс, он проявил также удивительную политическую интуицию, буквально пройдя по лезвию ножа в бурные ноябрьские дни, ни разу не оступившись. Надо отдать должное и спикеру парламента Нино Бурджанадзе: когда окончательно утративший контроль над ситуацией Шеварднадзе попытался было ввести чрезвычайное положение, она не побоялась объявить, что берет на себя исполнение функций президента (по конституции Грузии именно спикер парламента является вторым лицом в иерархии власти). Спустя же два месяца (инаугурация нового президента состоялась 25 января – через три недели после выборов) она уже и формально передала бразды правления Михаилу Саакашвили.

### 3.7. Победитель?!

Наконец, главный игрок – народ. Особенностью Революции роз стало то, что, несмотря на все тяготы повседневной жизни, в холодные и дождливые ноябрьские дни люди (преимущественно это были горожане зрелого возраста, зачастую приходившие на акции протеста целыми семьями, но отнюдь не зеваки или бузотеры) сутками простаивали на улицах не под социальными лозунгами, а в стремлении сохранить свое человеческое достоинство, положить конец лжи и издевательствам.

Избиратель отстаивал свое право избирать, т. е. – право отстранять от власти неугодное правительство (очевидно – главное завоевание революции). Применить насилие против столь высокой мотивации не отважились ни полицейские, ни солдаты внутренних войск (регулярная армия вообще не появилась на улицах Тбилиси).

## **4. Президентские и парламентские выборы после Революции роз**

Досрочные президентские выборы 4 января и повторные парламентские выборы 28 марта 2004 г. стали, по своей сути, вотумом доверия революционным властям Грузии. Именно с этой точки зрения должны стать понятными вызывающие дискомфорт, но вполне предсказуемые результаты этих выборов (Саакашвили получил 96% голосов в свою поддержку, а объединенный список Национального движения и «Демократов» – две трети голосов избирателей).

### **4.1. Президентская кампания-2004**

Исход президентских выборов 4 января был предрешен заранее, ибо Михаил Саакашвили совершенно очевидно сформировался к этому времени в качестве общенационального лидера, не имеющего равноценных соперников.

Из особенностей этой кампании можно выделить:

непомерные сложности, выпавшие на долю нового состава ЦИК, в первую очередь – в плане приведения списков избирателей в соответствие с действительностью;

реальное участие избирателей Аджарии в избрании президента Грузии, что явилось очередным шагом на пути их реинтеграции в общенациональные политические процессы;

видную и значимую роль будущей первой леди Грузии, которую она сыграла в избирательной кампании – ничего подобного ранее на выборах в государствах Южного Кавказа не наблюдалось.

В целом же победитель даже перещеголял показатели первого (Звиад Гамсахурдиа, в 1991 г.) и второго (Эдуард Шеварднадзе, в 1992, 1995 и 2000 г.г.) президентов Грузии, и традиция отсутствия конкуренции в президентских выборах продолжилась.

### **4.2. Парламентские выборы 28 марта 2004 г.**

После того, как блоки «Саакашвили – Национальное движение» и «Бурджанадзе – Демократы» приняли решение об объединении своих партийных списков (остались в нем и представители Республиканской партии и «Союза национальных сил – Консерваторов»), единственная интрига выборов заключалась в том, сумеет ли еще какой-либо из избирательных субъектов преодолеть 7%-ный избирательный барьер. В условиях определенного дефицита времени более или менее конкурентоспособное объединение под названием «Правая оппозиция» было создано «Новыми правыми» и партией «Промышленность спасет Грузию», набравшими в итоге чуть менее 8% голосов, и получившими 15 парламентских мандатов (остальные 135 пришлось на долю «Национального движения – Демократов»).

Политически наиболее спорным и сомнительным с правовой точки зрения решением касательно повторных парламентских выборов было оставление в силе результатов выборов 2 ноября 2003 г. в мажоритарной части. Притом, что мажоритарные выборы проходят в Грузии ничуть не лучше (зачастую – даже хуже), чем выборы по партийным спискам, все это выглядело как взаимовыгодная сделка, в результате которой мажоритарные депутаты избегли новой избирательной кампании (и соответствующих расходов и рисков), а новые власти заручились их лояльностью на разные случаи жизни. Продемонстрировать эту лояльность мажоритарным депутатам пришлось в начале февраля, когда был создан старый состав парламента (избранный в 1999 г.) для экстренного внесения поправок в Конституцию<sup>4</sup>.

В целом же и президентские (4 января) и парламентские (28 марта) выборы были оценены местными и международными наблюдателями как прогресс Грузии на пути, ведущем ее к соответствию современным демократическим стандартам. Однако ни в коем случае не следует упускать из виду, что даже в условиях «обреченности» новых властей на победу при фактическом отсутствии конкуренции удалось лишь уменьшить масштаб застаревших проблем, но не избежать всего их комплекса. Следующие выборы могут пройти на ином политическом фоне, и только тогда



можно будет судить как об искренности намерений новых властей Грузии в плане обеспечения демократичности избирательного процесса, так и о необратимости позитивных сдвигов на этом направлении вообще.

## **5. Некоторые выводы**

Что касается собственно революции, то автор позволяет себе противоречащий логике и канонам аналитики вывод: происшедшее в Грузии в ноябре 2003 г. – явление положительное, вне зависимости от того, что произойдет впоследствии. Почему положительное – должно быть ясно из вышеизложенного. А касательно новых реалий и того, что может произойти в дальнейшем...

### **5.1. Смена элит**

К власти в Грузии пришло новое, действительно молодое поколение, что знаменует собой смену политической и управленческой элит. Преимущество новых людей в том, что в большинстве своем они не отягощены советскими стереотипами, догмами, советской несвободой в мышлении и действиях. Но в силу их молодости трудно ожидать, что у них имеется устоявшаяся система ценностей, четкое политическое кредо, ясное стратегическое видение будущего страны, руководить которой им предстоит. Молодости свойственны недооценка важности диалога, недостаток готовности к работе в коалициях, будь то в политических или гражданских. Впрочем, все это характерно и для всего постсоветского общества в целом с его невысокой политической культурой, отсутствием навыков и традиций плюрализма.

### **5.2. Риски**

Проблем у новых властей – неисчислимо множество, работы – непочатый край, и нет никаких гарантий, что ожидания со стороны общества быстрых и решительных перемен столь же быстро и решительно оправдаются. А поистине уникальный мандат доверия, выданный избирателями новому руководству страны, содержит риск очередного разочарования с одной стороны, и злоупотребления безраздельной властью – с другой. Последнее может подпитываться и жадной своеобразного реванша за шеварднадзевское десятилетие, когда власть упрямо отторгала от себя «несоветских» людей. В то же самое время, на начальном этапе борьбы с коррупцией, кардинальных кадровых изменений и сокращения бюрократического аппарата число активно недовольных возрастает быстрее, нежели количество активно довольных. Маловероятно, чтобы деморализованные бывшие власть имущие сумели консолидироваться и создать реальную угрозу реванша, но если ощутимые позитивные перемены в стране заставят себя долго ждать, доверие к новым властям не останется постоянной величиной.

### **5.3. Проблемы**

В то же самое время, организованной и ответственной оппозиции, готовой сменить находящуюся у власти политическую команду, на сегодняшний день в стране просто нет. Из «старожилов» грузинской политики на арене остались лишь Республиканская партия и отдельные представители разных партий. Значительное большинство парламентариев – либо выходцы из СГГ (власть порождает власть?!), либо новобранцы высшего законодательного органа страны. Политическая конфигурация выглядит явно несбалансированной, с зияющей пустотой, например, на левом фланге. Да и политическое кредо «Национального движения – Демократов» в целом (если допустить, что они – единое целое) представляется достаточно аморфным. Так что становление стабильного и предсказуемого политического спектра в стране все еще остается делом будущего.

### **5.4. Задачи**

В подобной ситуации роль и функция гражданского общества возрастают до критических масштабов: ноябрьские события в Грузии можно будет возвести в ранг революции лишь в том случае, если последуют системные, институциональные реформы, в осуществлении которых власть и общество поднимутся на принципиально новую ступень взаимоотношений, если общество осмыслит и разовьет свой успех в плане каждодневного контроля над властью и непосредственного участия в обновлении страны, а власть воспримет свою подотчетность

(accountability) и необходимость вовлечения общества в процесс реформ как необходимое условие прогресса.

Последние парламентские выборы и кадровые изменения в правительстве привнесли еще одну новизну: некоторые видные представители гражданского общества переместились в различные ветви власти (до сих пор происходило наоборот). С одной стороны, это обнадеживает в том плане, что связь и взаимопонимание между властью и гражданским обществом могут укрепиться. С другой – неправительственный сектор понес потери, и от того, насколько быстро и равноценно удастся их восполнить, в немалой степени зависит выполнимость поставленной выше задачи.

### **5.5. Шансы**

Так или иначе, но грузинское государство приобрело шанс возобновления реформ, начала реальной борьбы с коррупцией, создания базы для стабильного экономического развития и, тем самым, возможности приобщения к расширяющейся Европе.

Главное, чтобы Грузия не превратилась в своеобразную страну, граждане которой окажутся способными лишь на то, чтобы время от времени отстранять от власти неугодных правителей.

## Примечания

<sup>i</sup> Делегация Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРСЕ) – единственная официальная международная делегация, наблюдавшая в Грузии за местными выборами 2 июня 2002 г.

<sup>ii</sup> В составе различных миссий автору довелось наблюдать за парламентскими выборами в Армении (в 1999 г.), парламентскими (в 2000 г.), местными (в 1999 г.), президентскими (в 2003 г.) выборами в Азербайджане, и в той или иной роли быть свидетелем или участником всех выборов в постсоветской Грузии.

<sup>iii</sup> Звиадистами в Грузии называют последователей первого президента Звиада Гамсахурдиа.

<sup>iv</sup> Событие это принципиально изменило политический и экономический ландшафт Грузии и заслуживает отдельного разговора.

<sup>v</sup> Представители этой партии умудрились явиться на первое заседание «новоизбранного» парламента, созванное Шеварднадзе 22-го ноября и так и не успевшее признать собственные полномочия.

<sup>vi</sup> В интервью французской газете «Le Monde» 10 марта 2004 г. сам Саакашвили в качестве основных факторов, предопределивших успех революции, наряду с единством оппозиции отметил и наличие в Грузии свободных СМИ.

<sup>vii</sup> Сомнительная со всех точек зрения история с изменением Конституции не делает чести новым властям Грузии, но выходит за рамки данного материала.

## Использованная литература

Baker, Peter, 'A Hero to the West, A Villain at Home', *Washington Post*, 14 April 2001

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, <http://press.coe.int/press2/>

Economist Intelligence Unit, 'Georgia Politics: Domestic Political Outlook', no. 301 (London, 22 March 2004)

International Crisis Group (ICG), *Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?*, Europe Report no. 156 (Baku and Brussels: ICG, 13 May 2004)

Международное сообщество за справедливые выборы (ISFED), *Президентские выборы: повторные парламентские выборы* (Тбилиси, 2004)

Иванидзе, Нугзар (глава ISFED), Prime News Agency, Тбилиси, 10 апреля 2000г.

King, Charles, 'Potemkin Democracy: Four Myths about Post-Soviet Georgia', *The National Interest*, no. 64 (spring 2001)

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Republic of Georgia Presidential Elections on 9 April 2000, Final Report* (Warsaw, 9 June 2000)

Saakashvili, Mikheil, Interview in *Le Monde*, 10 March 2004

Sammut, Dennis, Introduction to the Working Group 2, Policy Seminar on the Role of European Union in the Southern Caucasus, The Hague, 24–26 May 2004

US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices in 2000* (Washington, DC, February 2001)

## **Дискуссионная статья 3**

### **Парламентские и президентские выборы в Грузии (2003-2004)**

*Гия Нодия*

*Гия Нодия – директор Кавказского института мира, демократии и развития, профессор политологии Тбилисского университета им. Ильи Чавчавадзе.*

Июнь 2004 г.

Комментарий к анализу Давида Усупашвили

Исследование Д. Усупашвили посвящено анализу трех последовательных выборов, проведенных в Грузии за последние два года: ноябрьских парламентских выборов 2003 года, внеочередных январских президентских выборов 2004 года и внеочередных частичных (по партийным спискам) парламентских выборов в марте 2004 года. Это период до и после ноябрьской Революции роз 2003 года в Грузии – революции, которая, как отмечает автор на первой же странице своей статьи, явилась, возможно, единственным важнейшим политическим событием в Грузии после обретения независимости. Хотя его корни кроются в различных проблемах, стоявших перед Грузией в последние годы (падение доверия к правительству президента Шеварднадзе из-за общей недееспособности и вопиющей коррупции, затяжной экономической кризис, структурная неопределенность и незавершенность политического режима с элементами демократии и авторитаризма), но сама революция все же была спровоцирована неприкрытыми нарушениями во время выборов. Если Революция роз обладала демократической легитимностью, то благодаря тому, что правительство посредством непрерывной и вопиющей фальсификации выборов, по сути, лишило народ права на мирную смену власти. Следовательно, единственное, что оставалось народу для защиты своих политических прав, это – выйти на улицы и вынудить президента уйти в отставку (что было достигнуто мирными средствами, но могло окончиться и кровопролитием).

Данные выборы следует рассматривать не только в контексте ноябрьской революции, но и в контексте истории избирательных процессов, проходивших в Грузии со дня обретения независимости. В своей статье в данном сборнике Д. Усупашвили лишь мимоходом касается этой темы. Более глубокий ее анализ был сделан в статье, написанной в соавторстве с автором настоящего комментария по заказу организации International IDEA и опубликованной этой организацией в 2003 году. В ней делается обоснованный вывод о том, что с момента достижения независимости и вплоть до ноября 2003 года стандарты проведения выборов в Грузии неуклонно снижались, а доверие к ним общественности постоянно уменьшалось.

Почему процесс выборов в Грузии пал до такой низкой отметки? Каковы были его главные недостатки? Улучшился ли он после революции, и в чем это проявилось? И каковы его основные недостатки, неизжитые до сих пор? Эти вопросы представляют большой интерес для сравнительного исследования демократии. Однако они еще более актуальны с практической точки зрения. Что можно сделать для того, чтобы приблизить избирательные процессы и процедуры к признанным международным стандартам и, что еще важнее, чтобы они внушали доверие грузинскому электорату?

Статья Д. Усупашвили исключительно информативна и дает последовательную и подробную картину избирательных процессов, их политической предыстории, а также их последствий. Статья имеет четкую и логичную структуру. Анализ, содержащийся в статье, а также практические рекомендации хорошо продуманы, и я готов согласиться с большинством из них.

В настоящем комментарии я подчеркну и усилю некоторые важные положения, содержащиеся в статье Д. Усупашвили, высвечу некоторые моменты, которые можно было бы улучшить, и привлеку внимание читателя к некоторым вопросам, которые, по моему мнению, в статье освещены недостаточно или вовсе не упомянуты.

Далее я буду следовать структуре статьи Д. Усупашвили, но для начала хочу сделать несколько общих замечаний.

- Хотя автор описывает три процесса выборов, все же несоразмерно большое внимание сосредоточено на первых ноябрьских парламентских выборах 2003 года. Учитывая их драматические последствия и то, что эти выборы ознаменовали собой конец политической эры и кульминацию негативной тенденции в избирательном процессе, которая развивалась целое десятилетие, это вполне объяснимо. Разделы, посвященные январским и мартовским выборам, очень кратки и менее информативны. Однако, несмотря на то, что эти выборы были внеочередными и для широких обобщений имеется меньше оснований, ожидается, что эти выборы положат начало новой политической эры, а также, будем надеяться, новому подходу к проведению выборов. Следовательно, я считаю, что эти выборы заслуживали большего внимания и более подробного анализа.
- Автор также уделяет несоразмерное внимание отдельным темам. Например, проблемы списков избирателей проанализированы подробнее, чем избирательное законодательство. Опять-таки,

для этого имеются основания. Массовое лишение избирателей избирательных прав по причине некачественных списков избирателей на ноябрьских выборах стало одной из главных причин народного гнева, приведшего к смене режима, а избирательное законодательство было приближено к демократическим стандартам и не вызывало большой озабоченности. Однако в более отдаленной перспективе, особенно учитывая задачи будущего, конкретный анализ сильных и слабых сторон избирательного законодательства был бы очень полезен.

- Статья зачастую перегружена подробностями развития событий (несомненно, очень важными), но я считаю, что необходимо более четко сформулировать основные проблемы, относящиеся к различным сторонам избирательного процесса. В одних разделах это сделано, в других – нет.
- Хотя, как я отмечал выше, структура статьи четкая и логичная, думается, ее можно было бы улучшить. Так, я бы поставил в начале общую главу, где все три цикла выборов анализировались бы по отдельности. В ней говорилось бы о самых слабых сторонах избирательного процесса в Грузии, об общих политических тенденциях, выражением которых являются эти слабые стороны, главных причинах провала ноябрьских выборов и о главных обнадеживающих или тревожных особенностях последующих внеочередных выборов. Таким образом, статья начиналась бы с общей картины, и не было бы опасности, что важные проблемы будут упущены из виду, не попав ни в один из тематических разделов.
- Я нахожу, что в статье и в самом деле упущен из виду ряд важных проблем, заслуживавших большого внимания, например:

- *Насилие во время предвыборной кампании* было чрезвычайно тревожащей негативной тенденцией, отличавшей ноябрьские выборы 2003 года от всех предыдущих и последующих выборов. Автор упомянул наиболее известные случаи насилия, например, стычки в Болниси и Батуми, но не сделал предвыборное насилие отдельным предметом своего анализа. Но было немало других эпизодов насилия на ранней стадии предвыборной кампании, ставших устойчивой закономерностью.

- Хотя согласно грузинскому законодательству вводится различие между *неполитическими государственными служащими* и *политическими назначенцами*, на практике это различие размыто. Это непосредственно отразилось на выборах. Есть множество свидетельств того, что в предноябрьский период правительство оказывало давление почти на всех госслужащих, требуя вести кампанию в пользу правительства под угрозой увольнения. Если я не ошибаюсь, пока что нет признаков того, что новое правительство будет соблюдать неполитический характер государственной службы в большей степени, чем предыдущее. Эта проблема также связана с выборами, потому что (как справедливо рекомендует Д.Усупашвили) трудно создать беспартийную избирательную администрацию, не имея неполитизированной государственной службы.

- Крайне важный вопрос финансирования политических партий всего лишь мимоходом упомянут в части «Уроки и рекомендации».

- Автор почти не обсуждает широкомасштабные избирательные нарушения в Квемо-Картли, имевшие место при новом правительстве. (Это не означает, что он слишком снисходителен к новому правительству. Общий характер его статьи показывает, что он может весьма резко осуждать это правительство, когда оно того заслуживает.)

- Учитывая то обстоятельство, что автор является признанным активистом демократического движения и общественным деятелем, имеющим доступ к первоисточникам информации по вопросам выборов, я не сомневаюсь в достоверности его источников, но все же было бы полезно указать источники, которыми пользовался автор.

Все мои замечания и пожелания, изложенные выше, могут показаться преувеличенными по отношению к данной статье. Я понимаю, что объем статьи был ограничен, и невозможно было охватить все аспекты трех важных циклов выборов, сильно отличавшихся друг от друга. Автор должен был выбирать одни темы за счет других. Я по-прежнему склонен думать, что статья могла больше внимания уделять некоторым важным моментам за счет некоторых деталей. Однако мой комментарий можно также расценить и как попытку внести дополнения в материал Усупашвили, а не только как критику.

## 1. Разработка избирательного законодательства

По вопросу законодательства Д. Усупашвили высказывает два крайне важных и совершенно верных соображения.

- В Грузии стало печальной традицией пересматривать избирательное законодательство незадолго до выборов в ходе сделок, заключаемых в последний момент главными политическими фигурами. Эти сделки обычно касаются того, по какому принципу будут формироваться избирательные комиссии, и отражают непрерывно меняющийся баланс сил. Такие сделки серьезно мешают работе избирательной администрации. Они также связаны с важнейшей проблемой, которая будет рассмотрена в следующем разделе, где обсуждается политизация избирательных комиссий.
- За последние 3-4 года качество избирательного законодательства улучшилось. В частности, в 2001 году был принят единый избирательный кодекс (вместо разрозненных законов о парламентских, президентских и местных выборах). Этот кодекс и последующие поправки к нему обеспечили большую прозрачность избирательного процесса и дали оппозиции и гражданскому обществу инструмент для мониторинга справедливости выборов. Этот инструмент впоследствии помог оппозиции и гражданскому обществу убедительно доказать, что ноябрьские выборы были сфальсифицированы.

Предположение о том, что избирательное законодательство при всем своем несовершенстве не было главной причиной срыва ноябрьских выборов, верно. Однако я все же считаю, что необходим более подробный анализ избирательного законодательства. Автор больше сосредоточился на истории вопроса: как развивалось избирательное законодательство в Грузии, что, очевидно, поучительно и необходимо для понимания избирательного процесса. Но реальные сильные и слабые стороны избирательного законодательства и их воздействие на избирательный процесс упоминаются лишь мимоходом. Например, в конце раздела 1.3.2. автор пишет, что поправка, предложенная по «формуле Бейкера», повысила прозрачность избирательного процесса. Но как конкретно это было достигнуто?

Аналогичным образом в последнем абзаце раздела 1.3.3. автор просто перечисляет области, в которых избирательное законодательство было усовершенствовано перед ноябрьскими выборами, но не объясняет, в чем конкретно состояли новшества по сравнению с прежним законодательством, и почему они представляли собой усовершенствование. Здесь было бы нелишне привести один-два примера.

С одной стороны, оправдали ли себя все поправки, внесенные во имя повышения прозрачности, или же некоторые из них привели к обратному эффекту? Здесь вспоминаются два законоположения. Одно из них отменяет дополнительные списки избирателей во избежание так называемой «карусели», или многократного голосования одного и того же лица. Но на практике это привело к ситуации, когда избиратели, которые не могли найти свои имена в списке, напрочь теряли право голоса (на январских и мартовских выборах дополнительные списки были восстановлены). Другое законоположение, опять-таки мотивированное предотвращением фальсификации, упразднило занавески в кабинках для голосования и обязало члена окружной избирательной комиссии подписывать бюллетень *после* того, как выбор уже сделан (хотя и на обороте бюллетеня). Некоторые наблюдатели сочли это нарушением тайны голосования, говоря, что у правительства появилась дополнительная возможность запугивать избирателей.

В этом разделе не упоминаются последующие выборы. Хотя им не предшествовали сравнимые по размаху законодательные баталии, законодательных проблем хватало и с ними. Например, в некоторых вопросах произошло беспрецедентное делегирование законодательных полномочий Центральной избирательной комиссии. Новое правительство отказалось внести поправки, о которых его просили международные организации и местные неправительственные организации. Этот отказ примечателен сам по себе. В любом случае, даже если автор не считает эту тему важной, было бы логично хотя бы вкратце проанализировать ее, а не пренебрегать ею вовсе.

Что самое важное, в этом разделе нет общей оценки избирательного законодательства в его нынешнем виде. Вполне ли приемлемо это законодательство, и в нем нужно только сделать небольшие поправки? Должны ли мы от него отказаться и создать его заново? Или же оно

нуждается в существенных изменениях в конкретных областях? Всесторонний анализ всех этих проблем, возможно, потребовал бы отдельной статьи того же объема, но вполне оправданно и от данной статьи ожидать рассмотрения некоторых из этих вопросов.

## 2. Проведение выборов

Эта глава состоит из двух разделов. В первом анализируется самый острый вопрос – вопрос состава ЦИК, а во втором – результаты ее работы. Со дня первых выборов в 1990 году состав ЦИК неизменно формировался по принципу баланса сил между представленными в ней партиями. С изменением баланса сил должен был соответственно меняться и состав ЦИК. Следовательно, состав ЦИК (и, автоматически, нижестоящих комиссий) стал предметом горячих политических дебатов и напряженного торга между различными политическими силами. Этот торг продолжался и в день выборов и достигал высшего накала, когда начинался «творческий процесс» подсчета голосов: члены комиссии торговались о наиболее справедливых на их взгляд результатах выборов. Наверное, ни один другой аспект избирательной системы в Грузии столь явно не демонстрирует ее коррумпированность. Он также показывает, что власть имущие не единолично занимались фальсификацией выборов. Оппозиция тоже вступала в закулисные сделки, во время которых решалось, какой будет воля народа.

В этом разделе кратко рассматривается предыстория вопроса и упоминается о возможности, предоставленной в первой версии избирательного кодекса 2001 года, доверить формирование избирательных комиссий неправительственным организациям. Эта попытка не удалась из-за патологического недоверия политических партнеров друг к другу. Однако этот примечательный эпизод принадлежит скорее к предыдущему разделу, посвященному избирательному законодательству. Автор также дает подробную картину предвыборных баталий вокруг этой темы. Эта картина очень поучительна и содержательна. Однако можно было бы сократить некоторые детали и за счет этого больше сосредоточиться на анализе.

Статья также показывает, что новые, послереволюционные выборы не ознаменовались отказом от этой порочной практики, напротив, доминирующее положение нового правительства полностью отражалось в составе ЦИК. Я бы предпочел, чтобы автор подробнее остановился на этом этапе, так как он важен с точки зрения перспектив избирательного процесса в Грузии в будущем. За период до мартовских выборов 2004 года новое правительство открыто пренебрегло рекомендациями Совета Европы и некоторых местных НПО в отношении поправок к закону, целью которых было сделать состав избирательных комиссий более сбалансированным. Как указывается в статье, вместо этого президент пообещал оппозиции включить двух ее представителей за счет своей квоты, но из этого ничего не вышло, так как оппозиционеры так и не смогли договориться между собой. Была ли это искренняя попытка протянуть руку оппозиции или уловка, основанная на допущении, что оппозиция примет это предложение? Автор об этом не говорит, хотя его формулировки свидетельствуют о том, что он склоняется ко второй версии. Главное здесь – каков был наиболее предпочтительный и реалистичный вариант решения этой проблемы в конкретных обстоятельствах? Это непростой вопрос, и поэтому анализ автора статьи был бы очень интересным.

Во второй части данной главы содержится подробный и информативный анализ реальной деятельности ЦИК, особенно до ноябрьских выборов. Здесь очень кратко рассматривается деятельность новой ЦИК и отмечается значительный прогресс в плане справедливости и организации выборов. Однако это всего лишь общая оценка, сделанная в кратком абзаце, и она не указывает, какие источники использовались для такой оценки, в каких областях был достигнут прогресс, и каковы были главные недостатки, если таковые имелись. В этом контексте автор мог бы сравнить оценки международных и местных наблюдательных миссий. Кроме того, расхождения между официальными результатами выборов, с одной стороны, и результатами опроса проголосовавших и параллельного подсчета, с другой стороны, послужили бы вполне надежным показателем изменений в справедливости выборов. Вообще-то автор делает такое сравнение, но делает это в главе 5, посвященной результатам выборов, в которой эти данные, пожалуй, не так важны.

Одно важное замечание. Автор ограничивается только анализом деятельности ЦИК, даже не упоминая низовые избирательные комиссии. Однако разговор о местных комиссиях мог бы дать возможность обсудить очень плохо проведенные выборы в Квемо-Картли в январе и марте 2004 г.



Весьма важно, что в статье упоминается весьма тревожащий эпизод, когда ЦИК открыто превысила свои полномочия и аннулировала выборы в двух избирательных округах во время мартовских выборов в Аджарии (даже если эти округа заслуживали ликвидации). Это показало, что комиссия руководствовалась соображениями политической целесообразности, а не законом.

### 3. Регистрация избирателей

Этой теме по названным и вполне понятным причинам в статье уделено особое внимание. Как убедительно показывает данное исследование, некачественная регистрация избирателей в Грузии была не столько результатом некомпетентности или нехватки ресурсов, сколько механизмом, рассчитанным на фальсификацию выборов. А именно – списки избирателей искусственно раздувались за счет несуществующих избирателей, и сотрудники избирательных комиссий могли затем приписывать их «голоса» тем партиям и кандидатам, которым они считали нужным их приписать. Существуют убедительные доказательства того, что преднамеренное искажение списков избирателей началось не с ноябрьских выборов. Предположительно, во время предыдущих выборов администрация использовала фальсифицированные списки для незаметной фальсификации результатов, не нарушая при этом весь процесс. Новинкой ноября 2003 года (хотя эта тенденция началась во время летних местных выборов 2001 года) был полнейший хаос в списках избирателей и массовое лишение избирателей их избирательных прав – они просто не могли найти свои имена в списках.

Автор подробно анализирует, как произошло, что список избирателей оказался в этот раз таким исключительно непригодным. Главный вопрос – каковы причины этого? Может, из-за распада Союза граждан Грузии в 2001-2002 гг. правительство стало еще более дезорганизованным, чем раньше? Может, причина в изменении законодательства, которое отказалось от так называемых дополнительных списков? Или же создание большой неразберихи было частью стратегии правительства (что не исключено, так как оно нуждалось в более широкомасштабной фальсификации на этот раз)? Д. Усупашвили усматривает в этом результат «отсутствия профессионализма и слабого руководства, а также преступных действий» (раздел 3.2, последний абзац).

Я согласен с автором, что новая система саморегистрации, предложенная ЦИК и осуществленная на внеочередных президентских и парламентских выборах, была лучшим решением в данных обстоятельствах. Однако в этой системе кроются еще большие опасности, чем говорится в статье. Дело было не только в том, что, как пишет Усупашвили, точное количество избирателей не было ясно до окончания выборов, поскольку избиратели могли регистрироваться в день выборов, а в том, что точное количество избирателей, имеющих право голоса, так и не выяснилось. Те лица, которые решили не регистрироваться и не голосовать (политически пассивные граждане и те, кто активно сопротивлялся постноябрьскому правительству), так и не попали в списки, а это означает, что практически невозможно подсчитать в процентах явку на эти выборы. Во время внеочередных президентских выборов все еще оставалось в силе положение Конституции о том, что выборы действительны только при пятидесятипроцентной явке избирателей. Поскольку у Михаила Саакашвили не было серьезных конкурентов, главным вопросом выборов стал вопрос явки. К счастью, абсолютное количество избирателей, которые пришли к избирательным урнам, превысило 50% от общего количества избирателей, установленного для ноябрьских выборов, которое все считали раздутым. Следовательно, не было сомнений в легитимности победы Саакашвили. В результате принятия пакета конституционных поправок в январе это положение Конституции было (предусмотрительно) отменено. Таким образом, с точки зрения права точное определение общего количества избирателей перестало быть актуальным. Однако, хотя в пользу введения новой системы регистрации избирателей приводились веские доводы (отсутствие более удачных альтернатив), это решение было политически рискованным, поскольку оно могло быть истолковано как благоприятное для М. Саакашвили, так как автоматически устраняло проблему явки.

В любом случае, вопрос остается. Была ли система саморегистрации оправдана особыми обстоятельствами внеочередных выборов, когда отсутствовали надежные полные списки избирателей, и совершенно не было времени на составление новых, или эта система должна применяться и далее?

#### 4. Взаимоотношения между политическими партиями и формирование коалиции

Ноябрьская революция резко изменила политический ландшафт Грузии. Следовательно, баланс сил до ноябрьских выборов и внеочередных выборов трудно сравнивать. Д. Усупашвили хорошо анализирует обе предвыборные ситуации с точки зрения политических сил и их попыток (в основном неудачных) создать коалицию. Есть, однако, детали, о которых можно поспорить. Например, в самом первом абзаце данной главы он пишет, что «лейбористы Нателашвили потеряли большую часть своих избирателей, которые перешли главным образом к Саакашвили» (4.1.). Однако в статье не указывается, когда конкретно это произошло. И какими доказательствами это подтверждается (обычно в таких случаях ссылаются на опросы общественного мнения)? На местных выборах лейбористы показали несколько лучшие результаты, чем Национальное движение, и на протяжении долгого времени Нателашвили и Саакашвили получали во время опросов сравнимые результаты как с точки зрения личной популярности лидеров, так и своих партий. Я считаю, что значительное количество избирателей перешло к Саакашвили непосредственно перед ноябрьскими выборами, и во время ноябрьских протестов лейбористов покинуло большинство их сторонников, разочарованных тем, что их лидер не присоединился к движению протеста.

Соответственно, утверждение, сделанное в третьем абзаце раздела 4.2 о том, что Саакашвили был самым популярным лидером оппозиции, нуждается в уточнении – когда именно? Я доверяю опросам, проведенным летом 2003 года, когда шли острые дискуссии о том, создавать или не создавать коалиции; тогда рейтинги популярности трех лидеров оппозиции Саакашвили, Нателашвили и Бурджанадзе были очень близки. Более того, этим можно объяснить неспособность создания коалиции: каждый из этих лидеров (а возможно, и некоторые другие) считали себя наиболее вероятным будущим президентом и не хотели укреплять никого другого. Д. Усупашвили не упоминает о ключевом эпизоде, когда летом 2003 года три прозападные оппозиционные партии (Национальное движение, «Объединенные демократы» и «Новые правые») были близки к созданию единого партийного списка, где Нино Бурджанадзе шла под первым номером. Именно высокие (и все возрастающие) рейтинги Н. Бурджанадзе подпитывали (до срока) ее честолюбие и заставили ее потребовать себе квоту в избирательном списке, что, в конце концов, окончательно подорвало усилия по созданию коалиции.

Эти подробности, возможно, не так важны сами по себе, но они демонстрируют важную общую тенденцию. Хотя в предвыборный период происходило заметное укрепление оппозиционных партий (что можно считать положительной тенденцией), но вот качество партий не всегда росло. Как старые, так и новые партии оставались машинами, обслуживающими политические амбиции своих лидеров. Личные рейтинги отдельных лидеров были единственно важными факторами, определявшими стратегию создания коалиций.

Крутые изменения политического ландшафта после революции лишь вновь высветили слабость политических партий. Победители стали единственной жизнеспособной политической силой. Оппозиционные партии, не участвовавшие в протестах, были вытеснены на периферию и должны были заново собирать своих сторонников. Самое любопытное, что бывшие проправительственные партии, такие, как Союз граждан Грузии (СГГ) и «Возрождение», не просто лишились власти (в случае «Возрождения» это произошло в мае – этот период не рассматривается в статье), но прекратили свое существование. СГГ не был формально распущен, но даже не участвовал в мартовских выборах (что равносильно политической смерти). А партия «Возрождение» объявила о своем роспуске на следующий день после того, как ее лидер покинул Грузию. Это доказывает, что данные партии были сформированы вокруг центров исполнительной власти в начале 1990-х годов и могли существовать только в качестве их придатков.

Слабость политических партий привела к необычной ситуации накануне мартовских выборов 2004 года, когда главным вопросом было не «кто победит» (что было очевидно), а сможет ли какая-либо партия, кроме Национального движения, преодолеть семипроцентный барьер, и будет ли вообще какая-либо оппозиция представлена в парламенте. Мне думается, этот вопрос следовало бы лучше осветить в статье.

## 5. Стратегии проведения предвыборных кампаний и результаты выборов

Данная глава подытоживает стратегию ведения предвыборных кампаний различных политических партий перед каждым циклом выборов. Здесь можно сделать несколько дополнений. В статье утверждается – и вполне обоснованно – что Национальное движение вторглось на территорию лейбористов, пытаясь привлечь на свою сторону беднейших избирателей. Но, с другой стороны, нужно отметить, что Национальное движение и «Бурджанадзе – Демократы» тоже боролись за один и тот же электорат: за избирателей, готовых поддержать оппозиционную партию прозападного толка (что отличало их от лейбористов). Только тщательный анализ результатов голосования может убедительно показать, за счет чьих голосов действительно возросла популярность Национального движения (и я думаю, что автору следовало бы использовать результаты голосования в данной статье). Но очевидно, что впечатляющие результаты Национального движения на ноябрьских выборах сопутствовали неожиданно слабым результатам «Бурджанадзе – Демократов». Между тем еще за две-три недели до выборов эти две партии в опросах общественного мнения шли вровень.

Предположительно, что очень активная кампания Национального движения в течение последних двух недель, сопровождавшаяся избиванием ее активистов в Болниси и Батуми, продемонстрировала избирателям, что эта партия и есть главный оппонент правительства. С другой стороны, попытка Бурджанадзе создать имидж умеренной и «разумной» оппозиции в противоположность радикалам Саакашвили (ее лозунг «революционные изменения без революции» означал, что она неявно дистанцируется от последних) не оправдал себя. Похоже, с приближением выборов общественные настроения поляризовались. Возможно, часть избирателей испугалась и на всякий случай проголосовала за власть имущих (в любом случае, правящая партия получила больше голосов, чем предсказывали опросы), но большинство пошло за теми, кого считало последовательной оппозицией.

Что касается январских президентских выборов, то я думаю, было необходимо упомянуть, что главной заботой нового правительства были не внушающие доверия оппоненты, а явка избирателей. Поэтому главной целью предвыборной кампании стало участие в выборах. Можно также упомянуть тактику устрашения, примененную Саакашвили, который дошел до того, что предсказывал «гражданскую войну» в случае провала выборов (что могло произойти только в случае низкой явки).

В марте 2004 года главной интригой выборов был вопрос, сможет ли какая-нибудь партия преодолеть семипроцентный барьер. Поддержка Национального движения, которое теперь объединяло основные революционные силы, уже не была подавляющей – Национальное движение получило всего 66,24% голосов. С другой стороны, как справедливо заметил Д. Усупашвили, оппозиция пострадала от «отсутствия популярных тем». Оппозиция не знала, как попривлекательнее сформулировать свои лозунги. Во времена Шеварднадзе все привыкли к тому, что оппозиция говорила о коррупции, невыплаченной зарплате и пенсиях, об отсутствии у правительства политической воли, но теперь против Саакашвили все это не годилось. В отсутствие сильных политических партий с более или менее стабильным имиджем и лозунгами, выработка абсолютно нового протестного лозунга оказалась делом непростым.

Более того, оппозиционные партии в который раз проявили незрелость, не сумев правильно оценить ситуацию и создать хотя бы временные предвыборные коалиции. Например, если бы лейбористы, социалисты и «Единство» Джумбера Патиашвили – три партии с практически неотличимыми левацкими популистскими лозунгами – создали бы совместный партийный список, они бы с легкостью преодолели семипроцентный барьер. Но они этого не сделали. Их соседи справа – «Новые правые» и «Промышленность спасет Грузию» – проявили больше сообразительности и, таким образом, объединились, с небольшим превышением преодолев барьер.

## 6. Политический состав нового парламента и ожидаемые результаты

Этот раздел весьма краток, но охватывает все главные вопросы. Если выразиться в двух словах, то сторонники М. Саакашвили полностью контролируют парламент. Хотя в рядах оппозиции возможно пополнение, у Саакашвили все же сохранится весьма сильное большинство, которое едва ли сильно ослабнет, если правительство не потерпит какое-либо тяжелое поражение, что приведет к серьезному политическому кризису. Притом, что парламент тоже сильно ослаблен конституционными поправками, принятыми в январе, маловероятно, чтобы он служил эффективным противовесом исполнительной власти.

## 7. Роль гражданского общества и СМИ

Я считаю этот раздел одним из лучших в статье. Автору удалось очень сжато и вместе с тем искусно подытожить роль гражданского общества и СМИ во время трех выборов. Можно еще короче сказать, что во время ноябрьских выборов 2003 года СМИ сыграли значительную роль – можно с уверенностью утверждать, что без СМИ революции не было бы, – и что роль НПО тоже была велика, а вот во время внеочередных президентских и парламентских выборов роль и тех, и других стала менее важной. Было бы преждевременно говорить, что эта перемена сама по себе свидетельствует о том, что грузинское государство при популярном Саакашвили становится более авторитарным, чем было при непопулярном Шеварднадзе. В отсутствии альтернативных лидеров, которые могли бы мобилизовать общественность, причем вокруг гражданских ценностей, нельзя винить новое правительство. Но есть некоторые внушающие тревогу тенденции в СМИ, о которых говорит Д. Усупашвили. Фактически, степень плюрализма СМИ понизилась, влияние сектора НПО – тоже. Эта перемена обнажила институциональную слабость СМИ и гражданского общества – освещая работу популярного и сильного правительства, гораздо труднее играть независимую и видную роль, чем критикуя непопулярную и неэффективную власть.

Эти драматические события также подняли экзистенциальные вопросы о том, какова *должна* быть истинная роль СМИ и гражданского общества. Но эта тема упоминается в исследовании лишь мимоходом. Состоит ли роль СМИ в уравновешенном и честном освещении событий или в мобилизации общественного мнения в поддержку «демократических сил» против коррумпированного единовластия? По мере развития независимых СМИ в поздний период правления Шеварднадзе, самый популярный телеканал «Рустави-2» и некоторые другие вещательные каналы пытались уравновешивать свои политические репортажи и предоставлять голос всем основным сторонам. Даже государственное телевидение было вынуждено пойти на уступки плюралистическому ведению программ. По мере приближения ноябрьских выборов, и особенно во время трех «революционных» недель, эта маска сбалансированности была сброшена, и телеканалы более или менее открыто встали на ту или иную сторону.

Телеканал «Рустави-2» превратился в революционный (и впоследствии провозгласил себя «телевидением победившего народа»). У этого канала были на то веские причины. Было очевидно, что если правительство победит на выборах, то оно попытается уничтожить «Рустави-2». С другой стороны, каналы, профинансированные богатыми магнатами, например, «Имеди» и «Мзе», даже заслужили особую благодарность президента Шеварднадзе за «правильно занятую позицию» (он противопоставил их государственному телевидению, хотя в те дни оно вело себя весьма верноподданнически).

Аналогичная дилемма вызвала довольно бурные дискуссии среди сообщества НПО. Как говорится в статье, ведущие демократические НПО в начале 2003 года пытались сотрудничать с правительством в вопросе оздоровления предвыборной атмосферы и, в частности, улучшения списков избирателей. Но когда стало ясно, что это бессмысленно, они взялись за двойную задачу – мониторинг процесса выборов и разоблачение многочисленных нарушений, а также организацию движения сопротивления. Но эти две задачи были взаимоисключающими. Первая требовала от них держаться на расстоянии от политической конкуренции и действовать в качестве беспристрастного арбитра. Вторая подразумевала выработку довольно сильной политической позиции. Политизация части НПО привела к резкой критике другой части, которая свято соблюдала принцип «нейтралитета» НПО.

## 8. Роль представителей международного сообщества

Степень международной причастности к выборам в Грузии, описанную у Д. Усупашвили, можно назвать беспрецедентной. Он называет ее рискованной. В некоторых случаях она «балансирует на грани вмешательства во внутренние дела». Это позволило некоторым наблюдателям (в основном, российским, но также и европейским) рассматривать смену режима в Грузии как задуманную в США. Как видно из интервью свергнутого президента Шеварднадзе, данных им уже после ухода в отставку, он вполне разделял это мнение.

Д. Усупашвили не дает оценки вклада международного сообщества в революцию. Можно ли его назвать «решающим», «важным», «незначительным»? Из самой статьи следует, что этим влиянием нельзя пренебрегать, хотя теории заговора, приписывающие все сценариям, разработанным в Вашингтоне, абсурдны.

В нескольких случаях вовлеченность международного сообщества была большей, чем обычно. Например, визит специального посланника президента США Джеймса Бейкера с целью разрубить гордиев узел разногласий по поводу состава ЦИК и содействовать более демократичной предвыборной атмосфере. Один из пунктов формулы Бейкера был реализован ОБСЕ, которая предложила на пост председателя ЦИК трех кандидатов, одного из которых утвердил президент Шеварднадзе. Оценка выборов, данная наблюдателями ОБСЕ и Совета Европы, была далеко не такой обтекаемой и примирительной, какой обычно бывает. Главные международные доноры обусловили предоставление помощи Грузии проведением свободных, справедливых и организованных выборов. Но это также продемонстрировало ограниченность внешней вовлеченности. Если бы народ не вышел на улицы, грузинское правительство вполне успешно выдержало бы нажим международного сообщества. Как показывает Д. Усупашвили в других разделах, правительство благополучно избавилось от главного положения формулы Бейкера о составе избирательных комиссий (хотя официально и заявляло об успешном ее соблюдении). ОБСЕ осмотрительно выдвинула на пост председателя ЦИК по меньшей мере одного кандидата, который был бы приемлем для президента Грузии (Нана Девдариани), которого он, как и следовало ожидать, и утвердил. Н. Девдариани оправдала его выбор тем, что ничего не делала для предотвращения фальсификации. Опыт соседей Грузии показал, что правительство может пренебречь резкой критикой нарушений во время выборов, и что международные программы рано или поздно вернуться в страну, хотя и в урезанном виде.

Однако роль международного сообщества была очень важной в другом отношении. Она придала сил грузинской оппозиции и демократическим гражданским группам. Сюда относится долгосрочная работа по поддержке СМИ, гражданского общества и политических партий. Поддержка студенческого движения «Кмара» – наиболее известный случай, но всей инфраструктуры демократических НПО и независимых СМИ не было бы без западной помощи. Международное сообщество также поддерживало местных демократических активистов, когда они давали резкую и четкую оценку избирательным процессам в Грузии, тем самым подкрепляя законность жалоб оппозиции и гражданских активистов. Однако именно по этой причине некоторые международные организации избегали публичных заявлений во избежание обвинений в поддержке одной из сторон.

Последнее, но немаловажное обстоятельство – западная помощь пропала зря, когда сосредотачивалась на технической поддержке выборов или иных государственных органов, задействованных в предвыборной работе. Титанические усилия IFES по компьютеризации списков избирателей для всей Грузии пошли прахом за несколько дней до выборов, когда ЦИК неожиданно решила перейти к рукописным спискам. Разумеется, это не означает, что международные доноры должны всегда поддерживать гражданское общество и избегать правительств. Но при оказании технической помощи следует отдавать себе отчет в том, какие цели преследуют местные партнеры, которым оказывается помощь. Если местные партнеры хотят *помешать* проведению справедливых выборов, помощь теряет смысл.

## 9. Уроки и рекомендации

Этот раздел должен был играть ключевую роль во всей статье, но мне кажется, он не так удачен, как остальные разделы. Дело не в том, что я не согласен с рекомендациями Д. Усупашвили, а в том,

что их могло быть больше, они могли быть лучше обоснованы и составлены. Например, рекомендация об усилении внутрипартийной демократии (действительно важный вопрос) путем изменения законодательства о партиях интересна, но неубедительна. Как конкретно должен быть изменен закон, чтобы достичь этой цели? Я считаю, что система пропорционального представительства (а не простого большинства) является основной причиной того, что грузинским политическим партиям не хватает внутренней демократичности. Однако это мнение разделяет лишь незначительная часть грузинской политической элиты, хотя, предположительно, большинство «простых» граждан поддержат его.

Я думаю, было бы удобно расположить рекомендации в порядке приоритетности. Например, рекомендация о создании непартийной избирательной администрации на основе государственной службы настолько важна, что должна выделяться, но и одновременно нуждается в более подробном обосновании. А именно, главный довод против подобной избирательной администрации в Грузии (выдвигаемый обычно оппозицией) состоит в том, что в Грузии не существует истинно беспартийной государственной службы, и такая администрация на деле будет проправительственной. Я не считаю, что этот аргумент решающий, тем не менее, он определенно веский, и без убедительного ответа на этот вопрос эта рекомендация покажется многим жителям Грузии менее чем убедительной.

Также я считаю, что было бы классифицировать рекомендации не только по проблемам («избирательная администрация», «политические партии» и т. д.), но и по тому, кому они адресованы. Кто должен следовать этим рекомендациям: международные доноры, грузинское правительство или гражданские организации Грузии?

## Об организации International IDEA

Основанный в 1995 году, Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) - межправительственная организация, цель которой – способствовать развитию устойчивой демократии во всем мире.

Цели IDEA:

- Помогать различным странам создавать и укреплять демократические институты.
- Создать дискуссионный форум, в рамках которого ученые, политики, общественные деятели и специалисты в различных областях смогут обсуждать проблемы и принципы демократии.
- Сочетая научные исследования и практическую деятельность, разрабатывать практические средства и методы развития демократических процессов.
- Способствовать прозрачности, подотчетности и эффективности организации выборов.
- Помогать гражданам оценивать, наблюдать и стимулировать демократические процессы в собственных странах.

**Организация International IDEA**  
**Представитель на Южном Кавказе**  
**и руководитель программы**  
Армине Аракелян  
[a.arakelian@idea.int](mailto:a.arakelian@idea.int)

### **Штаб-квартира программы в Армении**

Просп. Баграмяна, 18-2  
375019 Ереван, Армения  
Тел: + 374 1 58 14 89  
Факс: + 374 1 58 16 04  
E-mail: [idea@arminco.com](mailto:idea@arminco.com)  
вебсайт: [www.idea.int/southcaucasus](http://www.idea.int/southcaucasus)

### **Штаб-квартира в Швеции**

Strömsborg  
SE 103 34 Stockholm, Sweden  
Тел: + 46 8 698 38 00  
Факс: + 46 8 20 24 22  
E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
вебсайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)