

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

DOI 10.35775/PSI.2025.116.4.006

УДК 324

С.Е. ЗАСЛАВСКИЙ

доктор юридических наук, профессор Кафедры политологии
Финансового университета при Правительстве РФ,
Россия, г. Москва

В.А. ЛУКУШИН

ассистент Кафедры политологии, аспирант,
младший научный сотрудник Центра политических исследований,
Финансового университета при Правительстве РФ,
Россия, г. Москва

К ВОПРОСУ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ: ПРАВОВЫЕ РАМКИ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ

В статье рассматривается проблема оценки эффективности современных избирательных систем в различных странах мира. Под «эффективностью» авторы понимают способность избирательных систем гарантировать свободное волеизъявление граждан, реализовывать политическую волю народа. Авторы обозначают важность операционализации данной категории с целью дальнейшего практического использования. На основе анализа международного опыта оценки избирательных систем декларируется кризисное состояние данного института, выраженное в отсутствии актуальной, объективной и соответствующей ожиданиям методики подобной оценки, а также в массовом отказе суверенных государств от устоявшихся стандартов подобной оценки, разработанных преимущественно западными странами и межправительственными организациями, продемонстрировавшими ранее свою политическую ангажированность и исключительную субъективность. В статье выделяются основные вызовы, стоящие перед исследователями мировых избирательных систем и электоральными экспертами, а также перспективные направления развития данного направления, связанные с разработкой новых предложений, учитывающих актуальный политический контекст, реалии цифровой эпохи, а также национальные особенности при наблюдении универсальных принципов демократического волеизъявления граждан.

Ключевые слова: избирательные системы, электоральный процесс, выборы, избирательные процедуры, стандарты проведения выборов, оценка эффективности избирательных систем, электоральная надежность.

Проблемное поле. Анализ и систематизация электорального опыта различных мировых государств представляют сегодня высокую значимость. Все большее число отечественных и зарубежных исследователей различной отраслевой принадлежности занимаются обзором избирательного законодательства и практики реализации избирательных процедур в различных странах. Примечательно, что каждая страна выбирает свой собственный путь организации избирательного процесса, что напрямую влияет на формирование политической системы и качество представительства интересов граждан. Указанные отличия избирательных систем не являются случайными и напрямую зависят от политико-правового ландшафта страны, традиций и исторического пути развития. Сочетание норм и требований национального избирательного законодательства, а также исторического опыта и современной специфики проведения выборов формируют уникальные электоральные модели, характерные для конкретных государств.

Исследование эффективности современных избирательных систем и их сравнительный анализ представляют собой не только теоретическую, но и практическую значимость для развития политических институтов во всем мире [3. С. 9-12]. В условиях глобализации, цифровизации и растущей взаимозависимости между государствами изучение и сравнительный анализ избирательных систем разных стран позволяет выявить наиболее эффективные практики организации выборов, предостеречь от возможных ошибок в реформировании избирательной системы или предложить практические шаги по ее совершенствованию, в том случае, когда текущие электоральные практики не соответствуют требованиям времени, запросам общества и негативно влияют на эффективность избирательной системы.

При этом, от того, насколько эффективно выстроена избирательная система, зависит не только легитимность власти, но и качество политического диалога в обществе, стабильность государственного развития и степень вовлеченности граждан в политический процесс. Данное обстоятельство можно характеризовать как консенсусное в современных демократических обществах, поскольку конечной целью избирательной системы является гарантированное и свободное волеизъявление граждан, основанное на принципах всеобщности, честности, открытости и прозрачности. Следовательно, под **эффективностью избирательной системы** справедливо понимать способность гарантировать безусловное исполнение этих принципов. Любые отклонения от них можно интерпретировать в качестве негативных эффектов, снижающих степень эффективности всей избирательной системы. В случае множественных и пролонгированных отклонений речь идет о коррозии избирательной системы и кризисе политического представительства, когда результаты голосования и формируемые по итогам выборов конфигурации власти не зависят от воли народа в силу тех или иных дефицитов или систематических нарушений в работе электоральной машины.

Базовой проблемой отдельных исследований эффективности избирательных систем, в том числе, в части их сравнительного анализа, является намеренное

игнорирование структурной операционализации данной категории, позволяющей применять количественные оценки и использовать широкий арсенал методов и инструментов современных гуманитарных наук, в том числе количественных измерений на основе открытых данных, статистических и социологических баз. Применительно к сравнительному исследованию избирательных систем различных стран мира их эффективность должна включать: стремление к организации и проведению всеобщего голосования (максимальный охват избирателей и незначительная доля граждан, ограниченных в избирательном праве), прозрачность избирательного процесса (создание условий для реализации общественного и международного наблюдения, открытость заседаний избирательных комиссий различного уровня), обеспечение равных условий для всех участников избирательного процесса, достижение пропорциональности и справедливости распределения голосов избирателей, формирование системы обратной связи по итогам выборов (применение мер защиты результатов законного волеизъявления граждан наряду с каналами публичных обращений и способов обжалования возможных нарушений). Важно учитывать, что эффективная избирательная система представляет собой весьма динамичный механизм, который должен постоянно адаптироваться к меняющимся условиям, сохраняя при этом свою основную функцию: обеспечение справедливого представительства интересов граждан в органах власти, безусловное исполнение политической воли народа.

Международный опыт. В наши дни ключевую роль в оценке избирательного процесса государств играют различные международные и межправительственные организации, выполняющие функцию координации международного наблюдения и реализации лонгитюдных исследований по собственным методикам. Подобные методики и соответствующие им стандарты организации и проведения выборов разработаны и применяются следующими организациями: Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружеством независимых государств (СНГ), Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС), Организацией американских государств (ОАГ), Африканским союзом и рядом других. Как показывают результаты сравнительного анализа указанных организаций, включивших в свой функционал мониторинг электоральных процедур, все из них обладают нормативно-правовой базой, закреплённой директивными органами организации [1]. При этом объём правомочий организаций, детализация закрепления мониторинговых процедур, порядок их реализации, взаимодействие со странами мониторинга у всех организаций различны. Кроме того, каждая из обозначенных организаций обладает собственной спецификой работы, не признает общих (универсальных) принципов, касающихся наблюдения за выборами, учитывает региональный контекст и сложившиеся национальные особенности. Необходимо признать, что единые стандарты оценки эффективности мировых избирательных систем на сегодняшний день не применяются, наблюдается явное доминирование глокализационных тенденций.

Кроме того, применяемые рядом западных институтов и международных организаций методики, направленные на оценку надежности, качества избирательных систем из года в год демонстрируют свою ангажированность и избирательность. В значительной степени это касается методик, применяемых БДИПЧ ОБСЕ, которая позиционирует себя в качестве наиболее крупной и статусной организации подобного рода. В своем большинстве, такие методики опираются исключительно на внутренние экспертные оценки, но не на конкретные факты, данные статистики, оперативных мониторингов, информационные и цифровые следы. Они учитывают только нормы национального законодательства, а не избирательную практику, и де-факто не соответствуют реальности, а значит слабо применимы на практике. Помимо прочего, методика и инструментарий таких оценок субъективны, поскольку скрыты от глаз широкой общественности.

Основной проблемой является отсутствие четких, измеримых критериев оценки избирательного процесса. Вместо объективных показателей организация часто опирается на субъективные суждения и интерпретации, что создает пространство для политизации выводов. Это особенно заметно при сравнении отчетов о выборах в разных странах, где одни и те же нарушения получают разную оценку в зависимости от политического контекста. Организация демонстрирует избирательный подход к выбору стран для наблюдения, часто игнорируя выборы в некоторых государствах при чрезмерном внимании к другим. Более того, формирование миссий происходит с явным доминированием представителей западных стран, что подрывает принцип сбалансированности и непредвзятости. Особенно тревожным является использование оценок как инструмента политического давления. Выводы организации нередко формируются еще до начала наблюдения за выборами, а технические аспекты процесса оцениваются более пристально, чем реальные проблемы. Такой подход не только подрывает доверие к международному наблюдению за выборами, но и создает предпосылки для международных конфликтов. Чрезмерная бюрократизация отвлекает внимание от системных вопросов развития, а фокус на технических деталях при игнорировании реальных проблем подрывает эффективность работы организации.

В результате, в последние годы многие страны стали сознательно отказываться от приглашения наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, что свидетельствует о серьезном кризисе доверия к этой организации и всей системе международной оценки избирательных систем. Необходимо также признать, что текущая модель международного наблюдения за выборами требует существенной перестройки. Формирование альтернативных механизмов оценки избирательного процесса становится неизбежным шагом для восстановления объективности в оценке демократических процедур. Внедрение четких, измеримых и универсальных критериев, а также обеспечение реального баланса между представителями разных регионов мира и фокус на системных проблемах могут стать первым шагом к восстановлению доверия к международному наблюдению за выборами. Отметим, что в Российской Федерации предпринимаются значительные усилия по разработке подобных предложений. В частности, ведущими

электоральными экспертами Российского общественного института избирательного права (РОИИП), обладающими значительным опытом в международном наблюдении за выборами, в 2023 году предложена методика «электоральной надежности» мировых государств [2]. Фактически, авторы предложили алгоритм оценки «качества» избирательного процесса в соответствии с научно обоснованными критериями. Предметом сравнительного в данном случае является отклонение избирательной системы от эталонной, обеспечивающей надежность самого голосования и результатов волеизъявления граждан. Кроме того, электоральная надежность предусматривает возможность обеспечить реализацию электоральных прав граждан в ситуациях, когда это требует применения особых мер реагирования и часто воспринимается как нечто затруднительное и чрезмерное (например, в ситуации пандемии, чрезвычайных ситуаций, экологических бедствий, военных действий и проч.) [5. С. 47-64; 12. С. 19-38]. В таком случае, надежность и эффективность являются синонимичными категориями, что не исключает академической и общественной дискуссии вокруг конкретной методики и критериев оценки.

Новые вызовы. Учитывая кризисный характер современной системы международной оценки избирательных систем и продолжающиеся поиски единого подхода к осуществлению сравнительных исследований в данной сфере необходимо учитывать актуальные вызовы, которые стоят перед институтом выборов. Глобализация, развитие цифровых технологий и изменение политической культуры создают новые угрозы и возможности для избирательного процесса. Ключевым фактором становится способность избирательных систем адаптироваться к новым реалиям, сохраняя при этом фундаментальные принципы демократического устройства и справедливости. Обозначим наиболее острые вызовы для современных электоральных систем, негативно проявляющиеся в самых разных странах в последние годы.

Кризис общественного представительства и пропорциональности. Растущее неравенство и поляризация общества в наши дни приводят к тому, что традиционные политические институты перестают адекватно отражать интересы различных групп населения, что подрывает доверие к выборным институтам. При этом кризис представительства является прямым следствием неэффективности существующих избирательных механизмов. Так, в ходе последних парламентских выборов в Великобритании (2024 г.) за лейбористов было подано в 2,5 раза больше голосов, чем за реформистов, но они получили в 103 раза больше мест в национальном парламенте. «Партия Реформ» – третья по величине партия по числу голосов, по результатам голосования, получила меньше мест, чем одиннадцатая по величине поданных голосов избирателей партия. Современные исследователи называют подобный феномен «недемократическим управлением при демократических выборах» [6. С. 173-186], хотя характер избирательных кампаний такого рода является предметом дискуссии. В подобных условиях совершенно неудивительным является ежегодное

снижение доверия западных обществ к результатам выборов и существующий кризис институционального доверия, в целом [10. С. 82-105].

Архаичность избирательных практик и ограничение электоральной мобильности. Значительное число государств скептически относится к внедрению в избирательный процесс современных цифровых инструментов. Гражданам не доступны технологии, обеспечивающие их электоральную мобильность, они не обладают возможностью удобной и быстрой смены избирательного участка, не говоря уже про возможность дистанционного голосования. Как правило, данные процедуры предусматривают бюрократическую волокиту или просто не доступны избирателям. Многие избирательные системы слабо адаптируются к технологическим изменениям и актуальным запросам граждан. Кроме того, в большинстве государств не применяются автоматизированные инструменты учета и обработки голосов избирателей, что неизбежно снижает надежность избирательных процедур. О низкой гибкости свидетельствует также сохранение в части западных стран архаичных способов волеизъявления, в первую очередь, почтового голосования. В частности, в ходе последних президентских выборов в США (2024 г.) за день до голосования более 80 миллионов избирателей проголосовали досрочно, из них около 40 миллионов – по почте. Механизм идентификации избирателей, принимающих участие в голосовании по почте, до сих пор является предметом острых политико-электоральных споров и судебного обжалования в ряде штатов в связи с отсутствием реальных механизмов контроля за такой массовой формой голосования (свыше 25% голосов избирателей) и продолжительностью почтового голосования. Проблемы данного способа голосования заключаются в невозможности физически организовать качественное наблюдение, соблюсти тайну голосования, а также автоматизировать обработку голосов избирателей [8. С. 35-39].

Прямые ограничения активного и пассивного избирательного права: злоупотребления законом. Все чаще в различных странах мира наблюдаются «ручные» ограничения активного и пассивного избирательного права, представляющие возможность откровенного манипулирования результатами голосования. Например, в ходе последней президентской кампании в Молдавии (2024 г.) избирательные органы еще задолго до дня голосования способствовали исключению из предвыборной гонки отдельных кандидатов. Значительные ограничения были введены государственными органами в сфере агитационной кампании и информационного сопровождения голосования. При этом в политических целях было ограничено участие в голосовании значимого числа молдавских избирателей из России путем лимитирования числа бюллетеней и закрытия участков на территории страны. Вместо 29 участков, которые ЦИК Молдавии планировал открыть в России для почти 500 тысяч проживающих молдавских граждан, по настоянию МИД Молдавии было открыто только два участка в Москве и выделено всего 10 тысяч бюллетеней. Одновременно, число участков и бюллетеней в ряде западных стран было увеличено. На двух избирательных участках в России из желающих проголосовать молдаван образовались очереди

и к моменту завершения голосования бюллетени закончились. Аналогичная ситуация была характерна и для второго тура выборов. Таким образом, результат М. Санду был обеспечен именно голосами зарубежной диаспоры, проживающей в странах Западной Европы и Северной Америки, в то время как на участках внутри страны победу одержал ее основной соперник. Манипуляция голосами избирателей приобрела на прошедших молдавских выборах национальный масштаб. Не редкими становятся и «ручные» ограничения пассивного избирательного права путем заблаговременного исключения отдельных кандидатов из избирательной гонки по надуманным или сфабрикованным обстоятельствам. В частности, в соседней Румынии в ходе первого тура президентских выборов (2024 г.) за кандидата К. Джорджеску проголосовали порядка 23% избирателей и он набрал наибольшее количество голосов. Голосование прошло без грубых нарушений, но тем не менее результаты первого тура были аннулированы по надуманным причинам – в его избирательной кампании обнаружен «российский след», хотя никаких доказательств представлено не было. Началось уголовное преследование, которое завершилось прямым запретом участия в повторном голосовании для Джорджеску, запланированном на май 2025 года.

Пренебрежение общественным наблюдением и гражданским контролем за голосованием. Состояние наблюдения и контроля за выборами является важным маркером эффективности современных избирательных систем. За некоторыми исключениями, чем масштабнее и системнее выстроена работа наблюдателей, тем более эффективным является весь электоральный процесс и его результаты. Для большинства современных государств слабость институтов наблюдения и контроля является общей проблемой. В ряде стран система наблюдения за выборами подменяется точечным присутствием на участках иностранных наблюдателей. В большинстве западных стран отсутствует сама система общественного наблюдения и контроля за выборами. Чаще всего институты гражданского общества и даже непосредственные участники избирательного процесса в лице политических партий фактически выведены за пределы наблюдения. Такая работа зачастую охватывает исключительно день голосования, но не функциональна на этапах подготовки к выборам и в поствыборный период. Некоторые элементы голосования (например, ранее упомянутое голосование по почте) фактически выведены за пределы любого контроля, в том числе общественного, что формирует почву для массовых фальсификаций. Особенно остро данная проблема стоит в условиях отсутствия единой системы идентификации граждан, провалах в системе учета избирателей и затянутым подсчетом голосов, часто растягивающимся на недели. Например, федеральным американским законодательством и законодательством штатов в общем виде не предусмотрен как институт национального (общественного) наблюдения, так и международного. Более того, в законодательстве 18 штатов содержатся ограничения, в том числе прямой запрет, на осуществление международного наблюдения на выборах, присутствие международных наблюдателей на избирательных участках, в том числе при проведении голосования и подсчета голосов

избирателей (на предыдущих президентских выборах в 2020 году таких штатов было меньше – 11). В ряде государств система наблюдения за выборами подменяется точечным присутствием на участках иностранных наблюдателей в день голосования. При этом отдельные западные страны находятся под негласной защитой со стороны международных институций, в том числе БДИПЧ ОБСЕ, которое не направляет в них свои миссии международного наблюдения под предлогом отсутствия такой необходимости.

Риски цифровой эпохи: попытки делегитимации результатов голосования и вмешательства во внутренние дела государства. Технологический прогресс, хотя и открывает новые возможности для повышения прозрачности выборов, создает и существенные риски [11. С. 16-18]. Взломы избирательных систем, распространение дезинформации через социальные медиа и манипулирование общественным мнением с помощью алгоритмов создают серьезную угрозу для выборов [7. С. 73-86]. Киберпространство окончательно превратилось в арену политических баталий, где традиционные механизмы контроля проявляют очевидную слабость и далеко не все государства готовы столкнуться с негативными эффектами цифровой эпохи. Базовой проблемой для целого ряда государств является отсутствие у избирательных органов и правоохранительных структур реальной возможности обеспечить заявленные в национальном законодательстве нормы и требования к организации и проведению выборов. Часть подобных норм игнорируется или не исполняется на практике. Немаловажным направлением оценки национальных избирательных систем является их способность противостоять растущему внешнему давлению, обеспечивать электоральный суверенитет [4. С. 39-56]. Ярким примером такого внешнего воздействия стала последняя парламентская кампания в Грузии (2024 г.), продемонстрировавшая открытые попытки вмешательства во внутренние дела суверенного государства, слома государственного строя на основании дискредитации результатов волеизъявления собственных граждан. В этом смысле актуальные события существенно не отличаются от устоявшихся ранее сценариев «цветных революций», где электоральный процесс выступал спусковым крючком для протестной мобилизации граждан и последующей попытки государственных переворотов. Однако, отмечается явное технологическое усложнение, масштабирование форматов и конкретных механизмов реализации таких сценариев в последние годы [9. С. 182-191].

Перспективные направления. В настоящее время система электоральной оценки и международного наблюдения за выборами переживает этап серьезных преобразований, связанных с кризисом устоявшихся подходов и инструментов, в полной мере дискредитировавших себя, продемонстрировавших неспособность к объективному, справедливому и прозрачному анализу. Очевидно, что подобные исследования должны включать в себя не только анализ правовых норм и декларируемых формальных правил, требований избирательного законодательства, но и актуальной электоральной практики на основе открытых и верифицируемых данных различной природы. В наши дни гуманитарной

наукой сформирован достаточный арсенал методов и инструментов для обеспечения такого анализа, включающий разнообразные количественные, статистические, социологические и цифровые вариации. От того, каким образом реализуются на практике правовые нормы, зависит качество избирательного процесса, возможности национальных избирательных систем гарантировать свободное волеизъявление граждан, открытость основных избирательных процедур и легитимность результатов выборов. Данный принцип, подразумевающий безусловное уважение к свободному волеизъявлению граждан, должен лечь в основу современной системы оценки мировых избирательных систем, обозначая высокое качество избирательного процесса. При этом каждое государство обладает собственными, национальными механизмами и практиками организации выборов. Национальные отличия должны учитываться и приниматься во внимание, но универсальным индикатором остается надежность избирательной системы, способность гарантировать гражданам свободу волеизъявления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Аналитический доклад Российского общественного института избирательного права «Анализ региональных стандартов международного наблюдения за выборами...». РОИИП, 10 ноября 2023 года // <http://www.roiip.ru/reports/3287.htm>.
2. Аналитический доклад Российского общественного института избирательного права «Индекс электоральной надежности. Сравнительный анализ правового регулирования и практики проведения выборов глав государств». РОИИП, 25 декабря 2023 года // <http://www.roiip.ru/reports/3296.htm>.
3. **Борисов И.Б.** Совершенствование избирательной системы: поиск устойчивого развития // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4.
4. **Борисов И.Б.** Обеспечение и защита государственного суверенитета в электоральной сфере // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 4 (30).
5. **Борисов И.Б., Лысенко В.И.** Избирательные права в системе прав человека и гражданина. Правовые приоритеты // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 1 (27).
6. **Бочаров Ю.Б.** Причины недемократического управления страной при полнотью демократических выборах (на примере выборов в Кнессет в Израиле в 2022 году) // Гражданин. Выборы. Власть. 2023. № 2 (28).
7. **Бродовская Е.В., Парма Р.В., Лукушин В.А., Давыдова М.А.** Практика манипулятивного эффекта поисковых систем в ходе избирательной кампании 2021 г. в России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2022. № 4.
8. **Заславский С.Е., Лысенко В.И.** Избирательная система США: послесловие к промежуточным выборам в Конгресс 2022 г // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 4.

9. **Стригунов К.С., Алаудинов А.А., Гончаренко А.Р.** Классификация форм и методов ведения современных гибридных войн // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. № 1 (31).
10. **Турунок С.Г.** Кризис институционального доверия как симптом глубоко разделенного сообщества (на примере США) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество). 2020. № 4.
11. **Федоров В.И.** Зарубежные платформы электронного голосования и риски утраты цифрового суверенитета государств // Современное право. 2024. № 8.
12. **Чехарина В.И.** О специфике организации и проведения выборов во время пандемии COVID-19 (некоторые вопросы) // Политика и общество. 2020. № 4.

S.E. ZASLAVSKY

Doctor of Law, Professor of the Department
of Political Science, Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow, Russia

V.A. LUKUSHIN

Assistant of the Department of Political Science,
Postgraduate Student, Junior Research Fellow of the Center
for Political Studies, Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow, Russia

TO THE QUESTION OF ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF MODERN ELECTORAL SYSTEMS: LEGAL FRAMEWORK AND POLITICAL PRACTICES

The article considers the problem of assessing the effectiveness of modern electoral systems in various countries of the world. By «effectiveness» the authors mean the ability of electoral systems to guarantee the free expression of the will of citizens, to implement the political will of the people. The authors indicate the importance of operationalizing this category for the purpose of further practical use. Based on the analysis of international experience in assessing electoral systems, the crisis state of this institution is declared, expressed in the absence of a relevant, objective and expected methodology for such an assessment, as well as in the massive rejection of sovereign states from the established standards of such an assessment, developed mainly by Western countries and intergovernmental organizations that have previously demonstrated their political bias and exceptional subjectivity. The article highlights the main challenges facing researchers of world electoral systems and electoral experts, as well as promising areas for the development of this area related to the development of new proposals that take into account the current political context, the realities of the digital age, as well as national characteristics while observing the universal principles of democratic expression of the will of citizens.

Key words: electoral systems, electoral process, elections, electoral procedures, election standards, evaluation of the effectiveness of electoral systems, electoral reliability.