

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ МИССИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ¹

О. С. Морозова

Морозова Оксана Сергеевна, Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина, ул. Свободы, д. 46, Рязань, 390000, Россия
Эл. почта: osmorozova80@mail.ru. ORCID 0000-0003-3587-0471.

Аннотация. Международное наблюдение за выборами является одной из самых заметных форм содействия демократии. Миссии наблюдателей формируются международными правительственными и негосударственными организациями, их количество в последние два десятилетия значительно увеличилось. Вместе с тем возникает вопрос о том, насколько активно выполняются рекомендации, предложенные миссиями по наблюдению за выборами. Цель статьи — изучение проблем и перспектив внедрения в практику выборов рекомендаций международных наблюдателей. В рамках исследования было выявлено, что несмотря на большое количество международных акторов, организующих наблюдение за выборами, детальное внимание непосредственно поствыборному периоду уделяется в своих декларациях и руководствах далеко не всеми организациями. Мониторинг и оценка успешности реализации рекомендаций миссий по наблюдению за выборами остаются предметом анализа научно-исследовательских центров и отдельных авторов. Несмотря на обширный эмпирический материал, реализация рекомендаций наблюдателей в период после выборов стала темой исследований довольно узкого круга специалистов. Большая часть из них затрагивают страны исключительно одного региона, например, Северной и Южной Америки или Африки. Оценка временного интервала внедрения в практику выборов рекомендаций международных миссий показала, что они выполняются далеко не сразу. Быстрее и успешнее всего реализуются рекомендации, связанные с регистрацией избирателей. Показатели выполнения рекомендаций, касающихся финансирования избирательных кампаний или политической интеграции женщин и других меньшинств, значительно ниже. Международные наблюдатели за выборами не располагают достаточными возможностями для того, чтобы поощрять или поддерживать те виды кампаний, которые необходимы для выполнения более сложных рекомендаций. Это говорит о необходимости формирования более тесной связи между международным наблюдением за выборами и широким сообществом по оказанию помощи демократии, что создаст больше возможностей для проведения такого рода работы в течение длительного периода времени.

Ключевые слова: международный уровень управления в сфере избирательного процесса, наблюдатели, международное наблюдение за выборами, рекомендации миссий.

Введение. Исследовательский вопрос и методология

Избирательная система в каждой стране имеет свою конфигурацию, обусловленную влиянием различных факторов. Избирательный процесс, сложный и многоаспектный, включает в себя совокупность стадий и процедур, имеющих давнюю или относительно недолгую историю существования.

К последним относится наблюдение за выборами. Как пишет Н. В. Гришин (2021), «институт международного наблюдения за выборами на современном этапе является фактором внешней и внутренней политики всех государств. Он может создавать особые сложности для их правительств или открывать новые перспективы. Непродолжительная история этого феномена усложняет для правительств задачу выбора наиболее выгодной линии поведения».

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №19-011-00484 «Международный уровень управления в сфере избирательного процесса».

ЕС, определяя деятельность комиссии по содействию выборам², исходит из формулировки Международной IDEA о том, что наблюдение за выборами является политическим дополнением к помощи в проведении выборов. Оно определяется как «целенаправленный сбор информации об избирательном процессе и вынесение обоснованных суждений о проведении такого процесса на основе собранной информации лицами, которые по своей сути не уполномочены вмешиваться в этот процесс».

В широком смысле наблюдение за выборами — это часть помощи в проведении выборов. С технической точки зрения это разные виды деятельности, но, по сути, они должны рассматриваться и программироваться как дополняющие друг друга.

Позиция ООН³ в этом вопросе более масштабна: «наблюдение за выборами требует, чтобы ООН одобряла каждый этап избирательного процесса, чтобы подтвердить общее доверие к выборам. Это может потребовать непосредственного участия в установлении механизмов выборов, таких как дата, издание правил, формулировка бюллетеня, наблюдение за избирательными участками, подсчет голосов и помощь в разрешении споров. Если ООН не удовлетворена избирательными процедурами или их реализацией на определенном этапе, то от органа управления выборами, проводящего процесс, требуется действовать в соответствии с рекомендациями ООН и вносить любые необходимые корректировки. Прогресс выборов зависит от одобрения каждого этапа со стороны ООН.

Организация Объединенных Наций, уполномоченная организовать и провести выборы или референдум, берет на себя роль, которую обычно выполняют национальные избирательные органы. В таких случаях ООН имеет полную власть над процессом. Из-за верховенства принципа национальной ответственности этот вид помощи очень редко требуется и вряд ли будет оказан, за исключением особых постконфликтных ситуаций или ситуаций деколонизации, характеризующихся недостаточным национальным институциональным потенциалом. Этот тип мандата возможен только на основании резолюции Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи.

Кроме таких исключительных случаев, наблюдение за выборами осуществляется правительственными и негосударственными международными структурами, количество которых и число миссий, направляемых ими для наблюдения за выборами, значительно возросло в последние два десятилетия (Морозова, 2019).

В практике работы международных организаций в этой сфере утвердился подход «избирательного цикла» как способ рассматривать выборы как непрерывные процессы, а не изолированные события. Признается, что выборы состоят из ряда взаимосвязанных компонентов, которые взаимодействуют друг с другом и влияют друг на друга, начиная с нескольких лет до выборов и не заканчиваясь после дня выборов. Избирательный цикл не имеет фиксированных начальных или конечных точек, но может быть разделен на три основных периода: предвыборный, выборный и поствыборный.

Существует три ключевых элемента поствыборного взаимодействия: публикация заключительного доклада; представление этого доклада на рассмотрение всем заинтересованным сторонам; последующая деятельность.

² Communication from the Commission on EU election assistance and observation (2000) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52000DC0191>.

³ DPPA.UN elections. (2021) Retrieved from <https://dppa.un.org/en/elections>.

Исследовательский вопрос, поставленный в рамках данной статьи, заключается в оценке проблем обеспечения реализации итоговых рекомендаций миссий международных организаций по наблюдению за выборами. В методологическом аспекте проблема рассматривается в рамках неонституционального подхода.

Обзор состояния исследований по проблеме

В последние десятилетия правительства, межгосударственные объединения и негосударственные национальные и международные организации в целях содействия демократии, свободе, справедливости и стабильности во всем мире направляли миссии для наблюдения за выборами в различных странах. Накоплен огромный эмпирический материал для исследований, однако проблематика поствыборного контроля за реализацией рекомендаций наблюдателей привлекла внимание весьма небольшого круга ученых.

Гораздо чаще встречаются работы о сущности процесса наблюдения (см. Арсено, К. и Лейтнер, А. (2017), Марквардт, К. Л. и др. (2018) и др.), об оценке влияния международного мониторинга выборов на легитимность и укрепление доверия к выборам (см. исследования Бенстед, Л., Као, К. и Ласт, Э. (2020), Бьорнлунд, Э. (2004), Буш, С. С. и Пратер, Л. (2017). Отдельно изучаются примеры предотвращения или разоблачения фальсификаций на выборах (Даксекер, У. (2012), Хайд, С. Д. (2008), Шмидт, Х. (2016) и др.), а также кейсы по анализу наблюдения за выборами в конкретных странах (к примеру, Лааксо, Л. (2002) и др.) либо определенными международными организациями (Робертс, Х. и др. (2017) и др.) Изучение международного уровня управления избирательным процессом привлекло внимание отечественных ученых Н. В. Гришина, О. С. Морозовой и др.

В настоящее время в отношении практически каждой из функций по организации выборов существует значительный объем международных рекомендаций и стандартов, пласты экспертной литературы (Гришин, Линдерс, 2020).

Научные исследования, посвященные деятельности как международных, так и национальных наблюдателей за выборами, как правило, сосредоточены на работе наблюдателей и их влиянии в период непосредственно до и сразу после выборов. Ученые исследовали (Nwokeke, Osinakachukwu, 2011), например, сдерживает ли присутствие наблюдателей фальсификацию выборов. Большое внимание было уделено влиянию наблюдения на насилие на выборах, причем исследования связывали присутствие и итоговые заключения международных наблюдателей с повышенным риском насилия как до, так и после дня выборов.

Напротив, относительно мало внимания уделяется долгосрочному воздействию работы международных наблюдателей за выборами.

В последнее время предпринимаются усилия по тщательному изучению рекомендаций международных наблюдателей с использованием количественных методов. Наиболее серьезная и масштабная работа принадлежит Дж. Келли (2012), которая, анализируя исходные данные о более чем 600 мониторинговых миссиях и 1300 выборах в пятнадцати странах, указывает на слабые места международного наблюдения за выборами и рассматривает, как специалисты--практики и политики могут помочь их улучшить.

Эта книга устраняет серьезный пробел в литературе по данной проблематике, в которой есть многочисленные индивидуальные тематические исследования, но мало серьезной сравнительной работы.

Работая в партнерстве с Организацией американских государств (ОАГ), Ф. Мартинес-и-Кома, А. Най и П. Норрис изучили рекомендации, сделанные наблюдательными миссиями ОАГ в период с 1999 по 2015 год в 25 странах Латинской Америки и Карибского бассейна (Martinez i Coma et al., 2015). Они обнаружили, что темпы реализации существенно различаются между странами и типами рекомендаций. Например, их данные свидетельствуют о том, что рекомендации, требующие увеличения объема ресурсов, с большей вероятностью будут выполнены, чем те, которые требуют внесения официальных правовых изменений, в то время как самые высокие показатели внедрения наблюдаются в странах, сильно зависящих от иностранной помощи.

Одна из последних обширных публикаций по этой теме — это работа С. Додсворт, Э. Берtrand и Дж. Хитчен «Уроки успеха: реализация рекомендаций по наблюдению за выборами в странах Африки к югу от Сахары» (Dodsworth et al., 2020). Авторы приходят к выводу о том, что существуют значительные различия в осуществлении рекомендаций по наблюдению за выборами в изучаемых ими странах (Гане, Кении, Либерии, Нигерии и Уганде), причем они варьируются как между государствами, так и между различными типами рекомендаций.

Подходы международных организаций к определению поствыборного контроля

Как утверждает в Руководстве по выполнению рекомендаций по проведению выборов ОБСЕ, «наблюдение за выборами не является самоцелью. Для того чтобы наблюдение имело значимое воздействие, основное намерение должно заключаться в оказании помощи государствам — участникам в выполнении их обязательств, связанных с выборами. Если их нет, то существует реальный риск того, что недостатки и уязвимость выборов сохранятся и, по всей вероятности, возрастут»⁴. Государства — участники ОБСЕ неоднократно признавали важность поствыборного мониторинга выполнения рекомендаций миссий по наблюдению за выборами.

Например, на Стамбульском саммите 1999 г. они взяли на себя обязательство «оперативно следить за оценкой и рекомендациями выборов БДИПЧ» и признали «ту помощь, которую БДИПЧ может оказать государствам — участникам в разработке и осуществлении избирательного законодательства».

Это решение последовало за принятием приложения к Документу Совета министров (Осло, 1998 г.), в котором государствам — участникам было предложено «оперативно выполнять рекомендации БДИПЧ после выборов». Там также отмечено, что «БДИПЧ должно предложить соответствующему государству свою помощь в осуществлении этих рекомендаций и должно представить Постоянному совету доклад о ходе их осуществления». Обязательство следовать рекомендациям по проведению выборов было вновь подтверждено в нескольких последующих Решениях Совета министров ОБСЕ.

На Встрече 2002 года в Порту государства — участники признали «опыт БДИПЧ в оказании помощи государствам — участникам в выполнении обязательств, связанных с выборами», и согласились «усилить свои ответные меры на рекомендации БДИПЧ». На Встрече 2003 года в Маастрихте государства — участники договорились

⁴ Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendation (2016) Retrieved from <https://www.osce.org/files/f/documents/c/8/244941.pdf>.

«информировать Постоянный совет ОБСЕ о прогрессе, достигнутом в выполнении этой задачи». На Встрече 2006 года в Брюсселе государства — участники подчеркнули, что они «несут ответственность за эффективное выполнение своих обязательств, взятых в ОБСЕ», и что БДИПЧ «играет важную роль в оказании им помощи», в том числе путем «пересмотра избирательного законодательства».

БДИПЧ последовательно стремится содействовать эффективному выполнению рекомендаций по проведению выборов, и в последние годы (до начала пандемии COVID-19) свои усилия активизировали.

Государства — участники все чаще представляют Комитету ОБСЕ по человеческому измерению добровольные доклады о выполнении ими рекомендаций по проведению выборов.

СНГ также признало важность последующей деятельности по итогам выборов. СНГ насчитывает 11 государств — членов, которые также являются государствами — участниками ОБСЕ. Декларация Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами 2008 года выделяет ряд этапов, имеющих отношение к поствыборному периоду. Они включают в себя представление окончательного доклада, содержащего технические рекомендации, которые должны быть переданы в управленческий аппарат СНГ не позднее чем через два месяца после дня выборов.

ОАГ, старейшая международная организация, объединяющая 35 государств — членов Южной и Северной Америки, также одной из целей своей деятельности обозначает продвижение идеи демократии и свободных выборов.

Межамериканская демократическая хартия, принятая Генеральной Ассамблеей ОАГ в 2001 году, обязывает организацию осуществлять деятельность по наблюдению за выборами и оказывать помощь в проведении выборов по просьбе государств — членов. Хартия требует, чтобы миссии по наблюдению за выборами представляли свой доклад Постоянному совету ОАГ. Рекомендации каждого доклада формируют основу для поддержки ОАГ после выборов, которая может включать правовую и техническую помощь.

В последние годы значительно усилилась координация между организациями, которые одобрили Декларацию принципов международного наблюдения за выборами. Доклады о наблюдении за выборами в настоящее время систематически распространяются между этими организациями, и усиливается связь по ключевым вопросам наблюдения, рекомендациям по выборам и последующей деятельности.

Во всем сообществе, одоббившем Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, широко признается, что выполнение рекомендаций по выборам является приоритетным вопросом.

Так, был предпринят ряд шагов по укреплению координации в поддержке последующих мер в связи с рекомендациями по выборам. К ним относятся дискуссии о том, как разрабатывать стратегию, планировать и отслеживать последующие меры в конкретных странах; встречи во время мероприятий по наблюдению за выборами и последующих визитов; а также постоянное внимание к этому вопросу на ежегодных совещаниях по осуществлению данной Декларации.

В Африке ситуация с наблюдением за выборами складывалась под воздействием целого ряда причин как внешнего, так и внутреннего характера (Морозова, 2019). Тем не менее за прошедшее десятилетие организации гражданского общества и межправительственные структуры осуществляли свое право участвовать в го-

сударственных делах в различных формах. И именно наблюдение за выборами стало одной из форм такого рода активности в процессе укрепления демократии.

В соответствии с международными критериями и национальными правовыми нормами рамки для проведения непартийного наблюдения за выборами были обозначены в принятой в 2010 году Декларации глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов.

Декларация призывает и к выработке рекомендаций по повышению качества избирательных процессов.

Проблемы в реализации рекомендаций международных миссий наблюдателей за выборами

Как было отмечено на Региональном форуме гражданского общества по последующей деятельности после выборов в связи с рекомендациями и инициативами по пропаганде избирательной реформы, «повторяющиеся проблемы, связанные с выполнением рекомендаций в разных странах, побудили группы наблюдателей задуматься о важности последующих мер по их выполнению. Несмотря на то, что методология гражданского наблюдения за выборами эволюционировала на протяжении многих лет, по-прежнему существует пробел в области мониторинга осуществления данных наблюдателями рекомендаций»⁵. Признается, что «даже несмотря на Декларацию глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов, которая обеспечивает прочную основу для проведения профессионального и всестороннего наблюдения за выборами, этот инструмент не дает никаких ссылок на последующие меры по выполнению рекомендаций».

В этом же документе подчеркивается, что «качество выборов на Африканском континенте не улучшилось, а уровень демократической консолидации остается слабым. Среди причин низкого качества выборов — слабость поствыборного контроля. Если рекомендации не будут учтены, то нарушения, скорее всего, сохранятся и ситуация может ухудшиться. Исходя из предпосылки, что выборы — это нечто большее, чем однодневное мероприятие, наблюдение за выборами будет более полезным, если рекомендации миссий будут серьезно рассмотрены и эффективно реализованы».

Далее обозначаются проблемы, с которыми сталкиваются организации гражданского общества (негосударственные организации — НГО) «при реализации рекомендаций:

- отсутствие политической воли к проведению реформ;
- отсутствие или слабый уровень взаимодействия между организациями гражданского общества и парламентами;
- недостаток профессионального опыта у НГО для решения вопросов последующей деятельности по выполнению рекомендаций;
- отсутствие финансовых ресурсов для осуществления поствыборной деятельности;
- заинтересованные стороны в проведении выборов могут считать рекомендации неубедительными, недостаточно целенаправленными или неуместными в национальном контексте».

⁵ Regional Forum on Civil Society Post-election follow-up on Recommendations and Electoral Reform Advocacy Initiatives. (2021). Retrieved from <https://www.eisa.org/conf2021reform.php>

В Руководстве по выполнению рекомендаций по проведению выборов ОБСЕ также излагаются причины, по которым не выполняются рекомендации по проведению выборов, но речь идет не об НГО, а о деятельности государств.

«К ним отнесены:

- отсутствие политической воли, особенно если действующие правительства сопротивляются переменам, которые могут подорвать их влияние;
- отсутствие поддержки в парламенте, особенно там, где избирательная реформа рассматривается как противоречивая или требующая изменения фундаментальных основ конституции;
- отсутствие профессионального опыта для выполнения рекомендаций;
- недостаток финансовых ресурсов для осуществления реформ, которые требуют значительных инфраструктурных изменений;
- нехватка времени до проведения следующих выборов или в случае проведения досрочных выборов;
- начало войны, нестабильность или беспорядки;
- оценка рекомендаций как неубедительных или не соответствующих национальным особенностям»⁶.

Признанный эксперт в сфере исследований наблюдения за выборами Дж. Келли (2012) обнаружила, что:

- «рекомендации международных наблюдателей редко выполняются сразу;
- похожие рекомендации часто делались по итогам нескольких выборов до того, как произошли изменения;
- когда реализация все-таки происходит, изменения часто минимальны, и, хотя международные наблюдатели играют вспомогательную роль, они редко являются основными движущими силами изменений».

При этом Дж. Келли также пришла к выводу, что «рекомендации международных наблюдателей иногда имеют более долгосрочное воздействие. Как правило, это происходит в тех случаях, когда международные наблюдатели были более настойчивы в своей критике, внутрисударственная политика была менее жесткой, и существовал сильный запрос на реформы со стороны гражданского общества».

Как выяснили С. Додсворт, Э. Берtrand и Дж. Хитчен (Dodsworth et al., 2020) «рекомендации с гораздо большей вероятностью будут выполнены, когда Орган по управлению выборами (ОУВ), является независимым на практике и обладает необходимым потенциалом. Там, где такая страна, как Гана, имеет относительно хорошо обеспеченный ресурсами и независимый ОУВ, большая доля рекомендаций полностью или частично реализована».

Так, показатели выполнения рекомендаций, связанных с регистрацией избирателей, по мнению авторов, являются относительно успешными: почти половина (46,5%) этих рекомендаций выполнена по крайней мере частично. Избирательные процедуры так же, как представляется, являются областью, в которой международные наблюдатели, как правило, добиваются большего успеха: почти 20 процентов рекомендаций выполняются полностью, а еще 20 процентов – частично.

Одна из возможных причин относительного успеха в этих областях может заключаться в том, что такого рода рекомендации обычно носят более технический

⁶ Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendation (2016). Retrieved from <https://www.osce.org/files/f/documents/c/8/244941.pdf>.

характер. Это позволяет международным донорам поддерживать их реализацию, не вмешиваясь во внутреннюю политику страны, что делает их привлекательными для доноров, поскольку технические решения часто предлагают (хотя и не всегда дают) относительно «легкие выигрыши».

На обеспечение регистрации избирателей очень часто поступают средства международных организаций, например, такой помощью воспользовались Кения и Уганда. В последние годы это дорогостоящие проекты, связанные с внедрением новых биометрических технологий.

Рекомендации, касающиеся определенных тем, в первую очередь «финансирования избирательных кампаний и политического представительства женщин, гораздо труднее выполнить, чем другие, поскольку они представляют собой более фундаментальные проблемы в существующих политических системах».

В рассматриваемом примере менее 7% рекомендаций, касающихся финансирования избирательных кампаний, были выполнены полностью, а около 13% — частично. Как полагают авторы (Dodsworth et al., 2020), это «должно вызывать серьезную озабоченность у международных наблюдателей за выборами и более широкого сообщества по оказанию помощи демократии, учитывая как рост «стоимости политики» во многих государствах Африки к югу от Сахары, так и ее пагубные последствия для политического ландшафта».

С учетом того внимания, которое также уделяется усилиям по расширению участия женщин и меньшинств в политической жизни, тот факт, что лишь 6% рекомендаций, касающихся этого вопроса, полностью выполнены (и 17,5% — частично), также не вызывает оптимизма.

Пандемия COVID-19 внесла серьезные коррективы в избирательный процесс во всем мире. Потребовались новые рекомендации и руководства, которые помогли бы организовать выборы с минимальными рисками. Деятельность по внедрению в практику работы избирательных органов рекомендаций международных организаций была приостановлена, и только лишь летом 2021 г. стали осуществляться первые шаги в этом направлении.

Так, в конце июня 2021 г. в Абиджане на региональном форуме собрались тридцать специалистов по выборам из 12 африканских стран⁷. Форум созывала EISA, которая в рамках своих программ поддержки демократии, осуществляемых на всем африканском континенте, более двух десятилетий инициировала и поддерживала создание системы групп наблюдателей во многих странах. Организация поддерживает гражданское общество в его послевыборных инициативах в рамках программы STEP — «Поддержки переходных и избирательных процессов»⁸. Основными целями регионального форума были обозначены следующие:

- выявление существующих тенденций развития гражданского общества в период после выборов в соответствии с рекомендациями и информационно-пропагандистские инициативы по проведению избирательной реформы в Африке;
- разработка лучших практик, направленных на формирование будущего направления развития гражданского общества после выборов;

7 Regional Forum on Civil Society Post-election follow-up on Recommendations and Electoral Reform Advocacy Initiatives. (2021). Retrieved from <https://www.eisa.org/conf2021reform.php>

8 STEP Democracy (2020). Retrieved from <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/step-democracy>

– определение связи между предвыборными оценками, наблюдением за выборами и последующими мерами по реализации рекомендаций.

30 июля 2021 г. в Ломе отдел по вопросам выборов ЭКОВАС провел модульный тренинг по делимитации границ⁹. Обучение проводилось аккредитованными координаторами по управлению и выборам из BRIDGE при поддержке GIZ в рамках проекта ЭКОВАС по архитектуре и операциям в области мира и безопасности, софинансируемого Европейским союзом и Федеральным министерством экономического развития и сотрудничества Германии.

Выводы и рекомендации

Нет никаких оснований предполагать, что развитие избирательных стандартов прекратится в ближайшем будущем (Гришин, 2019). Пути этого развития могут состоять в дальнейшей детализации электоральных норм — как в существующих, так и в новых сферах регулирования. Потенциал расширения этой сферы далеко не исчерпан. Можно ожидать появления международных рекомендаций также относительно конкретных электоральных институтов.

Международное наблюдение за выборами является наиболее заметной формой содействия демократии. Как утверждается, например, в ряде резолюций Европейского парламента¹⁰, в абсолютном выражении проведение выборов не может рассматриваться как единственный показатель демократии, но тем не менее оказывает положительное влияние на процесс демократизации, измеряемый улучшением гражданских свобод, при условии, что существует политический плюрализм, свобода собраний и ассоциаций, свобода выражения мнений, равный доступ к средствам массовой информации, тайное голосование и уважение прав человека.

Международные наблюдатели тратят значительные ресурсы на выработку рекомендаций, направленных на повышение доверия к выборам. В руководствах и резолюциях подчеркивается, что наблюдение за выборами в новых и развивающихся демократиях должно оставаться приоритетом, поскольку такие государства, как правило, получают наибольшую выгоду от международного наблюдения за выборами и вытекающих из него рекомендаций.

Можно сделать вывод о том, что сложности, которые возникают при реализации рекомендаций, у организаций гражданского общества, и у государств в преобладающей части схожи.

Международные акторы сталкиваются с трудностями при оказании помощи в выполнении рекомендаций по проведению выборов, особенно по вопросам, в которых государствам предоставляется широкая свобода при выполнении этих обязательств. Однако международные наблюдатели за выборами не располагают

⁹ GIZ, ECOWAS train election administrators and stakeholders on effective boundary delimitation (2021). Retrieved from <https://www.ecowas.int/giz-ecowas-train-election-administrators-and-stakeholders-on-effective-boundary-delimitation>.

¹⁰ European Parliament resolution of 24 May 2007 on the recent elections in Nigeria. (2008). Official Journal 102 E, 24/04/2008 P. 0448–045 Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007IP0210&qid=1627651948190>; European Parliament resolution of 8 May 2008 on EU election observation missions: objectives, practices and future challenges (2008). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008IP0194&qid=1627651948190>; European Parliament resolution of 22 October 2009 on democracy building in the EU's external relations 2010/C 265 E/02 (2010). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009IP0056%2801%29&qid=1627651948190>.

достаточными возможностями для того, чтобы поощрять или поддерживать те виды кампаний, которые необходимы для выполнения более сложных рекомендаций.

Это говорит о необходимости формирования более тесной связи между международным наблюдением за выборами и широким сообществом по оказанию помощи демократии, что создаст больше возможностей для проведения такого рода работы в течение длительного периода времени.

Международные субъекты могут выделить обязательства и стандарты, которые должны соблюдаться, выявить пробелы или двусмысленности в соблюдении и оказать помощь в их осуществлении. Однако в конечном счете именно государство несет ответственность за решение этих проблем.

Библиографический список

- Гришин, Н. В. (2021). Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами. *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, 17(2), 150–162. DOI: 10.21638/spbu23.2021.203
- Гришин, Н. В. (2019). Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? *Политическая наука*, 1, 33–47. DOI: 10.31249/poln/2019.01.02
- Гришин, Н. В., Линдерс, А. М. Р. (2020). Децентрализация системы управления выборами. *Полития*, 3, 99–115. DOI: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115
- Морозова, О. С. (2019). Роль Африканского Союза в регулировании избирательного процесса на континенте. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3, 122–128.
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Arceneaux, C. and Leithner, A. (2017). International monitors. In Norris, P. and Nai, A. (Eds) *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity* (pp. 31–53). Oxford: Oxford University Press.
- Atwood, R. (2012). How the EU Can Support Peaceful Post-Election Transitions of Power: Lessons from Africa. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457110/EXPO-AFET_NT\(2012\)457110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457110/EXPO-AFET_NT(2012)457110_EN.pdf)
- Benstead, L., Kao, K., and Lust, E. (2020). Does it Matter What Observers Say? The Impact of International Election Monitoring on legitimacy. *Mediterranean Politics*. DOI:10.1080/13629395.2020.1730601
- Bjorklund, E. (2004). *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Bush, S. S. and Prather, L. (2017). The Promise and Limits of Election Observers in Building Election Credibility. *The Journal of Politics*, 79(3), 921–935.
- Carothers, T. (1997). The Rise of Election Monitoring: The Observers Observed. *Journal of Democracy*, 8(3), 17–31.
- Decker, U. E. (2012). The Cost of Exposing Cheating: International Election Monitoring, Fraud, And Post-Election Violence In Africa. *Journal of Peace Research*, 49(4), 503–516.
- Dodsworth, S., Bertrand, E., Hitchen, J. (2020). *Learning from Success: The Implementation of Election Observation Recommendations in Sub-Saharan Africa*. London. Retrieved from <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/03/Fleering-from-Success-The-Implementation-of-Electoral-Observation-Recommendations-in-Sub-Saharan-Africa.pdf>
- Hyde, S. D. (2008). How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In Alvarez, R. M., Hall, T. E., and Hyde, S. D. (Eds) *Election Feud: Detecting and Detering Electoral Manipulation* (pp. 201–215). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hyde, S. D., Marinov, N. (2019). Codebook for the National Elections Across Democracy and Autocracy (NELDA) Dataset. Retrieved from <https://nelda.co/#codebook>.

- Kelley, J. (2011). Do International Election Monitors Increase or Decrease Opposition Boycotts? *Comparative Political Studies*, 44(11), 1527–1556.
- Kelley, J. (2012). *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press.
- Laakso, L. (2002). The Politics of International Election Observation: The case of Zimbabwe in 2000. *Journal of Modern African Studies*, 40(3), 437–464.
- Marquardt, K. L. et al. (2018). What Makes Experts Reliable? V-Dem Working Paper 68. Retrieved from https://www.v-dem.net/media/filer_public/d0/b2/d0b2160c-07f8-4f80-9e04-8fe2ec67b5ba/v-dem_working_paper_2018_68.pdf
- Martinez, C. F., Nai, A., Norris, P. (2015). *Democratic Diffusion: How Regional Organizations Strengthen Electoral Integrity. Executive Report*. Washington D. C.: Organization of American States. Retrieved from <https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion>.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nwokeke, P., Osinakachukwu, J. (2011). The Electoral Process and Democratic Consolidation in Nigeria. *Journal of Politics and Law Archives*, 4(2), 128–138.
- Roberts, H. et al. (2017). Evaluation of EU Election Observation Activities: July 2016–January 2017. Retrieved from https://eeas.europa.eu/sites/default/files/evaluation_EU_electionobservationactivities-fr.pdf
- Smidt, H. (2016). From a Perpetrator's Perspective: International Election Observers and Post-electoral Violence. *Journal of Peace Research*, 53(2), 226–241.
- Van der Meer, T. W. G. (2017). Political trust and the crisis of democracy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77>
- Wojtasik, W. (2013). Functions of Elections in Democratic Systems. *Political Preferences*, 1(4), 25–38.

Статья поступила в редакцию 10.06.2021
Статья принята к публикации 24.06.2021

Для цитирования: Морозова О. С. Выполнение рекомендаций международных миссий по наблюдению за выборами: проблемы обеспечения исполнения. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2021. Т. 22. № 2. С. 74–86.

IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS OF INTERNATIONAL ELECTORAL OBSERVATION MISSIONS: PROBLEMS OF ENFORCEMENT

O. S. Morozova

Oksana S. Morozova, Ryazan State University named after S. A. Yesenin, 46, Svoboda Str., Ryazan, 390000, Russia.
E-mail: osmorozova80@mail.ru ORCID: 0000-0003-3587-0471.

Acknowledgements: The research was done within the framework of the RFFR Grant 19-011-00484 “International Management Level in the Field of Electoral Process”.

Abstract. International election observation is one of the most visible forms of democracy promotion. Observer missions are organized by international governmental and non-governmental organizations and have grown significantly over the past two decades. The question arises, however, as to the extent to which the recommendations proposed by the electoral observer missions are being implemented. The purpose of the article is to study the problems and prospects of transposition of recommendations of international observers into the practice of elections. The study found out that, despite the large number of international election observers, not all of them have paid detailed attention to the immediate post-election period in their declarations and guidelines. Monitoring and assessing the success of the recommendations of election observation missions continues to be the subject of analysis by research centers and individual authors. However, despite the extensive empirical evidence, the implementation

of the recommendations of the observers in the post-election period has been the subject of research by a rather narrow circle of specialists. Most of them are concerned about only one region, such as the Americas or Africa. An assessment of the time frame for the implementation of the recommendations of international missions into the electoral process showed that they were far from being implemented immediately. The most rapid and successful implementation of the recommendations related to voter registration. The implementation rates of recommendations relating to the funding of election campaigns or the political integration of women and other minorities are significantly lower. International election observers do not have sufficient capacity to encourage or support the types of campaigns needed to implement more complex recommendations. This suggests the need for a closer link between international election observation and the broader democracy assistance community, which would provide more space for such work over a longer period of time.

Keywords: international level of administration of the electoral process, observers, international election observation, recommendations of missions.

DOI 10.31429/26190567-22-2-74-86

References

- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Arceneaux, C. and Leithner, A. (2017). International monitors. In Norris, P. and Nai, A. (Eds) *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity* (pp. 31–53). Oxford: Oxford University Press.
- Atwood, R. (2012). How the EU Can Support Peaceful Post-Election Transitions of Power: Lessons from Africa. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457110/EXPO-AFET_NT\(2012\)457110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457110/EXPO-AFET_NT(2012)457110_EN.pdf)
- Benstead, L., Kao, K., and Lust, E. (2020). Does it Matter What Observers Say? The Impact of International Election Monitoring on legitimacy. *Mediterranean Politics*. DOI:10.1080/13629395.2020.1730601
- Bjorklund, E. (2004). *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Bush, S. S. and Prather, L. (2017). The Promise and Limits of Election Observers in Building Election Credibility. *The Journal of Politics*, 79(3), 921–935.
- Carothers, T. (1997). The Rise of Election Monitoring: The Observers Observed. *Journal of Democracy*, 8(3), 17–31.
- Decker, U. E. (2012). The Cost of Exposing Cheating: International Election Monitoring, Fraud, And Post-Election Violence In Africa. *Journal of Peace Research*, 49(4), 503–516.
- Dodsworth, S., Bertrand, E., Hitchen, J. (2020). *Learning from Success: The Implementation of Election Observation Recommendations in Sub-Saharan Africa*. London. Retrieved from <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2021/03/Fleering-from-Success-The-Implementation-of-Electoral-Observation-Recommendations-in-Sub-Saharan-Africa.pdf>
- Grishin, N. V. (2021). Politika gosudarstv v otnoshenii mezhdunarodnogo nablyudeniya za vyborami. [Policies of States Towards International Election Observation]. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS* [Political Expertise: POLITEX], 17(2), 150–162. DOI: 10.21638/spbu23.2021.203
- Grishin, N. V., Linders, A. M. R. (2020). Decentralizaciya sistemy upravleniya vyborami [Decentralization of Electoral Governance]. *Politiya* [Politiya] 3, 99–115. DOI: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115
- Grishin, N. V. (2019) Razvitie mezhdunarodnyh izbiratel'nyh standartov: chto dal'she? [Development of International Electoral Standards: What's Next?]. *Politicheskaya nauka* [Political Science] 1, 33–47. DOI: 10.31249/poln/2019.01.02
- Hyde, S. D. (2008). How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In Alvarez, R. M., Hall, T. E., and Hyde, S. D. (Eds) *Election Feud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (pp. 201–215). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Hyde, S. D., Marinov, N. (2019). Codebook for the National Elections Across Democracy and Autocracy (NELDA) Dataset. Retrieved from <https://nelda.co/#codebook>
- Kelley, J. (2011). Do International Election Monitors Increase or Decrease Opposition Boycotts? *Comparative Political Studies*, 44(11), 1527–1556.
- Kelley, J. (2012). *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press.
- Laakso, L. (2002). The Politics of International Election Observation: The case of Zimbabwe in 2000. *Journal of Modern African Studies*, 40(3), 437–464.
- Marquardt, K. L. et al. (2018). What Makes Experts Reliable? V-Dem Working Paper 68. Retrieved from https://www.v-dem.net/media/filer_public/d0/b2/d0b2160c-07f8-4f80-9e04-8fe2ec67b5ba/v-dem_working_paper_2018_68.pdf
- Martinez, C. F., Nai, A., Norris, P. (2015). *Democratic Diffusion: How Regional Organizations Strengthen Electoral Integrity. Executive Report*. Washington D. C.: Organization of American States. Retrieved from <https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion>
- Morozova, O.S. (2019). Rol' Afrikanskogo Soyuza v regulirovanii izbiratel'nogo processa na kontinente [The Role of The African Union in The Regulating the Election Process]. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kul'tura* [The Caspian Region: Politics, Economy, Culture], 3, 122–128.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nwokeke, P., Osinakachukwu, J. (2011). The Electoral Process and Democratic Consolidation in Nigeria. *Journal of Politics and Law Archives*, 4(2), 128–138
- Roberts, H. et al. (2017). Evaluation of EU Election Observation Activities: July 2016–January 2017. Retrieved from https://eeas.europa.eu/sites/default/files/evaluation_EU_electionobservation-activities-fr.pdf
- Smidt, H. (2016). From a Perpetrator's Perspective: International Election Observers and Post-electoral Violence. *Journal of Peace Research*, 53(2), 226–241.
- Van der Meer, T. W. G. (2017). Political trust and the crisis of democracy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Available at: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77>
- Wojtasik, W. (2013). Functions of Elections in Democratic Systems. *Political Preferences*, 1(4), 25–38.

Received 10.06.2021

Accepted 24.06.2021

For citation: Morozova O. S. Implementation of The Recommendations of International Electoral Observation Missions: Problems of Enforcement. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2021. Vol. 22. No. 2. Pp. 74-86.

© 2021 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).