

Наблюдение БДИПЧ за выборами в условиях давления

Даниэла Донно*

Аннотация

Хотя БДИПЧ является мировым лидером в области международного наблюдения за выборами, на протяжении двадцати лет оно сталкивается с вызовами со стороны государств-участников, которые пытаются ограничить независимость его миссий. В публикации описывается характер этих вызовов и рассматривается, как БДИПЧ реагировало на них, приспосабливаясь к некоторым требованиям и отвергая другие. Результат – история стойкости и жизнеспособности вопреки сложным обстоятельствам. Однако наряду с этими вызовами в статье фиксируется появление альтернативных «теневых» организаций по наблюдению за выборами, которые пытаются противопоставить оценкам БДИПЧ свои положительные оценки недемократических выборов. Сохранение востребованности БДИПЧ как основной европейской организации по наблюдению за выборами требует пристального внимания к поддержанию его авторитета и поиска путей для того, чтобы его послания преодолевали границы, разделяющие все более фрагментированное медийное пространство.

Ключевые слова

Наблюдение за выборами, БДИПЧ, продвижение демократии, институциональная адаптация

Для цитирования этой публикации: Донно Д. Наблюдение БДИПЧ за выборами в условиях давления / К. Фризендорф, А. Картсонаки (отв. ред.) // ОБСЕ Insights 1/2023 – Баден-Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-01>

Введение

В 1990 г., приняв Копенгагенский документ¹, участники СБСЕ выразили свою приверженность проведению свободных и справедливых выборов. Это новаторское соглашение содержало подробные стандарты демократических выборов, идущие дальше общих обязательств по другим международно-правовым документам, таким как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ). Копенгагенский документ установил стандарты, относящиеся не только к голосованию, но и к политическим, правовым

* Даниэла Донно, Факультет политологии, Университет Кипра
danno.daniela@ucy.ac.cy.

и административным условиям проведения выборов, включая право создавать в условиях полной свободы политические партии, проводить политические кампании без запугивания со стороны государства в условиях беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе². В документе также говорилось, что все государства-участники на постоянной основе приглашают миссии СБСЕ (впоследствии – ОБСЕ) наблюдать за ходом их национальных выборов.

Институциональная основа наблюдения за выборами была заложена парижской Хартией 1990 г., в соответствии с которой в Варшаве было учреждено Бюро по свободным выборам, и Московским документом 1991 г., в котором подтверждалось, что вопросы, касающиеся человеческого измерения, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»³. В последующее десятилетие в условиях посткоммунистической трансформации государств Центральной и Восточной Европы, а также бывшего Советского Союза в регионе произошли фундаментальные перемены. СБСЕ–ОБСЕ прошла свой путь трансформации, подкрепленный усилением приверженности демократии и правам человека. В 1992 г. Бюро по свободным выборам было расширено, наделено дополнительными функциями и переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)⁴.

Мандат БДИПЧ заключается в оказании содействия государствам-участникам в выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Наблюдение за выборами с самого начала было одним из основных направлений его деятельности. Методология наблюдения за выборами БДИПЧ известна во всем мире и характеризуется целостным подходом, охватывающим все этапы избирательного процесса. Она формировалась на протяжении нескольких лет под влиянием предложений сотрудников БДИПЧ и решений, принимавшихся государствами-участниками (Советом министров). О международном признании опыта БДИПЧ свидетельствует его активное участие в разработке и реализации Декларации принципов международного наблюдения за выборами и Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами 2005 г.⁵ ЕС привнес свою методологию наблюдения за выборами в соответствие с методологией БДИПЧ. По этой причине наблюдательные миссии ЕС не направляются в государства–участники ОБСЕ⁶. Таким образом, БДИПЧ представляет собой основной международный орган по наблюдению за выборами в регионе ОБСЕ.

В 1990-е гг. спрос на миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами был высоким, особенно в бывших коммунистических государствах. Но по мере нарастания напряженности в отношениях России с ЕС и США после «цветных революций» начала 2000-х гг. деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами столкнулась с серьезными вызовами, часто исходившими от России и ее единомышленников. Ниже представлен обзор как «внутреннего» давления на БДИПЧ в рамках ОБСЕ,

которое преследовало цель его реформирования и сокращения наблюдения за выборами, так и «внешнего» (появление «параллельных» организаций по наблюдению за выборами). В статье рассматривается, как БДИПЧ адаптировалось к «внутреннему» давлению, расширяя географию своей работы и привлекая к ней все более широкий круг участников без ущерба для его автономности и доверия к его методологии. Наш анализ этих процессов основан в том числе на интервью с действующими⁷ и бывшими сотрудниками БДИПЧ.

По итогам проведенного анализа складывается картина креативности и устойчивости перед лицом постоянного политического давления. Гизела Хиршманн называет это стратегией «адаптации»⁸. Такой исход был далеко не гарантирован. Международные организации, сталкивающиеся с резкими изменениями в политике государств-членов, часто либо прекращают свое существование, либо превращаются в «зомби»⁹. Поэтому важно обеспечить продолжение деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и сохранить доверие к его методологии. Время покажет, сможет ли БДИПЧ пережить беспрецедентный кризис и паралич, охвативший ОБСЕ после вторжения России в Украину в 2022 г.¹⁰

История наблюдения БДИПЧ за выборами – это история организации, влияние которой на общественное мнение ограничивается в эпоху дезинформации и создания «альтернативных фактов». Мы рассматриваем появление «теневых» групп наблюдателей, особенно на постсоветском пространстве, и разительное отличие выводов этих групп относительно выборов от оценок БДИПЧ. В результате оценки качества выборов, которые дает БДИПЧ, могут девальвироваться, если потребители незападных новостей в первую очередь читают сообщения о радужных выводах менее авторитетных наблюдателей. По этой причине повышение доверия к деятельности Бюро и донесение соответствующей информации до целевой аудитории должны стать ключевыми направлениями его деятельности в будущем.

«Внутренние» проблемы, с которыми БДИПЧ сталкивается в рамках ОБСЕ

После окончания «холодной войны» Россия надеялась, что ОБСЕ станет главной организацией по безопасности на континенте¹¹. Но по мере того как бывшие коммунистические государства стремились вступить в НАТО и ЕС, стало ясно, что эти организации не будут делиться своими функциями с ОБСЕ, а будут расширять свое влияние. Россия сетовала на увядание военно-политического измерения ОБСЕ и расширение деятельности в «человеческом измерении» безопасности, которое она считала менее важным¹². Приход к власти Владимира Путина, за которым последовали революции, сопровождавшие выборы в Грузии (2003) и Украине (2004), укрепил решимость России противостоять тому, что она воспринимала как растущее вмешательство Запада на ее пространстве¹³. Путина также задела критика БДИПЧ

в адрес российских парламентских выборов 2004 г.¹⁴ Эта проблема повлияла на последующие выборы, в ходе которых Россия стремилась ограничивать число наблюдателей от БДИПЧ.

В 2004–2005 гг. Россия начала дипломатическое наступление на БДИПЧ, наблюдательные миссии которого воспринимались ею как инструмент организации прозападных революций¹⁵. В 2004 г. при поддержке большинства партнеров по СНГ Россия выступила с призывом изменить политику ОБСЕ в сфере «человеческого измерения» и в особенности – практику наблюдения за выборами¹⁶. На встрече Совета министров 2005 г. в Любляне министр иностранных дел России Сергей Лавров осудил БДИПЧ как предвзятую структуру и инструмент для вмешательства в дела не входящих в ЕС стран. Тезис о предвзятости БДИПЧ по отношению к странам «к востоку от Вены» часто звучал в выступлениях представителей России и ее союзников¹⁷. В 2005 г. Россия блокировала принятие бюджета ОБСЕ из-за разногласий по вопросу о наблюдении за выборами¹⁸ и итоговое заявление Совета министров¹⁹.

Россия выдвинула три претензии к деятельности БДИПЧ, которые были обобщены в «Астанинском обращении» СНГ 2004 г.²⁰ Во-первых, географический охват наблюдения БДИПЧ за выборами был несбалансированным (крен в сторону государств «к востоку от Вены»). Во-вторых, в составе наблюдателей БДИПЧ были непропорционально широко представлены Западная Европа и Северная Америка. В-третьих, методология БДИПЧ не была одобрена государствами-участниками (ошибочное утверждение, учитывая многочисленные решения Совета министров, подтверждающие поддержку деятельности Бюро), а межправительственные механизмы надзора за его деятельностью были слишком слабы²¹. Россия хотела, чтобы публикация отчетов БДИПЧ о наблюдении за выборами зависела от одобрения Постоянного совета – межправительственного органа, действующего на основе консенсуса, что фактически дало бы ей право вето²². Кроме того, было выдвинуто требование отказаться от практики БДИПЧ объявлять предварительные выводы в течение одного-двух дней после выборов²³, что имеет большое значение, поскольку именно эти заявления миссий БДИПЧ наиболее широко освещаются в СМИ. Как будет показано ниже, БДИПЧ внесло существенные коррективы в географию и состав участников его миссий по наблюдению за выборами. Однако при твердой поддержке ключевых государств-участников БДИПЧ занимал твердую позицию по принципиальным вопросам сохранения его автономности, понимая, что его наиболее важными активами являются авторитет методологии и независимость от политического вмешательства.

Другой проблемой для БДИПЧ стала координация действий с наблюдателями Парламентской ассамблеи ОБСЕ, которые прибывали в принимающие страны лишь на короткое время накануне дня голосования и порой руководствовались скорее политическими, а не технократическими стандартами наблюдения за выборами²⁴. В 1997 г. БДИПЧ и Парламентская ассамблея заключили соглашение о сотрудниче-

стве, предусматривавшее, что в своих заявлениях и докладах они будут представлять общую позицию²⁵. Но за кулисами напряженность сохранялась, особенно в отношении миссий наблюдения в менее демократических государствах, таких как Азербайджан, Армения или Молдова²⁶. Эти проблемы были наиболее острыми, когда Парламентская ассамблея ОБСЕ находилась под фактическим руководством ее Генерального секретаря Спенсера Оливера (1993–2015 гг.), который считал, что парламентарии «как избранные представители [...] справедливо полагают, что знают о выборах больше, чем кто-либо другой»²⁷. Оливер, который официально подчинялся делегациям в Парламентской ассамблее и избираемым ими президентам, повторял многие тезисы России, в том числе он утверждал, что БДИПЧ руководствуется двойными стандартами. Напряженность достигла точки кипения в 2012 г., когда Парламентская ассамблея объявила о прекращении сотрудничества с БДИПЧ, но затем спала после того как директор БДИПЧ Янез Ленарчич (2008–2014 гг.) в ходе контактов с политическим руководством Ассамблеи предпринял усилия для восстановления доверия. После того как в 2016 г. Роберто Монтелла сменил Оливера на посту генерального секретаря Парламентской ассамблеи отношения стали более конструктивными.

Адаптация

БДИПЧ справляется с оказываемым на него давлением, конструктивно реагируя на критику и обвинения в географической несбалансированности его деятельности, ограниченности состава миссий и предвзятости, но упорно сопротивляясь попыткам ограничить автономность его миссий²⁸. В 2002 г. БДИПЧ начало направлять миссии по наблюдению за выборами в страны с устоявшейся демократией. В 2002–2005 гг. оно направляло одну–две такие миссии в год, в том числе в США, Великобританию и Испанию. Со временем их число увеличилось. В 2018–2022 гг. БДИПЧ направляло в год от десяти до шестнадцати миссий в страны ЕС и Северной Америки (их число зависит от количества проводимых в том или ином году выборов). Хотя сначала эта практика столкнулась с негативной реакцией ряда государств-участников, которые считали это неэффективным использованием ресурсов²⁹, руководство БДИПЧ вскоре пришло к выводу, что устоявшиеся демократии также могут извлечь пользу из его опыта³⁰. Многие миссии, направляемые в страны с устоявшейся демократией, представляют собой миссии по оценке потребностей в наблюдении. Они менее многочисленны по своему составу и не предполагают развертывание полномасштабной миссии в день выборов. Сотрудники БДИПЧ стараются развеять заблуждение о том, что такие небольшие миссии имеют меньшее значение, чем полномасштабные. Скорее речь идет об адаптации миссий к конкретным потребностям конкретной страны³¹.

Во-вторых, БДИПЧ увеличило в своих миссиях количество наблюдателей из постсоветских стран³². Важной вехой стало создание в 2006 г. Фонда диверсификации для финансирования участия в его миссиях по наблюдению за выборами наблюдателей из семнадцати недостаточно представленных в них ранее стран. Эти усилия принесли свои плоды. С 2014 г. в докладах БДИПЧ о выборах указываются фамилии и гражданство наблюдателей, входивших в состав каждой миссии. Анализ докладов о наблюдении за выборами в постсоветских странах показывает, что с 2014 по 2019 г. в среднем 17% наблюдателей в составе миссий БДИПЧ представляли постсоветские страны, включая зачастую значительные контингенты российских наблюдателей, хотя Россия не присоединилась к Фонду диверсификации. Это – значительный рост по сравнению с предыдущими периодами. Многие сотрудники БДИПЧ отмечают данный результат как успех, поскольку принятые меры позволили повысить репрезентативность миссий, обучить и социализировать многих государственных служащих и лидеров гражданского общества из бывших коммунистических государств³³.

В-третьих, БДИПЧ предприняло шаги по повышению прозрачности и обеспечению последовательности его оценок. В частности, были опубликованы руководства по методологии БДИПЧ, в том числе по темам мониторинга СМИ, участия женщин в выборах и долгосрочного наблюдения³⁴. Были приняты меры по официальному реагированию на критику и озабоченности (см., например, отчет БДИПЧ Совету министров за 2006 г. «Общая ответственность»)³⁵. Миссии наблюдателей БДИПЧ начали выпускать промежуточные отчеты, которые заполняли пробел между оценкой потребностей и предварительным заявлением о состоявшихся выборах³⁶. Сотрудники БДИПЧ и главы миссий тщательно работают над формулировками заявлений и докладов, с тем чтобы обеспечить полное соответствие относящимся к выборам обязательствам по документам ОБСЕ, что в свою очередь обеспечивает последовательность при подведении итогов выборов в разных странах³⁷.

Придерживаться линии

Очень важно не допускать компромиссов в отношении стандартов оценки выборов БДИПЧ, автономности его миссий и практики обнародования предварительных выводов после выборов³⁸. США, Канада и члены ЕС последовательно поддерживали БДИПЧ по этим вопросам. Утверждение и распространение доклада наблюдательной миссии остается в компетенции ее главы – технократического назначенца, подчиняющегося непосредственно директору БДИПЧ.

БДИПЧ также усердно отстаивает принцип, согласно которому количество и тип наблюдателей должны определяться исходя из выводов миссий по оценке потребностей. Иногда это приводило БДИПЧ к конфликту с властями принимающей страны. В преддверии выборов 2007, 2008 и 2021 гг. российские власти пытались ограни-

чить количество наблюдателей БДИПЧ. Аналогичную попытку предпринял Азербайджан в 2015 г. В 2020 г., когда власти Беларуси направили БДИПЧ приглашение, уже не оставалось времени на организацию эффективной миссии наблюдателей. В каждом из этих случаев руководство БДИПЧ принимало трудное решение и отказывалось от направления наблюдательных миссий, считая недопустимым отступление от своей методологии.

Справиться с этими проблемами БДИПЧ помогало умелое руководство его директоров, в частности, Кристиана Штрохала (2003–2008), Янеза Ленарчича (2008–2014) и Михаэля Линка (2014–2017), которые неустанно работали над обеспечением выживания Бюро в том числе в ходе неофициальных контактов в поиске поддержки со стороны ключевых государств-участников. Руководству помогли находчивость и упорство сотрудников БДИПЧ, которые использовали свой профессионализм для того, чтобы провести Бюро через многочисленные кризисы и нехватку бюджетных средств. Еще один важный ресурс, на который опирается деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами – сами наблюдатели, особенно главы миссий и члены основной группы, которые неизменно демонстрировали профессионализм и «невосприимчивость к коррупции»³⁹.

Внешние вызовы: «параллельные» миссии

Параллельно с выдвигавшимися в рамках ОБСЕ требованиями реформирования БДИПЧ, Бюро столкнулось с внешним вызовом в лице созданных без участия западных стран и находящихся под российским влиянием организаций по наблюдению за выборами, осуществляющих свою деятельность не в соответствии с международно-признанными стандартами, которыми руководствуется БДИПЧ. Возможно, наиболее заметная из них – СНГ, начавшее наблюдение за выборами после принятия в 2002 г. Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод. Хотя в конвенции воспроизводятся некоторые положения Копенгагенского документа, большее внимание в ней уделяется уважению государственного суверенитета, а также принципам, которые характерны даже авторитарным выборам, таким как всеобщее избирательное право⁴⁰. Не только СНГ, но и другие организации, такие как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Организация тюркских государств (ОТГ), также занялись мониторингом выборов в регионе ОБСЕ. Авторитарные режимы обычно приглашают большое количество наблюдателей от малоизвестных неправительственных организаций, дружественно настроенных дипломатов и политиков из других стран⁴¹. Так, во время проведения президентских выборов в Азербайджане в 2013 г. Центральная избирательная комиссия сообщала о присутствии более чем 1300 наблюдателей из 50 международных групп. Из них только БДИПЧ подвергло критике явно несовершенный процесс⁴².

Вместе с Джулией Грей автор участвовала в сборе данных о присутствии и заключениях различных миссий по наблюдению за выборами в посткоммунистических странах. Эти данные проливают дополнительный свет на феномен «параллельных» наблюдателей на выборах. Первичным источником служили национальные и международные новостные сообщения⁴³. Собранные данные свидетельствуют о том, что с начала 2000-х гг. в постсоветских странах наблюдалось явное увеличение количества наблюдательных миссий. К 2010 г. наблюдение за национальными выборами в этих странах одновременно осуществляли в среднем не менее шести различных миссий. В то же время в государствах Центрально-Восточной Европы, не входящих в СНГ, среднее количество миссий по наблюдению за выборами не возросло – отчасти потому, что эти страны более демократичны и в них конкуренция между Россией и Западом не столь остра⁴⁴.

Рассмотрение направляемых в страны региона ОБСЕ миссий по наблюдению за выборами позволяет констатировать резкие различия между миссиями БДИПЧ и других организаций. Миссии БДИПЧ не делают черно-белые выводы. Они предлагают комплексную техническую оценку многочисленных аспектов избирательного процесса. На практике это означает, что в оценках БДИПЧ находят отражение как положительные аспекты, так и недостатки избирательного процесса. Его выводы сопровождаются рекомендациями по совершенствованию, в частности, правовых и административных условий выборов, обеспечения свободы средств массовой информации, условий для проведения избирательной кампании, организации голосования и подсчета бюллетеней. Важно отметить, что БДИПЧ не стесняется критиковать выявляемые недостатки. Наш анализ показал, что миссии СНГ и ШОС, напротив, одобряют почти все выборы, за которыми они наблюдают. Единственные выборы, когда-либо отвергнутые наблюдателями СНГ, – состоявшийся на волне «оранжевой революции» повторный второй тур президентских выборов в Украине в декабре 2004 г., по итогам которого к власти пришел прозападный политик Виктор Ющенко⁴⁵.

Все это можно рассматривать как часть организованной Россией более широкой дезинформационной кампании против западных институтов, цель которой – разрушить устоявшийся нарратив и подорвать доверие к международным стандартам демократии и выборов. В своем исследовании глобального феномена «теневого» наблюдения за выборами Дебре и Моргенбессер отмечают, что его цель – формирование восприятия выборов *гражданами* с помощью их целенаправленного освещения национальными СМИ⁴⁶. Это – пагубная цель, учитывая, что одна из задач наблюдения за выборами БДИПЧ заключается в предоставлении правдивой информации о качестве выборов как властям, так и общественности принимающих стран⁴⁷. Проблема усугубляется растущей фрагментацией медийного пространства. Аудитория западных СМИ читает статьи, в которых обсуждаются главным образом оценки, даваемые миссиями БДИПЧ, в то время как потребители российских СМИ читают

статьи, в которых акцент делается на положительных оценках, предлагаемых СНГ и другими «теневыми» наблюдателями.

Рекомендации

БДИПЧ было создано в уникальный момент оптимизма и идеологического сближения Запада и Востока после окончания «холодной войны». Его выживаемость поражает, если учесть, что отношения между Западом и Востоком с тех пор деградировали, а наблюдение БДИПЧ за выборами затрагивает один из самых чувствительных нервов в этих отношениях. Исходя из теории Грей о жизнеспособности международных организаций⁴⁸, Бюро смогло выстоять благодаря своей способности привлекать качественный персонал и сохранению своей автономности, то есть способности его избирательных миссий осуществлять свою деятельность и обнаруживать заключения без политического вмешательства. Однако параллельно с этой историей выживания и адаптации идет наступление альтернативных «теневых» групп наблюдения за выборами. Это представляет серьезный вызов для доверия к миссиям БДИПЧ по наблюдению за выборами и их влияния, особенно когда речь идет о том, доходит ли их послание до граждан на местах и каким образом. Наши рекомендации включают:

Сохранять целостность методологии. Сотрудники БДИПЧ считают это одной из самых приоритетных задач. Авторитет БДИПЧ как технократического и неполитического института оценки выборов – его самый ценный актив. Ключевые аспекты методологии, которые должны отстаивать как руководство БДИПЧ, так и государства—участники ОБСЕ, требуют, чтобы численность и характер миссий определялись самим БДИПЧ на основе оценки потребностей, и чтобы глава миссии, а не политический орган, нес окончательную ответственность за содержание всех отчетов. Соблазн отступить от этих принципов под политическим давлением может быть велик, поскольку политики стоят перед необходимостью поиска компромисса между следованием методологии и желанием сохранить широкую поддержку деятельности по наблюдению за выборами. Россия не одинока в оказании давления на БДИПЧ. В 2019 г. Украина требовала от БДИПЧ не включать российских наблюдателей в состав краткосрочной миссии. Тем не менее, как отметил бывший заместитель директора, «БДИПЧ должно учитывать долгосрочные последствия уступок политическому давлению»⁴⁹.

Обеспечивать адекватное и своевременное финансирование. Сокращение бюджета и задержки с его утверждением представляют собой еще одну давнюю проблему, сказывающуюся на соблюдении методологии и поддержании эффективности деятельности БДИПЧ. Если утверждение годового бюджета задерживается, Бюро приходится работать на основе ежемесячных ассигнований, а практика соблюдения «нулевого номинального роста» бюджета ОБСЕ со временем ведет к фактическому

сокращению финансирования наблюдения за выборами. Тем не менее сотрудники БДИПЧ подчеркивают важность сохранения существующего порядка финансирования, при котором ключевые миссии финансируются только из основного бюджета ОБСЕ, утверждаемого всеми государствами-участниками. Это обеспечивает их легитимность и беспристрастность. К предложениям изменить данный порядок и частично финансировать миссии по наблюдению за выборами за счет внебюджетных взносов отдельных государств-участников следует относиться с осторожностью. Переход на внебюджетное финансирование позволит менее благосклонно настроенным государствам отвергнуть миссии БДИПЧ как отвечающие интересам определенных государств, но не основывающиеся на обязательствах, принятых в рамках организации в целом. В настоящее время процесс формирования сводного бюджета ОБСЕ парализован. Это еще больше заставляет БДИПЧ искать альтернативные возможности финансирования его деятельности. При этом заинтересованные в продолжении этой деятельности государства должны как минимум стремиться к тому, чтобы любые альтернативные бюджетные механизмы пользовались поддержкой со стороны возможно большего числа государств—членов СНГ и не полагались исключительно на финансирование со стороны членов ЕС и государств Северной Америки.

Государствам-участникам следует усилить свою поддержку. Нередко миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами испытывают нехватку прикомандированных наблюдателей. Это особенно характерно для миссий, направляемых в страны ЕС и США, что может быть (ошибочно) воспринято как свидетельство их меньшей значимости для деятельности БДИПЧ. Западным государствам-участникам следует щедро откликаться на просьбы о прикомандировании наблюдателей и обеспечивать, чтобы внутреннее законодательство позволяло им финансировать направление наблюдателей в том числе в страны с развитой экономикой, которым не может предоставляться помощь в целях развития. Положительной вехой в этом отношении стали выборы в Венгрии в 2022 г. Для наблюдения за ними была направлена полномасштабная миссия, которая была принята венгерскими властями и активно поддержана большим числом государств—участников ОБСЕ⁵⁰.

Подавать пример. Было бы также желательно, чтобы все государства-участники подавали пример, серьезно и публично откликаясь на рекомендации направляемых к ним миссий БДИПЧ. Этот момент подчеркивают группы гражданского общества⁵¹. В 2016 г. БДИПЧ опубликовало Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов⁵². Однако практика выполнения рекомендаций миссий по наблюдению за выборами в государствах-участниках по-прежнему различается. Устранение этого недостатка и большая последовательность в этом отношении помогли бы противостоять утверждениям о двойных стандартах в политике государств «к западу от Вень».

Повышать значимость миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами путем развития (неформальных) связей с другими международными организациями и влия-

тельными государствами. Одна из причин готовности менее демократических государств принимать у себя миссии БДИПЧ заключается в том, что этого от них ожидают другие ключевые международные субъекты, в том числе ЕС. Спрос на эту деятельность может возникнуть даже у международных доноров и инвесторов, которые рассматривают направление миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами как подтверждение политической стабильности в принимающем государстве⁵³. В результате востребованность БДИПЧ возросла бы благодаря более широкой легитимности и использованию его докладов другими международными акторами. БДИПЧ следует предпринять все возможные шаги для широкого распространения выводов его миссий для того, чтобы их адресаты проводили различие между выводами БДИПЧ и заявлениями других, «теневых», наблюдательных миссий и чтобы деятельность Бюро по-прежнему считалась «золотым стандартом» в области международного наблюдения за выборами.

Примечания

- 1 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Копенгаген, 1990 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>.
- 2 Fawn R. Battle over the Box: International Election Observation Missions, Political Competition and Retrenchment in the Post-Soviet Space // *International Affairs*. Vol. 82 (2006). № 6. P. 1133–1153.
- 3 Парижская Хартия для новой Европы. Париж, 1990. С. 19. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/39520.pdf>; Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Москва, 1991. С. 2. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>.
- 4 Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. Прага, 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/40274.pdf>.
- 5 Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers. New York, October 27, 2005 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/215556.pdf>.
- 6 Handbook for European Union Election Observation. 3rd edition. Brussels: European Union, 2016. URL: http://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf.
- 7 По состоянию на 2022 г.
- 8 Hirschmann G. International Organizations' Responses to Member State Contestation: From Inertia to Resilience // *International Affairs*. Vol. 97 (2021). № 6. P. 1963–1981.
- 9 Gray J. Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations // *International Studies Quarterly*. Vol. 62 (2018). № 1. P. 1–13.
- 10 Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War. International Crisis Group Special Briefing № 9, 2022. URL: <https://www.crisisgroup.org/global/sb009-seven-priorities-preserving-osce-time-war>.
- 11 Kropatcheva E. The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis // *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 23 (2015). № 1. P. 12; Zellner W. Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment // *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 18 (2005). № 3. P. 390.

- 12 Trachsler D. The OSCE: Fighting for Renewed Relevance. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2012. P. 397. URL: <https://doi.org/10.3929/ethz-a-007325966>.
- 13 Hutcheson D.S. Elections, International Observers and the Politicisation of Democratic Values // *Europe-Asia Studies*. Vol. 63 (2011). № 4. P. 692.
- 14 Gheballi V.-Y. Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations // *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 18 (2005). № 3. P. 385.
- 15 Marchesano F. Election Observation as a Point of Contention between the Russian Federation and ODIHR // *OSCE Yearbook 2014 / IFSH* (ed.). Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 265.
- 16 Dunay P. The OSCE in Crisis. Paris: Institute for Security Studies, 2006. P. 55. URL: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp088.pdf>; Fawn R. Op. cit. P. 1140; Trachsler D. Op. cit. P. 398.
- 17 Gheballi V.-Y. Op. cit. P. 173; Balian H. ODIHR's Election Work: Good Value? // *Helsinki Monitor*. Vol. 16 (2005). № 3. P. 173.
- 18 Gheballi V.-Y. Op. cit. P. 385.
- 19 Fawn R. Op. cit. P. 1146.
- 20 Ibid. P. 1140. Обращение поддержали все члены СНГ, кроме Грузии, Азербайджана, Молдовы и Туркменистана.
- 21 Gheballi V.-Y. Op. cit. P. 379; Aderhold E. Kazakhstan's Upcoming OSCE Chairmanship: Election Related Issues // *Security and Human Rights*. Vol. 20 (2009). № 1. P. 31; Kropatcheva E. Op. cit. P. 13.
- 22 Fawn R. Op. cit. P.1142-1143; Hutcheson D.S. Op. cit. P. 692.
- 23 Dunay P. Op. cit. P. 58
- 24 Alizadeh Z. The OSCE and Elections in Azerbaijan // *Helsinki Monitor*. Vol. 16 (2005). № 2. P. 127–131; Hutcheson D.S. Op. cit. P. 687; Eicher P. Improving OSCE Election Observation // *Security and Human Rights*. Vol. 20 (2009). № 4. P. 264–276.
- 25 Co-operation agreement between the OSCE Parliamentary Assembly and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Copenhagen, 2 September 1997 // Официальный сайт Парламентской ассамблеи ОБСЕ. URL: <https://www.oscepa.org/ru/dokumenty/election-observation/election-observation-reports/documents/1603-osce-co-operation-agreement-1997/file>.
- 26 Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 27 Remarks by R. Spencer Oliver to the CiO Seminar on Election-Related Issues. Vienna, 21 July 2008 // Официальный сайт Парламентской ассамблеи ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/documents/e/a/32869.pdf>.
- 28 Marchesano F. Op. Cit. P. 265.
- 29 Hutcheson D.S. Op. cit. P. 693.
- 30 Eicher P. Op. cit.
- 31 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.
- 32 Balian H. Op cit. P. 174; Fawn R. Op. cit. P. 1136; Hutcheson D. S. Op. cit. P. 694.
- 33 Интервью с Дагласом Уэйком 19 октября 2022 г., Николасом Качоровским 22 ноября 2022 г., Кристианом Штрохалом 25 октября 2022 г. и сотрудником БДИПЧ 1 декабря 2022 г.
- 34 См.: *Elections handbooks* // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>.
- 35 Общая ответственность: Обязательства и их выполнение. Отчет, представленный Совету министров ОБСЕ во исполнение Решения Совета министров № 17/05 о повышении эффективности ОБСЕ. Варшава: БДИПЧ, 2006 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/documents/9/4/22682.pdf>.

- 36 Интервью с Катажиной Гардапхадзе. 2022. 20 декабря.
- 37 Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 38 Gheballi V.-Y. Op. cit. P. 383; Bader M. The Challenges of OSCE Electoral Assistance in the Former Soviet Union // *Security and Human Rights*. Vol. 22 (2011). № 1. P. 9-18.
- 39 Интервью с Николасом Качоровским. 2022. 22 ноября.
- 40 Bader M. Op. cit. P. 14–15.
- 41 Bader M. Disinformation in Elections // *Security and Human Rights*. Vol. 29 (2019). № 1–4. P. 33.
- 42 Disgraced: Azerbaijan and the End of Election Monitoring as We Know It // *European Stability Initiative*. 2013. 5 Nov. URL: <https://www.esiweb.org/publications/disgraced-azerbaijan-and-end-election-monitoring-we-know-it>.
- 43 Описание методологии см.: Donno D, Gray J. Institutional Crowding in the International Election Monitoring Regime. Presented at the Political Economy of International Organizations conference, San Diego, May 2023.
- 44 Хотя страны Балтии и принадлежат к бывшим советским республикам, для целей данного исследования мы рассматриваем их как членов ЕС.
- 45 Fawn R. Op. cit. P. Fawn R. Op. cit. P. 1142.
- 46 Debre M.J., Morgenbesser L. Out of the Shadows: Autocratic Regimes, Election Observation and Legitimation // *Contemporary Politics*. Vol. 23 (2017). № 3. P. 328–347.
- 47 Интервью с Кристианом Штрохалом. 2022. 25 октября.
- 48 Gray J. Op. cit.
- 49 Интервью с Катажиной Гардапхадзе. 2022. 20 декабря.
- 50 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.
- 51 Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vienna. Adopted by the participants of the OSCE Parallel Civil Society Conference. Vienna, 5-6 December 2017 // *Civic Solidarity*. 2017. URL: https://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/recomendations_vienna_2017_3.12.pdf.
- 52 Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов. Варшава: БДИПЧ, 2017 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/361966.pdf>.
- 53 Интервью с сотрудником БДИПЧ. 2022. 1 декабря.

