

ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-4-130-158

Научная статья / Research paper

Н.В. Гришин*

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ: ПРИНУЖДЕНИЕ ИЛИ АВТОРИТЕТ?*

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Российский государственный гуманитарный университет»
125047, Москва, пл. Миусская, 6, стр. 6*

После окончания холодной войны широкое распространение в академическом и политическом дискурсах получили рассуждения о моральном устаревании традиционных представлений о способах организации международных отношений. Одним из главных объектов критики со стороны развитых стран Запада и возглавляемых ими международных структур стал принцип государственного суверенитета. На волне этой критики появился и быстро укрепился институт рекомендаций международных наблюдателей на выборах в суверенных странах. Для того чтобы выявить специфику данного института как особого глобального феномена и на этой основе оценить перспективы его развития в обозримом будущем, автор предлагает рассмотреть его через линзы теории глобального управления М. Цюрна. В статье подробно освещен процесс становления и легитимации института электоральных рекомендаций как инструмента либеральной глобализации в 1990-е годы. Показано, что с самого начала практика электоральных рекомендаций стала бросать вызов принципу государственного суверенитета: ориентиром для западных наблюдателей были не международные договоры, а нормы, принятые наднациональными инстанциями самостоятельно, без утверждения представителями государств. С начала

* Гришин Николай Владимирович — доктор политических наук, профессор факультета политологии Российского государственного гуманитарного университета (e-mail: nvgrishin@mail.ru; ORCID: 0000-0002-0850-7581).

** Исследование выполнено в РГГУ за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-01061, <https://rscf.ru/project/24-28-01061>, «Управление инновациями в государственной электоральной политике».



2000-х годов всё большее количество стран стали выражать недовольство непрозрачностью деятельности западных наблюдательских миссий, безапелляционным характером их «рекомендаций», либо пытаясь предложить им различные альтернативы, либо попросту саботируя их выполнение. В ответ западные наблюдательские организации создали целую систему разнообразных механизмов для принуждения государств к имплементации их рекомендаций. В статье представлена оригинальная типология соответствующих инструментов, включающая механизмы политического, экономического и псевдоправового характера. Автор заключает, что все эти принудительные меры, однако, так и не смогли обеспечить эффективное исполнение государствами рекомендаций международных наблюдателей, вместо этого они лишь усугубили кризис данного института. Выход из этого кризиса возможен лишь через нахождение компромисса между государствами и транснациональными субъектами, однако позиция западных международных организаций пока не оставляет для такого компромисса никакого места.

Ключевые слова: наблюдение за выборами, международные наблюдатели, БДИПЧ, ОБСЕ, электоральные рекомендации, теория глобального управления, государственный суверенитет, принцип невмешательства

Для цитирования: Гришин Н.В. Рекомендации международных наблюдателей на выборах: принуждение или авторитет? // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2025. Т. 17. № 4. С. 130–158. DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-4-130-158.

Nikolai V. Grishin

INTERNATIONAL ELECTION OBSERVER RECOMMENDATIONS: COERCION OR AUTHORITY?

*Russian State University for the Humanities (RSUH)
6, Miusskaya sq., Moscow, Russia, 125047*

Following the end of the Cold War, discussions about the moral obsolescence of traditional concepts regarding the organization of international relations became widespread in academic and political discourse. One of the main targets of criticism from developed Western countries and the Western-led international structures has been the principle of state sovereignty. In the wake of this criticism, the institution of international election observer recommendations emerged and quickly gained momentum. To identify the specifics of this institution as a distinct global phenomenon and, on this basis, assess the prospects for its de-

velopment in the foreseeable future, the author examines it through the lens of M. Zürn's theory of global governance. This article provides a detailed account of the development and legitimization of the institution of electoral recommendations as an instrument of liberal globalization in the 1990s. The author emphasizes that from the very beginning, the practice of electoral recommendations challenged the principle of state sovereignty: the benchmark for Western observers was not international treaties but norms adopted by supranational bodies independently, without approval by state representatives. Since the early 2000s, an increasing number of countries have begun to express dissatisfaction with the lack of transparency in the activities of Western observer missions and the peremptory nature of their 'recommendations,' either attempting to offer alternatives or simply sabotaging their implementation. In response, Western observer organizations created a diverse system of mechanisms to coerce states into implementing their commendations. This article provides an original typology of relevant instruments, including mechanisms of a political, economic, and pseudo-legal nature. The author concludes, however, that all these coercive measures have failed to ensure the effective implementation of international observers' recommendations by states; instead, they have only worsened the crisis of this institution. A way out of this crisis is possible only through a compromise between states and transnational actors, but the position of Western international organizations so far leaves no room for such a compromise.

Keywords: election observation, international observers, ODIHR, OSCE, electoral recommendations, theory of global governance, state sovereignty, principle of non-interference

About the author: *Nikolai V. Grishin* — Doctor of Sciences (Political Science), Professor at the Faculty of Political Science, Russian State University for the Humanities (e-mail: nvgrishin@mail.ru; ORCID: 0000-0002-0850-7581).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation, project No.24-28-01061 (<https://rscf.ru/project/24-28-01061>).

For citation: Grishin N.V. 2025. International election observer recommendations: Coercion or authority? *Lomonosov World Politics Journal*, vol. 17, no. 4, pp. 130–158. DOI: 10.48015/2076-7404-2025-17-4-130-158 (In Russ.)

Международное наблюдение за выборами в суверенных государствах, широко распространившееся после выборов в Никарагуа в 1990 г. [см. подробнее: Donno, 2013], пользуется повышенным вниманием исследователей по сей день [см., например: Kelley, 2012]. Однако на периферии научного интереса остается такой феномен, как рекомендации, содержащиеся в итоговых отчетах междуна-

родных наблюдателей. В практике западных наблюдательских организаций — ОБСЕ¹, ЕС, Организации американских государств (ОАГ), Содружества наций и т.д. — эти рекомендации приобрели специфическую форму и превратились в уникальный инструмент политического воздействия на большинство современных государств. Если в свое время факт появления международных наблюдателей на выборах в суверенных странах стал потрясением и поколебал устоявшиеся представления о государственном суверенитете [см. подробнее: Santa-Cruz, 2004], то институт электоральных рекомендаций в той форме, которую он приобрел в практике западных организаций, является еще более значительным вызовом национальным государствам.

В научной литературе проблематика рекомендаций международных наблюдателей на выборах нашла отражение только в середине 2010-х годов [см., например: Meilán, Tuccinardi, 2015; Davis-Roberts, Carroll, 2017; Lidauer et al., 2017]. В то время исследователи сосредоточились на частных практических вопросах, прежде всего — проблемах и конфликтах, связанных с исполнением указанных рекомендаций [см., например: Коргунюк, 2020]. До сих пор отсутствуют попытки их целостного рассмотрения как особого феномена. В тени внимания остаются вопросы о сущности, основаниях, условиях возникновения и перспективах данного института. Требуется научного изучения современный кризис рекомендаций наблюдателей на выборах, выражающийся в возросшем с середины 2000-х годов их неисполнении и оспаривании самого этого механизма со стороны ряда государств. Данная проблема напрямую затрагивает Российскую Федерацию, которая, начиная с выборов 1993 г., принимала западные наблюдательские миссии [см. подробнее: Гришин, 2021] и в рамках их работы получала электоральные рекомендации наблюдателей Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, а в настоящее время выступает ведущим оппонентом существующего в западных организациях подхода к указанному институту.

В данной статье предлагается исследование феномена рекомендаций международных наблюдателей на выборах как одного из глобальных институтов. Он рассматривается в той форме, которую он получил в работе западных наблюдательских организаций. В деятельности международных структур, не проводящих политику

¹ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. — Прим. ред.

глобализации, таких как Содружество Независимых Государств (СНГ), Карибское сообщество (Caribbean Community, CARICOM), рекомендации международных наблюдателей имеют принципиально иной характер и статус, ограничены техническими вопросами, не претендуют на изменение национального законодательства и т.д.

Теоретической основой исследования является теория глобального управления немецкого политолога М. Цюрна, изложенная им в монографии и серии статей начиная с 2018 г. [Zürn, 2018] и получившая поддержку в академическом сообществе [см., например: Deitelhoff, Daase, 2021; Scholte, 2021]. Данная теория с ее особым акцентом на проблемах противостояния национальных государств и транснациональных акторов по поводу глобальных институтов, развитие которых приводит к усилению противоречий с национальными государствами, как представляется, обладает большим потенциалом с точки зрения объяснения логики эволюции и современного кризиса института рекомендаций международных наблюдателей.

Эмпирической основой исследования выступают результаты кросс-кейс анализа деятельности западных наблюдательских организаций со второй половины 1990-х годов и кабинетного анализа международных документов, посвященных вопросам имплементации рекомендаций международных наблюдателей на выборах.

Теоретическая рамка исследования

Представитель неолиберального институционализма в исследованиях международных отношений, немецкий ученый М. Цюрн разработал собственную теорию глобального управления, которая служит теоретической рамкой для интерпретации процессов распространения, легитимации, кризиса (оспаривания) и перспектив современных глобальных институтов. Одним из преимуществ данной теории является рассмотрение указанных институтов в контексте взаимоотношений между транснациональными акторами и государствами. М. Цюрн исходит из узкого толкования глобального управления и отмечает, что оно возникло не ранее 1990-х годов [Zürn, 2024: 260]. Большое значение для его теории имеет разделение международных и транснациональных субъектов: относительно взаимоотношений последних с государствами исследователь предлагает несколько объяснительных моделей. Изложенные далее положения теории глобального управления использованы нами для объяснения

современного кризиса института рекомендаций международных наблюдателей на выборах.

Предпосылками формирования системы глобального управления в рамках теории М. Цюрна считаются ценностное признание государствами глобального общего блага и их согласие ради его достижения наложить на себя обязательства, которые могут противоречить собственным заявленным национальным интересам [Zürn, 2018: 31]. Наличие этих условий лишает систему международных отношений анархии и создает международную иерархию.

В рамках данной теории власть транснациональных акторов имеет рефлексивный характер: она основана не на принуждении или убеждении, а на «почтении» (*deference*). Сторонники теории М. Цюрна подчеркивают, что государства рефлексивно подчиняются глобальным правилам, ограничивают свой суверенитет и накладывают на себя обязательства, поскольку «признают собственные ограничения для автономного понимания и решения глобальных проблем» [Fioretos, Tallberg, 2021: 105].

В системе глобального управления, по мнению М. Цюрна и его сторонников, осуществляются две формы власти: политическая и эпистемическая. Первая предполагает наличие формальных и принудительных полномочий и обычно относится к международным акторам. Вторая характерна для транснациональных акторов и основана на экспертных знаниях, репутации и моральном авторитете, а принятые ею решения (оценки, мнения, рекомендации) имеют силу потому, что воспринимаются как беспристрастные и объективные [см. подробнее: Pouliot, 2021]. Эпистемическая власть считается продуктом признания государствами того, что глобальные институты могут предложить более качественное решение общих проблем.

Для более сложных ситуаций М. Цюрн вводит понятие «политически назначенный эпистемический авторитет» (*politically assigned epistemic authority*, PAEA): субъекты, обладающие эпистемической властью, дополнительно получают от субъектов политической власти (обычно — международных межправительственных организаций) формальные полномочия (мандат) в определенных вопросах. Совмещение эпистемической и политической власти осложняет для данных субъектов задачу легитимации и повышает риски оспаривания их решений со стороны государств [Zürn, 2021: 198].

Несмотря на то что в основе системы глобального управления лежит принцип согласия государств, деятельность многосторонних

институтов систематически вступает с ним в противоречие и создает конфликты. Оспаривание глобальных институтов — одна из центральных тем теории М. Цюрна. Наиболее активные, или «растущие», государства, не входящие в «Большую семерку», всё чаще обвиняют институты глобального управления в обслуживании западных интересов. Исследователи отмечают, что это оспаривание имеет целью не отказ от данных институтов, а создание их новых форм, которые бы больше соответствовали интересам государств. Дж. Морс и Р. Кеохейн говорили об этом процессе как об «оспариваемой многосторонности» [Morse, Keohane, 2014: 392]. Развивая эти идеи, М. Цюрн вводит понятие «контринституционализация»: новые институты, предлагаемые оппонентами глобализма, могут как разрушать систему глобального управления, так и способствовать ее обновлению и укреплению [Zürn, 2018: 217]. С этой точки зрения кризис института рекомендаций международных наблюдателей на выборах можно рассматривать как яркий пример такого соперничества между национальными государствами и транснациональными акторами.

Возникновение и легитимация института рекомендаций международных наблюдателей на выборах

Международное наблюдение за выборами в суверенных государствах является феноменом, развитие которого было обусловлено локализованными во времени историческими обстоятельствами. До 1989 г. инициаторами приглашения наблюдателей на выборы были сами государства (с 1958 г. — Коста-Рика и Куба, в дальнейшем — другие страны Латинской Америки [см. подробнее: Vasciannie, 2018]), в то время как международные организации не проявляли к этому интереса. Только на рубеже 1980–1990-х годов, когда активными сторонниками международного наблюдения за выборами стали международные организации (с 1989 г. — ООН), эта практика получила стремительное распространение и легитимацию. На институт международного наблюдения были возложены важные задачи по обеспечению «демократического транзита» и интеграции западных стран в условиях перехода к однополярному миру. В связи с этим в 1990-е годы, во-первых, международное наблюдение за выборами не проводилось в странах «западной демократии», во-вторых, предполагалось, что оно не будет существовать долгое время и исчезнет [см. подробнее: Balian, 2001], когда поможет бывшим

социалистическим и некоторым иным государствам стать частью единого глобализованного мира. Принцип согласия государств соблюдался строго, хотя страны, в которых проводилось наблюдение, перестали быть главными инициаторами рассматриваемого института. В 1990 г. был принят первый заметный международный документ, в котором упоминалось международное наблюдение за выборами, — Копенгагенский документ СБСЕ².

К середине 1990-х годов этот институт приобрел дополнительный инструмент — итоговые рекомендации, которые миссии международных наблюдателей составляли в отношении конкретных стран пребывания. Этот инструмент стали использовать в западной глобалистской практике международного наблюдения за выборами, прежде всего ОБСЕ, ЕС, ОАГ, Содружество наций.

Рекомендации международных наблюдателей стали одним из ключевых инструментов либеральной глобализации: они могут охватывать неограниченный диапазон вопросов, касающихся организации и проведения выборов. Практически всегда предлагаются изменения нормативно-правовой базы. В 2012 г. эксперт Европарламента М. Уолли выяснил, что в 90% итоговых отчетов наблюдательских миссий ЕС содержались рекомендации по внесению изменений в законодательство суверенных государств [Wally, 2012], в том числе нередко и в конституцию страны.

Важно обратить внимание, на какие нормы ориентируются наблюдатели западных организаций при составлении своих рекомендаций. Во-первых, в руководствах для наблюдателей указано, что они должны оценивать выборы на соответствие не национальному законодательству, а международным нормам и стандартам³. Во-вторых, среди международных норм ориентиром для наблюдателей являются не международные договоры и иные документы, выработанные при участии представителей государств, а рекомендации, принятые наднациональными инстанциями самостоятельно. Так, наблюдатели оценивают выборы на соответствие документам Вене-

² Документ Копенгагенского совещания по конференции по человеческому измерению СБСЕ // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 29.06.1990. Доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

³ Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2020. Доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/b/450319.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

цианской комиссии Совета Европы, Комитета по правам человека ООН и т.д., а также международным документам, не обладающим даже официальным статусом. В частности, ключевым ориентиром для западных наблюдателей является так называемая Декларация принципов международного наблюдения за выборами 2005 г.⁴, которая не была принята в официальном порядке: она была подписана в здании штаб-квартиры ООН руководителями ряда влиятельных международных организаций и не проходила утверждения со стороны полномочных представителей государств ни в одной из подписавших ее организаций. В стремлении к глобалистской унификации наблюдатели могут отрицать любые национальные особенности, даже если они прямо не противоречат либеральным нормам (например, настойчивые требования в адрес России убрать из бюллетеня графу «против всех»)⁵.

Количество рекомендаций, которые формулирует одна миссия, может быть значительным. Наибольшее число рекомендаций по итогам работы отдельных наблюдательских миссий было зафиксировано в 2011 г. в Нигерии (миссия ЕС — 50 рекомендаций) и в 2004 г. на Украине (миссия ОБСЕ — 49 рекомендаций). В 2012 г. органы ЕС установили лимит: количество рекомендаций по итогам работы одной миссии Евросоюза не должно превышать 30⁶. В наблюдательских миссиях ОБСЕ за 2024 г. наибольшее количество рекомендаций было представлено по итогам выборов в Азербайджане (32)⁷ и США (31)⁸.

⁴ Кофи Аннан от имени ООН принял Декларацию о принципах международного наблюдения за выборами // Организация Объединенных Наций. 27.10.2005. Доступ: <https://news.un.org/ru/story/2005/10/1077351> (дата обращения: 10.11.2025).

⁵ Российская Федерация, выборы в Государственную Думу, 7 декабря 2003 г.: отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2004. С. 28. Доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/21483.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

⁶ Special report No 22/2017: Election Observation Missions — Efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed. Luxembourg: European Union, 2017. Available at: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_22/SR_ELECTION_OBS_EN.pdf (accessed: 10.11.2025).

⁷ Azerbaijan 2024 early presidential and parliamentary elections: ODIHR observation missions final reports // Organization for Security and Cooperation in Europe. 05.03.2025. Available at: <https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/586800> (accessed: 10.11.2025).

⁸ United States of America, general elections, 5 November, 2024: ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw: Office for Democratic Institutions

Институт электоральных рекомендаций привел к перевороту в законодательном процессе современных государств. Поскольку в большинстве незападных стран наблюдатели регулярно присутствуют на выборах уже три десятилетия, на протяжении всего этого периода подлинными инициаторами и авторами многих изменений в национальном избирательном праве оказываются не депутаты парламента и не внутренние политические силы, а иностранные наблюдатели.

Государства не были инициаторами возникновения института рекомендаций наблюдателей на выборах. Этот институт получил оформление в работе транснационального субъекта — БДИПЧ ОБСЕ, которое обладает полной автономией от государств — участников ОБСЕ [см. подробнее: Борисов, Игнатов, 2011]. В терминах теории глобального управления БДИПЧ ОБСЕ возникло как типичный пример эпистемической власти. Провозглашая объективность, независимость и квалификацию своих экспертов, бюро претендовало на подготовку наиболее качественных рекомендаций, реализация которых должна была обеспечить достижение общего блага — успешных демократических преобразований в транзитивных странах. На встречах ОБСЕ и во время двусторонних контактов государства — участники организации, как правило, публично признавали авторитет экспертиз БДИПЧ ОБСЕ и демонстрировали готовность их выполнять [см. подробнее: Garavoglia, 2015]. Опыт большинства государств подтверждает, что власть международных организаций над ними имела рефлексивный характер и основывалась на «почтении». В международных документах высокое качество и необходимость исполнения рекомендаций наблюдателей декларируются безапелляционным образом⁹. Однако в случае всех западных организаций эпистемическому авторитету электоральных рекомендаций объективно вредят две серьезные проблемы: во-первых, подбор наблюдателей (составителей рекомендаций) не подчинен четким правилам и не является прозрачным, во-вторых,

and Human Rights, 2025. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/588772.pdf> (accessed: 10.11.2025).

⁹Руководящие принципы в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах, Страсбург, 14 декабря 2009 г. // Совет Европы. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Доступ: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)059-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)059-rus) (дата обращения: 10.11.2025).

наблюдатели проводят в стране пребывания весьма недолгий срок — не более нескольких недель.

Только в ОБСЕ были применены дополнительные механизмы обеспечения легитимности электоральных рекомендаций, которые в рамках теории глобального управления М. Цюрна можно трактовать как переход к модели «политически назначенного эпистемического авторитета». Директивные органы ОБСЕ неоднократно подтверждали полномочия БДИПЧ, в том числе в части института электоральных рекомендаций. В 1999 г. на VI саммите ОБСЕ в Стамбуле главы государств-участников приняли на себя беспрецедентное обязательство следовать рекомендациям международных наблюдателей: «...мы согласны незамедлительно реагировать на оценку выборов и рекомендации БДИПЧ»¹⁰. Косвенной формой признания государствами ОБСЕ института рекомендаций международных наблюдателей являются решения нескольких встреч Совета министров иностранных дел ОБСЕ: в частности, в 2006 г. в Брюсселе представители государств одобрили методику наблюдательской работы БДИПЧ (которая включает рекомендации наблюдателей в качестве составной части) и приняли решение, в котором бюро было поручено «и далее укреплять методику наблюдения и программы оказания помощи»¹¹.

Оспаривание и неисполнение электоральных рекомендаций

Период оспаривания со стороны ряда государств западной модели международного наблюдения за выборами, в частности института итоговых рекомендаций наблюдателей, начался в первое десятилетие XXI в. Наиболее активную политику в этом направлении проводят государства СНГ. С июля 2004 г. они представили в директивные органы ОБСЕ несколько проектов реформ наблюдательской деятельности. В 2007 г. семь стран СНГ разработали документ «Базовые принципы организации наблюдения за общенациональными выбо-

¹⁰ Стамбульский документ 1999 года. Стамбул, 1999. С. 14. Доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/39573.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

¹¹ Заключительный документ четырнадцатой встречи Совета министров ОБСЕ в Брюсселе, 4–5 декабря 2006 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 05.12.2006. Доступ: <https://www.osce.org/ru/mc/25070> (дата обращения: 10.11.2025).

рами по линии БДИПЧ ОБСЕ»¹², в котором, в частности, предложили изменить формат итоговых отчетов наблюдателей. Однако на XV встрече министров иностранных дел стран ОБСЕ в Мадриде этот документ даже не был принят к рассмотрению. Позицию Запада в отношении предложений государств СНГ лучше всего иллюстрируют слова, сказанные тогда заместителем госсекретаря США Н. Бернсом: «Мы не пойдем на компромисс и не отдадим ни миллиметра»¹³.

При этом институт рекомендаций международных наблюдателей на выборах в XXI в. всё чаще противоречит принципу согласия государств. На пространстве ОБСЕ представители Азербайджана, Беларуси, Российской Федерации, Турции неоднократно публично заявляли о своем несогласии с итоговыми докладами наблюдателей.

В этот же период по инициативе отдельных групп государств были созданы особые формы международного наблюдения за выборами, в которых итоговые политические рекомендации отсутствуют. По этому пути наиболее далеко продвинулись СНГ и Карибское сообщество, а также Африканский союз, в наблюдательских миссиях которого итоговые рекомендации отсутствовали до 2010 г. В наблюдательской работе СНГ с момента принятия Советом министров иностранных дел СНГ Положения о миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах (2004)¹⁴ политические итоговые рекомендации также отсутствуют [Ромашов и др., 2024: 38]. В частности, в декларации Межпарламентской ассамблеи СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках СНГ» (2008) говорится: «...итоговый отчет миссии международного наблюдения за выбора-

¹² Обращение Министров иностранных дел Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан к Совету министров иностранных дел Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Брюсселе // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 24.11.2006. Доступ: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1673748/ (дата обращения: 10.11.2025).

¹³ Госдеп: США не пойдут с Россией на компромисс по БДИПЧ // РБК. 29.11.2007. Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/29/11/2007/5703ca149a79470eaf7680e7> (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁴ Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утв. Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 г. // Кодекс. Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/901937360> (дата обращения: 10.11.2025).

ми <...> не должен содержать политических оценок, выводов, предложений и рекомендаций»¹⁵. В Карибском сообществе сложилась иная практика: итоговые рекомендации не являются публичными и доносятся только до органов власти принимающей страны и руководства международной организации; при этом последняя не пытается добиться реализации данных рекомендаций. Такие действия государств, оспаривающих практику электоральных рекомендаций, соответствуют логике теории глобального управления: правительства стремятся не к полному отказу от института рекомендаций, а к его изменению в своих интересах.

Казахстан является единственной страной, в законодательстве которой закреплено право государства определять формат приглашаемой миссии. В Конституционном законе № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» говорится, что в приглашениях участвовать в наблюдении за выборами, которые направляет МИД государства, «могут содержаться пожелания к численности и составу миссии, а также к обеспечению в миссии <...> странового представительства»¹⁶.

Основной же формой сопротивления западной модели международного наблюдения в последние годы стало систематическое неисполнение государствами электоральных рекомендаций. Как правило, страны получают большое количество рекомендаций регулярно после каждых выборов на протяжении значительного исторического периода, т.е. с конца XX в. Например, Армения получила к 2016 г. в общей сложности 250 рекомендаций¹⁷. Российская Федерация только по итогам шести федеральных избирательных

¹⁵ Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», Санкт-Петербург, 25 ноября 2008 г. // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. Доступ: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/368.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁶ Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изм. и доп. по состоянию на 01.01.2024 г.) // Юрист. Доступ: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029 (дата обращения: 10.11.2025).

¹⁷ Conference on 'Follow-up to the Recommendations of International Election Observation Missions in Armenia' // Council of Europe. 14.02.2017. Available at: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/-/conference-on-follow-up-to-the-recommendations-of-international-election-observation-missions-in-armenia-> (accessed: 10.11.2025).

кампаний 2004–2016 гг. получила от наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ 139 рекомендаций¹⁸. Такая ситуация типична для большинства незападных стран, допустивших в конце XX в. международных наблюдателей, и может иметь только два варианта развития событий.

В первом случае государство стремится исполнять все рекомендации (что практически невозможно), и этот путь приводит к тому, что оно полностью делегирует свой суверенитет в сфере избирательного права. На протяжении десятилетий национальных законодателей обременяют работой по имплементации рекомендаций, что может грозить утратой собственной инициативы и субъектности в данных вопросах. Выйти из этого состояния невозможно. В 1990-е годы предполагалось, что практика международного наблюдения за выборами не продлится долго [Гришин, Линдерс, 2024: 133] и «транзитивные» страны за определенный срок проведут необходимые реформы и перейдут в состояние, которое не будет требовать дальнейшей корректировки со стороны внешних сил [Balian, 2001: 201]. Однако на следующих выборах рекомендаций, как правило, не становится меньше. С этой ситуацией раньше всех столкнулись государства Восточной Европы, которые из-за своего стремления в ЕС пытались исполнять все рекомендации. В этих странах высказывают недоумение, в частности, в связи с тем, что новые наблюдательские миссии зачастую рекомендуют менять те электоральные нормы, которые раньше претензий не вызывали [см. подробнее: Hyde, 2011].

Во втором случае, если государство не реализует большинство рекомендаций (эта ситуация встречается чаще всего), после нескольких электоральных циклов происходит накопление огромного количества невыполненных рекомендаций. Они не имеют «срока давности», озвучены публично, и международные организации повторяют их или призывают к их исполнению в последующих миссиях [Морозова, 2021: 81].

Во многих странах мира огромного масштаба достигают как доля, так и абсолютное число невыполненных рекомендаций. По данным на 2020 г., в Кении, Гане, Уганде, Нигерии и Сьерра-Леоне только 14% рекомендаций было выполнено полностью, 20% — частично [Dodsworth et al., 2020: 8]. Танзанийский ученый Р. Генри выявил,

¹⁸ Implementation of OSCE/ODIHR recommendations to Russia following 2003–2018 federal elections // Russian Election Monitor. June 2021. Available at: <https://www.russian-election-monitor.org/implementation-of-osce-odihr-recommendations.html> (accessed: 10.11.2025).

что в Уганде за период 2006–2021 гг. полностью было выполнено 5% и частично — 17% рекомендаций [Henry, 2023]. По данным на 2024 г., из всех электоральных рекомендаций, сформулированных миссиями ЕС в Африке, полностью или частично было выполнено 13%¹⁹. Аналогичная ситуация сложилась и в других незападных странах. В Армении, например, к 2017 г. было выполнено около 30% полученных за всё время электоральных рекомендаций²⁰. В России к 2021 г. этот показатель составил около 10% общего количества рекомендаций, вынесенных БДИПЧ ОБСЕ с 2004 по 2016 г.²¹ В абсолютных числах общее количество невыполненных электоральных рекомендаций, полученных за три десятилетия, составило в России к 2023 г. — 125 (только из тех, которые были получены за период 2004–2016 гг.), в Армении к 2016 г. — более 170 и т.д.

Подобно тому, как западные наблюдательские организации не допускают государства до обсуждения формата международного наблюдения и итоговых рекомендаций, столь же бескомпромиссную политику они проводят относительно имплементации рекомендаций. Как заявил в 2009 г. один из руководителей ОБСЕ П. Айшер, «одним из самых серьезных недостатков наблюдения за выборами является отсутствие систематических и эффективных мер по выполнению рекомендаций миссий по наблюдению за выборами» [Eicher, 2009: 269]. На рубеже 2000–2010-х годов западные наблюдательские организации развернули активную работу по созданию новых инструментов принуждения государств к исполнению электоральных рекомендаций.

ОБСЕ в 2017 г. издала первый в мире специальный методический документ по обеспечению выполнения рекомендаций международных наблюдателей — «Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов», в котором отразила недопустимость ситуации, когда следование рекомендациям оставлено на усмотрение

¹⁹ The action for a holistic electoral approach for democracy (AHEAD) // European Partnership for Democracy. Available at: <https://epd.eu/content/uploads/2024/07/AHEAD-Approach-Brochure.pdf> (accessed: 10.11.2025).

²⁰ Conference on 'Follow-up to the Recommendations of International Election Observation Missions in Armenia'...

²¹ Implementation of OSCE/ODIHR recommendations to Russia following 2003–2018 federal elections...

национальных правительств²². В Евросоюзе задача «обеспечить эффективное выполнение рекомендаций <...> наблюдательских миссий ЕС, а также отчетов других субъектов наблюдения за выборами (БДИПЧ/ОБСЕ)» фигурирует в Плане действий ЕС по правам человека и демократии с 2012 г.²³ Соответствующая работа возлагается на определенные транснациональные бюрократические структуры; в ОАГ за это направление отвечает Департамент электорального сотрудничества и наблюдения, в Африканском союзе — Отдел демократии и содействия выборам (с 2013 г.).

Борьба международных организаций за сохранение института: механизмы обеспечения имплементации электоральных рекомендаций

В ответ на кризис института электоральных рекомендаций ведущие западные наблюдательские организации создали систему разнообразных механизмов для принуждения государств к их имплементации. На основании эмпирического кросс-кейс анализа нами была разработана типология механизмов, которые применяют западные наблюдательские организации для обеспечения исполнения рекомендаций. Источником для проведения кросс-кейс анализа стали отчеты наблюдательских миссий, аналитические издания ведущих западных наблюдательских организаций за период с конца 1990-х годов. Многообразие инструментов включает политические механизмы, механизмы экономического и псевдоправового принуждения со стороны транснациональных субъектов.

1. Политические механизмы.

1.1. Международные миссии по контролю над исполнением рекомендаций.

ЕС стал первооткрывателем специфического инструмента воздействия на правительства — направления в государства отдельных миссий (через несколько месяцев или 1–2 года после выборов) для обсуждения проблем имплементации рекомендаций. Такие визиты

²² Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2017. Доступ: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/f/361966.pdf> (дата обращения: 10.11.2025).

²³ EU adopts Strategic Framework on Human Rights and Democracy // Council of the European Union. 25.06.2012. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11737-2012-INIT/en/pdf> (accessed: 10.11.2025).

называются миссиями по контролю над выполнением электоральных рекомендаций (*election follow-up missions*, EFMс).

О необходимости создания нового типа миссий, которые дополняли бы работу миссий по наблюдению за выборами, впервые было сказано в 2008 г. в докладе Комитета по иностранным делам Европейского парламента «О миссиях ЕС по наблюдению за выборами: цели, практика и будущие вызовы»: «Процесс разработки правовой основы выборов или процесса регистрации избирателей, а также системы избирательных споров не всегда может быть полностью охвачен миссией по наблюдению за выборами, развернутой примерно на три месяца. Для решения этой проблемы <...> следует установить стандартную процедуру реагирования путем развертывания специализированных миссий для анализа этих конкретных аспектов избирательного процесса»²⁴.

Первая миссия ЕС такого рода состоялась в 2012 г. в Малави. С этого момента ЕС направляет в год несколько таких миссий; в 2024 г. они были направлены в четыре страны (Гамбия, Замбия, Перу, Сан-Томе и Принсипи)²⁵.

Такие миссии имеют достаточно высокий статус: их всегда возглавляет руководитель предшествующей миссии по наблюдению за выборами (депутат Европарламента), а сопровождают официальные представители Европейской службы внешних связей ЕС, иногда — также Европейской комиссии. В документах Евросоюза указано, что основная задача таких миссий — «оценить выполнение рекомендаций, сделанных предшествующей миссией ЕС по наблюдению за выборами»²⁶. Миссии контроля над выполнением электоральных рекомендаций могут предложить новые дополнительные рекомендации, основываясь на достигнутом прогрессе и возникших сложностях. По итогам работы этой миссии издается финальный отчет. Средний бюджет одной миссии ЕС по контролю над выполнением

²⁴ Keyser De V., Sánchez-Neyra J.I.S. Report on EU election observation missions: Objectives, practices and future challenges // The European Parliament. 09.04.2008. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0138_EN.pdf (accessed: 10.11.2025).

²⁵ Factsheet — EU election follow-up missions (EFMs) // The Diplomatic Service of the European Union. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_efm_factsheet.pdf (accessed: 10.11.2025).

²⁶ Special report No 22/2017: Election Observation Missions — Efforts made to follow up recommendations but better monitoring needed...

электоральных рекомендаций составлял в период 2015–2017 гг. около 100 тыс. евро²⁷.

Показательным примером, иллюстрирующим, что рекомендации западных наблюдателей зачастую вообще не имеют внутренней поддержки в стране, является миссия, которая была направлена в Гану в 2023 г. в связи с тем, что ни одна из 18 рекомендаций, сформулированных наблюдателями после выборов 2020 г., не была выполнена. Миссию возглавлял депутат Европарламента Х. Нарт (Испания), который в 2020 г. возглавлял миссию наблюдателей. Продолжительность пребывания миссии составила 26 дней. В своем итоговом докладе она признала, что в стране «отсутствует политическая воля» в отношении исполнения хотя бы одной из 18 рекомендаций²⁸.

1.2. Специальные проекты по обеспечению исполнения рекомендаций.

Еще один инструмент, который возник в 2010-е годы, — это создаваемые по инициативе наблюдательских организаций большие средне- и долгосрочные проекты, специально предназначенные для обеспечения исполнения электоральных рекомендаций. Так, в 2017–2025 гг. БДИПЧ ОБСЕ реализовало первый такой проект — «Поддержка выборов на Западных Балканах» (на территории Албании, Боснии и Герцеговины, Северной Македонии, Сербии и Черногории). Общее финансирование проекта (3,6 млн евро) обеспечили ЕС и Агентство развития Австрии, на финальной стадии — также Германия, Норвегия и Франция. В рамках этого проекта, в частности, были проведены конференции, встречи экспертов ОБСЕ с представителями рабочих групп, занимающихся реформированием избирательных законов, состоялись публичные семинары²⁹.

ЕС запустил первый аналогичный крупный проект в 2024 г., ориентированный на обеспечение своих рекомендаций в африканских странах, — «AHEAD (The Action for a Holistic Electoral Approach for Democracy)»³⁰. Однако будущее этого проекта, запланированного

²⁷ Ibidem.

²⁸ European Union Election Follow-up Mission to Ghana 2023: Final report // Election Observation and Democracy Support. Available at: <https://www.eods.eu/library/EU%20EFM%20GHA%202023%20FR.pdf> (accessed: 10.11.2025).

²⁹ News on support to elections in the Western Balkans project // Organization for Security and Cooperation in Europe. Available at: <https://www.osce.org/odihr/elections/387146> (accessed: 10.11.2025).

³⁰ The action for a holistic electoral approach for democracy (AHEAD)...

на период до 2027 г., оказалось под вопросом, поскольку одним из основных его спонсоров было Агентство США по международному развитию (USAID), чья деятельность была подвергнута реформированию по инициативе второй администрации Д. Трампа.

ООН предложила несколько иной формат этого инструмента: в 2023 г. по инициативе ПРООН в Замбии была создана межведомственная рабочая группа (Inter-Agency Working Group, IAWG) исключительно по вопросам имплементации рекомендаций наблюдательских миссий. При этом официально документ о создании этой структуры подписал министр юстиции страны, в связи с чем ее можно рассматривать и как внутренний инструмент³¹.

Помимо таких крупных специальных проектов наблюдательские организации практикуют и более рутинные формы. Например, Европарламент использует так называемый парламентский электоральный диалог (*parliamentary electoral dialogue*) — серию круглых столов с участием местных и европейских экспертов. БДИПЧ ОБСЕ после выборов часто организует «технические экспертизы» — аналогичные мероприятия с представителями государственных органов, политических партий и гражданского общества (в 2018 г. они были проведены в 18 странах)³².

2. Механизмы экономического принуждения.

2.1. Увязывание предоставления западной экономической помощи с исполнением электоральных рекомендаций.

ЕС как один из ведущих субъектов выделения международной экономической помощи развивающимся странам в 2010-е годы стал обуславливать ее предоставление исполнением этими странами рекомендаций наблюдателей. В отдельных случаях условия предоставления помощи со стороны ЕС зависят от RMF-профиля государства (Risk Management Framework), в который включается информация о выполнении международных электоральных рекомендаций. При

³¹ Making election observation recommendations count: UNDP support to the Inter Agency Working Group // United Nations Development Programme. 09.08.2023. Available at: <https://www.undp.org/zambia/news/making-election-observation-recommendations-count-undp-support-inter-agency-working-group> (accessed: 10.11.2025).

³² Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Годовой отчет 2018. Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2019. Доступ: https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/431876_0.pdf (дата обращения: 10.11.2025).

этом Брюссель оценивает исполнение рекомендаций наблюдательских миссий не только ЕС, но и БДИПЧ ОБСЕ.

Такой метод бюджетной помощи со стороны Евросоюза, как контракт секторальной реформы (Sector Reform Contract, SRC), был использован в Кыргызстане в 2015 г. для поддержки избирательной реформы и реализации таких конкретных рекомендаций наблюдателей, как внедрение новых технологий голосования, улучшение системы биометрической регистрации и идентификации избирателей и т.д.³³ Если в странах не выполняются рекомендации наблюдательских миссий, ЕС ставит вопрос о прекращении экономической помощи, ссылаясь на международные документы в области прав человека, демократических принципов и верховенства закона [см. подробнее: Антюшин, 2021].

Прямая угроза экономических последствий высказана в «Руководстве по использованию рекомендаций», изданном БДИПЧ ОБСЕ в 2017 г.: «...невыполнение <...> может привести к сворачиванию сотрудничества <...> в области содействия развитию или в международной торговле»³⁴.

2.2. Включение мер по исполнению электоральных рекомендаций в проекты международной помощи.

В некоторых случаях в содержание самих проектов бюджетной помощи, предоставляемой Западом развивающимся странам, включаются разделы о выполнении рекомендаций международных миссий наблюдения за выборами. Страны-реципиенты, заинтересованные в получении помощи для решения социально-экономических проблем, вынуждены принимать эту составляющую. В частности, проекты ЕС, реализуемые в развивающихся странах, почти всегда включают выполнение рекомендаций состоявшихся наблюдательских миссий ЕС. Например, в 2014 г. в Парагвае Брюссель начал реализацию Многолетней индикативной программы сотрудничества в целях развития³⁵, в рамках которой из 168 млн евро бюджета

³³ EU launches a new project to support social protection sector of Kyrgyzstan // The Diplomatic Service of the European Union. 20.01.2017. Available at: https://www.eeas.europa.eu/node/18949_en (accessed: 10.11.2025).

³⁴ Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов... С. 13.

³⁵ EU Paraguay Multi-Annual Indicative Programme 2014–2020 // ChildFund Alliance. 14.01.2017. Available at: <https://childfundalliance.org/wp-content/uploads/2022/03/mip-paraguay-2014-2020-en-3.pdf> (accessed: 10.11.2025).

свыше 10 млн евро было выделено на мероприятия по выполнению рекомендаций миссий ЕС по наблюдению за выборами³⁶.

Иногда проекты одних международных организаций предполагают содействие в обеспечении реализации рекомендаций наблюдательских миссий другой организации: проекты развития ООН часто включают пожелания о реализации рекомендаций миссий ЕС, а проекты помощи Брюсселя, реализуемые в странах, входящих в зону ОБСЕ, — пожелания о реализации рекомендаций наблюдательских миссий БДИПЧ ОБСЕ. Например, в 2016 г. ООН начала реализацию проекта помощи в Камбодже, в план которого были включены работы по реализации рекомендаций наблюдательских миссий ЕС³⁷.

3. Механизм псевдоправового принуждения.

Рекомендации международных наблюдателей на выборах — это единственный вид международных рекомендаций, относительно которых за суверенными странами закреплена обязанность по их выполнению. Инициатором этого институционального эксперимента выступила ОБСЕ. Подписанную главами государств на саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1999 г. «Хартию европейской безопасности» с обязательством «незамедлительно реагировать» на рекомендации наблюдательских миссий БДИПЧ ОБСЕ³⁸ международные организации (ОБСЕ, ЕС и ООН) трактуют таким образом, что государства обязаны неукоснительно исполнять эти рекомендации и не имеют права их оценивать, выбирать или отвергать. Так, в издании БДИПЧ ОБСЕ 2017 г. говорится, что документы ОБСЕ «налагают на государства — участников ОБСЕ обязательство выполнять рекомендации БДИПЧ, подготовленные по итогам наблюдения за выборами»³⁹.

При этом не вполне очевиден формальный статус таких обязательств. Документы саммитов ОБСЕ, в отличие от международных договоров, не проходят процедуру ратификации и не имеют юридической силы [см. подробнее: Международное право, 2023]. В изданиях организации говорится, что «документы ОБСЕ были

³⁶ Beyond election day: Best practices for follow-up to EU election observation missions. European Union, 2017. Available at: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eom_brochure_2017.pdf (accessed: 10.11.2025).

³⁷ United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), 2016–2018 // United Nations in Cambodia. April 2015. Available at: https://cambodia.un.org/sites/default/files/2019-11/UNDAF%202016-18_Final.pdf (accessed: 10.11.2025).

³⁸ Стамбульский документ 1999 года... С. 14.

³⁹ Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов... С. 20.

приняты консенсусом и, таким образом, являются политически обязательными для всех государств — участников ОБСЕ»⁴⁰. С точки зрения многих специалистов, документы саммитов ОБСЕ нельзя считать правовыми [см., например: Кривокапич, 2018]. Российский юрист И.И. Лукашук предлагал использовать в их отношении понятие «неправовые международные нормы» [Лукашук, 2005]. По мнению автора настоящей статьи, феномен «политических обязательств» ОБСЕ может быть охарактеризован как псевдоправовое принуждение: они не имеют правового характера, но их часто относят к международному праву, а международные организации настаивают на их исполнении так, как если бы они были закреплены в ратифицированном договоре.

Кроме того, документы международных конференций часто принимаются в спешке, иногда — вопреки мнению парламентского большинства. Возможны ситуации, когда представители государства на конференции позволяют себя «убедить» по какому-то вопросу: именно так в 1990 г. делегация СССР на Конференции СБСЕ по человеческому измерению в Копенгагене проголосовала за пункт о присутствии «наблюдателей на выборах», хотя известно, что первоначально она не поддержала это предложение США⁴¹. Основания рассчитывать на то, что документы международных конференций, принятые решением делегаций и не получившие юридического статуса, будут сковывать политику государств в долгосрочной перспективе, являются весьма зыбкими.

Механизмы, применяемые международными организациями для обеспечения исполнения рекомендаций международных наблюдателей на выборах, не смогли доказать свою эффективность. Статистика исполнения суверенными государствами электоральных рекомендаций сохраняет отрицательную динамику.

⁴⁰ OSCE Human Dimension commitments: A reference guide, ODIHR/OSCE, Warsaw, 2001, P. XVI // Organization for Security and Cooperation in Europe. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/3/16150.pdf> (accessed: 10.11.2025).

⁴¹ The Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 5 June — 29 June 1990: A report prepared by the staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe. August 1990 // Commission on Security and Cooperation in Europe (U.S. Helsinki Commission). 01.08.1990. Available at: <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2016/06/101st20Congress20Second20Session2DThe20Copenhagen20Meeting20of20the20Conference20on20the20Human20Dimension20of20the20Conference20on20Security20and20Cooperation20in20Europe1.pdf> (accessed: 10.11.2025).

* * *

Институт электоральных рекомендаций в практике западных наблюдательских организаций стал формой беспрецедентно глубокого вторжения внешних акторов в вопросы, относящиеся к внутренней прерогативе государств. Этот опыт может быть назван наиболее радикальным институциональным экспериментом при проведении политики либеральной глобализации.

Применение теории глобального управления позволяет сделать вывод, что современный кризис института рекомендаций международных наблюдателей на выборах имеет объективные причины и связан с нарушением базовых условий существования глобальных институтов.

Западный формат института электоральных рекомендаций был создан транснациональными субъектами в одностороннем порядке при отсутствии признаков заинтересованности со стороны государств. Не считая эпизода с саммитом ОБСЕ в Стамбуле (1999), можно резюмировать, что этот институт возник при явном нарушении такого условия существования глобальных институтов, как принцип согласия государств. Такая ситуация стала возможной, поскольку для легитимации этого института использовано явное согласие и заинтересованность государств в более общем институте — международном наблюдении за выборами. Можно предположить, что наличие рекомендаций является закономерной и неотъемлемой составляющей процесса наблюдения. Однако границы рекомендаций и степень их обязательности устанавливаются транснациональными субъектами по своему усмотрению в той форме, которая наиболее благоприятствует политике либеральной глобализации. Западные наблюдательские организации злоупотребили кредитом доверия со стороны государств, стремившихся в конце XX в. к интеграции в западный мир, отстранив их от участия в создании методологии наблюдения за выборами, в частности в обсуждении формата итоговых рекомендаций. Таким образом, в отношении института рекомендаций наблюдателей на выборах не выполняется также такое условие глобальных институтов, предусмотренное теорией глобального управления, как легитимация. В отношении рекомендаций международных наблюдателей она была подменена легитимацией более общего института — международного наблюдения за выборами.

Институт рекомендаций наблюдателей на выборах построен транснациональными субъектами так, словно национальные госу-

дарства уже лишены субъектности и могут быть только объектом воздействия. Для утверждения этого института транснациональные субъекты полагаются не на взаимодействие с государствами, а на активное развитие механизмов принуждения. Однако государства обнаруживают свою позицию, активно оспаривая этот институт в попытках его реформатирования (в наблюдательской работе СНГ, Карибского сообщества и Африканского союза) или сопротивляясь и игнорируя его (в большинстве случаев).

Теория глобального управления предполагает, что преодоление кризиса глобальных институтов зависит от компромисса и согласия между государствами и транснациональными субъектами. Позиция западных международных организаций, отказавшихся от поиска компромисса и пошедших по пути усиления принудительных механизмов, ставит под вопрос будущее института рекомендаций международных наблюдателей на выборах в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антюшин Н.А. Манипуляция наблюдением: анализ заключений международных мониторинговых миссий на примере кампаний в Центральной Азии // PolitBook. 2021. № 1. С. 177–194.
2. Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии: 25 лет наблюдения за наблюдателями. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2011.
3. Гришин Н.В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2021. Т. 17. № 2. С. 150–162. DOI: 10.21638/spbu23.2021.203.
4. Гришин Н.В., Линдерс А.М.Р. История международного наблюдения за выборами // Вестник Томского государственного университета. История. 2024. № 87. С. 129–135. DOI: 10.17223/19988613/87/15.
5. Коргунюк Ю.Г. Рекомендации наблюдательных миссий Организации американских государств и выработка избирательных стандартов // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2020. № 3 (98). С. 116–135. DOI: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-116-135.
6. Кривокапич Б. Важнейшие источники международного права и их иерархическое взаимоотношение (Часть 1) // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 128–132. DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-128-132.
7. Лукашук И.И. Международное право: особенная часть. М.: Волтерс Клувер, 2005.

8. Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М.: НОРМА — ИНФРА-М, 2023.

9. 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. DOI: 10.31429/26190567-22-2-74-86.

10. Ромашов Р.А., Мушкет И.И., Ерёменко Е.В. и др. Методология наблюдения за выборами и референдумами. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2024.

11. Balian H. Ten years of international election assistance and observation // Helsinki Monitor. 2001. Vol. 12. No. 3. P. 197–209.

12. Davis-Roberts A., Carroll D.J. International election observer recommendations and UN human rights mechanisms: Toward a more robust system of global accountability on democracy and human rights // Nordic Journal of Human Rights. 2017. Vol. 35. No. 4. P. 311–326. DOI: 10.1080/18918131.2017.1401395.

13. Deitelhoff N., Daase Ch. Rule and resistance in global governance // International Theory. 2021. Vol. 13. No. 1. P. 122–130. DOI: 10.1017/S1752971920000469.

14. Dodsworth S., Bertrand E., Hitchen J. Learning from success: The implementation of election observation recommendations in Sub-Saharan Africa. London: Westminster Foundation for Democracy, 2020. Available at: https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_Learning-from-Success-The-Implementation-of-Electoral-Observation-Recommendations-in-Sub-Saharan-Africa.pdf (accessed: 10.11.2025).

15. Donno D. Defending democratic norms: International actors and the politics of electoral misconduct. Oxford: Oxford University Press, 2013.

16. Eicher P. Improving OSCE election observation // Security and Human Rights. 2009. Vol. 20. No. 4. P. 264–276. DOI: 10.1163/187502309789894857.

17. Fioretos O., Tallberg J. Politics and theory of global governance // International Theory. 2021. Vol. 13. No. 1. P. 99–111. DOI: 10.1017/S1752971920000408.

18. Garavoglia M. OSCE/ODIHR election observation missions: Context, modus operandi and prospects for Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia: Policy paper on Eastern Europe and Central Asia No. 03/15. Berlin: Institut für Europäische Politik e.V., 2015. Available at: http://archiv.iep-berlin.de/wp-content/uploads/2015/02/1503_PP_Garavoglia_OSCE_ODIHR-v02.pdf (accessed: 10.11.2025).

19. Henry R. Does election observation matter? Examining the implementation of election observation recommendations in Tanzania and Uganda // Huria Journal of the Open University of Tanzania. 2023. Vol. 30. No. 1. P. 48–76. DOI: 10.61538/huria.v30i1.1494.

20. Hyde S.D. The pseudo-democrat's dilemma: Why election observation became an international norm. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

21. Kelley J.G. *Monitoring democracy: When international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

22. Lidauer M., Rabitsch A., O'Rourke I. Mapping legislation for citizen and international election observation in Europe: A comparative analysis on the basis of OSCE/ODIHR reports // *Nordic Journal of Human Rights*. 2017. Vol. 35. No. 4. P. 360–374. DOI: 10.1080/18918131.2017.1401809.

23. Meilán X., Tuccinardi D. La observación electoral europea en América latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000–2014) // *América Latina Hoy*. 2015. Vol. 70. P. 77–90. DOI: 10.14201/alh2015707790.

24. Morse J.C., Keohane R.O. Contested multilateralism // *The Review of International Organizations*. 2014. Vol. 9. P. 385–412. DOI: 10.1007/s11558-014-9188-2.

25. Pouliot V. Global governance in the age of epistemic authority // *International Theory*. 2021. Vol. 13. No. 1. P. 144–156. DOI: 10.1017/S1752971920000433.

26. Santa-Cruz A. Redefining sovereignty, consolidating a network: Monitoring the 1990 Nicaraguan elections // *Revista de Ciencia Política*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 189–208.

27. Scholte J.A. Beyond institutionalism: Toward a transformed global governance theory // *International Theory*. 2021. Vol. 13. No. 1. P. 179–191. DOI: 10.1017/S1752971920000421.

28. Vasciannie L. The Organization of American States: Evolution of election observation in the Inter-American system 1962–2017 // *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*. 2018. Vol. 5. No. 1. P. 89–112.

29. Wally M. Following-up on recommendations of EU election observation missions. Brussels: European Union, 2012. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT\(2012\)457117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT(2012)457117_EN.pdf) (accessed: 10.11.2025).

30. Zürn M. On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimation problems in the global political system // *International Theory*. 2021. Vol. 13. No. 1. P. 192–204. DOI: 10.1017/S1752971920000391.

31. Zürn M. Public sphere and global governance // *Philosophy and Social Criticism*. 2024. Vol. 50. No. 1. P. 255–277. DOI: 10.1177/01914537231203547.

32. Zürn M. *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

REFERENCES

1. Antyushin N.A. 2021. Manipulyatsiya nablyudeniem: analiz zaklyuchenii mezhdunarodnykh monitoringovykh missii na primere kampanii v Tsentral'noi Azii [Manipulation of observation: Analysis of the conclusions of international monitoring missions on the example of campaigns in Central Asia]. *PolitBook*, no. 1, pp. 177–194. (In Russ.)

2. Borisov I.B., Ignatov A.V. 2011. *BDIPCh OBSE v deistvii: 25 let nablyudeniya za nablyudatelyami* [OSCE/ODIHR in action: 25 years of monitoring observers]. Moscow, Rossiiskii obshchestvennyi institut izbiratel'nogo prava Publ. (In Russ.)
3. Grishin N.V. 2021. Politika gosudarstv v otnoshenii mezhdunarodnogo nablyudeniya za vyborami [Policies of states towards international election observation]. *Political Expertise: POLITEX*, vol. 17, no. 2, pp. 150–162. DOI: 10.21638/spbu23.2021.203. (In Russ.)
4. Grishin N.V., Leenders A.M.R. 2024. Istoriya mezhdunarodnogo nablyudeniya za vyborami [History of international election observation]. *Tomsk State University Journal*, no. 87, pp. 129–135. DOI: 10.17223/19988613/87/15. (In Russ.)
5. Korgunyuk Yu.G. 2020. Rekomendatsii nablyudatel'nykh missii Organizatsii amerikanskikh gosudarstv i vyrabotka izbiratel'nykh standartov [Recommendations of OAS electoral observation missions and elaboration of electoral standards]. *Politeia: Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics*, no. 3 (98), pp. 116–135. DOI: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-116-135. (In Russ.)
6. Krivokapich B. 2018. Vazhneishie istochniki mezhdunarodnogo prava i ikh ierarkhicheskoe vzaimootnoshenie (Chast' 1) [Main sources of international law and their hierarchical relationship (Part 1)]. *Juridical Journal of Samara University*, vol. 4, no. 4, pp. 128–132. DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-128-132. (In Russ.)
7. Lukashuk I.I. 2005. *Mezhdunarodnoe pravo: osobennaya chast'* [International law: A special part]. Moscow, Volters Kluver Publ. (In Russ.)
8. Ignatenko G.V., Tiunov O.I. (eds.). 2023. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Moscow, NORMA — INFRA-M Publ. (In Russ.)
9. Morozova O.S. 2021. Vypolnenie rekomendatsii mezhdunarodnykh missii po nablyudeniyu za vyborami: problemy obespecheniya ispolneniya [Implementation of the recommendations of international electoral observation missions: Problems of enforcement]. *South-Russian Journal of Social Sciences*, vol. 22, no. 2, pp. 74–86. DOI: 10.31429/26190567-22-2-74-86. (In Russ.)
10. Romashov R.A., Mushket I.I., Eremenko E.V. et al. 2024. *Metodologiya nablyudeniya za vyborami i referendumami* [Methodology of election and referendum observation]. Saint Petersburg, Sekretariat Soveta MPA SNG Publ. (In Russ.)
11. Balian H. 2001. Ten years of international election assistance and observation. *Helsinki Monitor*, vol. 12, no. 3, pp. 197–209.
12. Davis-Roberts A., Carroll D.J. 2017. International election observer recommendations and UN human rights mechanisms: Toward a more robust system of global accountability on democracy and human rights. *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 35, no. 4, pp. 311–326. DOI: 10.1080/18918131.2017.1401395.
13. Deitelhoff N., Daase Ch. 2021. Rule and resistance in global governance. *International Theory*, vol. 13, no. 1, pp. 122–130. DOI: 10.1017/S1752971920000469.

14. Dodsworth S., Bertrand E., Hitchen J. 2020. *Learning from success: The implementation of election observation recommendations in Sub-Saharan Africa*. London, Westminster Foundation for Democracy. Available at: https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/WFD_Learning-from-Success-The-Implementation-of-Electoral-Observation-Recommendations-in-Sub-Saharan-Africa.pdf (accessed: 10.11.2025).

15. Donno D. 2013. *Defending democratic norms: International actors and the politics of electoral misconduct*. Oxford, Oxford University Press.

16. Eicher P. 2009. Improving OSCE election observation. *Security and Human Rights*, vol. 20, no. 4, pp. 264–276. DOI: 10.1163/187502309789894857.

17. Fioretos O., Tallberg J. 2021. Politics and theory of global governance. *International Theory*, vol. 13, no. 1, pp. 99–111. DOI: 10.1017/S1752971920000408.

18. Garavoglia M. 2015. *OSCE/ODIHR election observation missions: Context, modus operandi and prospects for Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia: Policy paper on Eastern Europe and Central Asia No. 03/15*. Berlin, Institut für Europäische Politik e.V. Available at: http://archiv.iep-berlin.de/wp-content/uploads/2015/02/1503_PP_Garavoglia_OSCE_ODIHR-v02.pdf (accessed: 10.11.2025).

19. Henry R. 2023. Does election observation matter? Examining the implementation of election observation recommendations in Tanzania and Uganda. *Huria Journal of the Open University of Tanzania*, vol. 30, no. 1, pp. 48–76. DOI: 10.61538/huria.v30i1.1494.

20. Hyde S.D. 2011. *The pseudo-democrat's dilemma: Why election observation became an international norm*. Ithaca, Cornell University Press.

21. Kelley J.G. 2012. *Monitoring democracy: When international election observation works, and why it often fails*. Princeton, Princeton University Press.

22. Lidauer M., Rabitsch A., O'Rourke I. 2017. Mapping legislation for citizen and international election observation in Europe: A comparative analysis on the basis of OSCE/ODIHR reports. *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 35, no. 4, pp. 360–374. DOI: 10.1080/18918131.2017.1401809.

23. Meilán X., Tuccinardi D. 2015. La observación electoral europea en América latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000–2014). *América Latina Hoy*, vol. 70, pp. 77–90. DOI: 10.14201/alh201507790.

24. Morse J.C., Keohane R.O. 2014. Contested multilateralism. *The Review of International Organizations*, vol. 9, pp. 385–412. DOI: 10.1007/s11558-014-9188-2.

25. Pouliot V. 2021. Global governance in the age of epistemic authority. *International Theory*, vol. 13, no. 1, pp. 144–156. DOI: 10.1017/S1752971920000433.

26. Santa-Cruz A. 2004. Redefining sovereignty, consolidating a network: Monitoring the 1990 Nicaraguan elections. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, no. 1, pp. 189–208.

27. Scholte J.A. 2021. Beyond institutionalism: Toward a transformed global governance theory. *International Theory*, vol. 13, no. 1, pp. 179–191. DOI: 10.1017/S1752971920000421.

28. Vasciannie L. 2018. The Organization of American States: Evolution of election observation in the Inter-American system 1962–2017. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, vol. 5, no. 1, pp. 89–112.

29. Wally M. 2012. *Following-up on recommendations of EU election observation missions*. Brussels, European Union. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT\(2012\)457117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/457117/EXPO-DROI_NT(2012)457117_EN.pdf) (accessed: 10.11.2025).

30. Zürn M. 2021. On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimation problems in the global political system. *International Theory*, vol. 13, no. 1, pp. 192–204. DOI: 10.1017/S1752971920000391.

31. Zürn M. 2024. Public sphere and global governance. *Philosophy and Social Criticism*, vol. 50, no. 1, pp. 255–277. DOI: 10.1177/01914537231203547.

32. Zürn M. 2018. *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford, Oxford University Press.

Статья поступила в редакцию 30.04.2025;
одобрена после рецензирования 12.10.2025;
принята к публикации 10.12.2025

The paper was submitted 30.04.2025;
approved after reviewing 12.10.2025;
accepted for publication 10.12.2025