

## ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ\*

**Н. В. Гришин**

Санкт-Петербургский государственный университет,  
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В статье впервые представлено исследование политики современных государств в отношении института международного наблюдения за выборами. Исследование основывается на применении конструктивизма и реализма как основных теорий международных отношений для объяснения действий правительств национальных государств в области международного наблюдения. Выявлены особенности современного состояния института международного наблюдения за выборами в контексте его соответствия принципу государственного суверенитета. Несмотря на декларации о соблюдении суверенитета государств, практика международного наблюдения за выборами существенно ограничивает государственную политику в сфере избирательного процесса и практически не поддается попыткам регулирования со стороны правительств суверенных государств. Парадокс и сложность современной ситуации заключается в том, что национальные правительства меняют свою политику вследствие воздействия международных наблюдателей, но не могут найти средства влияния на международное наблюдение. Институт международного наблюдения за выборами не только исключает «вестфальское понимание» государственного суверенитета, но и создает новые формы фактической международной подотчетности и легитимности национальных правительств. В рамках конструктивизма международное наблюдение рассматривается как институт, способствующий демократизации и поддерживающий прогрессивные тенденции внутри страны за счет содействия международного сообщества. Теория реализма выступает идеологической основой политики государств, стремящихся ограничить деятельность наблюдателей. В рамках теории реализма международные наблюдатели рассматриваются как представители иностранных государств, представляющих угрозу национальным интересам. В статье выявлены и охарактеризованы основные модели и приемы политики государств, стремящихся ограничить и контролировать международное наблюдение. Непродолжительный исторический опыт также является фактором, усложняющим для национальных правительств выбор эффективных мер в отношении международного наблюдения.

**Ключевые слова:** наблюдение за выборами, международные организации, наблюдатели, электоральная политика, конструктивизм.

### ВВЕДЕНИЕ

Когда в конце 1950-х годов впервые в истории суверенные государства Коста-Рика и Куба обратились к международным организациям с просьбой провести у них наблюдение за выборами, вряд ли кто-то мог предположить, что

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

спустя всего полвека такое наблюдение станет практически обязательным для большинства стран мира. Международные организации долгое время отвергали такую практику. Еще в 1988 г. Генеральный секретарь ООН Хавьер Перес де Куэльяр, отвечая отказом на очередную просьбу, заявил, что «ООН не посылает наблюдателей в суверенные государства» [Stoelting, 1992, p. 372].

В XXI в. ситуация изменилась на противоположную. Для правительств многих стран сложнейшей и почти недостижимой стала задача избежать присутствия международных наблюдателей.

Институт международного наблюдения за выборами на современном этапе является фактором внешней и внутренней политики всех государств. Он может создавать особые сложности для их правительств или открывать новые перспективы. Непродолжительная история этого феномена усложняет для правительств задачу выбора наиболее выгодной линии поведения.

В данной статье рассматриваются различные модели политики суверенных государств по отношению к институту международного наблюдения за выборами. Во-первых, мы даем характеристику современного распространения международного наблюдения за выборами, которое вынуждены учитывать правительства государств. Во-вторых, мы рассматриваем действия различных государств в контексте двух противоположных теорий международных отношений — конструктивизма и реализма. Мы исходим из предположения, что политика правительств, способствующих международным наблюдателям, может быть описана на основе теории конструктивизма, а политика правительств, пытающихся ограничить или подчинить институт международного наблюдения, — на основе теории реализма.

### **СУВЕРЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ**

Институт международного наблюдения за выборами сам по себе вступает в противоречие с традиционно понимаемым государственным суверенитетом. В XXI в. международное наблюдение приобрело черты, которые делают эти противоречия еще более острыми.

Формально инициаторами приглашения наблюдателей выступают правительства государств. Однако как минимум в двух организациях (ОБСЕ и Африканском союзе) наблюдение даже формально является *обязательным*: правительства стран-участниц должны приглашать наблюдателей на все выборы, исполняя обязательства, взятые предыдущими правительствами [Гришин, Линдерс, 2020]. После того, как в первое десятилетие XXI в. международное наблюдение распространилось на развитые западные страны, оно де-факто превратилось в общепринятый институт. В 2006 г. в мире с участием международных наблюдателей проходило уже 80 % всех выборов национального уровня [Hyde, 2011, p. 3], в настоящее время — свыше 90 %.

Современный формат наблюдательских миссий предполагает исключительно высокую степень влияния международного сообщества на политический процесс государств.

Во-первых, миссии стали долгосрочными и комплексными: как правило, они длятся более двух месяцев и предполагают контроль над всеми аспектами государственной политики в сфере выборов, а также над регулированием политических партий.

Во-вторых, миссии стали многочисленными: если первая в истории миссия в Коста-Рику в 1962 г. состояла из трех человек, современные миссии достигают в день голосования численности в несколько сотен человек.

В-третьих, более жесткими стали критерии оценки выборов: если в XX в. считалось, что наблюдатели оценивают выборы на соответствие законам данной страны [Попова, 2015], то подписанная в 2005 г. Декларация принципов международного наблюдения за выборами исходит из приоритета международных норм и ценностей демократического режима: наблюдатели «обеспечивают оценку избирательных процессов в соответствии с международными принципами проведения подлинно демократических выборов» [Декларация принципов международного наблюдения за выборами...].

В-четвертых, современные миссии разрабатывают итоговые рекомендации по улучшению проведения выборов [Гришин, 2018]. Государства — участники ОБСЕ в соответствии с Хартией европейской безопасности обязаны «незамедлительно реагировать» на эти рекомендации. При этом не только ОБСЕ, но и некоторые другие организации проводят специальные мероприятия для обеспечения выполнения рекомендаций.

Современные правительства вынуждены мириться не только с институтом международного наблюдения, но и с ростом зависимости от выводов наблюдательских миссий. Признание итогов выборов со стороны международных наблюдателей сегодня расценивается как одна из важных составляющих легитимности правительств [Морозова, 2019, с. 124]. Немецкий исследователь Анне ван Аакен в связи с этим говорит о «международной подотчетности правительств» [Аакен, 2009, р. 297]. В прошлом веке такая ситуация в суверенных государствах была немыслимой.

#### **КОНСТРУКТИВИСТСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА: ПОЛИТИКА БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ НАБЛЮДАТЕЛЯМ**

Поведение некоторых правительств, способствующих международному наблюдению, можно объяснить в контексте логики конструктивизма.

С точки зрения теории конструктивизма, в основе деятельности международных организаций лежат общие ценности и коллективная идентичность [Rittberger, 2012, р. 22]; действия международных организаций определяются в большей степени «логикой уместности» [March, Olsen, 2011] и представлениями об универсальных нормах, а не расчетами о целесообразности и выгоде для отдельных государств. Конструктивизм в большей степени, чем другие теории, допускает рассмотрение международных организаций как самостоятельных акторов, а не как агентов национальных государств [Wendt, 2011]. Считается, что международные организации могут обеспечить высокую степень соблюдения государством институциональных правил посредством таких средств, как

убеждения и ценности [Линдерс, 2020]. В соответствии с конструктивизмом одним из источников влияния международных организаций является их экспертная и моральная легитимность, которая позволяет определять проблемы и находить соответствующие пути их решения.

Правительства некоторых государств Латинской Америки первыми стали приглашать международных наблюдателей с целью ускорить и закрепить процесс демократических преобразований внутри страны [Коргунюк, 2019]. Именно так можно оценить совместное решение правительств пяти латиноамериканских стран (Гватемалы, Гондураса, Коста-Рики, Никарагуа и Сальвадора), которые в 1987 г. подписали Соглашение о процедурах установления прочного и стабильного мира в Центральной Америке. В документе было предложено Организации американских государств и ООН «направить наблюдателей, которые должны будут засвидетельствовать, что процесс выборов проходил в соответствие с самыми строгими принципами одинакового доступа всех политических партий к средствам общественной информации, а также с использованием широких возможностей для проведения публичных манифестаций или любой другой агитационно-пропагандистской деятельности» [Письмо..., 1987]. Основная инициатива исходила, видимо, от президента Никарагуа Даниэля Ортеги. В 1989 г. правительство Ортеги добилось направления в свою страну масштабной наблюдательской миссии ООН и ОАГ, и с этого момента начинается стремительная интенсификация деятельности этих организаций по наблюдению за выборами. Следует подчеркнуть, что никакой прибыли действующему правительству это не принесло: оно проиграло выборы и потеряло власть.

Решение правительств стран ОБСЕ в 1990-е годы ввести обязательное международное наблюдение за выборами также можно рассматривать как одно из средств демократизации, прежде всего — в Восточной Европе. В 1990 г. на Копенгагенском совещании СБСЕ правительства 35 государств-участников признали важность международных наблюдателей и обязались содействовать им. В 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле была принята «Хартия европейской безопасности», в которой государства-участники окончательно оформили обязательство приглашать наблюдателей.

В отношении распространения практики наблюдения за выборами в устойчивых демократиях также возможно конструктивистское объяснение, которое выдвинули эксперты Йенс Хаген Эшенбекер и Бернхард Кнолл. Они отмечают, что первым фактором стала скандальная ситуация с пересчетом бюллетеней во Флориде на президентских выборах в США в 2000 г., которая поколебала уверенность в безупречном качестве выборов в западных демократиях. Вторым фактором они называют стремление западных стран избежать обвинений в двойных стандартах [Eschenbacher, Knoll, 2011, p. 253]. В западных демократиях наиболее последовательными и идейными сторонниками открытости для международных наблюдателей являются сторонники глобализма и либеральные политики (в США — демократическая партия).

## **РЕАЛИСТСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА: ПОЛИТИКА ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ**

Политика правительств, пытающихся ограничить международное наблюдение за выборами, может быть объяснена при помощи теории реализма. Реализм как теория международных отношений служит также идеологической основой этой политики.

С точки зрения реализма, подлинными субъектами мировой политики являются национальные государства, а международные организации создаются ими для продвижения их собственных интересов [Rittberger, 2012, p. 16]. Реализм не рассматривает международные организации или международное сообщество в качестве самостоятельных субъектов; он исходит из классического «вестфальского понимания» государственного суверенитета, которое явно несовместимо с современной практикой международного наблюдения. С точки зрения сторонников теории реализма, международные наблюдатели — это представители не международного сообщества, а иностранных государств, и они действуют в чужих интересах. Международные (на языке этой теории — иностранные) наблюдатели рассматриваются как угроза национальным интересам.

В течение последних тридцати лет правительства разных стран накопили некоторый опыт деятельности по ограничению международных наблюдателей. Анализ этого опыта позволяет выделить основные модели и приемы, которые применяются правительствами для достижения этой цели.

### ***Запрет международных наблюдателей***

В XXI в. только немногие страны могут позволить себе отказ от международных наблюдателей. Пример такой политики демонстрируют КНДР, Иран, Китай, Зимбабве (при Роберте Мугабе). Основным аргументом здесь является несовместимость присутствия иностранных наблюдателей с принципом государственного суверенитета [Laakso, 2002, p. 441]. Опыт подтверждает, что следование по этому пути сопровождается исключительными политическими издержками на внешней арене и дипломатическим давлением. Постоянно придерживаться такой политики обычно не получается: Китай допускал иностранных наблюдателей с начала 1990-х до 2003 г., Зимбабве — в 2000 г. и сразу после смещения Р. Мугабе в 2018 г.

В США международные наблюдатели регулярно работают с 2002 г., и федеральное правительство активно им содействует. Однако запрет на работу международных наблюдателей до сих пор существует более чем в десяти штатах (почти все — традиционные «республиканские» штаты). В большинстве случаев это связано с тем, что закон ограничивает наблюдение только представителями политических партий. В некоторых случаях говорится, что наблюдателями могут быть только жители данного штата. Статут Аляски гласит, что наблюдатели должны представлять политические партии и быть гражданами США. Наиболее скандальная ситуация по недопуску международных наблюдателей возникла во время президентских выборов 2012 г. ОБСЕ, апеллируя к обязательству США приглашать наблюдателей, направила запрос, в частности, в те штаты, в которых

их работа запрещена по закону. В результате генеральный прокурор Техаса и государственный секретарь Айовы (оба — республиканцы) публично пригрозили наблюдателям арестом, если они «приблизятся к избирательным участкам».

В России введение запрета международных наблюдателей на серьезном уровне никогда не рассматривалось. Подобные предложения иногда звучат от консервативных деятелей, но поддержки не находят. Например, в 2017 г. депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ Евгений Федоров предложил ввести запрет иностранных наблюдателей: «...наблюдатели приедут в Россию не для того, чтобы нам помогать, а для того, чтобы нам навредить, они не стесняются пользоваться методом вранья... Вопрос: зачем нам нужны вруны, которые будут интерпретировать события в заранее известном негативном для нас ключе?... они придумают на пустом месте какой-нибудь негатив» [Федоров, 2017].

Можно предположить, что на современном этапе возможность запрета международных наблюдателей для большинства государств является маловероятной.

### ***Попытки определять работу международных организаций***

Поскольку ОБСЕ является межправительственной организацией, некоторые государства-участники попытались изменить порядок ее работы и поставить ее под контроль. Государства СНГ предприняли серьезную попытку реформировать ОБСЕ в 2006–2007 гг., в частности ограничить автономию Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ — подразделение организации, занимающееся наблюдением) и изменить методологию работы наблюдателей в пользу усиления влияния национальных правительств.

В ноябре 2006 г. главы дипломатических ведомств Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана опубликовали обращение: «...в значительной корректировке нуждается деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека, — в частности, следует разработать для него конкретные инструкции по методологии мониторинга выборов, утвержденные государствами — участниками ОБСЕ» [Щербак, 2020].

На заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Брюсселе 2006 г. делегация Беларуси, в частности, заявила, что «БДИПЧ... демонстративно игнорирует принципы подотчетности государствам-членам, особенно в области наблюдения за выборами; деятельность полевых миссий в государствах-членах... зачастую оторвана от потребностей принимающих их государств». Было заявлено, что имеет место «практика замалчивания серьезных нарушений в правочеловеческой сфере в странах «к западу от Вены» и одновременное «выпячивание», искусственная политизация событий в других государствах-участниках» [Фисенко, 20009, с. 167].

В 2007 г. Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан внесли на обсуждение Совета министров иностранных дел ОБСЕ проект «Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ». Проект содержал комплекс сенсационных мер по реорганизации системы наблюдения за выборами. Предлагалось

вести контроль над наблюдателями со стороны Постоянного совета ОБСЕ. Постоянный совет ОБСЕ должен был первым заслушивать отчеты о мониторинге выборов и принимать решение, обнародовать их или нет. Наблюдателям должно было быть запрещено давать комментарии до соответствующего решения Постоянного совета. Предлагалось ввести ограничение по максимальному числу наблюдателей в составе одной миссии — не более 50 человек (к этому времени уже сложилось, что миссии с участием краткосрочных наблюдателей, осуществлявших контроль над избирательными участками, могли достигать 400 и более человек). Проект СНГ радикально противоречил практике наблюдения за выборами не только ОБСЕ, но и большинства современных организаций, включая ООН и ЕС [Гришин, 2019], и едва ли имел шансы получить одобрение.

Несмотря на отклонение проекта реформы, инициаторы не отказались от этого варианта. Например, в декабре 2020 г. на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Тиране глава МИД РФ С.В. Лавров поднял вопрос о реформировании ОБСЕ и, в частности, о необходимости «усовершенствовать методологию наблюдения за выборами».

### ***Попытки согласовать формат наблюдательских миссий***

Несколько стран СНГ, не отказываясь в принципе от международного наблюдения со стороны ОБСЕ, попытались оспорить право этой организации определять формат, численность и продолжительность наблюдательских миссий. Была предпринята попытка поставить эти вопросы под контроль приглашающих государств. Эту политику Российская Федерация пыталась проводить в 2007–2008 гг., Азербайджан — в 2015 г.

В частности, на парламентских выборах в 2007 г. представители Российской Федерации впервые применили в отношении ОБСЕ прием, который был назван в этой организации «беспрецедентным». Если ранее ОБСЕ всегда сама принимала решение о формате и численности миссии наблюдения за выборами, то в этот раз правительство страны, в которой проходили выборы, предложило ей провести наблюдение в краткосрочном формате при участии не более 70 наблюдателей (на предыдущих парламентских выборах в 2003 г. миссия ОБСЕ в России насчитывала 400 наблюдателей). Председатель Совета Федерации С.М. Миронов так прокомментировал возникшую ситуацию: «БДИПЧ ОБСЕ... само для себя определило параметры, сроки, количество и категории международных наблюдателей на предстоящих выборах... Прибыв в Россию, как у нас говорят, со своим уставом в чужой монастырь» [Миронов, 2007]. Визит наблюдателей не состоялся; аналогичным образом сорвалось наблюдение на президентских выборах в 2008 г.

В Азербайджане этот же прием был применен на парламентских выборах в 2015 г.: ОБСЕ запросила разрешение на визит 380 наблюдателей, но правительство сообщило, что готово принять только 130 человек. ОБСЕ официально отказалась принять эти условия, и миссия не состоялась.

Попытки заставить ОБСЕ согласовывать с принимающими государствами формат и численность миссий не увенчались успехом. Они приводили к полному срыву наблюдательских миссий и проведению выборов без участия ОБСЕ, что, очевидно, не входило в планы правительств. В результате правительства приглашающих стран отступили: в России ОБСЕ возобновила работу на своих условиях в 2011 году, в Азербайджане — в 2018 году.

### **Официальное несогласие с критическими замечаниями международных наблюдателей**

Многие страны систематически получают негативные оценки выборов от международных наблюдателей. В рамках ОБСЕ с этим сталкивается большинство стран СНГ. В этих условиях популярным стал прием информационного противостояния — ответная критика в адрес наблюдателей и публичное выражение несогласия с их выводами.

ОБСЕ получила жесткий ответ на свой негативный отчет в Азербайджане в 2013 г. ЦИК Азербайджана назвал выводы наблюдателей «оскорблением» и обратился к правительству страны с целью пересмотра вопроса о дальнейшем сотрудничестве с БДИПЧ ОБСЕ. От нескольких высокопоставленных должностных лиц страны прозвучали слова о «крайней некомпетентности и чего-то близкого к простой глупости» со стороны БДИПЧ, о «неуважении к воле азербайджанского избирателя». В 2020 г. несогласие с выводами ОБСЕ также было выражено публично.

В Беларуси, России, Казахстане, Таджикистане представители ЦИК часто публично выражают несогласие с критическими выводами ОБСЕ. Как правило, наблюдателей обвиняют в политизированности, двойных стандартах, бездоказательности и т. д. Глава ЦИК Беларуси Лидия Ермошина неоднократно заявляла о «политизированном характере оценок БДИПЧ ОБСЕ» в отношении избирательных кампаний на постсоветском пространстве.

Любопытно, что прием критики международных наблюдателей используется принимающими государствами ситуативно. Например, в России в 2011 г. критика выводов ОБСЕ со стороны официальных должностных лиц была весьма активной, а в 2016 г. ее практически не было (правда, более мягкими стали и замечания со стороны наблюдателей). Значительно смягчился тон в отношении ОБСЕ и в Азербайджане: после чрезвычайно жестких заявлений в 2013 г., в 2020 г. МИД страны заявил о несогласии «с некоторыми из пунктов» [Statement..., 2020].

### **Создание подотчетных государствам международных структур для наблюдения за выборами**

Государствам СНГ принадлежит уникальный опыт создания межправительственной структуры, которая занимается наблюдением за выборами и характеризуется полной подотчетностью государствам-участникам. Межпарламентская Ассамблея СНГ провела первую наблюдательскую миссию в 1994 г. в Казахстане и с этого времени наблюдала более чем за 120 выборами не только

в СНГ, но и в некоторых других странах (Сербия, Монголия). В 2006 г. в рамках организации был создан Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ. Как отмечает профессор А. С. Карцов, данный институт является «в функциональном отношении... аналогом» БДИПС ОБСЕ [Карцов, 2017, с. 43]. Состав наблюдательских миссий МПА СНГ назначается лицами, занимающими высокие посты в странах-участницах, и состоит из лиц, занимающих государственные должности.

Именно в этой организации были реализованы принципы, которые правительства СНГ не смогли распространить на работу ОБСЕ. В 2011 г. Межпарламентской ассамблеей СНГ была принята новая редакция Рекомендаций для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, в которой были закреплены институциональные формы, устанавливающие полномочия правительств в сфере контроля над наблюдательскими миссиями. В частности, органы, осуществляющие наблюдение, должны согласовывать с государством, проводящим выборы, «формат своих международных миссий по наблюдению, кандидатуру руководителя миссии, количество участвующих в них международных наблюдателей, сроки осуществления наблюдения, а также другие вопросы».

### **Создание сети лояльных иностранных наблюдателей**

В современной экспертной литературе присутствует точка зрения, что многие государства пытаются перехватить инициативу в системе международного наблюдения за выборами за счет такого приема, как создание сообщества заведомо лояльных и управляемых наблюдателей. В частности, А. Шеховцов считает, что правительства отдельных стран освоили практику «тщательного отбора международных мониторинговых миссий для позитивной оценки выборов» [Шеховцов, 2020]. Считается, что основные задачи «поддельного (fake) международного наблюдения» — это обеление нарушений на выборах в глазах международной аудитории, легитимизация избирательных процессов и правительства, опровержение выводов независимых наблюдателей. Этот прием можно рассматривать в контексте информационного противостояния, но его эффект заведомо ограничен и невелик. Подобные группы наблюдателей по своему влиянию не могут соперничать с авторитетными международными организациями. Как показывает практика, участие в наблюдательских группах, которые подозреваются в работе на правительства приглашающих стран, серьезно подрывает репутацию и ведет к изоляции этих лиц.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По нашему мнению, за рассматриваемый период не сложилось перспективных и эффективных моделей государственной политики в отношении международного наблюдения за выборами. На современном этапе вся инициатива в развитии этого института принадлежит международным организациям. Фор-

мат, методология и правила наблюдения за выборами определяются международными организациями (в том числе неправительственными) [Морозова, 2020] практически без участия и даже формального одобрения со стороны государств. Правительства государств вынуждены принимать эти условия. Можно констатировать неспособность правительств, даже активно и деятельно выступающих против такого положения дел, восстановить свое влияние на институт международного наблюдения за выборами.

Среди рассмотренных институтов наибольший интерес представляют подотчетные государствам международные структуры для наблюдения за выборами. Данный институт теоретически может выполнять определенные функции и при этом находиться в сфере влияния национальных государств. Однако этот формат едва ли соответствует современным тенденциям развития международного управления.

## **Литература**

*Гришин Н. В.* Комиссии по делимитации избирательных округов: становление и перспективы политического института // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 100–114. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08>

*Гришин Н. В.* Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? // Политическая наука. 2019. № 1. С. 33–47. <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.02>

*Гришин Н. В., Линдерс А. М. Р.* Децентрализация системы управления выборами // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2020. № 3. С. 99–115. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115>

Декларация принципов международного наблюдения за выборами, 27 октября 2005. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/16936.pdf> (дата обращения: 02.04.2021).

*Карцов А. С.* Внешнее наблюдение за выборами: вклад Межпарламентской Ассамблеи СНГ // Диалог: Политика, Право, Экономика. 2017. № 1 (4). С. 41–47.

*Коргунюк Ю. Г.* Опыт Организации американских государств по выработке международных избирательных стандартов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. № 3 (60). С. 103–109.

*Линдерс А. М. Р.* Международные отношения и технологическая обусловленность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2020. № 1. С. 96–104. <https://doi.org/10.21672/1818-510X-2020-62-1-096-104>

*Миронов С. М.* Выступление Председателя Совета МПА СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергея Миронова на семинаре для международных наблюдателей и консультантов на выборах в государственные органы власти. URL: <http://postkomsg.kp.ru/news/politika/178581/> (дата обращения: 02.04.2021).

*Морозова О. С.* Роль Африканского Союза в регулировании избирательного процесса на континенте // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. № 3. С. 122–128.

*Морозова О. С.* Тенденции развития европейских неправительственных организаций в сфере выборов: на примере ЕНМО // Выборы: теория и практика. 2020. № 1. С. 22–24.

Письмо Постоянных представителей Гватемалы, Коста-Рики, Никарагуа и Сальвадора при ООН от 27 августа 1987 года на имя Генерального секретаря A/42/521/S/19085, 1987. URL: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV\\_870807\\_EquipulasI%28ru%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_870807_EquipulasI%28ru%29.pdf) (дата обращения: 02.04.2021).

*Попова О. В.* Практики предотвращения незаконных избирательных технологий // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2015. Т. 11, № 3. С. 43–58.

*Федоров Е.* Запрет международных наблюдателей на выборах. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=FSgzoZ-31\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=FSgzoZ-31_Q) (дата обращения: 02.04.2021).

Фисенко В. Н. Необходимость реформирования ОБСЕ // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права. Вып. 1. Минск: БГУ, 2009. С. 151–172.

Шеховцов А. Проблемное международное наблюдение за парламентскими выборами в Азербайджане 2020 года. EPDE, 2020.

Щербак И. Н. ОБСЕ: время реформ // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. № 6. С. 52–58. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620205258>.

Aaken A. van. Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer Missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework // Constitutional Political Economy. 2009. Vol. 20, is. 3. P. 296–322. <https://doi.org/10.1007/s10602-008-9070-4>

Eschenbächer J.-H., Knoll B. Observing Elections in “Long-Standing Democracies”: Added Value or Waste of Money? // OSCE Yearbook 2010 / IFSH, Baden-Baden 2011. P. 247–263.

Hyde S. D. The Pseudo-Democrat’s Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm. Cornell University Press, 2011. 263 p.

Laakso L. The politics of international election observation: the case of Zimbabwe in 2000 // The Journal of Modern African Studies. 2002. Vol. 40, is. 3. P. 437–464. <https://doi.org/10.1017/S0022278X02003993>

March J. G., Olsen J. P. The Logic of Appropriateness. Oxford Handbooks Online / ed. by R. E. Goodin, 2011. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>

Rittberger V., Zangl B., Kruck A. International Organization. New York: Palgrave Macmillan, 2012. 300 p.

Statement of the Ministry of Foreign Affairs on the Early Elections to Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan Held on 9 February 2020, No: 031/20. URL: <https://mfa.gov.az/en/news/no03120-statement-of-the-ministry-of-foreign-affairs-on-the-early-elections-to-milli-majlis-of-the-republic-of-azerbaijan-held-on-9-february-2020> (дата обращения: 02.04.2021).

Stoelting D. The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations // Stanford Journal of International Law. 1992. Vol. 28. P. 371–424.

Wendt A. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design // International Organization. 2001. Vol. 55, is. 4. P. 1019–1049. <https://doi.org/10.1162/002081801317193682>

**Гришин Николай Владимирович** — д-р полит. наук, проф.; [nvgrishin@mail.ru](mailto:nvgrishin@mail.ru)

**Статья поступила в редакцию:** 8 апреля 2021 г.;

**рекомендована в печать:** 25 апреля 2021 г.

**Для цитирования:** Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2021. Т. 17, № 2. С. 150–162. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.203>

## **POLICIES OF STATES TOWARDS INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION**

**Nikolai V. Grishin**

St. Petersburg State University,  
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation;  
[nvgrishin@mail.ru](mailto:nvgrishin@mail.ru)

The article presents a study of policies of modern states regarding the institution of international election observation. The study is based on the application of constructivism and realism as the main theories of international relations to explain the actions of national governments in this area. The features of the institution of international election observation in the context of its compliance with the principle of state sovereignty are revealed. Despite the declaration of respect for state sovereignty, the practice of international election observation significantly limits state policy in the field of elections and practically defies national governments’ attempts to regulate it. The paradox and complexity of the current situation lies in the fact that national governments change their

policies due to the influence of international observers, but governments cannot find a means to shape the international observation. The institution of international election observation not only eliminates the Westphalian understanding of state sovereignty, but also creates new forms of international accountability of national governments. Within the framework of constructivism, international observation is seen as an institution that promotes democratization and supports progressive trends within the country through the assistance of the international community. The theory of realism acts as the ideological basis for national governments seeking to limit the activities of observers. Within the framework of realism, international observers are viewed as representatives of foreign states that pose a threat to national interests. The article identifies and describes the main models and methods of policies of governments seeking to limit and control international observation. Short historical experience is also a factor that makes it difficult for national governments to choose effective means towards international observation.

**Keywords:** election observation, international organizations, observers, electoral governance, constructivism.

## References

Aaken A. van. Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer Missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework. *Constitutional Political Economy*, 2009, vol. 20, is. 3, pp. 296–322. <https://doi.org/10.1007/s10602-008-9070-4>

*Declaration of principles for international election observation and code of conduct for international election observers*, 27 October 2005. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/16936.pdf> (accessed: 02.04.2021).

Eschenbächer J.-H., Knoll B. Observing Elections in “Long-Standing Democracies”: Added Value or Waste of Money? In: IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2010*, Baden-Baden 2011, pp. 247–263.

Fedorov E. Ban on international election observers. Available at: [https://www.youtube.com/watch?v=FSgzoZ-31\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=FSgzoZ-31_Q) (accessed: 02.04.2021). (In Russian)

Fisenko V. N. The need to reform the OSCE. *Actual problems of international public and international private law*, 2009, no. 1, pp. 151–172. (In Russian)

Grishin N. Development of international electoral standards: what's next? *Political Science*, 2019, no. 1, pp. 33–47. <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.02>. (In Russian)

Grishin N. The Phenomenon of Constituency Boundaries Commission: Development and Prospects. *Polis. Political Studies*, 2018, no. 4, pp. 100–114. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.08>. (In Russian)

Grishin N. V., Leenders A. M. R. Decentralization of electoral governance. *Politeia— Journal of Political Theory Political Philosophy and Sociology of Politics*, 2020, no. 3, pp. 99–115. <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115>. (In Russian)

Hyde S. D. *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. Cornell University Press, 2011. 263 p.

Kartsov A. S. External observation of elections: the contribution of the CIS Interparliamentary Assembly. *Dialogue: Politics, Law, Economics*, 2017, no. 1(4), pp. 41–47. (In Russian)

Korgunyuk Yu. G. Experience of the Organization of American States in the Development of International Electoral Standards. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*, 2019, no. 3 (60), pp. 103–109. (In Russian)

Laakso L. The politics of international election observation: the case of Zimbabwe in 2000. *The Journal of Modern African Studies*, 2002, vol. 40, is. 3, pp. 437–464. <https://doi.org/10.1017/S0022278X02003993>

Leenders A. M. R. International relations and technological causation. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*, 2020, no. 1, pp. 96–104. <https://doi.org/10.21672/1818-510X-2020-62-1-096-104>. (In Russian)

Letter dated 08.27.1987 from the Permanent Representatives of Costa Rica, El Salvador, Guatemala and Nicaragua to the UN.A/42/521/S /19085, 1987. Available at: <https://peacemaker.un.org/>

sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV\_870807\_EsquipulasII%28ru%29.pdf (accessed: 02.04.2021).

March J. G., Olsen J. P. The Logic of Appropriateness. *Oxford Handbooks Online*, ed. by R. E. Goodin, 2011. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>

Mironov S. M. *Speech by the Chairman of the IPA CIS Council*, Chairman of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation Sergei Mironov at a seminar for international observers and consultants at elections to state authorities. Available at: <http://postkomsg.kp.ru/news/politika/178581/> (accessed: 02.04.2021). (In Russian)

Morozova O. S. The role of the African Union in regulating the electoral process on the continent. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*, 2019, no. 3, pp. 122–128. (In Russian)

Morozova O. S. Trends in the development of European non-governmental organizations in the field of elections: the example of ENEMO. *Elections: theory and practice*, 2020, no. 1, pp. 22–24. (In Russian)

Popova O. V. Practices of preventing illegal electoral technologies. *Political Expertise: POLITEX*, 2015, vol. 11, no. 3, pp. 43–58. (In Russian)

Rittberger V., Zangl B., Kruck A. *International Organization*. New York, Palgrave Macmillan, 2012. 300 p.

Shcherbak I. N. Time of Reforms. *Scientific and Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences*, 2020, 6, pp. 52–58. <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikier-an620205258>. (In Russian)

Shekhovtsov A. *Problematic international observation of the 2020 parliamentary elections in Azerbaijan*. EPDE, 2020.

*Statement of the Ministry of Foreign Affairs on the Early Elections to Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan Held on 9 February 2020, No:031/20*. Available at: <https://mfa.gov.az/en/news/no03120-statement-of-the-ministry-of-foreign-affairs-on-the-early-elections-to-milli-majlis-of-the-republic-of-azerbaijan-held-on-9-february-2020> (accessed: 02.04.2021).

Stoelting D. The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations. *Stanford Journal of International Law*, 1992, vol. 28, pp. 371–424.

Wendt A. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design. *International Organization*, 2001, vol. 55, is. 4, pp. 1019–1049. <https://doi.org/10.1162/002081801317193682>

**Received:** April 8, 2021

**Accepted:** April 25, 2021

**For citation:** Grishin N. V. Policies of states towards international election observation. *Political Expertise: POLITEX*, 2021, vol. 17, no. 2, pp. 150–162.

<https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.203> (In Russian)