



Ю.Г.Коргунюк

РЕКОМЕНДАЦИИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ МИССИЙ ОРГАНИЗАЦИИ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ И ВЫРАБОТКА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ¹

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

Юрий Григорьевич Коргунюк — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН. Для связи с автором: partinform@mail.ru.

Аннотация. Хотя к началу XXI столетия институт выборов стал неотъемлемой составляющей политической системы почти всех стран мира, он далеко не везде гарантирует подлинный контроль общества над формированием и деятельностью власти, нередко являясь декорацией, призванной легитимировать автократический режим. Для того чтобы наполнить этот институт реальным содержанием, требуются стандарты, позволяющие отличать реальные выборы от имитационных. И здесь закономерно встает вопрос: что в большей степени влияет на формирование таких стандартов — априорные установки или практика?

В поисках ответа на этот вопрос автор обращается к опыту Организации американских государств (ОАГ). Предметом его исследования является связь между рекомендациями наблюдательных миссий ОАГ и изданными ею руководствами, касающимися различных аспектов электорального процесса. Проведенный им анализ показывает, что рекомендации наблюдательных миссий существенно повлияли на структуру и содержание руководств по методологии наблюдения за выборами, СМИ и финансированием избирательных кампаний, а также Международного избирательного стандарта TS 17582. Напротив, руководства по внедрению в деятельность наблюдательных миссий ОАГ гендерной перспективы и участию в выборах коренного населения и афроамериканцев по большей части формулируют общие установки, опираясь на которые следует давать рекомендации. Во многом это касается и руководства по использованию в избирательном процессе цифровых технологий. Скорее диктует установки и руководство по электоральному правосудию, однако при этом оно мало влияет на рекомендации в сфере электоральной юстиции, а также организации политической и правовой систем, которые носят в основном эмпирический характер и слабо соотносятся с тематикой руководства.

По заключению автора, опыт латиноамериканских стран отчетливо демонстрирует, что положительный ответ на фундаментальный вопрос, должно ли общество контролировать власть, знаменует собой отнюдь не конец, а лишь начало долгого процесса отработки процедур и стандартов, гарантирующих демократический характер выборов. Причем по ходу этого процесса велик риск свернуть на ложный путь, ведущий в тупик либо оборачивающийся топтанием на месте.

Ключевые слова: выборы, наблюдение за выборами, избирательные стандарты, Организация американских государств

К началу XXI столетия институт выборов стал неотъемлемой составляющей политической системы почти всех стран мира. Правда, далеко не везде он гарантирует реальный контроль общества над формированием и деятельностью власти — во многих странах он является декорацией, призванной легитимировать авторитарные режимы. Необходимость наполнения этого института реальным содержанием неизбежно ставит вопрос о выработке стандартов, позволяющих отличать реальные, «честные» выборы от выборов имитационных.

Ситуация во многом осложняется тем, что, как и любые другие нормы, избирательные стандарты невозможно механически перенести из стран развитой демократии в страны, только приступившие к демократическому транзиту. В ходе демократизации «недоразвитых» стран нередко возникают проблемы, с которыми консолидированные демократии либо незнакомы вообще, либо «переболели» ими давным-давно, причем в относительно легкой форме. Это порождает потребность в более кропотливой проработке избирательных стандартов.

Разработка этих стандартов в принципе опирается на два столпа. С одной стороны, представления разработчиков о том, как должны проводиться выборы, базируются на неких привнесённых извне принципах и идеалах. Образ должного обращается к определенным фундаментальным ценностям и опыту стран, достигших наибольших успехов в данной сфере. С другой стороны, эти представления не могут не вступать в конфликт с действительностью. Нормы, эффективные в странах развитой демократии, зачастую перестают функционировать там, где переход к демократии не только не завершился, но, по сути, еще толком и не начался, а попытка внедрить в электоральную практику самые прогрессивные принципы увязает в массе технических сложностей. Отсюда необходимость тщательной отшлифовки процедуры их внедрения и заполнения лакун, обойденных вниманием более развитых стран.

Закономерный вопрос: что в большей степени влияет на формирование избирательных стандартов — априорные установки или практика? Чтобы ответить на него, полезно обратиться к опыту международных организаций, занимающихся наблюдением за выборами и формулированием рекомендаций по их итогам. Одна из них — Организация

американских государств (ОАГ), точнее, действующий в ее составе с начала 1960-х годов Департамент сотрудничества и наблюдения в сфере выборов (Department of Electoral Cooperation and Observation — DECO). За время своего существования он провел наблюдения на 246 выборах в 27 государствах. С 1999 г. по итогам работы наблюдательных миссий публикуются рекомендации — на настоящий момент их насчитывается более 1300 (по 120 избирательным кампаниям)².

² Базу данных рекомендаций см. <http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=en>.

³ *Observing Electoral Justice Systems 2006.*

⁴ *Methods 2007.*

⁵ *Observing the Use of Electoral Technologies 2010.*

⁶ *Methodology 2011.*

⁷ *Observing Political-Electoral Financing Systems 2012.*

⁸ *Manual for Incorporating a Gender Perspective 2013.*

⁹ *Manual to Observe the Participation 2015.*

¹⁰ *Quality Management Systems 2014.*

¹¹ *Подробнее см. Коргунок 2019.*

С середины 2000-х годов DECO начал также выпускать подробные руководства, касающиеся различных аспектов избирательных кампаний — системы электоральной юстиции³, методологии наблюдения за выборами⁴, использования цифровых технологий⁵, работы средств массовой информации⁶, финансирования выборов⁷, внедрения гендерных принципов⁸, участия в выборах коренного и афроамериканского населения⁹. Кроме того, в феврале 2014 г. был утвержден подготовленный при участии ОАГ Международный избирательный стандарт TS 17582¹⁰, посвященный главным образом организации электорального процесса¹¹.

Задача данного исследования — разобраться, как соотносятся рекомендации наблюдательных миссий ОАГ, с одной стороны, и издаваемые DECO руководства, а также Международный избирательный стандарт TS 17582, с другой. Что больше влияло на разработку мануалов DECO — наблюдения за выборами или некие «готовые» установки?

Ответ на этот вопрос важен хотя бы потому, что польза от стандартов обусловлена как их теоретической проработанностью, так и связью с эмпирической реальностью. От стандартов, оторванных от «почвы», столь же мало толка, сколько и от советов, ориентированных на сиюминутную конъюнктуру. Нормативы действенны лишь тогда, когда при их разработке удается найти золотую середину между теорией и практикой.

Опыт американских (и особенно латиноамериканских) государств в этом отношении интересен российским исследователям уже в силу схожести основных проблем, возникающих в ходе организации и проведения выборов. Речь идет прежде всего об ответе на принципиальный вопрос: кто кого должен контролировать — власть общество или общество власть? Страны консолидированной демократии ответили на этот вопрос уже давно — приоритет, несомненно, должен принадлежать обществу.

Аналогичный ответ формально дали и страны Центральной и Южной Америки, причем еще пару столетий назад, когда, обретая независимость от Испании (в бразильском случае — от Португалии), большинство из них избрало республиканскую форму правления. Однако практика нескончаемых военных переворотов долгое время порождала сомнения в искренности этого ответа. Лишь относительно недавно наиболее развитые в этом плане страны региона — Бразилия, Аргентина, Чили, Мексика — смогли продемонстрировать, что устойчиво встали на путь демократического развития.

Значительная же часть латиноамериканских государств до сих пор продолжает жить в условиях противоречия между формальным демократизмом своих конституций и авторитарным характером политических

практик. Во многом близкая ситуация наблюдается и в современной России. Поэтому опыт стран ОАГ в сфере разработки и совершенствования избирательных стандартов представляет для нее особый интерес.

Итак, проанализируем тематику рекомендаций наблюдательных миссий ОАГ и сравним ее с содержанием издаваемых DECO руководств.

Рекомендации наблюдательных миссий ОАГ

Всего, как упоминалось выше, наблюдательными миссиями подготовлено более 1300 рекомендаций (см. *табл. 1 Приложения*). Две трети из них (872) посвящены организации избирательных кампаний, затем с большим отставанием идут вопросы, связанные с финансированием выборов (239), состоянием политической и правовой систем (224), использованием цифровых технологий (159) и др. Меньше всего (12) рекомендаций, касающихся участия в выборах разного рода «недопредставленных» групп, прежде всего автохтонного населения (индейцев) и афроамериканцев.

Надо, правда, оговориться, что данные цифры носят весьма приблизительный характер. Хотя DECO и предписывает разбивать рекомендации на рубрики, наблюдательные миссии, похоже, сначала составляли их и только затем помещали в ту или иную рубрику, причем нередко включали одну и ту же рекомендацию сразу в несколько, то есть дублировали.

Кроме того, судя по всему, не было единого образца для составления рекомендаций. Их объем и детализированность зависели исключительно от профессионализма наблюдательной миссии. Поэтому некоторые рекомендации весьма обширны и подробны, другие — лаконичны и абстрактны. Ко всему прочему, многие из рекомендаций затрагивают самые разные стороны избирательного процесса, так что нередко одну рекомендацию вполне можно разбить на несколько отдельных.

Что касается распределения рекомендаций по годам, то пики роста их числа пришлись на 2006 (94), 2011 (119) и 2018 гг. (179), в то время как 2003, 2008 и 2019 гг. отмечены резкими спадами (32, 48 и 76 рекомендаций соответственно) (см. *рис. 1 Приложения*). Впрочем, за этими колебаниям вряд ли стоит усматривать некий особый смысл: просто в одни годы было больше выборов, на которые приглашались наблюдательные миссии ОАГ, в другие — меньше.

Относительно распределения по странам (см. *табл. 2 Приложения*) можно заметить, что наибольшего числа рекомендаций удостоились Колумбия (144), Эквадор (126), Боливия (114) и Сальвадор (98) — страны не самые развитые, но и не самые отсталые. По ВВП на душу населения, доле городских жителей и индексу образования, равно как и по восприятию степени «чистоты» выборов населением¹², они находятся примерно в середине списка.

При этом количество рекомендаций положительно коррелирует с долей городского населения и отрицательно — с ВВП на душу населения и индексом восприятия коррупции. Сильной корреляции, конечно, не выстраивается, но ее и не должно быть, поскольку данные страны — типичные «среднячки». Гораздо плодотворнее искать здесь нелинейные связи.

¹² Подробнее см. Klassen 2012: 3—5.

И действительно, график регрессии между количеством пришедших на страну рекомендаций, с одной стороны, и ВВП на душу населения, с другой (см. *рис. 2 Приложения*), демонстрирует, что связь между ними намного детальнее определяют квадратичные уравнения — как положительное, так и отрицательное. Нелинейная регрессионная модель связи этих двух показателей (см. *табл. 3 Приложения*) дает очень высокий коэффициент детерминации, практически равный единице, причем задействованными оказываются и квадратичная, и кубическая, и логарифмическая функции. Аналогичные результаты получаются и в случае построения нелинейной регрессионной модели между количеством рекомендаций как зависимой переменной и такими предикторами, как доля городских жителей и индекс образования (наиболее тесна связь с урбанизацией).

Впрочем, и эти расчеты не стоит воспринимать слишком серьезно. Далеко не все страны региона приглашают к себе на выборы наблюдательные миссии ОАГ. Например, никогда так не делали Канада, Аргентина, Бразилия, Чили. Да и Соединенные Штаты, на чьи плечи в основном и ложится задача организации и финансирования наблюдательных миссий, лишь в 2016 г. допустили на свои выборы наблюдателей, причем есть основания полагать, что это был прощальный жест администрации Барака Обамы, и его повторения в сколько-нибудь обозримом будущем ожидать не приходится.

Страны, получившие наибольшее количество рекомендаций, отличаются прежде всего наличием серьезных проблем с проведением настоящего демократических выборов, но главное — они готовы эти проблемы решать, в том числе путем привлечения международных наблюдателей.

Рассмотрим теперь подробнее проблематику каждой из тематических рубрик.

В рубрике «Организация избирательного процесса» наибольшее количество рекомендаций (172) приходится на проблемы, связанные непосредственно с электоральными мероприятиями, включая составление электорального календаря, нарезку избирательных округов, подготовку избирательных бюллетеней и материалов, проведение избирательной агитации, дебатов, опросов избирателей, регламентацию и совершенствование процедуры голосования, а также наблюдение за выборами. Далее идут рекомендации, затрагивающие вопросы формирования (назначения) и деятельности избирательных органов и должностных лиц (168), причем 100 из них посвящены работе избирательных участков, в том числе обеспечению тайны голосования и безопасности. 140 рекомендаций касаются регистрации и составления списков избирателей, а также идентификации их личности; 98 — подсчета, передачи, публикации и хранения результатов голосования, разрешения споров, рассмотрения жалоб; 84 — участия в выборах партий и гражданского общества; 70 — гражданского образования и информирования избирателей; 65 — подготовки, обучения и стимулирования персонала избирательных участков и освещающих выборы журналистов; 42 — участия

¹³ Подробнее о соотношении этих понятий см. Mozaffar and Schedler 2002; Elklit and Reynolds 2002; Гришин 2014: 76—78.

в выборах военнослужащих, пожилых людей и инвалидов, голосования за рубежом и т.п. Иными словами, большинство рекомендаций в данной рубрике имеют отношение к управлению избирательным процессом, чаще всего обозначаемому в литературе как «электоральный менеджмент», «электоральное администрирование», «электоральное управление», «электоральный инжиниринг» и т.п.¹³ Максимальное число рекомендаций получили те же страны, что и в общем списке, — Колумбия, Боливия, Эквадор и Сальвадор.

В рубрике «Финансирование выборов» большинство рекомендаций (68) выпало на блок проблем, касающихся контроля над финансированием избирательных кампаний, финансовой отчетности участников выборов и санкций по отношению к нарушителям правил финансирования. Далее следуют проблемы, связанные с прозрачностью финансирования (40), государственным финансированием участников выборов (36), законодательным регулированием финансирования (26), лимитами расходов и ограничением источников финансирования (22), доступом участников выборов к источникам финансирования и СМИ (18), обеспечением равенства в финансировании (11), использованием государственных ресурсов отдельными участниками выборов (11) и др. Среди стран, получивших наибольшее число рекомендаций, те же Колумбия, Боливия, Эквадор и Сальвадор плюс Парагвай и Коста-Рика, занявшие соответственно второе и третье места.

Рубрика «Политическая и правовая система» содержит наибольшее число проблемных блоков, однако подавляющее большинство из них включает по 1—3 рекомендации, в связи с чем их можно объединить в группу «Другие» (76 рекомендаций). В нее, в частности, входят проблемы, относящиеся к нарезке округов, правам избирателей, мерам по восстановлению доверия граждан к демократическим институтам, деятельности СМИ, организации референдумов, системе распределения мандатов, обязательности избирательного права, разрешению конфликтных ситуаций и рассмотрению жалоб, подсчету голосов и публикации результатов голосования, финансированию выборов, проведению первичных выборов, голосованию «против всех», голосованию за рубежом, электоральным нарушениям, дебатам и опросам, гражданскому образованию и информированию граждан о выборах, участии в выборах женщин, наблюдению за выборами, контролю над избирательными расходами и агитацией, регистрации, отчетности, снятию с выборов кандидатов, партий, блоков и т.п.

Больше всего рекомендаций (54), если не считать группу «Другие», приходится на блок, связанный с реформой избирательной системы, а также обновлением и совершенствованием избирательного законодательства. Далее следуют блоки, затрагивающие проблемы участия в выборах политических партий (28), формирования, полномочий и деятельности избирательных органов (23), влияния органов власти на избирательный процесс (15), регистрации, составления списков и идентификации избирателей (15), гражданского участия и роли гражданского общества (13). Как видим, значительная (если не подавляющая) часть

этих категорий совпадает с теми, которые уже представлены в рубрике «Организация избирательного процесса». В числе лидеров по количеству полученных рекомендаций — Колумбия, Сальвадор, Эквадор, Никарагуа, Гватемала, Доминиканская Республика и Венесуэла.

В рубрике «Технологии» большинство рекомендаций (65) вполне логично касаются внедрения технологических инноваций, компьютеризации и интернетизации системы организации выборов. Далее идет блок, посвященный подсчету, передаче, публикации и хранению результатов голосования (56), во многом дублирующий соответствующий блок в рубрике «Организация избирательного процесса», но с упором на техническую (точнее, даже технологическую) сторону процесса. Затем с большим отставанием идут блоки «Онлайн-доступ к результатам голосования» (10), «Контроль над избирательным процессом и информационная безопасность» (8), «Регистрация, составление списков и идентификация личности избирателей» (6), «Электронное голосование» (5), «Формирование и деятельность избирательных органов» (5), «Создание инфраструктуры и баз данных» (4). Некоторые из этих блоков тоже одновременно представлены и в рубрике «Организация избирательного процесса». Среди стран, получивших максимальное число рекомендаций этого типа, лидируют Эквадор, Колумбия, Никарагуа, Перу, Боливия, Парагвай и Сальвадор.

Для рубрики «Гендер» характерно безусловное доминирование проблем, связанных с представленностью женщин среди кандидатов, депутатов и должностных лиц, — на долю этого блока пришлось более половины всех рекомендаций (55 из 109). Примечательно, что в этом отношении под огонь критики попали и Соединенные Штаты, где доля женщин среди депутатов Конгресса составляет всего 20% (средняя цифра по обоим американским континентам — 27,8%). Наблюдательная миссия ОАГ выделила ряд обстоятельств институционального, политического и культурного свойства, обуславливающих, по мнению ее членов, недопредставленность женщин в выборных органах. В числе институциональных барьеров названы, в частности, мажоритарная избирательная система, возможность многократного переизбрания кандидатов, а также отсутствие государственного финансирования избирательных кампаний. В связи с этим политическим партиям США рекомендовано занять более активную позицию в вопросах продвижения женщин во власть: чаще назначать их на руководящие посты в партийных организациях и выдвигать в кандидаты (в том числе путем введения гендерных квот), оказывать им большую финансовую поддержку, проводить соответствующие тренинги.

Резонно предположить, что здесь ОАГ будет трудно найти точки соприкосновения с американским политическим классом. Фактически она настаивает на создании для женщин-кандидатов своего рода тепличных условий, идущих вразрез с представлениями американцев о политической конкуренции. По сути, требование «повысить уровень состязательности на выборах с гендерной точки зрения» подразумевает отказ от принципа равноправия такой конкуренции.

Идея «положительной дискриминации» посредством формирования разного рода квот, в том числе гендерных, отнюдь не безупречна, особенно если вспомнить, что впервые она была воплощена в жизнь отнюдь не в демократических, а в тоталитарных и авторитарных государствах, где увеличение доли женщин и других «недопредставленных» групп внутри политического класса de facto сводилось на нет имитационным характером самого народного представительства. Женщин среди депутатов становилось больше, но они оставались такими же квазиакторами, как и все остальные. Кроме того, практика гендерных квот по большому счету исходит из признания женщин «политически слабым» полом, что само по себе не очень уважительно по отношению к тем женщинам-политикам, которые на деле продемонстрировали способность достойно конкурировать с политиками-мужчинами.

Из других рекомендаций рубрики «Гендер» больше всего приходится на общие вопросы участия женщин и молодежи в политической жизни (24). Далее идут блоки «Государственная поддержка женщин-кандидатов» (10), «Представительство женщин в руководстве партий» (8), «Представительство женщин в избирательных органах» (6), «Защита женщин-кандидатов от политического насилия» (5) и др. В лидеры в данной группе выбились Парагвай, Никарагуа, Сальвадор, Мексика, Сент-Китс и Невис, Коста-Рика, оставившие далеко позади Колумбию, Эквадор и особенно Боливию.

В рубрике «Электоральная юстиция» наиболее объемным оказался блок «Реформа избирательной системы и совершенствование электорального законодательства» (36 рекомендаций из 103). За ним (по мере убывания) следуют блоки «Формирование и полномочия избирательных органов» (16), «Электоральные нарушения» (12), «Разрешение споров» (10), «Компетенции и разграничение функций органов власти» (9), «Рассмотрение жалоб и оспаривание результатов» (9), «Регистрация и снятие партийных списков и кандидатов» (7). Завершает список блок «Электоральная отчетность и хранение документов» (4). Как видим, многие из этих блоков также дублируют содержание рубрики «Организация избирательного процесса». Больше всего рекомендаций подобного типа получили Колумбия, Сальвадор, Парагвай, Боливия, Никарагуа и Перу.

Рубрика «Медиа» содержит большое число проблемных блоков, самый крупный из которых (27 рекомендаций из 63) касается равного доступа участников выборов к СМИ. Другие блоки — «Роль СМИ в избирательном процессе и поддержка СМИ» (7), «Контроль над избирательными расходами и пропагандой» (6), «Выработка стандартов избирательной кампании и рекламы» (6) и пр. — заметно ему уступают. В числе стран, получивших наибольшее количество рекомендаций, уже знакомые Эквадор, Боливия, Доминиканская Республика, Парагвай, Сальвадор.

Наконец, рубрика «Недопредставленные группы» включает всего 12 рекомендаций, девять из которых относятся к созданию условий для участия в выборах коренного населения и афроамериканцев, две — к голосованию инвалидов и пожилых избирателей и одна — к составлению

списка избирателей. При этом пять рекомендаций приходится на Мексику, три — на Колумбию и по одной — на Гайану, Гренаду, Парагвай и Перу.

Рассмотрим теперь, как соотносятся данные рекомендации с опубликованными DECO руководствами и Международным избирательным стандартом TS 17582.

**Рекомендации
и руководства ОАГ:
соотношение**

¹⁴ *Observing
Electoral Justice
System 2006.*

¹⁵ *Manual
to Observe
the Participation
2013.*

Легче всего охарактеризовать ситуацию с руководствами в сферах электорального правосудия¹⁴ и участия в выборах коренного населения и афроамериканцев¹⁵.

Первое руководство вышло в 2006 г., когда рекомендаций, касавшихся различных сторон электорального процесса, накопилось еще немного и связаны они были в основном с несовершенством избирательного законодательства и нарушениями на выборах. Речь в документе идет главным образом об общих принципах и требованиях к избирательному процессу — со ссылками на основополагающие документы ООН и ОАГ. Стоит также заметить, что тематика рекомендаций, отнесенных к рубрикам «Электоральная юстиция» и «Политическая и правовая система», слабо соотносится со структурой данного руководства, соответствуя ему только в отдельных моментах. Как правило, рекомендации касаются вполне конкретных вопросов и, как уже говорилось, часто дублируют друг друга, а также аналогичные рекомендации из рубрики «Организация избирательного процесса». Другими словами, теория шла своим путем, а практика своим, и соприкасались они редко.

Второе руководство было опубликовано в 2015 г., а рекомендации по поводу участия в выборах коренного населения и афроамериканцев относятся к 2016 (1) и 2018 гг. (8). Соответственно, повлиять на содержание руководства они не могли. Скорее наоборот — они появились благодаря выходу в свет руководства.

Сложнее обстоит дело с другими документами. Например, из названия мануала по гендерной проблематике — «Руководство по внедрению в деятельность наблюдательных миссий ОАГ гендерной перспективы»¹⁶ — прямо следует, что соответствующие принципы внедрялись «сверху». Этот вывод подтверждается и распределением рекомендаций во времени. Из 109 рекомендаций, относящихся к рубрике «Гендер», до публикации руководства, то есть до 2013 г., сформулировано менее трети (31). Восемь из них касаются места женщин и молодежи в избирательном процессе, 22 — представленности женщин в списках кандидатов и парламенте и одна — учета гендерного фактора средствами массовой информации. Лишь начиная с 2013 г. стали появляться рекомендации, связанные с представительством женщин в избирательных органах и руководстве политических партий, государственной поддержкой женщин-кандидатов и защитой женщин от насилия в ходе выборов. Все эти аспекты подробно расписаны в таблице гендерных индикаторов демократичности выборов¹⁷. Другими словами, до выхода руководства вопросы гендерного равенства хотя и затрагивались наблюдательными

¹⁶ *Manual for
Incorporating
a Gender Perspective
2013.*

¹⁷ *Ibid.: 23.*

миссиями, но в самой общей форме, и только после его публикации они обрели систематический характер.

¹⁸ *Observing the Use of Electoral Technologies 2010.*

«Предписывающим» является и руководство по использованию в избирательном процессе цифровых технологий¹⁸. Однако в целом оно гораздо больше напоминает техническую инструкцию, нежели наставление по работе с людьми. За время, прошедшее с момента его публикации, количество выданных наблюдательными миссиями рекомендаций, конечно, увеличилось, но, судя по всему, это обусловлено прежде всего общим возрастанием роли цифровых технологий в избирательном процессе. Тематика рекомендаций после выхода в свет руководства расширилась разве что за счет блоков «Электронное голосование» и «Регистрация, составление списков и идентификация личности избирателей», но число входящих в них рекомендаций невелико (6 и 4 соответственно), и их появление было вызвано скорее конкретной ситуацией в той или иной стране, нежели указаниями мануала.

¹⁹ *Methodology 2011.*

Зато руководство по методологии наблюдения за СМИ¹⁹ носит вполне эмпирический характер: оно содержит подробные инструкции по работе с каждым видом медиа и примеры разбора содержания материалов СМИ, детально описывает способы фиксации нарушений и дает практические советы по заполнению соответствующих форм и таблиц. Очевидно, что в основе инструкций и указаний лежит хорошее знание реальной ситуации. Что до рекомендаций, то они сравнительно равномерно распределены во времени: число рекомендаций, выданных до и после публикации руководства, примерно совпадает. То же относится и к тематическим блокам: после издания руководства новых практически не появилось, если не считать рубрики «Другие», в которую вошли отдельные рекомендации, касающиеся самых разных и почти не соприкасающихся тем.

²⁰ *Methods 2007.*

Достаточно хорошую эмпирическую базу имеет и руководство по методологии наблюдения за выборами²⁰. Здесь довольно подробно прописывается алгоритм действий наблюдателей на участках для голосования на разных стадиях избирательного процесса — в ходе подготовки участка к работе, непосредственно в процессе голосования, при подсчете голосов, оформлении протоколов, передаче данных в следующие инстанции. Четкость этих инструкций, надо полагать, объясняется как более чем 30-летней (на тот момент) историей деятельности наблюдательных миссий ОАГ, так и, по всей видимости, учетом рекомендаций, подготовленных ими с 1999 по 2006 г., то есть до издания руководства. На этот период приходится немногим менее трети всех рекомендаций — 73 из 243.

²¹ *Observing Political-Electoral Financing Systems 2012.*

Тесная связь с практикой присуща и руководству по наблюдению за финансированием избирательных кампаний²¹. Оно также содержит множество конкретных указаний относительно того, на что прежде всего обращать внимание, где искать источники информации, как организовать штат наблюдателей, каких специалистов привлечь со стороны и т.п. Тематика рекомендаций практически полностью совпадает с той, что закреплена в таблице индикаторов системы финансирования избирательных кампаний²², причем взаимный характер влияния очевиден: большинство

²² *Ibid.: 26.*

тематических блоков появилось еще до выхода в свет руководства (исключение составляет лишь блок «Доступ женщин-кандидатов к финансированию», обязанный своим возникновением, скорее всего, изданию руководства о внедрении в деятельность наблюдательных миссий гендерной перспективы). Характерно, что в ряде блоков («Общие принципы финансирования», «Обеспечение равенства в финансировании», «Использование государственных ресурсов в пользу отдельных участников») количество рекомендаций, выданных до публикации руководства, превышает число выданных после нее. Это говорит о том, что в самом мануале они появились не в последнюю очередь в силу остроты существующих проблем и их включение туда в какой-то степени способствовало смягчению этих проблем.

²³ *Quality Management Systems 2014.*

Наконец, в Международном избирательном стандарте TS 17582²³ зафиксированы требования по восьми аспектам (стадиям) избирательного процесса: 1) регистрация избирателей; 2) регистрация политических организаций и кандидатов; 3) «электоральная логистика»; 4) голосование на избирательном участке; 5) подсчет голосов и объявление результатов; 6) электоральное образование; 7) надзор за финансированием избирательной кампании; 8) разрешение избирательных споров. Все эти аспекты, с одной стороны, практически полностью повторяют рубрикации авторов концепций «управления электоральным процессом» (electoral governance)²⁴ и «честных выборов» (electoral integrity)²⁵, а с другой, и раньше привлекали самое пристальное внимание наблюдательных миссий ОАГ, породив массу рекомендаций, достаточно равномерно распределенных во времени и пространстве (то есть по странам). При отстаивании своих позиций в ходе согласования данного документа²⁶ представители стран Латинской Америки наверняка опирались на собственный опыт. Можно даже полагать, что их позиции выросли из их опыта, в том числе из сформулированных на его основе рекомендаций.

²⁴ *Mozaffar and Schedler 2002: 8.*

²⁵ *Birch 2008.*

²⁶ *Коргунюк 2019: 105—107.*

Заключение

Таким образом, можно констатировать, что работа наблюдательных миссий ОАГ не пропала даром. Выработанные в ходе нее рекомендации легли в основу ряда изданных позже руководств (в первую очередь по методологии наблюдения за выборами, СМИ и финансированием избирательных кампаний), а также Международного избирательного стандарта TS 17582.

Вместе с тем руководства по внедрению в деятельность наблюдательных миссий ОАГ гендерной перспективы и по участию в выборах коренного населения и афроамериканцев мало связаны с собственно латиноамериканским опытом: они скорее формулируют установки, опираясь на которые следует давать рекомендации. Во многом это касается и руководства по использованию в избирательном процессе цифровых технологий, которое, однако, носит не столько организационный, сколько технический характер и к тому же не в силах угнаться за практикой.

Особое место в данном ряду занимает руководство по электоральному правосудию, которое тоже скорее дает установки, нежели опирается на

опыт американских государств, но при этом мало влияет на рекомендации в сфере электоральной юстиции, а также организации политической и правовой систем — рекомендации эти по большей части имеют эмпирические основания и слабо соотносятся с тематикой руководства.

Если говорить о возможных путях улучшения мануалов DECO, то здесь можно высказать несколько соображений. Руководства по внедрению гендерной перспективы и участию в выборах коренного и афроамериканского населения стоило бы сделать более «апостериорными». Повышение роли женщин и коренного/афроамериканского населения в избирательном процессе дело, несомненно, нужное, однако эта задача чрезвычайно сложна и едва ли поддается решению посредством квот и «положительной дискриминации». С их помощью можно создать лишь видимость улучшения ситуации, а по сути — ширму, маскирующую nepотизм и создание синекур.

Нуждается в переработке и руководство по электоральной юстиции — его явно необходимо сблизить с практикой, приняв во внимание многочисленные проблемы, отмеченные в том числе и в рекомендациях наблюдательных миссий. Что касается руководства по цифровым технологиям, то с учетом быстрых изменений в данной сфере целесообразнее выбрать более гибкую форму презентации инструкций — например, создать специальный сайт, который обновлялся бы как минимум раз в год.

В целом же опыт латиноамериканских стран по формулированию избирательных стандартов дает богатую пищу для размышлений. Он, в частности, помогает осознать, что положительный ответ на фундаментальный вопрос, должно ли общество контролировать власть, знаменует собой отнюдь не конец, а лишь начало долгого процесса отработки процедур и стандартов, гарантирующих демократический характер выборов. Причем по ходу такой отработки велик риск свернуть на ложный путь, ведущий в тупик либо оборачивающийся топтанием на месте.

Нет сомнений, что рано или поздно Россия тоже даст четкий и окончательный ответ на вопрос: кто кого должен контролировать — власть общество или общество власть? Но после этого перед ней неизбежно встанет другой вопрос: в каком направлении двигаться дальше? И здесь ей может очень пригодиться латиноамериканский опыт.

Библиография

Гришин Н.В. (2014) «Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления» // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, № 3: 71—82.

Коргунюк Ю.Г. (2019) «Опыт Организации американских государств по выработке международных избирательных стандартов» // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, № 3: 103—109. URL: [http://kaspy.asu.edu.ru/files/3\(\)/103-109.pdf](http://kaspy.asu.edu.ru/files/3()/103-109.pdf) (проверено 25.03.2020).

Birch S. (2008) «Methodology for the Construction of the Index of Electoral Malpractice» // *UK Data Archive Study. Index of Electoral*

Malpractice, 1995—2006, no. 5991. URL: <http://doc.ukdataservice.ac.uk/doc/5991/mrdoc/pdf/5991userguide.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Elklit J. and A.Reynolds. (2002) «The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda» // *Commonwealth and Comparative Studies*, vol. 40, no. 2: 86—119.

Klassen A.J. (2012) *Electoral Management Autonomy: A Cross-National Analysis from Latin America*. URL: https://www.auspsa.org.au/sites/default/files/electoral_management_andrew_klassen.pdf (accessed on 25.03.2020).

Manual for Incorporating a Gender Perspective into OAS/EOMs. (2013) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_e.pdf (accessed on 25.03.2020).

Manual to Observe the Participation of Indigenous and Afro-Descendant Populations in Electoral Processes. (2015) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/Metodologias/OAS_Metodologia_Indig_Afro_Print_E.pdf (accessed on 25.03.2020).

Methodology for Media Observation during Elections: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2011) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/ManualMedia_WEB.pdf (accessed on 25.03.2020).

Methods for Electoral Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2007) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/en/spa/docs/Methods%20manual.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Mozaffar Sh. and A.Schedler. (2002) «The Comparative Study of Electoral Governance» // *International Political Science Review*, vol. 23, no. 1: 5—27.

Observing Electoral Justice Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2006) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Pubs/Manuales/Observing-Electoral-Justice-Systems-a-Manual-for-OAS-Electoral-Observation-Missions.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2012) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_e.PDF (accessed on 25.03.2020).

Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2010) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Technology%20English-FINAL-4-27-10.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Quality Management Systems — Particular Requirements for the Application of ISO 9001:2008 for Electoral Organizations at All Levels of Government. (2014) URL: [http://www.eces.eu/template/ISO_TS_17582_2014_\(EN\).pdf](http://www.eces.eu/template/ISO_TS_17582_2014_(EN).pdf) (accessed on 25.03.2020).

Таблица 1 Распределение рекомендаций ОАГ по годам и тематическим рубрикам

<i>Год</i>	<i>Количество стран</i>	<i>Всего рекомендаций</i>	<i>Организация избирательного процесса</i>	<i>Финансирование выборов</i>	<i>Политическая и правовая система</i>	<i>Технологии</i>	<i>Гендер</i>	<i>Электоральная юстиция</i>	<i>Медиа</i>	<i>Недопредставленные группы</i>
1999	4	32	26	2	5	0	1	2	0	1
2000	4	14	15	0	1	2	0	1	0	0
2001	3	25	24	2	9	0	1	0	2	1
2002	3	28	18	3	2	3	0	2	3	0
2003	1	6	5	0	1	1	0	0	0	0
2004	5	39	29	1	2	7	0	2	2	0
2005	4	37	36	5	9	6	0	0	0	0
2006	9	94	85	11	24	6	2	1	9	0
2007	6	72	44	12	20	6	0	6	4	0
2008	5	32	24	0	8	0	0	3	1	0
2009	8	88	67	9	12	7	3	6	4	0
2010	9	95	69	17	12	9	6	4	3	0
2011	10	119	79	16	22	15	10	3	5	0
2012	6	48	27	12	9	5	9	1	1	0
2013	4	51	28	19	4	13	10	7	6	0
2014	8	34	42	24	12	5	11	12	10	0
2015	8	52	48	21	8	4	9	1	1	0
2016	8	71	27	19	18	6	13	7	7	1
2017	6	110	61	9	20	17	15	15	2	0
2018	7	179	78	47	26	44	16	20	2	9
2019	2	76	40	10	0	3	3	10	0	0
Всего	120	1302	872	239	224	159	109	103	62	12

Таблица 2 Распределение рекомендаций ОАГ по странам

	<i>Всего рекомендаций</i>	<i>Количество выборов</i>	<i>ВВП на душу населения, тыс. долл. (2017)</i>	<i>Доля городских жителей (%)</i>	<i>Расходы на медицину (% ВВП)</i>	<i>Расходы на образование (% ВВП)</i>	<i>Индекс образования</i>	<i>Индекс человеческого развития</i>	<i>Индекс демократии (2019)</i>	<i>Индекс восприятия коррупции (2018)</i>
Колумбия	144	8	14,4	76,4	6,8	1,4	0,881	0,727	7,13	37
Эквадор	126	10	11,5	63,7	6,4	1,4	0,866	0,739	6,33	33
Боливия	114	12	7,1	68,5	5,8	1,6	0,892	0,674	4,84	31
Сальвадор	98	8	7,7	66,7	6,7	1,3	0,798	0,68	6,15	36
Перу	81	6	13,5	78,6	5,1	1,2	0,891	0,74	6,6	36
Парагвай	80	7	12,8	59,7	10,3	1,4	0,871	0,693	6,24	30
Никарагуа	79	3	5,9	58,8	8,2	1,4	0,76	0,645	3,55	26
Доминиканская Республика	73	8	17,0	79	5,4	1,2	0,839	0,722	—	31
Гватемала	57	4	8,2	51,6	6,7	3	0,723	0,64	5,26	29
Венесуэла	49	3	12,2	89	4,6	1,6	0,921	0,767	2,88	19
Коста-Рика	44	5	16,9	76,8	10,1	1,6	0,883	0,776	8,13	56
Мексика	44	2	19,9	79,2	6,1	5,1	0,886	0,762	6,09	30
Доминика	32	3	11,0	69,5	5,9	1,3	0,848	0,726	6,54	57
Гайана	30	5	8,1	28,6	6,6	1,3	0,939	0,638	6,15	38
Гондурас	30	4	5,0	54,7	8,6	0	0,806	0,625	5,42	31
Сент-Китс и Невис	29	3	28,6	32	5,9	1,4	0,896	0,765	—	—
Сент-Винсент и Гренадины	26	4	11,5	50,6	5,2	5,1	0,817	0,722	—	58
Гренада	25	4	15,2	35,6	6,4	1,3	0,884	0,754	—	52
Антигуа и Барбуда	23	2	26,3	23,8	5,2	1,2	0,945	0,786	—	—
Панама	23	4	24,5	66,6	7,6	1,3	0,888	0,788	7,05	38

Таблица 2
(продолжение)

	Всего рекомендаций	Количество выборов	ВВП на душу населения, тыс. долл. (2017)	Доля городских жителей (%)	Расходы на медицину (% ВВП)	Расходы на образование (% ВВП)	Индекс образования	Индекс человеческого развития	Индекс демократии (2019)	Индекс восприятия коррупции (2018)
Суринам	23	3	14,7	66	5,9	0	0,85	0,725	6,98	43
Ямайка	20	3	9,2	54,8	5,9	6,1	0,834	0,73	6,96	44
Сент-Люсия	15	2	14,0	18,5	8,5	4,1	0,889	0,735	—	55
Белиз	13	2	8,3	44	5,8	1,6	0,762	0,706	—	—
Гаити	13	3	1,8	58,6	6,4	0	0,588	0,493	4,57	22
США	10	1	59,9	81,6	17,9	1,5	0,968	0,92	7,96	71
Багамы	8	1	32,4	82,9	7,5	0	0,878	0,792	—	67
Корреляция с количеством рекомендаций			-0,308	0,337	-0,155	-0,093	0,036	-0,151	-0,114	-0,469

Таблица 3 Регрессионная модель связи между количеством рекомендаций и ВВП на душу населения

Regression Summary for Dependent Variable «Количество рекомендаций» (OAS.sta) R= 0,99978962; R ² = 0,99957929; Adjusted R ² = 0,99942429 F(7,19)=6449,0; p<0,0000; Std.Error of estimate: 0,91103						
	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(19)	p-value
Intercept			-22,459	2,469	-9,095	0,000
ВВП на душу населения (2017)	0,000	0,152	-0,002	0,502	-0,003	0,997
V1**2	1,352	0,057	0,010	0,000	23,756	0,000
V1**3	-0,625	0,046	0,000	0,000	-13,668	0,000
LN-V1	0,279	0,018	13,228	0,836	15,826	0,000
V2**2	0,043	0,270	0,002	0,015	0,158	0,876
V2**3	-0,032	0,154	0,000	0,000	-0,212	0,835
LN-V2	-0,003	0,036	-0,182	2,035	-0,089	0,930

Рисунок 1 График распределения рекомендаций ОАГ по годам

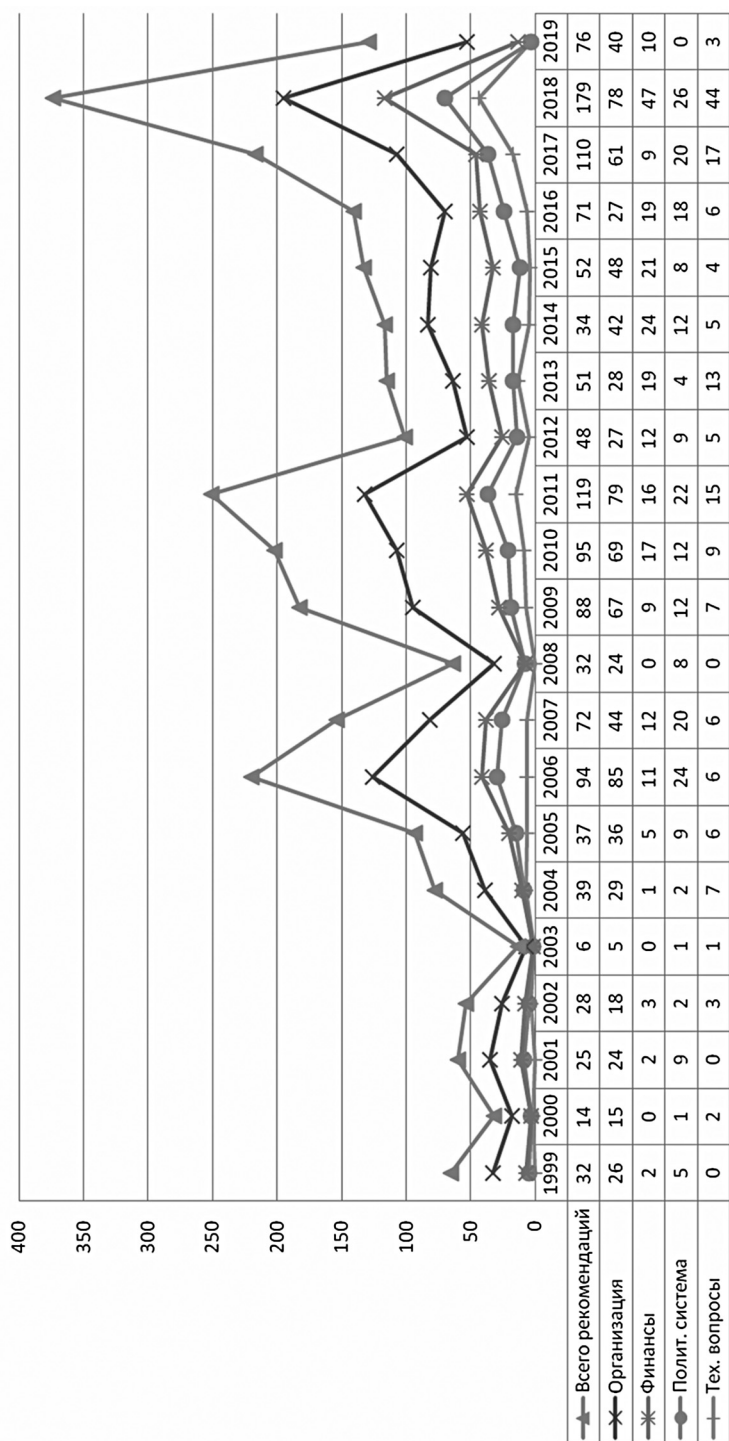
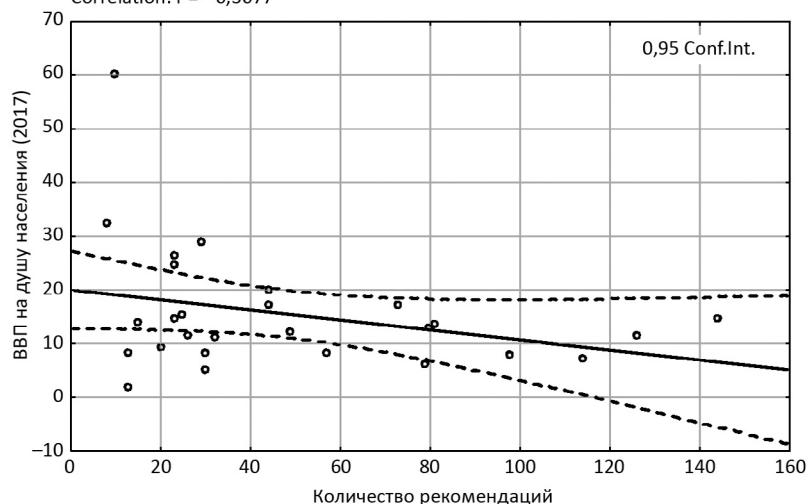


Рисунок 2 Регрессия между количеством рекомендаций на страну и ВВП на душу населения

ВВП на душу населения (2017) vs. Количество рекомендаций
 ВВП на душу населения (2017) = 19,988 – 0,0934 * Количество рекомендаций
 Correlation: $r = -0,3077$



Yu. G. Korgunyk
RECOMMENDATIONS
OF OAS ELECTORAL
OBSERVATION MISSIONS
AND ELABORATION
OF ELECTORAL STANDARDS

Yury G. Korgunyk — Doctor of Political Science; Leading Researcher at the Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences. E-mail: partinform@mail.ru.

Abstract. Although by the beginning of the 21st century the institution of elections had become an inalienable part of the political system of almost all countries of the world, it does not guarantee a genuine public control over the formation and activities of the authorities everywhere and often serves as a decoration designed to legitimize the autocratic regime. In order to fill this

institution with the real content, standards are required to distinguish between real elections and imitation of elections. This naturally begs the question whether a priori attitudes or practice influence the formation of such standards to a greater extent.

In order to answer this question, the author turns to the experience of the Organization of American States (OAS). The subject of his research is the connection between the recommendations of the OAS electoral observation missions and manuals on various aspects of the electoral process published by OAS. His analysis shows that the recommendations of the observation missions significantly influenced the structure and content of the manuals on the methodology for monitoring elections, media and campaign finance, as well as the International Electoral Standard TS 17582. On the contrary, the manuals for incorporating a gender perspective into the activities of OAS observers and monitoring the participation of indigenous population and African Americans in the elections for the most part form common attitudes, on the basis of which recommendations should be made. In many respects, this also applies to the manuals for the use of digital technologies in the election process. Manuals on electoral justice also dictate attitudes, but at the same time they have little effect on recommendations in the field of electoral justice, as well as political and legal systems, which are mainly empirical in nature and weakly correlated with the topics of the manuals.

According to the author, the experience of Latin American countries clearly demonstrates that a positive answer to the fundamental question of whether the society should control authorities does not at all imply the ending, but rather the beginning of a long process of developing procedures and standards that guarantee the democratic nature of elections. Moreover, during this process there is a great risk of turning on the wrong path that leads to a dead end or trampling in place.

Keywords: elections, electoral observation, electoral standards, Organization of American States

References

Birch S. (2008) “Methodology for the Construction of the Index of Electoral Malpractice” // *UK Data Archive Study. Index of Electoral Malpractice, 1995—2006*, no. 5991. URL: <http://doc.ukdataservice.ac.uk/doc/5991/mrdoc/pdf/5991userguide.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Elklit J. and A.Reynolds. (2002) “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda” // *Commonwealth and Comparative Studies*, vol. 40, no. 2: 86—119.

Grishin N.V. (2014) “Gosudarstvennaja elektoral'naja politika: predmetnaja oblast' novogo nauchnogo napravlenija” [State Electoral Policy: The Subject Area of the New Scientific Field] // *Kaspijskij region: politika, ekonomika, kul'tura* [Caspian Region: Politics, Economy, Culture], no. 3: 71—82. (In Russ.)

Klassen A.J. (2012) *Electoral Management Autonomy: A Cross-National Analysis from Latin America*. URL: https://www.auspsa.org.au/sites/default/files/electoral_management_andrew_klassen.pdf (accessed on 25.03.2020).

Korgunyuk Yu.G. (2019) “Opyt Organizatsii amerikanskikh gosudarstv po vyrobke mezhdunarodnykh izbiratel’nykh standartov” [Organization of American States: Contribution to the Development of International Election Standards] // *Kaspijskij region: politika, ekonomika, kul’tura* [Caspian Region: Politics, Economy, Culture], no. 3: 103—109. URL: [http://kaspy.asu.edu.ru/files/3\(\)/103-109.pdf](http://kaspy.asu.edu.ru/files/3()/103-109.pdf) (accessed on 25.03.2020). (In Russ.)

Manual for Incorporating a Gender Perspective into OAS/EOMs. (2013) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_e.pdf (accessed on 25.03.2020).

Manual to Observe the Participation of Indigenous and Afro-Descendant Populations in Electoral Processes. (2015) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/Metodologias/OAS_Metodologia_Indig_Afro_Print_E.pdf (accessed on 25.03.2020).

Methodology for Media Observation during Elections: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2011) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/ManualMedia_WEB.pdf (accessed on 25.03.2020).

Methods for Electoral Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2007) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/en/spa/docs/Methods%20manual.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Mozaffar Sh. and A.Schedler. (2002) “The Comparative Study of Electoral Governance” // *International Political Science Review*, vol. 23, no. 1: 5—27.

Observing Electoral Justice Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2006) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/es/sap/deco/Pubs/Manuales/Observing-Electoral-Justice-Systems-a-Manual-for-OAS-Electoral-Observation-Missions.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2012) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/MOE_Manual_e.PDF (accessed on 25.03.2020).

Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. (2010) Washington: General Secretariat of the Organization of American States. URL: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Technology%20English-FINAL-4-27-10.pdf> (accessed on 25.03.2020).

Quality Management Systems — Particular Requirements for the Application of ISO 9001:2008 for Electoral Organizations at All Levels of Government. (2014) URL: [http://www.eces.eu/template/ISO_TS_17582_2014_\(EN\).pdf](http://www.eces.eu/template/ISO_TS_17582_2014_(EN).pdf) (accessed on 25.03.2020).