

ВОПРОСЫ ЭЛИТОЛОГИИ

Научный электронный журнал

www.elitology-journal.com

Том 2, №2



2021

Содержание

ЭЛИТОЛОГИЯ КУЛЬТУРЫ

- Хлыщева Елена Владиславовна**
Метамодерн как новое мировидение: синтез массового и элитарного 10
- Гайнутдинова Екатерина Валерьевна**
«Экология» как основа формирования дизайна современной элиты 22
- Карабущенко Павел Леонидович**
Карнавальная политическая культура: пикник на обочине средневековой истории 36

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТОЛОГИЯ

- Гришин Николай Владимирович**
Деятельность международных организаций по подготовке и обучению
электоральных экспертов 63
- Кудряшова Екатерина Викторовна**
«Сверх-богатые» как новый тип политического актора в странах Запада: на
примере США 82
- Масюткина Виктория Романовна**
Раскол элит: кризис элитности уходящей империи 105
- Карницкая Валерия Романовна**
Политическая элита Украины: противоречия становления и развития 123

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Маркелов Константин Алексеевич,
Карабущенко Павел Леонидович & Усманов Рафик Хамматович**
Всероссийская научно-практическая конференция
с международным участием историческое наследие великой эпохи:
к 300-летию российской империи 4 июня 2021 г. 141

КРИТИКА И РЕЦЕНЗИИ

- Подвойская Наталия Леонидовна**
Сталинские «симпозионы» - рецензия на книгу профессора
В. А. Невежина «Застолья Иосифа Сталина. Книга первая.
Большие кремлевские приемы 1930-х – 1940-х годов» 154
- Подвойский Леонид Яковлевич**
Научная элита и власть - рецензия на книгу Ж.И. Алферова «Власть без мозгов.
Отделение науки от государства» 165



ACTIVITIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS FOR THE TRAINING AND EDUCATION OF ELECTORAL EXPERTS

Nikolai V. Grishin

Saint Petersburg State University. St. Petersburg, Russia. E-mail: nvgrishin@mail.ru.
ORCID 0000-0002-0850-7581

Abstract

The paper examines the formation and current state of the activities of international organizations in the field of professional development and training of electoral experts. The study is the first to reveal the research problem of studying the contribution of the international community to the training of personnel for electoral governance.

The empirical sources of the study were data on the work of such international actors as the UNITAR, the EU, the Organization of American States, the Council of Europe, the International IDEA, and the ECES.

The prerequisites and needs for the training of electoral experts for the needs of international organizations are revealed. The ideas about the staffing needs of international organizations in electoral experts have been clarified. The features of approaches to the training of electoral experts in the practice of various international organizations are characterized. The most important international projects created to train electoral experts, such as "BRIDGE", "NEEDS", "EODS", were considered.

The results of the study confirm that the international community has a priority in training specialists for electoral governance, including for the national level.

The article is intended for specialists studying issues of electoral policy, global governance, and international organizations.

Keywords

electoral governance; electoral assistance; electoral management; electoral experts; election observation; international observers; international missions; training of observers; international organizations; constructivism



This work is licensed under a [Creative Commons «Attribution» 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ И ОБУЧЕНИЮ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ

Гришин Николай Владимирович

Санкт-Петербургский государственный университет. Санкт-Петербург, Россия.
E-mail: nvgrishin@mail.ru ORCID 0000-0002-0850-7581

Аннотация

В статье рассматривается становление и современное состояние деятельности международных организаций в сфере повышения квалификации и обучения электоральных экспертов. В статье впервые раскрывается исследовательская проблема изучения вклада международного сообщества в подготовку кадров для публичного управления в сфере выборов.

Эмпирическими источниками исследования стали данные о работе таких международных акторов, как Учебный и научно-исследовательский институт ООН (UNITAR), ЕС, Организация американских государств, Совет Европы, Международный институт демократии и содействия выборам, Европейский центр поддержки выборов (ECES).

Раскрыты предпосылки и потребности в подготовке электоральных экспертов для нужд международных организаций. Уточнены представления о кадровых потребностях международных организаций в электоральных экспертах. Охарактеризованы особенности подходов к обучению электоральных экспертов в практике различных международных организаций. Рассмотрены важнейшие международные проекты, созданные для подготовки электоральных экспертов, такие, как "BRIDGE", "NEEDS", "EODS".

Результаты исследования подтверждают, что международное сообщество обладает приоритетом в обучении специалистов для публичного управления выборами, в том числе, для национального уровня управления.

Статья рассчитана для специалистов, занимающихся изучением вопросов электоральной политики, глобального управления, международных организаций.

Ключевые слова

электоральная политика; содействие выборам; электоральный менеджмент; электоральные эксперты; наблюдение за выборами; международные наблюдатели; международные миссии; обучение наблюдателей; международные организации; конструктивизм



Это произведение доступно по [лицензии Creative Commons «Attribution» \(«Атрибуция»\) 4.0 Всемирная](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

ВВЕДЕНИЕ

С конца XX века международное сообщество стремительно активизирует свою работу в сфере электоральной политики (Гришин & Линдерс, 2020, стр. 102).

Одно из направлений участия международного сообщества в вопросах электоральной политики, которое пока остается за пределами внимания исследователей, - деятельность международных организаций по подготовке и обучению экспертов в сфере избирательного процесса. Данная статья направлена на выявление важнейших тенденций и проблем современной работы по подготовке и обучению кадров для международных проектов в электоральной сфере.

Формирование международного сообщества электоральных экспертов, которые работают в составе многочисленных миссий по наблюдению за выборами и содействию выборам, является результатом активизации работы международных организаций. Численность специалистов, вовлеченных в такую работу, достигает нескольких тысяч человек. Значительная их часть участвуют в работе международных организаций в сфере выборов только эпизодически, совмещая эту деятельность, например, с научной работой, преподаванием или работой в общественных организациях национального уровня. Однако, существует многочисленная группа специалистов, для которых работа в международных миссиях и программах, посвященных выборам, является основным видом деятельности. К этой группе относится не только административный аппарат многочисленных отделов международных организаций, связанных с выборами (от ООН и ЕС до негосударственных организаций). Существуют группы экспертов, профессионально занимающихся наблюдением за выборами, работой в международных проектах по содействию выборам. Несмотря на то, что все эти проекты являются временными и имеют ограниченную продолжительность, организация работы и оплата труда позволяют многим экспертам строить свою профессиональную и карьерную траекторию таким образом (Van der Staak & Rashkova, 2020). На современном этапе работа электоральных экспертов требует высочайшей квалификации и ответственности – в отдельных случаях их влияние настолько велико (особенно в составе миссий ООН, ЕС, БДИПЧ ОБСЕ), что они в большей степени влияют на организацию выборов, чем даже национальные органы власти.

Деятельность по обучению и повышению квалификации электоральных экспертов, участвующих в работе международных организаций, развивается преимущественно стихийно.



СОДЕЙСТВИЕ ВЫБОРАМ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В настоящее время содействие выборам – это значительное направление деятельности международного сообщества. Начало этой деятельности приходится на рубеж 1980-90-х годов; первым значительным проектом, который, как считается, дал ей старт, была подготовка к выборам в Намибии в 1989 году, которая проходила под эгидой ООН.

Онлайн-сообщество электоральных экспертов “ACE Electoral Knowledge Network” определяет содействие выборам следующим образом: это правовая, техническая и логистическая поддержка избирательного законодательства, избирательных процессов и институтов... охватывает широкий спектр - создание правовой базы для проведения выборов; обеспечение инклюзивности избирательных систем и процессов регистрации избирателей; поддержка институтов, призванных управлять избирательными процессами и выносить решения по вопросам избирательного процесса; предоставление финансовых ресурсов, материалов, оборудования, консультации специалистов; техническая и финансовая поддержка гражданского общества, занимающегося просвещением избирателей; наблюдение за выборами и мониторинг СМИ (What...).

Основными международными организациями, проводящими политику содействия выборам, являются ООН (включая ее отдельные институты, прежде всего – Программа развития ООН), ЕС, ОБСЕ, Организация американских государств, Африканский Союз. В начале 1990-х гг. приоритет в этой работе принадлежал ООН, но в дальнейшем первенство перешло к ЕС.

Основными направлениями международного содействия выборам являются:

- содействие в развитии нормативно-правового обеспечения выборов;
- укрепление и развитие избирательных органов;
- просвещение избирателей;
- техническое содействие;
- содействие в обеспечении безопасности на выборах

В документах Программы развития ООН указываются две основные цели деятельности по содействию выборам:

- помощь государствам в их усилиях по проведению заслуживающих доверия и законных выборов в соответствии с признанными международными стандартами;
- содействие в создании устойчивого институционального потенциала для проведения подлинных демократических выборов, пользу-

ющихся полным доверием политических сил и избирателей (UNDP, 2007, p.4).

В 1999 г. Томас Каротерс предложил следующее разделение основных видов международной помощи на выборах: помощь в создании избирательной системы, просвещение избирателей, посредничество на выборах, наблюдение за выборами и помощь в электоральном администрировании (Carothers, 2009).

Первым значительным международным документом, в котором были отражены вопросы содействия выборам, стала принятая в 1991 г. резолюция Генеральной ассамблеи ООН №46/137 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов». Европейская комиссия в апреле 2000 г. выпустила послание «О содействии и наблюдении на выборах» (European Commission, 2000), которое, как считается, сыграло важную роль в концептуализации и дальнейшем методическом развитии международной деятельности по содействию выборам. В 2001 г. Департамент по политическим вопросам ООН (DPA) и Программа развития ООН совместно издали «Руководящую записку по содействию выборам», вторая редакция которой появилась в 2010 г. (UNDPA, UNDP, 2010).

Современная методология международного содействия выборам сложилась в первое десятилетие XXI века. Важнейшим событием стало признание перехода от краткосрочных проектов (например, помощь в проведении конкретной избирательной кампании) к долгосрочной работе, нацеленной, прежде всего, на развитие стабильной инфраструктуры для проведения демократических выборов.

Цели международного содействия выборам касаются как проведения конкретных выборов, так и развития долговременной институциональной инфраструктуры. При этом в обоих случаях приоритетным пунктом называется содействие развитию сильных, профессиональных и независимых избирательных органов и повышения доверия к этим учреждениям.

Расходы международных организаций на содействие выборам последовательно возрастают. Расходы Программы развития ООН на содействие выборам в период с 1992 по 2001 гг. составили 0,7 млрд. долл., а течение следующего десятилетия в период с 2002 по 2011 гг. – 2,2 млрд. долл. (Stern, 2012, p.XI) Годовые расходы ЕС на содействие выборам составили в 2003 г. более 44 млн. евро, в 2010 г. – 166 млн. евро.



КАДРОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОДЕЙСТВИЯ ВЫБОРАМ

В настоящее время можно говорить о формировании значительной по численности профессиональной группы специалистов, участвующих в деятельности международных организаций по содействию выборам. Потребность в этих специалистах определяется современными объемами и характером работ в этом направлении.

Вероятно, наибольшие кадровые потребности связаны с международным наблюдением за выборами.

Международные наблюдательские миссии различаются по своему качественному и количественному составу. Можно выделить три основные группы специалистов, которые входят в их состав: действующие парламентарии, работники избирательных органов, эксперты.

Парламентарии, как правило, входят в состав наблюдательских миссий от парламентских ассамблей (ОБСЕ, ПАСЕ, НАТО, Европарламента, МПА СНГ). Такие миссии являются краткосрочными и они не предполагают специального обучения на предварительном этапе.

Сотрудники избирательных органов входят в состав миссий во многих наблюдательских международных организациях - ШОС, Африканского союза, Сообщества развития Юга Африки, Карибского сообщества (CARICOM) и т.д. В данном случае также не практикуется предварительное обучение.

Эксперты, то есть специалисты, профессионально работающие в сфере содействия или наблюдения за выборами, составляют основную группу лиц, задействованных в составе миссий по содействию и наблюдению за выборами. Именно эксперты, в отличие от парламентариев или действующих сотрудников избирательных органов, могут работать в долгосрочных миссиях по наблюдению или содействию выборами. Долгосрочный формат наблюдения признан на современном этапе в качестве оптимального формата работы. Эксперты работают в составе ведущих современных наблюдательских организаций – ЕС, БДИПЧ ОБСЕ, Африканского союза, почти всех признанных неправительственных наблюдательских организаций, в том числе ENEMO (Морозова, 2020, стр.23).

В период 2006-2013 годов шла жесткая дискуссия о том, какие из этих групп должны входить в состав наблюдательских миссий. Руководство Парламентской ассамблеи ОБСЕ пыталось обосновать, что международными наблюдателями должны выступать, прежде всего, парламентарии, а не эксперты. Звучали возражения против практикуемого БДИПЧ ОБСЕ «экспертного подхода» к формированию состава наблюдательских миссий.

В частности, в 2008 году генеральный секретарь Парламентской ассамблеи ОБСЕ Спенсер Оливер заявлял: «парламентарии играли и играют ведущую роль в наблюдении за выборами во всем мире. Нет лучших судей на выборах, чем те, кто действительно добивается и завоевывает государственные должности в процессе выборов» (Oliver, 2008). На выборах в Азербайджане в 2013 году глава наблюдательской делегации Европейского Парламента Пино Арлакки (Италия) заявил: «БДИПЧ состоит из так называемых экспертов, не имеющих политической ответственности, которых никто не избирал. Таким образом, ими легко манипулировать... будучи парламентариями, мы знаем выборы очень хорошо, намного лучше, чем эксперты, которые просто хотят в следующий раз получить очередное задание» (Запятнанная репутация, 2013, стр.4). Таким образом, была поставлена под сомнение легитимность, объективность и компетентность наблюдателей БДИПЧ.

Однако, попытка заменить экспертов парламентариями в составе наблюдательских миссий ОБСЕ не увенчалась успехом. Один из руководителей ОБСЕ Питер Айшер отметил два недостатка работы парламентариев в составе наблюдательских миссий. Во-первых, почти всегда парламентарии участвуют в работе наблюдательской миссии очень непродолжительное время – не более нескольких дней, и, таким образом, не имеют возможности комплексно оценить ход избирательной кампании. Во-вторых, парламентарии, по сравнению с независимыми экспертами и учеными, в большей степени руководствуются политическими соображениями и могут иметь политическую заинтересованность в победе той или иной партии на выборах в стране, в которой проводят наблюдение; помимо этого, они склонны вести себя дипломатично и избегают конфликтных ситуаций с принимающей стороной (Eicher, 2009, p. 270).

В некоторых организациях основной состав наблюдательских миссий образуют действующие сотрудники избирательных органов. Однако, в силу специфических проблем, возникающих из-за разных подходов к формированию состава избирательных комиссий (Гришин, 2018), этот источник формирования корпуса наблюдателей не может быть основным.

В настоящее время эксперты образуют основную часть состава миссий по наблюдению и содействию выборам. Однако, в составе миссий большинства международных организаций применяется комплексный подход, предполагающий участие лиц с разным статусом.

ОБСЕ обычно практикует формат объединенных международных миссий по наблюдению за выборами, в которые входят делегации



БДИПЧ ОБСЕ (сформированные из экспертов) и парламентских ассамблей ОБСЕ, ПАСЕ, Европарламента, НАТО (состоящие из депутатов). Например, на парламентских выборах в Армении в 2017 г. миссия БДИПЧ ОБСЕ насчитывала 14 членов «основной группы», 28 долгосрочных и 250 краткосрочных наблюдателей (из числа экспертов), миссия Парламентской ассамблеи ОБСЕ – 55 парламентариев.

ЕС также практикует смешанный состав: наблюдательская миссия ЕС состоит из экспертов, но на финальном этапе к ней присоединяется делегация наблюдателей из числа депутатов Европарламента.

В Африканском союзе после 2008 года используется комплексный состав миссий по наблюдению, предполагающий участие как нейтральных экспертов, так и политическое представительство (Морозова, 2019, стр. 123). 60% от состава миссий составляют активисты гражданского общества, правозащитники и специалисты из избирательных органов. Оставшиеся 40 % составляют депутаты Панафриканского парламента.

Члены наблюдательских миссий Сообщества развития Юга Африки состоят из представителей органов власти государств-участников, депутатов, представителей гражданского общества и групп внутренних наблюдателей, экспертов избирательных органов и ученых.

В состав наблюдательских миссий ШОС (численностью обычно до 20 человек) входят представители законодательных, исполнительных и избирательных органов государств-членов организации, а также должностные лица Секретариата ШОС.

Эксперты играют ключевую роль в деятельности международного сообщества по содействию и наблюдению за выборами. За период 2000-2006 годов в 47 миссий содействия выборам, которые реализовал ЕС, участвовало 4 тыс. экспертов (European Commission, 2006). Полноценная наблюдательская миссия БДИПЧ ОБСЕ обычно насчитывает до 300-400 человек (включая краткосрочных наблюдателей) (Ahrens, 2011, p. 266). Во время повторных президентских выборов в Украине в 2004 году миссия БДИПЧ ОБСЕ насчитывала 1400 международных наблюдателей (Schmeets, 2011, p. 19). По данным на 2017 год, БДИПЧ ОБСЕ в течение одного календарного года привлекает к своим мероприятиям около 2 тыс. экспертов (OSCE/ODIHR).

Среди экспертов есть отдельная группа специалистов, которые требуют исключительно высокой квалификации и подготовки. В составе наблюдателей это члены так называемой «основной группы» (core team), которые отвечают за аналитику, составление итогового отчета и рекомендаций. Учитывая, что страны ОБСЕ обязаны исполнять рекомендации наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ, эта работа является чрезвычай-

но ответственной. Как правило, численность основной группы составляет от 10 до 15 человек. Почти всегда в составе основной группы находятся: глава миссии и его заместитель, политический аналитик, правовой аналитик. В состав основной группы ЕС входят также аналитик данных, аналитик СМИ, координатор наблюдателей, пресс-агент.

РЕЕСТРЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ

Распространенной формой работы с сообществом электоральных экспертов являются реестры экспертов, которые составляются и поддерживаются международными организациями. Реестр выполняет несколько функций, в том числе он является перечнем наиболее квалифицированных специалистов, на который могут ориентироваться организации при формировании состава наблюдательских миссий и различных проектов, а также содержит необходимую информацию об их компетенциях.

В сфере международной электоральной политики первым реестром экспертов стал реестр электоральных экспертов ООН, созданный в соответствии с резолюцией Генеральной ассамблеи ООН A/RES/46/137 «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» в 1991 г.

В состав корпуса экспертов ООН входят специалисты, располагающие соответствующим опытом, включая административный опыт в сфере проведения выборов, обладающие компетенцией в вопросах избирательного права, избирательных систем, материально-технического обеспечения выборов, просвещения избирателей, подготовки кадров избирательных органов, регистрации избирателей. Реестр электоральных экспертов ООН строится, исходя из гендерной сбалансированности, расширения географической представленности и языкового охвата. По состоянию на 2007 г., в реестре электоральных экспертов ООН числилось до 1200 человек из более чем 35 стран, из которых около 600 человек привлекались к работе со стороны структур ООН в течение предыдущих двух лет (ООН, 2007). По состоянию на 2017 г. в реестре электоральных экспертов ООН числилось 715 человек, которые прошли этапы оценки и проверки в качестве экспертов по вопросам проведения выборов на различных уровнях и в различных областях деятельности по проведению выборов (ООН, 2017).

Реестры экспертов существуют в большинстве крупных международных наблюдательских организаций.

Реестр экспертов существует, в частности, у БДИПЧ ОБСЕ, его новый онлайн-формат был запущен в 2017 году. Регистрация в этом реестре является открытой – любой желающий из стран ОБСЕ может



создать свой профиль и внести информацию о своем опыте и квалификации. Все лица, заинтересованные в участии в деятельности по наблюдению за выборами, должны создать личную учетную запись в базе данных.

В Сообществе развития Юга Африки в соответствии с принципами, разработанными в 2015 году, при формировании наблюдательской миссии государства - участники представляют шорт-листы своих кандидатов в состав миссии; руководство этой организации призывает их основывать свои кандидатуры на утвержденном списке подготовленных и опытных наблюдателей, содержащихся в реестре, который составляет и ведет сама организация (SADC, 2015).

Зачастую условием для внесения в реестр электоральных экспертов является не только наличие практического опыта, но и прохождение одного или нескольких обучающих тренингов.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПОДГОТОВКЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ НАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

Одним из направлений деятельности международного сообщества в сфере содействия выборам стала работа по обучению кадров для электорального менеджмента на национальном уровне – прежде всего, сотрудников избирательных комиссий, а также представителей гражданского общества.

В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (2002) Венецианская комиссия определила: «Для организации выборов требуются соответствующие сотрудники со специальными навыками, а члены избирательных комиссий должны пройти стандартную подготовку на всех уровнях избирательной администрации. Такая подготовка должна быть также доступна для членов комиссий, назначаемых политическими партиями».

Наиболее известной и влиятельной международной инстанцией, занимающейся подготовкой и обучением кадров в сфере электорального менеджмента, является располагающийся в Стокгольме Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA). Эта межправительственная организация играет ведущую роль в подготовке электоральных специалистов на нескольких континентах.

Вероятно, наиболее значительным проектом обучения электоральных кадров, в реализации которого участвует Международный институт демократии и содействия выборам, является проект “BRIDGE”. В декабре 1999 года в Канберре (Австралия) состоялась международная встреча ведущих электоральных экспертов по вопросу со-

здания системы краткосрочного повышения квалификации для сотрудников избирательных органов разных стран мира. Результатом этой работы стало создание международной программы “BRIDGE”. Название программы является аббревиатурой слов «Создание ресурсов в области демократии, управления и выборов» (Building Resources in Democracy, Governance and Elections). Наряду с Международным институтом демократии и содействия выборам, эту уникальную модульную программу ведут четыре организации, представляющие неправительственный, межправительственный и правительственный сектора, – Международный фонд избирательных систем (IFES), Программа развития ООН (ПРООН), Отдел помощи в проведении выборов ООН (UNEAD), Австралийская избирательная комиссия (AEC).

Программа “BRIDGE” задумана как одно из средств деятельности международного сообщества по содействию выборам – деятельности в сфере развития кадрового потенциала и персонала избирательных органов в разных странах мира. В рамках программы в период с 2001 по 2017 годы было проведено 1437 воркшопов и реализовано 2047 образовательных модуля. Наибольшее количество участников насчитывается у следующих тематических модулей: «Введение в электоральное администрирование», «Гендер и выборы», «Обучение фасилитаторов» (повышение квалификации специалистов, которые сами занимаются обучением), «Избирательные системы». Например, 8-19 апреля 2021 года в Нигерии в рамках программы “BRIDGE” был проведен обучающий модуль “Train the Facilitator” (TtF) для обучающихся сотрудников избирательных комиссий. Десятидневный тренинг поставил целью подготовить 26 специалистов для последующего обучения персонала избирательных органов. В мае 2021 года программа “BRIDGE” предусматривает 2 трехдневных мероприятия: образовательный модуль в Шри-Ланке «Доступ к избирательному процессу» и дистанционный вебинар для сотрудников избирательных органов стран ЕС «Разрешение избирательных споров».

Совет Европы активно участвует в работе по обучению сотрудников избирательных органов. Совет Европы предоставляет следующие виды помощи избирательным органам в сфере обучения и повышения квалификации:

- составление учебных программ для участников избирательного процесса (включая членов избирательных органов);
- разработка методик обучения членов избирательных органов;
- обучение тренеров для последующего обучения членов избирательных органов;
- создание программ сертификации.



Одна из стратегий Совета Европы в реализации программ содействия выборам в Восточной Европе - создание учебных центров для всех заинтересованных сторон. Учебные центры Совета Европы созданы в Молдове, Грузии и Боснии и Герцеговине. Учебные центры обладают широкой автономией и действуют на принципах независимости и профессионализма. Одной из основных целей учебных центров провозглашено обеспечение стандартизированного высококачественного обучения сотрудников избирательных комиссий. Другие цели включают обучение организаций гражданского общества, участвующих в мониторинге выборов. Учебные центры также разрабатывают программы гражданского просвещения с целью укрепления демократической культуры среди населения в целом. Например, в Боснии и Герцеговине центр открылся в Сараево в 2017 году, и первый тренинг для 50 сотрудников избирательных комиссий страны состоялся в октябре того же года. В Грузии Центр развития избирательных систем, реформ и тренингов был открыт в 2009 году. В 2020 году в Высшей школе юстиции Грузии Совет Европы принял участие в создании постоянного учебного курса по избирательному законодательству и разрешению избирательных споров для судей. 6 судей Тбилисского городского суда и Тбилисского апелляционного суда прошли первый курс обучения.

В Западном полушарии деятельность по обучению кадров избирательных органов ведет Организация американских государств. Начиная с 2008 года ОАГ проводит ежегодные Межамериканские обучающие семинары по выборам, в которых участвуют сотрудники избирательных органов стран-участниц (Коргунюк, 2019, стр.106). Данная программа реализуется в сотрудничестве с Международным институтом демократии и содействия выборам. Обычно в недельных обучающих семинарах участвуют около 20-30 человек. Повторное участие в семинаре не допускается, что обеспечивает обучение наибольшего количества лиц.

ООН имеет опыт обучения внутренних наблюдателей. Впервые такая практика была применена в Мексике в 1994 г. по запросу правительства страны. ООН помогла в обучении около 30 000 наблюдателей, предоставленных 14 национальными неправительственными организациями. Сильной стороной данной модели можно назвать «ненавязчивый» характер воздействия со стороны международной организации и сохранение наблюдателями максимально возможной независимости от ООН.

Деятельность международных акторов в обучении кадров избирательных органов способствует скорейшему распространению знаний о современных технологиях организации выборов, а также универсаль-

ных ценностей и представлений о стандартах проведения демократических выборов.

ОБУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ

Большинство крупных международных наблюдательских организаций систематически готовят кадры для своей деятельности, в частности, обучают наблюдателей и экспертов для международных миссий.

В рамках ООН подготовка специалистов, занимающихся вопросами международного содействия выборов, осуществляется с начала 1990-х гг. В 1992 г. Учебный и научно-исследовательский институт ООН (UNITAR) впервые провел двухнедельную образовательную программу для сотрудников ООН по вопросам оказания помощи в проведении выборов. Программа включала, в том числе, теоретическую подготовку (ООН, 1993). В следующем году эта программа была повторена. ООН проводила мероприятия по обучению международных электоральных экспертов и в дальнейшем. В 2001 году ООН провела первый Учебный семинар по оказанию помощи в проведении выборов в Нью-Йорке. В рамках семинара были предусмотрены следующие модели: международные акторы; основные виды международного содействия выборам; наблюдение за выборами; задачи международного наблюдения за выборами; координация делегаций наблюдателей; избирательные системы.

Наиболее известным проектом в сфере подготовки международных наблюдателей стал европейский проект «Сеть для усиления электоральной и демократической поддержки» (Network for Enhanced Electoral and Democratic Support - NEEDS) и его современное продолжение - «Наблюдение за выборами и демократическая поддержка» (Election Observation and Democratic Support - EODS). Проект финансировался Европейской комиссией и реализовывался совместными усилиями Международного института демократии и содействия выборам, Международной организации по миграции (MOM), Избирательного института за устойчивость демократии в Африке (EISA), Центра содействия и помощи в проведении выборов (CAPEL). Целями этого проекта являются: улучшение возможностей наблюдателей ЕС путем разработки общего подхода к набору и обучению наблюдателей; содействие демократическому процессу в третьих странах посредством адресной поддержки, предоставляемой группам местных наблюдателей. Проект NEEDS был запущен в 2002 году, после его реализации последовали проекты NEEDS II и NEEDS III; последний завершился в 2012 году. После этого программа была продолжена в измененном формате под но-



вым названием «Наблюдение за выборами и демократическая поддержка» (Election Observation and Democratic Support - EODS). В настоящее время реализуется проект EODS III.

В рамках проекта EODS III реализуется три вида тренингов:

1. Тренинги для членов основной команды (core team): курсы для специалистов с небольшим опытом работы в составе основной команды; направлены на обеспечение необходимых навыков и знаний для работы.

2. Воркшопы: это продвинутые курсы для опытных аналитиков наблюдательских миссий ЕС. Этот тип мероприятий направлен на развитие обмена опытом и расширения знаний по конкретным темам.

3. Семинары экспертов: мероприятия, направленные на развитие методологии наблюдения за выборами; участвуют наиболее опытные специалисты.

Под эгидой проекта EODS III проходит ежегодный воркшоп для заместителей глав миссий по наблюдению за выборами ЕС: двухдневное мероприятие проходит с целью обмена опытом между коллегами, обсуждения вопросов повышения эффективности работы наблюдателей, вопросов этики и т.д. В 2019 году были организованы четырехдневные курсы для отдельных позиций в составе наблюдательских миссий, в частности, для правовых аналитиков, политических аналитиков, пресс-офицеров.

В течение последнего десятилетия Международный институт демократии и содействия выборам вышел даже на уровень университетского образования. В 2013 году институт разработал и представил Типовую учебную программу магистратуры «Электоральная политика и администрация» (“Electoral Policy and Administration”). Учебная программа, объединяющая как академические, так и практические аспекты, была разработана таким образом, чтобы охватить все важные аспекты избирательного процесса. Реализация магистерской программы “Electoral Policy and Administration” началась в 2015 году на базе Школы перспективных исследований Сант'Анна (SSSA) в Пизе. Помимо Международного института демократии и содействия выборам, в реализации программы принимает участия Учебный и научно-исследовательский институт ООН (UNITAR). С 2018 года к реализации программы был подключен также Европейский центр поддержки выборов (ECES).

БДИПЧ ОБСЕ регулярно организует онлайн - и офлайн-мероприятия, способствующие обмену опытом и повышению квалификации своих экспертов. В Вене проходят регулярные семинары «Наблюдение за выборами и избирательные кампании». В 2018 году состоялся четвертый по счету семинар, который собрал около 100 представителей

наблюдательских организаций, избирательных органов, международных организаций. Директор БДИПЧ ОБСЕ Ингибьёрг Гисладоттир (Исландия) заявила: «Этот семинар предоставил ценную платформу для обмена мнениями о текущих тенденциях и вызовах в области демократических выборов.... Одна из проблем, которые мы исследуем, - это тенденция ко все большему перемещению избирательных кампаний в онлайн-пространство, и мы изучаем возможные способы наблюдения за такими кампаниями... Здесь мы должны проявлять бдительность, чтобы обеспечить адекватную защиту недостаточно представленных групп от языка ненависти, дискриминации и подстрекательства к насилию во время избирательной кампании» (ODIHR).

В подготовке международных электоральных экспертов участвуют и неправительственные организации. Например, Европейский центр поддержки выборов (ECES) реализует учебные программы «Навыки лидерства и управления конфликтами для заинтересованных сторон на выборах» (Leadership and Conflict Management Skills for Electoral Stakeholders) и «Навыки лидерства и управления качеством для администраторов выборов» (Leadership and Quality Management Skills for Electoral Administrators). Эти тренинги имеют продолжительность несколько дней и могут быть ориентированы на различную аудиторию.

Многими организациями, занимающимися обучением электоральных экспертов и специалистов, практикуется метод каскадного обучения. Например, в Европейском центре поддержки выборов (ECES) при помощи курсов «Обучение тренеров» сначала создается пул полу-сертифицированных тренеров, которые после проведения серии курсов совместно с сертифицированным инструктором (не менее 4 обучающих семинаров) могут получить статус сертифицированного инструктора.

ВЫВОД

Непосредственной причиной активизации международного сообщества в подготовке и обучении электоральных экспертов стали практические кадровые потребности для комплектования международных миссий по содействию и наблюдению за выборами. Очевидно, что на национальном уровне задача подготовки таких специалистов не могла бы быть решена из-за различия в подходах и иных проявлений национальной специфики.

За весьма непродолжительный исторический период международное сообщество захватило приоритет в обучении специалистов в сфере управления выборами, в том числе, для национального уровня



управления. Национальные центры обучения электоральных специалистов пока не могут составить в этой работе конкуренцию международным акторам. Одной из причин этого преимущества является то обстоятельство, что международные организации, занимающиеся обучением электоральных экспертов, одновременно находятся в авангарде исследований передовой практики в сфере выборов.

Поскольку международная деятельность по содействию выборам постоянно расширяется, можно ожидать дальнейшей активизации работы международных организаций по подготовке электоральных экспертов.

БЛАГОДАРНОСТИ

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

Список литературы

- Ahrens, G.-H. (2011). Election Observation and Its Parliamentary Dimension: 15 Years of Co-operation. In *OSCE Yearbook 2011* (pp. 265 – 277), IFSH. .
- Carothers, Th. (1999). *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Eicher, P. (2009). Improving OSCE Election Observation. *Security and Human Rights Journal*, 20(4), 264–276.
- European Commission (2000). *The EC Communication 191 of April 2000 on “Election Assistance and Observation”*
- European Commission (2006). *EC Methodological Guide on Electoral Assistance*. Brussels: EC.
- UNDPA, UNDP (2010). *Note of Guidance on Electoral Assistance*. NY: UNDP, UNDP.
- ODIHR seminar in Vienna focuses on election observation and election campaigns. Retrieved from <https://www.osce.org/odihr/elections/401570>
- Oliver, S. (2008). *Remarks to the CiO Seminar on Election Related Issues*. Vienna.
- OSCE/ODIHR launches new database of election experts. Retrieved from <https://www.osce.org/odihr/elections/325501>
- SADC (2015). *Principles and Guidelines Governing Democratic Elections*. Revised, 2015.
- Schmeets, H (ed.). (2011). *International election observation and assessment of elections*. The Hague/Heerlen: Statistics Netherlands.
- Stern, J.D. (ed.). (2012). *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Systems and Processes*. UNDP.
- UNDP (2007). *UNDP Electoral Assistance Implementation Guide*.



- Van der Staak, S., & Rashkova, E. R. (2020). The Party Abroad, the World of Professional Electoral and Democracy Assistance, and the Way Forward. *Parliamentary Affairs*, 73(4), 934–941. Doi: 10.1163/18750230-03001004
- What is electoral assistance?* Retrieved from ACE Project website: <https://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance>
- Гришин, Н.В. & Линдерс, А.М. (2020). Децентрализация системы управления выборами. *Полития*, 3, 99–115. Doi: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115
- Гришин, Н.В. (2018). История возникновения избирательных комиссий. *Полития*, 2, 156–169. Doi: 10.30570/2078-5089-2018-89-2-156-169.
- Гришин, Н.В. (2019). Развитие международных избирательных стандартов: что дальше? *Политическая наука*, 1, 33–47. Doi: 10.31249/poln/2019.01.02
- Запятнанная репутация: Азербайджан и конец привычного для нас наблюдения за выборами. ESI, 2013.
- Коргунюк, Ю. Г. (2019). Опыт Организации американских государств по выработке международных избирательных стандартов. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3, 103–109.
- Морозова, О.С. (2019). Роль Африканского союза в регулировании избирательного процесса на континенте. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3, 122–128.
- Морозова, О.С. (2020). Тенденции развития европейских неправительственных организаций в сфере выборов: на примере ENEMO. *Выборы: теория и практика*, 1, 22–24.
- ООН (1993). *Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов*. Доклад Генерального секретаря ООН A/48/590.
- ООН (2007). *Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации*. Доклад Генерального секретаря A/62/293.
- ООН (2017). *Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации*. Доклад Генерального секретаря ООН A/72/260.

References

- Ahrens, G.-H. (2011). Election Observation and Its Parliamentary Dimension: 15 Years of Co-operation. In *OSCE Yearbook 2011* (pp.265 – 277), IFSH. .
- Carothers, T. (1999). *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Disgraced - Azerbaijan and the end of election monitoring as we know it*. ESI, 2013
- EC Methodological Guide on Electoral Assistance*. Brussels: European Commission, 2006.
- Eicher, P. (2009). Improving OSCE Election Observation. *Security and Human Rights Journal*, 20(4), 264–276.



- European Commission (2000). *The EC Communication 191 of April 2000 on "Election Assistance and Observation"*
- Grishin, N. & Leenders, A.M. (2020). Decentralization of Electoral Governance. *Politeia*, 3, 99-115. Doi: 10.30570/2078-5089-2020-98-3-99-115. (In Russian).
- Grishin, N. (2018). The history of Origin of Electoral Commissions. *Politeia*, 2, 156-169. Doi: 10.30570 / 2078-5089-2018-89-2-156-169. (In Russian).
- Grishin, N.V. (2019). Development of International Electoral Standards: What's Next? *Political Science*, 1, 33-47. Doi: 10.31249/poln/2019.01.02. (In Russian).
- Korgunyuk, Y.G. (2019). Experience of the Organization of American States in Developing International Electoral Standards. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*, 3, 103-109. (In Russian).
- Morozova, O.S. (2019). Role of the African Union in regulating the electoral process on the continent. *Caspian Region: Politics, Economics, Culture*, 3, 122-128. (In Russian).
- Morozova, O.S. (2020). Trends in the development of European non-governmental organizations in the field of elections: on the example of ENEMO. *Elections: theory and practice*, 1, 22-24. (In Russian).
- ODIHR seminar in Vienna focuses on election observation and election campaigns. Retrieved from <https://www.osce.org/odihr/elections/401570>
- Oliver, S. (2008). *Remarks to the CiO Seminar on Election Related Issues*. Vienna.
- OSCE/ODIHR launches new database of election experts. Retrieved from <https://www.osce.org/odihr/elections/325501>
- SADC (2015). *Principles and Guidelines Governing Democratic Elections*. Revised, 2015.
- Schmeets, H (ed.). (2011). *International election observation and assessment of elections*. The Hague/Heerlen: Statistics Netherlands.
- Stern, J.D. (ed.). (2012). *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Systems and Processes*. UNDP.
- UN (1993). *Improving the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*. Report of the UN Secretary General A / 48/590.
- UN (2007). *Strengthening the role of the UN in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and promoting democratization*. Report of the Secretary-General A/62/293.
- UN (2017). *Strengthening the role of the UN in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and promoting democratization*. Report of the UN Secretary General A / 72/260.
- UNDP, UNDP (2010). *Note of Guidance on Electoral Assistance*. NY: UNDP, UNDP.
- UNDP (2007). *UNDP Electoral Assistance Implementation Guide*.
- Van der Staak, S., & Rashkova, E. R. (2020). The Party Abroad, the World of Professional Electoral and Democracy Assistance, and the Way Forward. *Parliamentary Affairs*, 73(4), 934-941. Doi: 10.1163/18750230-03001004



What is electoral assistance? Retrieved from ACE Project website: <https://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance>