

Т.Н. СИДОРУК
Н.В. ЖЕЛТИКОВ
А.С. БОРМИНЦЕВА

НЕЗАВИСИМОСТЬ ВЫБОРОВ В КОНТЕКСТЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Аннотация. *Статья посвящена вмешательству в выборы как политико-правовому явлению. Исследованы сущность, содержание и основные способы (формы) вмешательства в избирательный процесс; определены возможности противодействия ему в современных условиях. Показаны особенности использования в качестве инструмента политического вмешательства социальных сетей и Интернета. Авторы формулируют принципы избирательного права, необходимые для обеспечения дополнительных гарантий свободы волеизъявления избирателей и легитимности власти: в рамках международного права — принцип невмешательства в избирательный процесс суверенных государств; в рамках российского законодательства — принцип независимости выборов.*

Ключевые слова: *вмешательство в выборы, избирательный процесс, электоральный суверенитет, внутреннее и внешнее вмешательство, свобода волеизъявления избирателей, фейк, астротурфинг, независимое наблюдение.*

THE ELECTION'S INDEPENDENCE IN THE CONTEXT MEDDLING IN ELECTION PROCESS

Abstract. *The article is devoted to the meddling in elections as a political and legal phenomenon. The essence, content and main methods (forms) of meddle in the electoral process have been investigated; the possibilities of counteracting it in modern conditions have been determined. The features of using social networks and the Internet as a tool of political intervention have been shown. The authors formulate the principles of electoral law necessary to provide additional guarantees of freedom of expression of voters' will and legitimacy of power: within the framework of international law — the principle of non-interference in the electoral process of sovereign States; within the framework of Russian legislation — the principle of independence of elections.*

Keywords: *meddling in elections, electoral process, electoral sovereignty, internal and external meddle, freedom of expression of voters, fake, astroturfing, independent observation.*

СИДОРУК Татьяна Николаевна — студент ФГБОУ ВО «Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского», г. Липецк
ЖЕЛТИКОВ Никита Витальевич — студент ФГБОУ ВО «Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского», г. Липецк
БОРМИНЦЕВА Александра Сергеевна — студент ФГБОУ ВО «Липецкий государственный педагогический университет имени П.П. Семенова-Тян-Шанского», г. Липецк

«Избиратели — народ ненадежный. Нужно быть готовым к тому, что придется вмешаться в ход выборов»
(из воспоминаний А. Бейлина о выборах в I Государственную думу)
[1, с. 322]

Словосочетание «вмешательство в выборы» является, вероятно, одним из самых популярных в современном политико-правовом дискурсе. Во всех современных демократических государствах разговоры о выборах сопровождаются опасениями по поводу воздействия на волю избирателей и программирования результатов избирательных кампаний. Эти опасения не лишены оснований, так как современные избирательные технологии и широкое распространение электронных средств связи создают практически неконтролируемые возможности для информационного воздействия на потенциальных избирателей. Не случайно, что в последние годы возникло понятие «электоральный суверенитет» (И.Б. Борисов), которое подчеркивает значимость защиты избирателей от противоправного влияния.

Не меньшую (а фактически значительно большую) опасность представляют собой разнообразные формы нарушения действующего избирательного законодательства внутри страны. В избирательной системе Российской Федерации за 25 лет ее существования проявились разные способы такого вмешательства — от распространения ложных сведений о кандидатах до прямого давления на избирателей.

С проблемой вмешательства в выборы теснейшим образом связан и другой важнейший аспект избирательной тематики, а именно — вопрос о легитимности власти. Обеспечение свободы выборов — важнейшее условие «принятия» власти населением. Пример с американским президентом Д. Трампом — прямое тому подтверждение. Попытки увидеть в его победе на выборах «руку Москвы» и на этом основании ставить под сомнение законность пребывания Трампа у власти уже несколько лет будоражат не только Америку, но и все мировое сообщество.

Заслуживает внимания и другое обстоятельство: в условиях глобализации информационного пространства процесс воздействия на политическую волю избирателей становится практически неконтролируемым и не имеющим границ. Социальные сети Facebook, YouTube, Twitter, мессенджер WhatsApp становятся сегодня тем оружием, которое бесцеремонно используется в политических целях. В итоге за каких-нибудь два-три года центр тяжести электоральной проблематики с обеспечения явки населения на избирательные участки переместился в другую плоскость — в плоскость обеспечения информационной безопасности избирательных кампаний и признания действительности их результатов.

Но что же на самом деле представляет собой «вмешательство в избирательный процесс»? Действительно ли оно имеет то критическое значение, которое придается ему сегодня? Где заканчивается «свобода волеизъявления»

избирателя и начинается ее ограничение? В каком случае вмешательство в выборы отражает лишь обычную практику политической борьбы, а в каком — становится преступлением, за которым должно следовать наказание? Как разграничить формы внешнего вмешательства и внутреннего, и каким образом можно противостоять как первым, так и вторым? Наконец, не пора ли поставить вопрос о дополнении зафиксированных в законе «классических» принципов избирательного права еще одним — принципом независимости выборов?

Представляется, что ответы на эти вопросы имеют принципиально важное значение как с позиции теории избирательного права, так и с точки зрения текущей политической практики. Они обуславливают необходимость исследования *вмешательства в выборы* как политико-правового явления; выявить сущность, содержание и основные способы (формы) вмешательства в избирательный процесс, а также определить возможности противодействия ему в современных условиях.

Вмешательство в выборы в политической практике России и других государств

Вмешательство в избирательный процесс как политико-правовое явление существует, вероятно, с тех самых времен, как люди стали выбирать своих вождей. При этом предлоги для вмешательства всегда выбирались самые благозвучные: «содействие интересам населения», «необходимость обеспечения стабильности», «координирующее вмешательство государства», «продвижение демократии» и т.п.

В истории России одним из наиболее громких фактов подтасовки результатов избирательной кампании стали выборы в IV Государственную думу в 1912 году. Их итог считается следствием «тотального подлога» и «прямого вмешательства властей в электоральный процесс». По заявлению А.И. Гучкова, сделанному на конференции «Союза 17 октября» в ноябре 1913 года, правительством «был составлен и приведен в исполнение грандиозный план фальсификации выборов» [2, с. 45].

Проблема внутреннего и внешнего вмешательства в избирательный процесс остается актуальной до настоящего времени. По данным американского политолога Д.Х. Левина, после Второй мировой войны основной оппонент СССР, а затем и России — США, — пытались повлиять на результаты восьми десятков избирательных кампаний в различных государствах¹. Эксперт, кстати, не видит ничего страшного в том, что государства предпринимают попытки вмешиваться в избирательные процессы друг друга. Он полагает, что никакого существенного влияния на результаты выборов это не оказывает.

¹ Sure, the U.S. and Russia often meddle in foreign elections. Does it matter? // URL: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/09/07/sure-the-u-s-and-russia-often-meddle-in-foreign-elections-does-it-matter/?noredirect=on&utm_term=.cea5e09307c4 (Date of access: 23.02.2019).

В статье известного американского издательства The New York Times под названием «Не только Россия вмешивается в выборы. Мы тоже этим занимаемся» приводятся примеры вмешательств США в избирательные кампании многих стран мира. Так, Л. Джонсон, начавший в 1970-х годах свою карьеру в Сенате с расследования деятельности ЦРУ, пишет: «Мы занимались подобным (вмешательством в выборы) с тех пор, как ЦРУ было основано в 1947 году <...>. Мы использовали постеры, памфлеты, баннеры, рассылали рекламно-информационные материалы и т.д. Размещали ложную информацию в зарубежных газетах»². В статье также сообщается, что США, благодаря ЦРУ, свергли выбранных лидеров в Иране и Гватемале в 50-х годах и поддержали государственные перевороты в ряде других стран в 60-е годы прошлого века. Интерес представляет высказывание С. Холла, который вышел в отставку в 2015 году после 30 лет службы в ЦРУ. Бывший разведчик уверен, что вмешательство — это прерогатива не России, а Соединенных Штатов, «и я надеюсь, — пишет он, — что мы продолжим это делать»³.

Очевидно, что процесс вмешательства со стороны США в выборы в других государствах американцы не расценивают как грубое нарушение международного права. Напротив, обвиняя Россию в кибератаках на собственную избирательную систему, они призывают не проводить сравнений с США, так как Россия вмешивается в выборы, чтобы «подорвать демократию или установить авторитарное правление». Другое дело — усилия США, которые направлены на то, чтобы «помочь неавторитарным кандидатам бросить вызов диктаторам или иным образом содействовать демократии»⁴.

Примером вмешательства в избирательный процесс могут служить события в Италии 1948 года. Д.Х. Левин описывает их следующим образом: «В этой средиземноморской стране мы бросили все силы на победу христианских демократов над коммунистами»⁵. По его словам, речь шла как о «сумках с деньгами», передаваемых на финансирование кампании и американских специалистов, так и о публичных угрозах прекратить помощь Италии в случае победы коммунистов. Подобная активность американцев, по данным Левина, сохранялась и во время следующих семи выборов. Практически идентичную ситуацию можно наблюдать в Никарагуа и Чехословакии в 1990 году. В российские выборы, как считает Левин, США начали вмешиваться с 1996 года, когда поддержали президента Б. Ельцина тем, что

² ЦРУ всегда вмешивалось в выборы в других странах, рассказали бывшие агенты. РИА Новости, 18.02.2018 // URL: <https://ria.ru/20180218/1514856353.html> (дата обращения: 23.02.2019).

³ Russia Isn't the Only One Meddling in Elections. We Do It, Too / The New York Times // URL: <https://www.nytimes.com/2018/02/17/sunday-review/russia-isnt-the-only-one-meddling-in-elections-we-do-it-too.html> (date of access: 25.02.2019).

⁴ Ibid.

⁵ Вмешательство в выборы: 81 страна мира // URL: <http://maxpark.com/community/politic/content/5634203> (дата обращения: 15.02.2019).

одобрили кредит МВФ в 10,2 млрд долларов США. Деньги частично пошли на социальные выплаты — на пенсии и зарплаты.

Американский аналитик откровенен не только в отношении США. Немало фактов он приводит и в подтверждение вмешательства СССР в выборы в других странах: в ФРГ в 1980 году, в США в 1984 году с целью помешать переизбранию Р. Рейгана⁶. Однако, по мнению российского историка А. Громова, имел место лишь один документально подтвержденный случай вмешательства СССР в выборы в США, связанный с попыткой Сталина в 1948 году поддержать кандидатуру Г. Уоллеса против Трумэна⁷.

Таким образом, вторая половина XX века дает немало примеров активного вмешательства в избирательные кампании различных государств странами-лидерами существующего миропорядка.

В современных условиях можно наблюдать новые формы вмешательства в избирательные процессы, которые существенно обостряют проблематику электорального суверенитета государств. Так, в период избирательной кампании Президента России 2018 года звучало немало заявлений о попытках вмешательства в выборы со стороны США. Министр иностранных дел России С. Лавров осудил иностранное «участие в политической жизни» государства в виде собирания и инструктажа оппозиционеров. По словам главы комиссии Совета Федерации по государственному суверенитету А. Климова, из Вашингтона «поименно навязывают «правильных» кандидатов в президенты России, либо предлагают бойкот самих выборов»⁸.

Одной из последних и открытых попыток американских сенаторов повлиять на результаты выборов стал призыв не голосовать за кандидатуру россиянина А. Прокопчука, претендующего на пост главы международной организации Интерпол. Пресс-секретарь президента России Д. Песков усмотрел в этом откровенное вмешательство в избирательный процесс (пусть и на уровне избрания в руководящие органы международной организации). Что же касается обвинений в адрес России, то 2-летние расследования, стоившие США десятков миллионов долларов, так и не увенчались обнаружением доказательств российского «следа» в избрании Трампа.

Таким образом, как показывают исторические факты, вмешательство в процесс выборов, особенно крупными державами, явление обыденное. Такое вмешательство довольно часто является неэффективным, а зачастую — и контрпродуктивным⁹. Однако сам факт вмешательства ставит

⁶ Sure, the U.S. and Russia often meddle in foreign elections...

⁷ Велигжанина А. Правда и мифы в истории СССР: Сталин вмешивался в выборы президента США, а Троцкий отправлял Красную Армию в Индию // Комсомольская правда. 2018. 4 июля.

⁸ Невмешательство в выборы // URL: <http://actualcomment.ru/nevmeshatelstvo-v-vybory-1801172139.html> (дата обращения: 23.02.2019).

⁹ По мнению значительной части исследователей, принципиальную угрозу для безопасности государства представляет не факт вмешательства в выборы, а конструирование ситуации, способствующей политической и экономической дестабилизации в стране, дискредитации государственного суверенитета и народа как единственного источника легитимности политической системы [3, с. 103–106].

под вопрос легитимность нахождения у власти выбранного кандидата или партии и одновременно актуализирует проблему обеспечения «свободных и справедливых выборов», неотъемлемым признаком которых является их самостоятельность [4, с. 133].

Понятие, сущность, содержание, виды, формы и правовые последствия вмешательства в избирательный процесс

Суверенные государства стараются минимизировать вмешательство иностранных акторов в свою политическую жизнь. Эти усилия нашли воплощение, в частности, в выработке важнейшего международно-правового принципа — принципа политического невмешательства, основанного на уважении государственного суверенитета.

Наиболее уязвимой частью государственного суверенитета являются выборы в органы власти, то есть «электоральный суверенитет». Под таким понимается «правомочие государств самостоятельно, без влияния извне, реализовывать любую модель политической системы и порядок ее формирования, которые поддерживает народ и которые не противоречат взятым международным обязательствам» [5, с. 75].

Вмешательство в избирательный процесс можно рассматривать как *разновидность политического вмешательства, которое представляет собой умышленные действия, направленные на искажение конкурентного политического ландшафта с целью повлиять на результаты выборов в интересах субъекта вмешательства*. Непосредственная цель вмешательства в каждом конкретном случае варьируется от устранения нежелательного кандидата и получения конкурентного преимущества в избирательной борьбе до полной смены власти и правящего режима.

Можно выделить два основных направления вмешательства в выборы — внутреннее и внешнее. *Внутреннее вмешательство* представляет собой совокупность несанкционированных законодательством действий органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и граждан, направленных на установление контроля над политической ситуацией, получение конкурентных преимуществ в избирательной кампании и/или полную смену власти. Такие действия всегда имеют противоправный характер.

Внешнее политическое вмешательство можно определить как заранее спланированные несанкционированные действия иностранного государства (группы государств), международных организаций, иностранных юридических или физических лиц, целью которых является дестабилизация политической ситуации в суверенном государстве, установление контроля над политической ситуацией в нем, смена власти.

Внутреннее и внешнее политическое вмешательство имеют общую цель — дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки, изменение конкурентного политического ландшафта, установление контроля над существующей властью и/либо государственный переворот.

Формы вмешательства могут быть как явными, так и скрытыми. Под *явным* вмешательством следует понимать открытую, целенаправленную, несанкционированную деятельность субъектов избирательного процесса или иных лиц, осуществляемую с целью изменения результатов выборов, дестабилизации политической ситуации в государстве. К видам такого вмешательства относятся, например, нападки на кандидата на выборную должность в социальных сетях, клеветнические обвинения в адрес кандидата и тому подобное. Так, например, в ходе избирательной кампании президента Бразилии в октябре 2018 года одному из кандидатов (Ж. Болсонару) Высший избирательный суд Бразилии предписал удалить со своей страницы в Facebook и канала в YouTube 6 ложных публикаций. Все они были направлены против Ф. Аддада — соперника Болсонару во 2-м туре выборов. В одном из постов утверждалось, что находясь на посту министра образования в 2005–2012 годах «Аддад якобы пытался с помощью специальных брошюр изменить ориентацию 6-летних детей на гомосексуальную»¹⁰.

Под *скрытым* вмешательством подразумеваются тайные, заранее спланированные действия политических акторов, направленные на оказание несанкционированного влияния на избирательный процесс суверенного государства или достижение иной (в т.ч. — корыстной) цели. Формами скрытого вмешательства выступают работа с оппозиционными элементами (инструктаж), незаконное финансирование участников избирательных кампаний, подкуп избирателей, осуществляемые зачастую через иностранные неправительственные организации [6]. В современных условиях, по мнению политологов, в практику такого вмешательства входит не только прямое или косвенное воздействие на волеизъявление избирателей, но и разнообразные формы политической дестабилизации в канун выборов (использование технологий «раскола элит» посредством утверждения «санкционных списков»; медиакампании, направленные на дискредитацию политических лидеров государства и нивелирование значимых для страны достижений и т.п.) [7, с. 89].

Ярким примером скрытого вмешательства является *электоральная коррупция*, которая не только искажает реальную картину политической конкуренции, но и закладывает коррумпированность будущих органов законодательной и исполнительной власти, тем самым снижая уровень доверия населения к избирательному процессу. Сам кандидат, имея корыстные намерения, может влиять на избирательную кампанию посредством противоправного осуществления информационного обеспечения выборов через СМИ, социальные сети или Интернет.

Анализ юридической литературы [8, с. 22; 9, с. 4] показывает, что электоральная коррупция может означать:

¹⁰ Особенности избирательной кампании в Бразилии: фейки вместо дебатов // URL: <http://amp.dw.com/ru/особенности-избирательной-кампании-в-бразилии-фейки-вместо-дебатов/a-45940910> (дата обращения: 15.02.2019).

1) подкуп, получение или дачу взятки, иные коррупционные преступления, совершенные в рамках избирательной кампании;

2) использование административного ресурса; любое, связанное с выборами незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением как для себя, так и для аффилированных лиц (например, своих родственников) выгоды материального характера (имущества, услуг или льгот), а также иной нематериальной выгоды вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу

Повлиять на результаты выборов можно также с помощью незаконного *финансирования*, каковым является противозаконное финансирование текущей деятельности политических акторов (партий, кандидатов и третьих лиц, аффилированных с ними), оказывающее влияние на итоги избирательных кампаний и конкуренцию на политическом рынке в целом. Например, кандидат может оплатить расходы на проведение избирательной кампании, используя средства не со счета кандидата, а из своего собственного кармана. Имея ресурс для административного давления, он может добиться преимуществ в доступе к СМИ, осуществить распространение клеветнической информации о своих оппонентах и так далее.

Другой разновидностью скрытого вмешательства в избирательный процесс выступает деятельность *оппозиции*, которой оказывают финансовую и консультативную помощь иностранные агенты. Избирательные кампании могут быть использованы «в качестве механизмов захвата политической власти ставленниками иностранных государств и финансируемых ими организаций» [10, с. 21]. Так, А.П. Данилов, рассматривая факты вмешательства стран Западной Европы и США в ход избирательной кампании в Беларуси в 2010 году, их непосредственной целью называет попытку захвата власти в стране посредством продвижения своего кандидата на пост главы государства [11, с. 74–75].

Представляется, что в условиях распространения информационно-коммуникационных технологий в особую разновидность вмешательства следует выделить те его формы, которые могут быть реализованы через социальные сети и Интернет. Опасность вмешательства такого вида состоит в его фактически безграничном и неконтролируемом воздействии на аудиторию.

Взлом автоматизированных систем голосования и определения результатов выборов — еще один «современный способ» дестабилизации избирательных систем. Так, непосредственно в день выборов 18 марта 2018 года информационная сеть ЦИК России подверглась мощной компьютерной атаке, в которой использовалась сеть из 30 тысяч компьютеров в 86 странах мира. Основной целью атаки был срыв работы видеонаблюдения за ходом голосования по стране, что могло послужить основанием для дискредитации итогов выборов.

Вмешательство может принимать самые разнообразные формы, однако наиболее часто используется метод преднамеренного искажения информации (например, результатов выборов) с последующим тиражированием и преумножением фальсифицированных данных. Как следствие, создается мощный поток информационного мусора, направленный на то, чтобы показать «нечестность» выборов, поколебать доверие граждан к избирательной системе.

В условиях распространения глобальных информационных сетей формами вмешательства в выборы (или электронного, цифрового, кибервмешательства) становятся специфические информационные акции, стирающие отчетливые границы между ложью и правдой и направленные на получение конкурентных преимуществ в борьбе за общественное сознание [12, с. 136]. Такие акции имеют богатую палитру в виде «фейков» (информационных подделок), номинаций, дефейсов, провокационных вбросов дезинформации, троллинга, астротурфинга, словесного манипулирования и др.

Фейк представляет собой специально сконструированные (ложные) свидетельства о вымышленных событиях. Эти формы информационных подделок весьма многообразны. К ним относятся псевдоновости, фотоподделки, фальшивые аккаунты, мошеннические сайты с фальшивыми комментариями несуществующих экспертов и др. [13, с. 94]. От *информационного вброса* фейк отличается наличием визуального материала в виде фотографии или видеоролика, снятых совсем по другому поводу и в другом месте.

На изобретении «фейков» в настоящее время специализируются как зарубежные СМИ, так и российские участники избирательных кампаний. Так, например, в известном электронном издании «МК.ru», стремившемся представить информацию о «креативных» способах повышения явки избирателей на выборы 18 марта 2018 года в регионах, прошло сообщение, согласно которому священнослужители пообещали жительницам города Орла за явку на избирательные участки... «отпустить грех абортa»¹¹. Информация, однако, оказалась «фейком»: по данным самих священнослужителей, покаянный молебен, на который приглашались женщины, проходил в стандартный день службы (воскресенье) и к выборам не имел никакого отношения¹².

Что касается словесного манипулирования, то его основным приемом является *номинация*: использование слов-классификаторов, позволяющих повесить «ярлык» на кандидата или событие. Это, например, такие определения, как «отщепенцы», «жулики», «фашисты» и тому подобное, которые при определенных условиях начинают выполнять функции психо-

¹¹ Как поднимали явку на выборах президента: скандалы из регионов // URL: <https://www.mk.ru/amp/politics/vertical-vlasti/2018/03/19/kak-podnimali-yavku-na-vyborakh-prezidenta-skandaly-iz-regionov.html> (дата обращения: 15.02.2019).

¹² Иверский храм г. Орла // URL: https://vk.com/vratarnica57?w=wall-158959868_19 (дата обращения: 18.03.2019)

логического программирования и способствовать выработке тех или иных электоральных установок.

Одной из форм вмешательства, распространившейся исключительно благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий, является *астротурфинг* (англ. *astroturfing*) — способ управления общественным мнением посредством создания видимости какого-либо социального эффекта. Технически этот метод держится на вытеснении сообщений реальных людей (на веб-форумах, в соцсетях) «замещающими» их фальшивками и реализуется при помощи современного программного обеспечения либо специально нанятых оплачиваемых пользователей¹³. Таким образом, создаются якобы «случайные» и «независимые» протестные группы, возникают волны «стихийной поддержки» того или иного кандидата.

Дефейс предполагает замену изображения — «изменение лица», размещение ложной информации на сайте «жертвы» как бы от ее имени. Такой прием был использован, например, в отношении предвыборного сайта К. Собчак, на главной странице которого был размещен юмористический коллаж с изображением В. Жириновского и персонажа в стиле «аниме».

Распространенной сегодня разновидностью информационного вмешательства является *троллинг* — метод целенаправленной провокации в социальных сетях, состоящий зачастую в публичных оскорблениях либо ином «хамском» поведении в Интернете.

Все перечисленные формы информационного воздействия входят в арсенал тайного или явного вмешательства в избирательный процесс как зарубежного, так и собственного государства.

По мнению целого ряда исследователей (иностраных и российских), вмешательство в избирательный процесс, как со стороны зарубежных государств, так и собственной оппозиции или просто нечистых на руку кандидатов, не может существенно повлиять на результаты выборов. Однако сам факт нарушения избирательного законодательства может иметь весьма пагубные последствия для государства. Подобного рода вмешательства могут привести к дестабилизации общества, поляризовать его, подрывая доверие населения к избранным органам власти.

Манипулируя вниманием аудитории, субъекты «вмешательства» управляют повесткой дня, переключают внимание людей с одних проблем на другие, определяют «важность» той или иной предвыборной информации. Такие приемы манипуляции общественным мнением, как разнообразные «правдивые свидетельства», сокрытие критически важных фактов и погружение ценной информации в массив информационного мусора, нельзя оставлять без внимания, поскольку в условиях современной России наибольшее значение для результатов выборов имеет даже не сам ход изби-

¹³ Савельев В. Астротурфинг // URL: <https://savelii-v.livejournal.com/32898.html> (дата обращения: 15.02.2019)

рательной кампании, включая поведение избирателей в день голосования, а целенаправленное искажение конкурентного политического ландшафта.

Обеспечение независимости выборов в современных условиях: проблемы и пути решения

В интересах минимизации негативного воздействия вмешательства в избирательный процесс необходимо разработать новые избирательные принципы, способные обеспечить дополнительные гарантии свободы волеизъявления избирателей и легитимности власти. На уровне международного права это должен быть принцип невмешательства в избирательный процесс суверенных государств, а на уровне российского законодательства — принцип независимости выборов.

Недопущение иностранного вмешательства в избирательные процессы регламентируется актами международного права. Так, в пункте 7 статьи 2 Устава ООН¹⁴ закреплён принцип невмешательства во внутренние дела государств, подразумевающий запрет как прямого, так и косвенного, как индивидуального, так и коллективного вмешательства. Гарантируется самостоятельный выбор и функционирование политических, социальных, экономических, культурных и иных систем государства; декларируется запрет вооруженного вмешательства или его угрозы, террористической и иной деятельности, направленной на разрушение и подрыв государственного строя. Все члены ООН обязуются, таким образом, не вмешиваться во внутренние дела иного государства. К «внутренним» делам государства, безусловно, относится и процесс выборов — то есть процесс, опосредующий прямое волеизъявление граждан в целях формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Правовую основу невмешательства в выборы создает и совокупность других международно-правовых актов (Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Декларации Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ). Однако международные источники права, во-первых, не способны в полной мере обеспечить принцип невмешательства в избирательный процесс без соответствующих норм национального законодательства, а во-вторых, требуют конкретизации в части обеспечения свободы волеизъявления избирателей от внешнего манипулирования.

В законодательстве современных государств «принцип независимости выборов» в качестве одного из исходных начал избирательного права не

¹⁴ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

предусматривается. А в условиях современной информационной эпохи и развития процессов глобализации, которая так или иначе вторгается во внутреннее пространство государств, подобные принципы должны не только формально существовать, но и оказывать непосредственное воздействие на сохранение и развитие института демократических выборов. Соответствующая задача лежит и на международном праве, в рамках которого должен быть выработан и закреплён принцип «невмешательства в выборы суверенных государств», определены четкие критерии и формы вмешательства.

Некоторые представления о возможном содержании принципа «невмешательства в выборы» можно получить на основании статей 3–7, 48, 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁵ (в ред. от 27 декабря 2018 г.; далее — Закон об основных гарантиях). В соответствии с пунктом 3 статьи 3 этого закона участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на избирателей с целью принудить их к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать их свободному волеизъявлению. Пункт 7 той же статьи запрещает вмешиваться в деятельность избирательных комиссий. Иностранцам запрещается осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах или референдуме. Также декларируется невозможность вмешательства иностранцев в предвыборную агитацию.

В настоящее время в нашей стране особое внимание уделяется способам обеспечения информационной безопасности избирательных процессов. 14 октября 2014 года в силу вступили поправки к Федеральному закону «О средствах массовой информации», ужесточающие правила участия иностранных граждан в финансировании отечественных СМИ. Иностранцам инвесторам разрешается иметь не более 20 процентов акций российских издательств. В Минкомсвязи пояснили, что России важно продолжать сотрудничество с иностранными партнерами, но в то же время необходимо дать возможность российским СМИ быть более независимыми, в том числе — в политических вопросах¹⁶.

Действующее законодательство гарантирует свободу волеизъявления избирателя в части принятия решения об участии либо неучастии в выборах, но не в части свободы сделанного им политического выбора. Следовательно, в интересах обеспечения безопасности внутреннего политического пространства и, в частности, чистоты избирательного процесса в избирательное право

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁶ Президент Российской Федерации подписал закон об ограничении участия иностранцев в СМИ // URL: <http://www.garant.ru/news/570735/> (дата обращения: 15.02.2019).

России необходимо ввести дополнительный принцип — принцип независимости выборов. Наряду с принципами всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании предложенный принцип закрепит необходимость обеспечения свободы волеизъявления избирателей.

Что же касается внешнего вмешательства, то в интересах минимизации его негативного эффекта в рамках международного права необходимо сформулировать принцип «невмешательства в выборы», который создаст гарантии от несанкционированного вторжения заинтересованных государств в электоральное пространство суверенных народов. Соответственно, необходимы разработка и принятие международного договора об ответственном поведении государств в информационной сфере. В договоре в том числе должны быть предусмотрены: разграничение национальных «территорий» в информационном пространстве, включая электоральное; ответственность за вторжение в национальное информационное пространство суверенных государств с целью оказания влияния на внутренние политические процессы, а значит, и на выборы и референдумы.

Соблюдение предложенных принципов могло бы способствовать минимизации негативного воздействия вмешательства в выборы и служить важнейшим условием, во-первых, свободы волеизъявления избирателей, и, во-вторых, легитимности избранной власти.

Институт независимых наблюдателей в системе обеспечения свободы волеизъявления избирателей и чистоты выборов

Эффективное функционирование органов публичной власти требует наличия общественного контроля уже на стадии их формирования. Для отечественной избирательной системы характерно серьезное развитие института общественного контроля за выборами, включая создание необходимой нормативно-правовой базы. В преддверии выборов Президента 2018 года Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации получили право направлять на избирательные участки наблюдателей, независимых от политических партий и кандидатов. В стране была сформирована развернутая система обеспечения чистоты и прозрачности выборов, что, по словам Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой, способствовало повышению уровня доверия людей к ним¹⁷.

Есть, однако, немало оснований говорить о несовершенстве системы общественного контроля за ходом выборов. Так, избирательное право Российской Федерации не предусматривает возможности наблюдения за выборами со стороны отдельных граждан и организаций, не связанных с общественными палатами. При этом сами общественные палаты не уполномочены осуществ-

¹⁷ ЦИК планирует расширить возможности общественного наблюдения за выборами // URL: <https://rg.ru/2018/08/19/cik-planiruet-rasshirit-vozmozhnosti-obshchestvennogo-nabliudeniia-za-vyborami.html> (дата обращения: 15.02.2019).

влять долгосрочное наблюдение за избирательным процессом. Деятельность их представителей ограничивается лишь днем голосования, хотя можно предположить, что наблюдение только тогда принесет свои максимальные результаты, когда будет включать в себя период регистрации кандидатов и избирателей, а также период проведения избирательной кампании в целом.

Дополнительную проблему можно усмотреть в уровне подготовленности наблюдателей. Наблюдатель — это человек, следящий за законностью процедуры голосования. Но как он может вести объективное наблюдение, если сам не знаком с законом в достаточной степени. В ходе президентских выборов в Хабаровском крае и Московской области некоторые из наблюдателей не могли точно сообщить, кого они представляют, в чем состоят их задачи и функции, каковы их полномочия. Наблюдатели, которые не в состоянии оценить происходящее на избирательном участке, или попросту политически ангажированы, создают серьезные проблемы для всего процесса выборов. Их некомпетентность или предвзятость практически нивелирует смысл общественного наблюдения.

Большинство российских граждан вообще не считает небольшие отклонения от установленной процедуры выборов нарушениями: какая разница, произведен ли подсчет бюллетеней с предъявлением их содержания или просто загибанием уголков; оглашались ли данные подсчета по списку избирателей; надо ли кому-нибудь жаловаться, если эти требования закона нарушены? При нынешнем методе мобилизации наблюдателей большинству из них о подобных требованиях ничего не известно.

Необходимо отметить, что проблема вмешательства в избирательный процесс имеет самое прямое отношение и к институту независимых наблюдателей. В Российской Федерации были зафиксированы случаи нарушения прав наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представителей СМИ и факты давления на представителей корпуса наблюдателей¹⁸. Подобные инциденты имели место в Краснодарском крае, где, в частности, был обнаружен факт подмены наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса от одного из кандидатов на наблюдателей, которых кандидат или его доверенные лица не назначали. В Нижегородской области были выявлены случаи присутствия на избирательных участках наблюдателей с направлениями от доверенного лица кандидата П. Грудинина. Однако полномочия волонтеров и подлинность направлений были опровергнуты региональным руководством КПРФ.

Подобные действия, с одной стороны, являются фактом несанкционированного вмешательства в избирательный процесс, а с другой стороны, представляют собой имитацию наблюдения и могут воспрепятствовать достижению подлинных целей института наблюдения.

¹⁸ НОМ: Выборы-2018 запомнятся беспрецедентным количеством фейковых сообщений о нарушениях (19.03.2018) // URL: <https://nom24.ru/info/events/nom-vybory-2018-zapomnitsya-bespretsedentnymkolichestvom-feykovykh-soobshcheniy-o-narusheniyakh/> (дата обращения: 11.02.2019).

Заключение

Вмешательство в избирательный процесс представляет собой негативное (во многих случаях противоправное) явление, направленное на подрыв политической стабильности и изменение расклада политических сил в государстве. Как разновидность политического вмешательства оно представляет собой умышленные действия, направленные на искажение конкурентного политического ландшафта с целью повлиять на результаты выборов в интересах субъекта вмешательства. Непосредственная цель вмешательства зависит от конкретных намерений субъекта вмешательства и может варьироваться от устранения нежелательного кандидата, получения конкурентного преимущества в избирательной борьбе до полной смены власти в государстве.

Субъектом внешнего вмешательства в избирательный процесс суверенного государства выступает зарубежное государство (группа государств), международные правительственные или неправительственные организации, физические и юридические лица; субъекты внутреннего вмешательства — органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, НКО, юридические лица и граждане того государства, в избирательный процесс которого совершается вмешательство.

Формы вмешательства могут быть как явными (нападки на кандидата на выборную должность в социальных сетях, клеветнические обвинения в адрес кандидата и др.), так и скрытыми (инструктаж оппозиционных элементов, незаконное финансирование участников избирательных кампаний, подкуп избирателей, электоральная коррупция и др.). По сути, любые виды незаконных действий в рамках избирательного процесса, ответственность за которые предусмотрена действующим законодательством Российской Федерации, будут представлять собой тот или иной способ вмешательства в выборы. При этом практически все виды правонарушений, имеющих коррупционный характер, могут быть совершены и в рамках избирательной системы. Однако, в отличие от представлений о коррупционных правонарушениях, которые закреплены в отечественном законодательстве, коррупционные правонарушения в рамках избирательного процесса могут совершаться в интересах не самого субъекта правонарушения, а в интересах третьих лиц или общественных групп (кандидатов на выборные должности, политических партий). В этой части нормы Уголовного кодекса и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за коррупционные правонарушения, необходимо дополнить соответствующими формулировками.

Исключить полностью факты внутреннего или внешнего вмешательства в избирательный процесс суверенного государства невозможно (хотя бы в связи с постоянным появлением новых средств связи и способов передачи информации), однако в интересах минимизации негативного воздействия

вмешательства в выборы в действующее законодательство о выборах необходимо ввести дополнительный принцип — принцип «независимости выборов», реализацию которого следует рассматривать как важнейшее условие, во-первых, обеспечения свободы волеизъявления избирателей, и, во-вторых, легитимности избранной власти. Названный принцип должен налагать на всех участников избирательного процесса обязанность воздерживаться от любых форм недобросовестного электорального поведения, имеющего целью изменение конкурентных преимуществ конкретного кандидата или партии.

Предлагается следующая формулировка данного принципа: *«Эффективность и надежность избирательной системы Российской Федерации обеспечивается самостоятельностью ее субъектов в процессе подготовки и проведения избирательных кампаний, а также свободой волеизъявления избирателей при принятии ими решений по ходу выборов и референдумов. Противоправное воздействие на волеизъявление избирателей либо его ограничение запрещаются».*

На международном уровне в рамках правотворческой деятельности ООН необходимо легализовать принцип невмешательства в избирательный процесс суверенных государств следующего содержания: *«Государства независимы и самостоятельны при проведении национальных выборов и референдумов, в процессе формирования собственных избирательных систем и национального избирательного законодательства. Уважая демократические нормы и ценности, придерживаясь принципов международного права, государства принимают на себя обязательства воздерживаться от вторжения в электоральное информационное пространство суверенных государств с целью оказания влияния на результаты национальных выборов и референдумов».*

Введение института общественных наблюдателей следует рассматривать не только как средство достижения чистоты и прозрачности выборов, механизм контроля за ходом выборов, не связанный с кандидатами и политическими партиями, но и как средство обеспечения независимости выборов, защиты от несанкционированного вмешательства в избирательный процесс. В целях усиления роли независимых наблюдателей в деле обеспечения независимости и прозрачности выборов в российском избирательном законодательстве необходимо:

– предусмотреть возможность установления независимого наблюдения не только на избирательных участках в день голосования, но и на протяжении всей избирательной кампании (такая практика позволит избежать многих нарушений прав потенциальных избирателей и кандидатов);

– прописать процедуру ознакомления наблюдателей с документами избирательных комиссий;

– проработать вопрос об обязательной экспресс-подготовке лиц, желающих принимать участие в выборах в качестве наблюдателя, по вопросам избирательного права и процесса; что же касается экзамена, который следует установить для всех потенциальных наблюдателей, то его содержанием и

проведением должны быть озабочены сами направляющие структуры (Общественная палата Российской Федерации, региональные Общественные палаты, общественные организации). Такой экзамен должен предусматривать не только проверку знания законов, но и определение уровня психологической готовности добровольца как средства защиты от возможных провокаций на выборах.

Список литературы

1. Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи. Воспоминания современников. Материалы и документы / Под общ. ред. А.В. Иванченко. М., 2008. 860 с.
2. Выборы глазами молодых и будущих избирателей / Избирательная комиссия Белгородской области / под общ. ред. Н.Т. Плетнева. Белгород, 2014. 75 с.
3. Евстафьев Д.Г. Информационные манипуляции и государственный суверенитет: риски для России // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 2. С. 98–110.
4. Ежов Д.А. Демократические выборы и референдумы в условиях трансформации мирового порядка // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 3. С. 123–135.
5. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. 94 с.
6. Устинкин С.В., Рудакова Е.К., Эминов Д.С. Оценка воздействия неправительственных организаций на избирательный процесс в России // Власть. 2016. № 7. С. 28–35.
7. Манойло А.В., Авдеева Н.В., Лавринов Б.Б. Внешнее вмешательство в выборы как угроза безопасности Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 3. С. 53–91.
8. Кабанов П.А., Райков Г.И. Электоральная коррупция и формы ее проявления: опыт политико-криминологического анализа // Следователь. 2008. № 10. С. 21–25.
9. Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003–2012 годах. М., 2014. 204 с.
10. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: Автореф-т дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 48 с.
11. Данилов А.П. Иностранное вмешательство в выборы президента суверенной республики Беларусь в декабре 2010 года // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 24. С. 70–75.
12. Фельдман П.Я. «Постправда» и «фейк-ньюз» в современном коммуникационном пространстве: перспективы политико-правового регулирования // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. №2. С. 134–146.
13. Русакова О.Ф. Концепты, категории и понятия политической коммуникативистики // Политическая коммуникативистика: теория, методология, практика / под ред. Л.П. Тимофеевой. М.: Рос. ассоциация полит. науки (РАПН); Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2012. С. 92–102.