

ВМЕШАТЕЛЬСТВО В НАЦИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ КАК СОПУТСТВУЮЩИЙ ФАКТОР ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

***Аннотация.** Феномен вмешательства в выборы извне стал неотъемлемым атрибутом современных национальных процедур. Несмотря на то, что мировая история организации демократических выборов свидетельствует о перманентном характере попыток влиять на формирования властных институтов в независимых государствах, только сейчас в научной литературе тема внешнего вмешательства начала находить свое отражение, а противодействие такому вмешательству — вставать на научные основы. Автор, внесший в 2010 году в научный дискурс понятие «электоральный суверенитет» [1], на примере России пытается разобраться с этим феноменом и приходит к выводу, что он является сопутствующим атрибутом современных демократических выборов и считает необходимым организацию системной работы (как на национальном, так и на международном уровне), направленной на противодействие вмешательству извне в национальные электоральные процессы для обеспечения подлинной свободы выбора населения и верховенства права, устанавливающего электоральный суверенитет государств.*

***Ключевые слова:** выборы, суверенитет, вмешательство в выборы, воздействие на выборы, влияние на выборы, электоральный суверенитет, свободные выборы*

INTERFERENCE IN NATIONAL ELECTIONS AS A CONCOMITANT FACTOR OF DEMOCRATIC PROCESSES IN THE GLOBAL WORLD

***Abstract.** The phenomenon of external interference in elections has become an integral part of modern national procedures. Despite the fact that the world history of the organization of democratic elections testifies to the permanent nature of attempts to influence the formation of government institutions in independent states, the topic of external interference has begun to be reflected in the scientific literature only now, whereas the countermeasure to such interference has begun to rise on a scientific basis. The author, who introduced the concept of «electoral sovereignty» into the scientific discourse in 2010, tries to make sense of this phenomenon using the example of Russia and comes to the conclusion that it is a concomitant attribute of modern democratic elections and considers that it is necessary to organize a systematic work (both nationally and internationally), aimed at counteracting*

external interference in national electoral processes to ensure genuine freedom of choice for population and the rule of law, which establishes the electoral sovereignty of states.

Keywords: *elections, sovereignty, interference in elections, influence on elections, electoral sovereignty, free elections*

Сегодня, наверно, нет ни одного государства, которое не пыталось бы решить проблему внешнего вмешательства в свои национальные выборы. Вопрос лишь в том, насколько государства готовы и в состоянии противостоять этому вмешательству; и намерены ли они открыто говорить об этой проблеме и воспринимать данный феномен как неотъемлемый атрибут современного мироустройства.

Вмешательство в национальные выборы, по сути, — посягательство на национальный суверенитет, который характеризует полновластие нации, ее политическую свободу, наличие у нее реальной возможности определять способ своей национальной жизни, в частности — способность самоопределяться и создавать независимое государство [2, с. 167].

В последнее время достоянием общественности стали многочисленные факты вмешательства во внутринациональные политические процессы «лидера демократии» — Соединенных Штатов Америки, которые на протяжении более 100 лет пытаются (и не безуспешно) влиять на развития суверенных государств. Начиная от президента Вудро Вильсона, который в 1919 году отправил в Россию корпус из 13 тысяч американских солдат, надеясь сохранить в ней западное влияние, наведения «демократического порядка» в Центральной и Южной Америки и странах Карибского бассейна, до сегодняшних дней — участия в развале социалистического лагеря и СССР, а в частности, до оранжевых революций в странах постсоветского пространства, угли от пожариц в которых продолжают тлеть и по сей день [3].

Проблема вмешательства во внутренние дела государства, как феномен современных международных правоотношений, существовала достаточно давно и не является прямым следствием новейших технологий и особенностей постиндустриального мира. Об этом красноречиво свидетельствует сам факт закрепления в Уставе ООН в 1948 году запрета на подобные действия. Однако по сей день проблема «внешнего вмешательства» в международной повестке рассматривается весьма абстрактно: его детали прорисовываются контрастно, даже с обозначением непосредственных исполнителей, а вот контуры обозначаются достаточно расплывчато, что не позволяет понять ни природу, ни движущие силы, ни объективную, ни субъективную стороны этого феномена современности, появляющегося в топах новостей практически в ходе каждого национальных выборов.

С постепенным укреплением суверенитета России, если отталкиваться от ее обреченного образа 90-х годов прошлого века, происходил и рост самостоятельности внутренней политики и субъектности в международных отношениях. Это особенно заметно в последние годы. Только с течением вре-

мени мы осознанно стали воспринимать истинный смысл тех предложений, посредством которых «коллективный Запад» пытался реорганизовывать российскую политическую систему в конце XX столетия, когда фактически предпринималась попытка сделать внутреннюю политику нашего государства максимально зависимой от наднациональных институтов, где тон задавали США и Евросоюз, с последующим лишением народа его суверенитета.

История знает и другие, более ранние примеры «оптимизации» мироустройства в интересах развития одного или нескольких государств, объединившихся ради уничтожения оппонентов. В канун Первой мировой войны Европа, к которой чуть позже подключились и США, стояла перед дилеммой: какую из двух империй — Российскую или Османскую — принести в жертву. Так как российские недра в те времена в силу известных причин особого интереса не вызывали, выбор пал на Османскую империю. Под благовидным предлогом обеспечения «свободы народам» В. Вильсон выступил с доктринальной программой развала единой государственности, указав на необходимость раздробить Османскую империю: «...национальности, ныне находящиеся под властью турок, должны получить недвусмысленную гарантию существования и абсолютно нерушимые условия автономного развития». Эта программа легла в основу Версальского мира.

Только спустя десятилетия западные державы, опираясь на уже апробированные подходы к завоеванию мирового господства, сформировали систему «содействия развитию демократии», внедрив ее через различные фонды, платформы и профильные межгосударственные объединения, стоящие на иждивении у Запада, практически во все государства, не входящие в так называемое «мировое правительство».

Для последних суверенитет народов никогда не являлся благом, а был злом и препятствием для «демократического» прогресса человечества и «правильного» социального развития. Противники национального суверенитета считают, что интеграция должна дойти до такой стадии, когда вместо национальных государств будет установлено мировое правительство, в котором тон будут задавать те, у кого под контролем находятся мировые финансы, вооруженные силы, а теперь еще и цифровые платформы.

В нынешнем варианте глобализация вкупе со стандартизацией может привести к хаосу и беспорядку, которые во много раз перекроют предполагаемый инициаторами коммерческий эффект от их применения. При этом глобализация совместно со стандартизацией могла бы быть инструментом форматирования всего социального пространства, не накрывая его как некий унификационный купол, изготовленный в секретных лабораториях транснациональных корпораций, а как защитный механизм, посредством и под «протекторатом» которого мировое сообщество могло бы начать движение в направлении здравого смысла [4, с. 50].

Европейский Союз является ярким примером регионального «мирового правительства» в локально-европейском масштабе. Другие наднациональные

институции, выполняющие ту же «глобалистскую» функцию на региональном уровне, — Европейский суд по правам человека, Гаагский трибунал, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе со своим структурным подразделением (БДИПЧ), имеющим право давать указания государствам по формированию и развитию своих политических и электоральных систем.

С развитием новых центров влияния, прежде всего России и КНР, «какая-либо из держав уже не в силах диктовать собственную волю по всему миру, подобно тому, что на протяжении длительного времени практиковали Соединенные Штаты Америки. Новая глобальная политическая конструкция уже сейчас не предполагает существование ни однополярного, ни биполярного устройств мира» [5, с. 85].

Однако мы наблюдаем вполне ожидаемую реакцию на укрепление национального суверенитета со стороны так называемых стран «старой демократии». Чем больше автономной и суверенной становится внутренняя политика России, тем больше «коллективный Запад» старается оказать давление на проявление самостоятельности. То же происходит и в других странах, пытающихся отстоять свой суверенитет: в Китае, Иране, Турции, Кубе, Венесуэле, Белоруссии...

С развитием технологий и коммуникаций формы и методы вмешательства во внутривнутриполитические дела государств и в национальные выборы совершенствуются и приобретают системность, обусловленную объективными параметрами современного мироустройства, тяготеющего исходя из принципа свободной конкуренции к глобализации и подчинению «слабых» государств единой системе управления «мирового правительства». В этом контексте представляет интерес комплексное исследование «демократического феномена» вмешательства в российские выборы извне и поиск действенных инструментов противодействия посягательствам на народный суверенитет.

* * *

Б.С. Эбзеев справедливо заметил, что народный суверенитет не есть сама власть, это — организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл — в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конституцией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества [6, с. 4].

Конституция Российской Федерации, провозглашая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, определяет высшим непосредственным выраже-

нием власти народа референдум и свободные выборы (ст. 3). Конституция не допускает к участию в выборах лиц, не имеющих гражданства¹, устанавливая так называемый «ценз гражданства».

Конституция также провозглашает, что Российская Федерация принимает меры по недопущению вмешательства во внутренние дела государства (статья 79.1, введенная Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ), еще раз подчеркивая, что только народ обладает всей полнотой власти на территории Российской Федерации, а любое вмешательство есть посягательство на его суверенитет.

Основой всей современной демократии является доктрина народного суверенитета, а сам он приобрел сегодня характер универсального для всякого демократического государства конституционного принципа. Из него проистекает, что только воля народа легитимирует государство и составляет основу государственной деятельности, и именно на его согласии, а как раз в этом прежде всего заключается смысл юридического догмата народной воли, государство может основывать свою власть, а из договора с ним — выводить свои полномочия [7].

Помимо закрепления государственного суверенитета на законодательном уровне в последние четыре года была начата соответствующая работа и в профильных органах и организациях. В Федеральном Собрании Российской Федерации создано две профильные комиссии и одна рабочая группа, в компетенцию которых входят вопросы противодействия вмешательству в выборы: Временная комиссия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации; Рабочая группа по мониторингу признаков вмешательства в суверенные дела Российской Федерации в период подготовки проведения выборов в Государственную Думу Российской Федерации в 2021 году Временной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации; Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в 2021 году впервые в своей истории организовала новое направление работы по вопросам противодействия вмешательству в выборы, которое будет заниматься анализом факторов и потенциальных угроз внешнего воздействия и вме-

¹ В редких случаях допускается участие иностранных граждан на местных выборах и местных референдумах на основании международных договоров в соответствии с пунктом 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

шательства в избирательные кампании для подготовки соответствующих предложений по вопросам предупреждения и предотвращения внешних воздействий и вмешательства в избирательный процесс.

Однако, несмотря на противоположность даже косвенного вмешательства в национальные выборы и принятия соответствующих мер превентивного реагирования, заинтересованность зарубежных акторов повлиять на политический результат избирательной гонки в своих интересах всегда была и будет сохраняться в рамках демократической парадигмы периодического переизбрания властных институтов при возрастающей макроэкономической конкуренции в мире.

* * *

27 апреля 2021 года В.В. Путин, выступая на заседании Совета законодателей в Санкт-Петербурге, обратил внимание на недопустимость иностранного вмешательства в запланированные российские выборы: «Уверен, что ...граждане России сами сделают свой выбор без услужливых и зачастую опасных, несущих раздор в обществе подказок извне».

12 мая секретарь Совета безопасности России Н.П. Патрушев заявил: «В преддверии выборов в Госдуму активизировалось внешнее воздействие, направленное на нагнетание в российском обществе социальной напряженности». Этот факт косвенно подтверждает и руководство американского Национального фонда в поддержку демократии (NED), признанного в Российской Федерации нежелательной организацией, латентно работающего, помимо прочего, на «продвижение демократии» в России [8].

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфилова также ожидает провокаций на предстоящих в сентябре думских выборах, в том числе из-за рубежа. Это может быть как физическое вмешательство, — к примеру, выведение из строя сайтов, — так и «информационно-психологическое воздействие» в виде пропаганды [9]. «Многие назначили Россию своим если не врагом, то противником, и желание сорвать выборы, дискредитировать выборы, оно огромное, и негативный поток, направленный на это, давно формируется», — отметила она на форуме молодых политологов «Дигория», прошедшем в начале июля [10].

«Можно предположить, что накануне выборов в Государственную Думу будут новые попытки расшатать, дестабилизировать ситуацию, спровоцировать протестные выступления, желательно насильственные, как Запад любит это делать. Наверное, потом будет развернута кампания по непризнанию наших выборов», — высказал свою позицию Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров², выступая 8 июля в Дальневосточном федеральном университете.

²Лавров: Россия видит почти ежедневные попытки Запада вмешиваться в ее внутреннюю политику / ТАСС, 08.07.2021 // [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://tass.ru/politika/11851237?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 09.07.2021).

Сегодня проблема внешнего вмешательства в национальные выборы еще далеко не изучена: ни одна международная профильная электоральная организация не занимается этим вопросом, поэтому данная проблема требует комплексного и системного подхода с обобщением и анализом имеющейся на сегодняшний день информации и наработанной практики.

* * *

Принцип недопустимости вмешательства во внутренние дела государств является одним из основополагающих в современной системе международного права и закреплён в целом ряде универсальных и региональных международных актов: в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, в документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ и целом ряде других.

В Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 03.10.1991 года государства-участники безоговорочно осуждают силы, стремящиеся захватить власть у представительного правительства в любом государстве-участнике вопреки воле народа, выраженной в ходе свободных и справедливых выборов, и в нарушение законно установленного конституционного строя.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24.10.1970 года, даже косвенное вмешательство в дела другого государства определяет как нарушение норм международного права: «Ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине по внутренние и внешние дела любого другого государства; вследствие этого вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных основ, являются нарушением международного права».

В 2003 году Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную Резолюцию № 58/189 «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека», в которой подчеркивается необходимость признания принципа уважения национального суверенитета, а также призыв ко всем государствам воздерживаться от финансирования политических партий или других организаций в любом другом государстве таким путем, который подрывает законность процессов выборов.

Отечественное избирательное законодательство, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации и международных актов, устанавливает в качестве одного из принципов проведения выборов в России недопустимость иностранного участия в избирательных кампаниях

и кампаниях референдума³, реализуя данный принцип через установленные запреты, ограничения или условия осуществления отдельных избирательных действий иностранными гражданами и иными субъектами, имеющими связь с иностранными государствами или другими иностранными акторами.

«Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» определяет в качестве задач обеспечения государственной и общественной безопасности⁴ недопущение вмешательства во внутренние дела нашей страны, в том числе путем инспирирования «цветных» революций.

Однако, понятие иностранного вмешательства в выборы в российском законодательстве, как и в законодательстве других государств, сегодня юридически не определено. В научном сообществе еще не выработан единый подход к вопросу о понятии, содержании и формах иностранного вмешательства в выборы. Термины «вмешательство», «влияние», «воздействие» зачастую либо отождествляются, либо наполняются собственным содержанием в рамках интерпретации общепризнанного принципа «невмешательства во внутренние дела государства».

Тем не менее, большинство авторов склоняются к тому, что вмешательство в избирательный процесс является разновидностью политического вмешательства, которое представляет собой умышленные действия, направленные на искажение национального политического ландшафта посредством воздействия на избирательный процесс в интересах субъекта вмешательства. А само вмешательство может происходить в разных формах и осуществляться разными методами, — от прямого (искажение итогов голосования, принуждение к голосованию, взлом аккаунтов и т.п.) до косвенного влияния посредством информационно-психологического воздействия на избирателя в обход действующего законодательства.

Внешнее вмешательство может быть как открытым (нападки на кандидата или избирательное объединение, дискредитация процедур голосования и выборов в целом), так и скрытым. Формами скрытого вмешательства выступают работа с оппозиционными элементами (инструктаж), незаконное финансирование участников избирательных кампаний, подкуп избирателей, осуществляемые зачастую через иностранные неправительственные организации. В условиях распространения информационно-коммуникационных технологий в особую разновидность скрытого вмешательства следует выделить те его формы, которые могут быть реализованы через социальные сети и в целом Интернет. Опасность вмешательства такого вида состоит в его фактически безграничном и неконтролируемом воздействии на избирате-

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ; пункт 6 статья 3 (ред. от 04.06.2021) / СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380 (дата обращения: 05.07.2021).

⁴ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ № 400 от 02.07.2021; пункт 47 / СПС КонсультантПлюс // [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 07.07.2021).

лей за рамками установленных правил ведения кампаний. Наиболее часто используется метод преднамеренного искажения информации с «побуждающим эффектом» с последующим ее тиражированием и преумножением фальсифицированных данных. Особый вред подобной технологии по воздействию на выборы заключается в том, что иностранные распространители дезинформации выдают себя за субъекты избирательного процесса (избирателей, политических активистов, наблюдателей, членов комиссий, активных граждан), искусственно формируя таким образом «коллективную позицию» несуществующих участников выборов, понуждая посредством внушительного потока недостоверной информации присоединяться к ней избирателей, которые воспринимают эту технологию за «чистую монету».

Ключевым механизмом во внешнем вмешательстве является обман избирателей, а не принуждение. Иностранные акторы, выдавая себя за избирателей, стремятся получить доступ к внутривнутриполитическому процессу и исказить политический дискурс, развернутый в ходе выборов, не путем внедрения точек зрения, которых ранее не существовало, а, скорее, для усиления существовавших позиций, считающихся в обществе маргинальными и находящихся вне политического мейнстрима. Усиление этих точек зрения путем технологий политического обмана приводит к фундаментальному изменению политического дискурса, настроений и влияет на формирование воли избирателей. И, что наиболее важно, это происходит под воздействием лиц, не имеющих право быть участниками национального избирательного процесса.

Зачастую мощный поток дезинформации направляется на то, чтобы показать «нечестность» выборов, поколебать доверие граждан к избирательной системе [11, с. 135–136]. Подобное вмешательство несет реальный вред не только государственному суверенитету, но и коллективному праву народов на самоопределение, политическим инструментом выражения которого являются свободные выборы.

Неудивительно, но американские исследователи допускают вмешательство в выборы других государств, но только со стороны США. Оценивая доводы о допустимости многочисленных фактов вмешательства США в выборы в других государствах, американские исследователи уверены, что многие из тайных американских инициатив были нацелены на нелиберальные или тоталитарные режимы, не имеющие избирательной системы, которая могла реализовать коллективное право народа на самоопределение. Следовательно, по мнению автора, вмешиваясь в эти политические системы, США не обязательно подменяли своей политической волей внутреннюю волю народа государства, поскольку правительство последнего не было выражением воли этого народа (см., например, исследовательский доклад Корнельской школы права «Вмешательство в выборы: реальный вред и единственное решение» [12]).

* * *

Временной комиссией Совета Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации было выявлено 10 способов вмешательства в российские выборы извне (более подробно — см. раздел Доклада «Иностранное вмешательство в выборы в документах Временной комиссии Совета Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации»).

По мнению Комиссии в части внешнего вмешательства в отечественные выборы речь не идет о грубой фальсификации извне избирательных бюллетеней, иной документации и т.д. (хотя среди имеющихся у Комиссии данных есть информация и о хакерских атаках на цифровые ресурсы ЦИК России). Оно направлено в первую очередь на мотивацию либо демотивацию законных участников избирательного процесса противоправными методами⁵.

Вместе с тем многочисленные факты, имеющиеся в распоряжении Комиссии, и их последующий анализ показали, что на суверенной территории России западные программы вмешательства применяются в последнее время гораздо более скрытно с учетом нынешнего, достаточно высокого уровня защищенности отечественного суверенитета. Зарубежные подрывные программы готовятся с пониманием того, что большинство российских граждан осуждают сами по себе попытки воздействовать извне на основы отечественного конституционного строя, нарушить нашу территориальную целостность, изменить внутреннюю и внешнюю политику в угоду иностранным интересам.

После опубликования доклада Миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ в июне 2021 года Комиссия Совета Федерации также признала, что еще одним направлением вмешательства в национальные выборы могут являться иностранные (международные) миссии по наблюдению за выборами.

В отсутствие нормативного регулирования института международного наблюдения ощущается все большее его противоправное влияние на ход избирательной кампании и воздействие на национальные выборы. Несмотря на то, что БДИПЧ ОБСЕ отказалась приезжать в качестве наблюдателей на выборы в Российскую Федерацию 19 сентября, существует большая вероятность использования Западом института международного наблюдения в лице ОБСЕ для воздействия на внутривнутриполитические процессы, оказания влияния на свободное волеизъявление избирателей и делегитимацию итогов голосования путем обнародования заявлений дискредитирующих выборы, на которых де-факто даже не присутствовали наблюдатели этой организации.

⁵ Специальный доклад по итогам президентских выборов в Российской Федерации (2018 г.) с точки зрения покушений на российский электоральный суверенитет: Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://council.gov.ru> (дата обращения: 07.08.2021).

К сожалению, институт международного наблюдения усилиями Запада превращен в международный инструмент политического участия в национальных выборах. Деятельность западных миссий по наблюдению за выборами, прежде всего — БДИПЧ ОБСЕ, является абсолютно не транспарентной, далеко не беспристрастной, использующей двойные стандарты, и постоянно становится предметом критики не только официальных представителей государств, но и правозащитников и ученых-исследователей⁶.

* * *

Избирательное законодательство Российской Федерации, реализуя установленные статьями 3, 32, 79.1, 81, 97 Конституции Российской Федерации положения, имплементирует принцип недопустимости иностранного вмешательства в выборы в регулятивные нормы закона о принципах проведения выборов, пассивном избирательном праве граждан, требованиях к членам избирательных комиссий, проведении предвыборной агитации и финансировании избирательной кампании.

Рядом норм федерального законодательства установлены условия реализации избирательных прав гражданами Российской Федерации, имеющими правовую связь с иностранными субъектами, к которым отнесены как кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, так и кандидат, аффилированный с выполняющими функции иностранного агента лицом.

Иностранное вмешательство в выборы, с точки зрения форм его практической реализации, может быть классифицировано следующим образом:

- вмешательство в деятельность избирательных комиссий (участие в работе комиссии иностранных граждан, граждан России с иностранным гражданством, лиц без гражданства, а также «иностранцев», вмешательство в работу комиссии иностранных (международных) наблюдателей);
- вмешательство при реализации пассивного избирательного права (выдвижение и регистрация иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан Российской Федерации, имеющих иностранное гражданство или вид на жительство в иностранном государстве, и иных лиц, пассивное избирательное право которых ограничено по причине связи с иностранным государством, а также физических лиц, осуществляющих функции

⁶ См., например, Борисов И.Б., Игнатов А.В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями — М.: РОИИП, 2011.— 127 с.; Борисов И.Б., Трунов И.Л. Институт международного наблюдения, правовой анализ на основе выборов Президента Республики Казахстан // Международное публичное и частное право. № 3. 2006. С. 26–29; Борисов И.Б. Оранжевая миссия, или наблюдение за наблюдателями // Журнал о выборах. 2005, № 1. С. 43; Борисов И.Б., Игнатов А.В. По обе стороны от Вены (оценка электоральных процедур в Эстонии и в Азербайджане // Журнал о выборах. № 2. 2006, С. 10–23; Международное наблюдение за выборами и референдумами: Сборник документов и материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; сост. и отв. ред. В.И. Лысенко, под общ. ред. В.Е. Чурова. — М.: ЦИК РФ, 2011.— 863 с.

иностранного агента, или кандидатов, аффилированных с выполняющими функции иностранного агента лицами, без указания информации об этом;

- участие в поддержке выдвижения кандидатов (сборе подписей) в качестве сборщика подписей или избирателя, проставляющего подпись, иностранного гражданина, лица без гражданства);

- вмешательство при реализации активного избирательного права (голосование иностранных граждан, лиц без гражданства; воспрепятствование голосованию граждан Российской Федерации, находящихся за пределами территории России со стороны государства пребывания, его организаций и граждан);

- вмешательство при информационном обеспечении выборов (участие иностранных СМИ в информационном обеспечении выборов с нарушением требований законодательства Российской Федерации; участие в предвыборной агитации иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных организаций и международных общественных движений);

- выпуск агитационных материалов кандидатом, являющимся лицом, выполняющим функции иностранного агента или аффилированным с иностранным агентом лицом без указания соответствующей информации;

- участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц в информировании избирателей или предвыборной агитации, в том числе в Интернете, включая социальные сети, блоги и иные ресурсы, в том числе косвенной агитации, ином влиянии на политические процессы без указания на то, что материалы распространяются иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, в том числе их распространение от имени граждан Российской Федерации, российских юридических лиц и иных лиц, имеющих право проведения предвыборной агитации);

- вмешательство в финансирование выборов (внесение добровольных пожертвований в избирательный фонд, пожертвований политическим партиям иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными организациями и иными субъектами, внесение которыми добровольных пожертвований запрещено в связи с иностранным участием);

- финансирование избирательной кампании и иной политической деятельности кандидата, политической партии из иностранных источников, иностранным субъектом или субъектом, связанным с иностранными источниками;

- внесение пожертвования лицом, осуществляющим функции иностранного агента, или аффилированным с ним лицом, без указания соответствующей информации в платежном документе;

- вмешательство при организации голосования и подсчете голосов избирателей {в целом на деятельность избирательных комиссий, корректировка итогов голосования, воздействие на технические средства

подсчета голосов, ГАС «Выборы», деятельность по затруднению работы информационных сервисов избирательных комиссий (хакерские атаки), призывы к неучастию в выборах, к недоверию избирательной системе, результатам выборов; публичные комментарии международных наблюдателей о ходе избирательного процесса в период, когда такие комментарии не допускаются законом}.

Иностранное вмешательство при информационном обеспечении выборов может быть в виде создания и первичного распространения информации иностранным субъектом либо в виде активного распространения и содействия распространению информации, созданной и впервые размещенной на российском ресурсе, но способствующей достижению целей иностранных субъектов.

Сегодня можно говорить об исчерпывающем перечне субъектов иностранного вмешательства в выборы: иностранное государство, группа иностранных государств, международная организация, международная неправительственная организация, иностранный гражданин, лицо без гражданства, иностранная организация (юридическое лицо) либо группа иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций (юридических лиц), включая иностранное средство массовой информации, а также физические и юридические лица, действующие в их интересах.

Иностранное вмешательство в выборы де-юре можно определить следующим образом: деятельность иностранных государств и международных организаций, их органов, иностранных юридических и физических лиц, их объединений, лиц без гражданства, не основанная на международных договорах государства и общепризнанных принципах международного права, противоречащая законодательству Российской Федерации и имеющая целью оказать воздействие на выборы как высшее непосредственное выражение власти народа Российской Федерации для изменения их результатов, в том числе, на ход избирательного процесса, явку избирателей, итоги голосования и результаты выборов, доверие избирателей к выборам и их результатам, действия и формирования воли участников избирательного процесса в интересах субъекта вмешательства или иного внешнего актора.

* * *

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, только согласованные действия по реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, направленные на нейтрализацию внешних и внутренних угроз и создание условий для достижения национальных целей развития позволят обеспечить гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека для формирования справедливого общества и процветание России. Поэтому вопросы противодействия внешнему вмешательству в выборы находят решение во взаимодействии всех ветвей единой системы публичной власти России.

Согласно Постановлению Правительства от 18.06.2021 года № 932 более 20 министерств, ведомств, учреждений России оказывают содействие избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва, в том числе и по вопросам обеспечения избирательных прав и свобод граждан от влияния извне.

Социологи и политологи в своих исследованиях хода предстоящих выборов фиксируют, что юридически выверенные процедуры на старте избирательной кампании, компетентные действия организаторов выборов, выдержанный подход участников выборов к вынужденным «ковидным» ограничениям увел так ожидаемый нашими оппонентами политический протест в сторону неполитических форм. Этот факт сильно раздражает наших «западных партнеров», которые продолжают поиск новых «опорных фигур» и резонансных тем, которые еще можно было бы использовать на территории страны для оказания давления на политические процессы в России и вмешательства в выборы. Продолжают прощупываться различные направления атак для инициации возможного протеста.

Организации и физические лица, выполняющие функции иностранного агента, практически ежедневно делают информационные вбросы, которые, с одной стороны, должны «подлить масло» в социальный протест, а с другой — перетащить его в политическую сферу текущих выборов. В качестве основных направлений атак выбраны: трехдневное голосование, удобное для избирателей и обеспечивающее санитарные требования; видеонаблюдение, которое не реализовано в таком объеме нигде в мире; рекомендации по проведению выборов в условиях пандемии; дистанционное электронное голосование (ДЭГ), которое будет организовано только в 7 субъектах Российской Федерации из 85-и.

О приготовлениях и соучастии Запада к этим атакам могут свидетельствовать количественные показатели роста в 2021 году официального числа лиц, выполняющих функции иностранного агента, по сравнению с выборами в Государственную Думу в 2016 году.

Число «иностранных агентов» по данным Министерства юстиции на момент старта избирательной кампании⁷

	Выборы 2016 года	Выборы 2021 года
НПО, выполняющие функции иностранного агента	46	77
СМИ, выполняющие функции иностранного агента	0	28 (организаций — 15, ФЛ — 13)
Нежелательные организации	7	40
ИТОГО	53	145

⁷ Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента / Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 18.06.2021).

За последние пять лет число агентов иностранного участия в политической жизни страны по сравнению с 2016 годом увеличилось 2,7 раза и на каждую политическую партию, участвующую в выборах в Государственную Думу, приходится 10 организаций иностранного влияния (в 2016 году — 3,5).

* * *

Обобщив и проанализировав феномен «иностранного вмешательства в выборы», можно сделать следующие выводы:

1. Вмешательство в национальные выборы как противоправная технология влияния на политический ландшафт современных государств имеет объективные предпосылки для существования, обусловленные демократическим процессом сменяемости власти в период достаточно жесткой макроэкономической конкуренции, сложной, многоуровневой совокупности развития нашего социума. Вмешательство может реализовываться в различных формах, общей опасной чертой которых является обращение к нарушению цивилизованного порядка, установленных норм и правил, а не мирное выражение взглядов и разрешение разногласий.

2. С большой долей вероятности можно утверждать, что в период организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва будут попытки иностранного вмешательства в выборы с целью расшатать и дестабилизировать ситуацию, спровоцировать публичные акции и протестные выступления.

3. Принцип недопустимости вмешательства во внутренние дела государства является одним из основополагающих принципов международного права и распространяется на национальные выборы, признается основными международными организациями, большинством государств современного мира. Любое вмешательство в выборы в обход установленных правил и процедур является противоправным деянием, нарушающим международные принципы и нормы. Вмешательство в выборы извне несет реальный вред не только государственному суверенитету, но и коллективному праву народов на самоопределение.

4. Практически все цивилизованные государства мира ведут работу по обеспечению противодействия иностранному вмешательству во внутренние дела государства, в том числе — в выборы, но феномен «вмешательства в национальные выборы» сегодня еще не стал предметом пристального внимания ни одной профильной международной организации.

5. Фиксируется опасная для существующего миропорядка тенденция, когда одни «глубоко демократические» государства пытаются обосновать свою исключительность и возможность вмешиваться в выборы других государств, мотивируя это тем, что национальные электоральные процедуры, на их взгляд, не отражают волю народа.

6. Выделяются две формы иностранного вмешательства в выборы: прямое иностранное вмешательство — противоправное воздействие на систе-

му установления итогов выборов, в том числе, на членов избирательных комиссий, автоматизированные средства подсчета голосов и установления итогов голосования, организация кибератак на информационные ресурсы избирательных комиссий с целью корректировки данных об итогах голосования, принуждение и иное прямое незаконное воздействие на избирателей к голосованию за или против определенного кандидата, партию и т.п.; и косвенное иностранное вмешательство — противоправное скрытое иностранное воздействие на выборы в виде использования информационно-коммуникационных технологий, социальных сетей, телеграмм-каналов, агитационных материалов, финансирования кампаний и иных скрытых способов влияния на формирование общественного мнения и воздействия на политический результат. При этом косвенное иностранное вмешательство является наиболее распространенной формой.

7. Иностранное вмешательство в выборы направлено на дискредитацию института выборов, снижение доверия избирателей к выборам, избирательной системе, избирательным комиссиям; дестабилизацию политической системы, усиление внутренних противоречий в обществе, разжигание социальной ненависти и изменение конституционного строя; корректировку политических программ и политических целей кандидатов, избирательных объединений; создание преимуществ участникам избирательного процесса, в том числе агитационных, финансовых и других; дискредитацию отдельных кандидатов и избирательных объединений; корректировку итогов голосования и результатов выборов.

8. Выделяются три основных направления противодействия иностранному вмешательству в выборы:

– *на законодательном уровне* — установление правовых ограничений на участие в выборах иностранных лиц и специальное регулирование правовых условий реализации избирательных прав отдельными категориями граждан, имеющими определенную связь с иностранными субъектами;

– *на правоприменительном уровне* — обеспечение соблюдения установленных правовых ограничений иностранного участия в выборах и правовых условий реализации прав лиц, аффилированных с иностранными акторами, а также принятие предусмотренных законом мер в случае несоблюдения ограничений и условий, оперативное пресечение распространения информационных и агитационных материалов, распространяемых с нарушением закона в части ненадлежащего субъекта распространения либо источников финансирования;

– *информационное* — обеспечение оперативного информирования избирателей и участников выборов о попытках иностранного вмешательства, включая распространение информации, оказывающей влияние на выборы, в том числе сведений о субъектах распространения такой информации, их источниках финансирования.

9. Основным направлением развития системы противодействия иностранному вмешательству в выборы с учетом существующего правового регулирования является усиление информационного направления такого противодействия, в том числе выявление и обнародование сведений об иностранном вмешательстве и его попытках, указание сведений о лице, имеющим правовую связь с иностранным государством, как авторе материалов, владельце информационного ресурса и т.п., а также как участника избирательной кампании или члена избирательной комиссии.

* * *

Феномен вмешательства в выборы извне стал неотъемлемым атрибутом современных национальных электоральных процедур, как одна из форм воздействия на суверенитет во внутривнутриполитических вопросах государств. «Уважать суверенитет — это значит не допускать государственных переворотов, антиконституционных действий и незаконного смещения легитимных властей», — отмечал В.В. Путин в интервью телеканалам CBS и PBS еще в 2015 году⁸. Государство в лице своих органов обязано не только организовать проведение демократических выборов на своей территории, но и обеспечить сдерживание и пресечение посягательства на национальный суверенитет, вмешательства в выборы извне на постоянной и системной основе, что позволит осуществить реализацию избирательных прав граждан в максимально полном объеме без какого-либо внешнего давления и влияния до того, как указанное иностранное воздействие приведет к дестабилизации ситуации, социальным потрясениям и возможному насилию.

Список литературы

1. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
2. Шевцов В.С. Государственный суверенитет (вопросы теории). М.: Изд-во «Наука», 1979.
3. Stephen Kinzer. Americans are told every day that Russians are interfering in our politics. We've been interfering in Russia's for a century // The Boston Globe (USA). 10.03.2020. Available at: <http://www.bostonglobe.com/2020/03/10/opinion/americans-are-told-every-day-that-russians-are-interfering-our-politics-weve-been-interfering-russias-century> (Accessed 02.07.2021); Ted Rall. America's Long History of Meddling in Russia // Counterpunch. 17.01.2020. Available at: <http://www.counterpunch.org/2020/01/17/americas-long-history-of-meddling-in-russia> (Accessed 02.07.2021); David Shimer. Rugged: America, Russia, And One Hundred Years of Covert Electoral Interference. Kindle Edition, 2020. 345 p. и другие.
4. Гасанов И.Б. Новый Вавилон. Эволюция государства — от единовластия к двоеначалию. М.: МедиаПресс, 2019.

⁸ Путин: Россия уважает суверенитет Украины и хотела бы, чтобы это делали и другие страны / ТАСС // [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/09/28/putin-site.html> (дата обращения: 26.02.2020).

5. Чистобородов И.Г. Государственное управление в общественно-политической сфере с использованием форсайта // Гражданин. Выборы. Власть. № 2. 2021.
6. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Избирательное законодательство и практика. № 2, 2016.
7. Эбзеев Б.С. Самоопределение народов в современном мире: конституционно-и международно-правовые аспекты // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/50588-samoopredelenie-narodov-sovremennom-mire-konstitucionno-mezhdunarodno-pravovye> (дата обращения: 03.07.2021).
8. Городов П. План NED. Как американские фонды хотят «взломать» выборы в России? / Аргументы и факты Aif.ru, 17.05.2021 // [Электронный ресурс] Режим доступа: https://aif.ru/politics/world/plan_ned_kak_amerikanskije_fondy_hotyat_vzломat_vybory_v_rossii (дата обращения: 02.07.2021).
9. Александров А. ЦИК на страже: как будут бороться с «иностранным вмешательством» в выборы / NEWS.RU, 21.05.2021 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://news.ru/society/cik-na-strazhe-kak-budut-borotsya-s-inostrannym-vmeshatelstvom-v-vybory/> (дата обращения: 02.07.2021).
10. Кузьмин В. Памфилова ожидает сложные выборы в «невероятно неблагоприятной» внешней среде / RG.RU, 06.07.2021 // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://rg.ru/2021/07/06/pamfilova-ozhidaet-slozhnye-vybory-v-neveroiatno-neblagopriatnoj-vneshnej-srede.html> (дата обращения: 02.07.2021).
11. Сидорук Т.Н. Желтиков Н.В., Борминцева А.С. Независимость выборов в контексте вмешательства в избирательный процесс // Гражданин. Выборы. Власть. № 3, 2019.
12. Ohlin J. Election Interference: The Real Harm and The Only Solution / Cornell Legal Studies Research. Paper No. 18–50 // [Электронный ресурс] Режим доступа: Election Interference: The Real Harm and The Only Solution by Jens David Ohlin:: SSRN (дата обращения: 08.07.2021).