

К ВОПРОСУ О ВНЕШНЕМ ВМЕШАТЕЛЬСТВЕ В ВЫБОРЫ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Хотя внешнее вмешательство в национальные выборы не является политической новеллой, в последние десятилетия эта проблема стала более актуальной. Это связано с тем, что в первые десятилетия XXI века процесс организации выборов и их итоги стали использоваться в качестве основания для отказа от политического сотрудничества оппозиции с действующим правительством, а нарушения внутреннего правопорядка становятся поводом для смены власти. В связи с этим национальный законодатель пытается закрепить гарантии независимости отечественной системы, направленные на предотвращение вмешательства в выборы. Правотворческая практика последних лет демонстрирует, что во многих странах накануне крупных национальных избирательных кампаний инициируется включение в законодательство гарантий, направленных на соблюдение принципа невмешательства в выборы. Распространенным механизмом гарантирования электорального суверенитета стало принятие законов, ограничивающих иностранное влияние. Несмотря на то, что подобные акты включены в законодательство многих ведущих государств, их принятие в бывших социалистических странах почти всегда вызывает критику представителей западных стран, международных организаций. Автором делаются выводы, что содержание гарантий принципа недопустимости иностранного вмешательства в выборы, закрепленных в национальном законодательстве, должно определяться разумностью ограничений, вводимых с целью защиты национальной избирательной системы, и быть пропорциональным по отношению к внешним и внутренним вызовам. **Ключевые слова:** избирательное право, иностранное вмешательство в выборы, иностранный агент, национальная избирательная система.

TO THE QUESTION OF EXTERNAL INTERFERENCE IN ELECTIONS: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

Abstract. Although external interference in national elections is not a political novelty, in recent decades this problem has become more pressing. This is due to the fact that in the first decades of the 21st century, the process of organizing elections and their results began to be used as a basis for the refusal of political cooperation between the opposition and the current government, a violation of internal law and order, and a reason for a change of power. In this regard, the national legislator is trying to secure guarantees of independence

for the domestic system, aimed at preventing interference in elections. The law-making practice of recent years demonstrates that in many countries, on the eve of major national election campaigns, the inclusion of guarantees in legislation aimed at observing the principle of «non-interference in elections» is initiated. A common mechanism for guaranteeing electoral sovereignty has been the adoption of laws limiting foreign influence. Despite the fact that similar acts have been adopted in many leading countries of the world, their adoption in former socialist countries almost always provokes criticism from representatives of Western countries and international organizations. The author concludes that the content of guarantees of the principle of inadmissibility of foreign interference in elections, enshrined in national legislation, should be determined by the reasonableness of restrictions introduced to protect the national electoral system, and be proportionate to external and internal challenges.

Keywords: electoral law, foreign interference in elections, foreign agent, national electoral system.

Во второй половине 2024 года в некоторых бывших социалистических странах произошли электоральные скандалы. Первый был связан с выборами Парламента Грузии, которые прошли 26 октября 2024 года. По словам премьер-министра Грузии И. Кобахидзе, в ходе тех выборов было «зафиксировано беспрецедентное вмешательство извне»¹.

Если быть более подробным, то согласно главе 12 Избирательного кодекса Грузии² парламент избирается по пропорциональной избирательной системе. В соответствии с данными ЦИК Грузии на выборах победила правящая политическая партия «Грузинская мечта», набравшая 53,93 процента голосов (1 120 053 голоса)³. Четыре основные оппозиционные партии, которые договорились не сотрудничать с «Грузинской мечтой», в общей сложности набрали 37,79 процента. Их представители, к которым присоединилась и президент С. Зурабишвили, заявили о фактах подкупа, вбросах бюллетеней, запугивании избирателей в ходе голосования и отказались признавать результаты выборов. В дальнейшем ими были инициированы акции протеста, охватившие многие города страны.

Другое подобное событие случилось на выборах президента Румынии, состоявшихся 24 ноября 2024 года. Согласно статье 81 Конституции Румынии⁴ глава государства избирается всеобщим, равным, прямым, тайным и свободно выраженным голосованием. Избранным объявляется кандидат, получивший в первом туре выборов большинство голосов граждан, включенных в списки

¹ Премьер Грузии заявил о беспрецедентном вмешательстве в выборы извне // ТАСС. 31 октября 2024. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/22285803> (дата обращения: 15.01.2025).

² Избирательный кодекс Грузии // Законодательный Вестник Грузии : офиц. сайт. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/1557168?publication=90> (дата обращения: 15.01.2025).

³ На фоне перепалок и протестов ЦИК объявил окончательные результаты, огласив победу «Грузинской мечты» // Civil Georgia. 2024. 17 ноября. URL: <https://civil.ge/ru/archives/636007> (дата обращения: 11.12.2024).

⁴ Конституция Румынии // Legal NS. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf> (дата обращения: 19.01.2025).

избирателей. В случае если ни один из кандидатов не получает этого большинства, организуется второй тур выборов, в котором участвуют два кандидата, набравшие большинство голосов в первом туре. Избранным объявляется кандидат, получивший наибольшее число голосов по итогам второго тура.

Конституционный суд Румынии решением от 2 декабря 2024 года № 30 утвердил результаты первого тура голосования⁵. В связи с тем, что ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов, 8 декабря 2024 года должен был пройти второй тур. В первом туре президентских выборов победил независимый кандидат К. Джорджеску (22,95% голосов). Как и в Грузии, представители власти заявили о якобы имевших место попытках вмешательства в ход выборов посредством финансирования проведения агитационной кампании в TikTok за победителя первого тура голосования. Правоохранительными органами были рассекречены информационные записки, в которых последний факт будто бы находил подтверждение. На основании этого Конституционный суд решением от 6 декабря 2024 года № 32⁶ отменил результаты голосования⁷.

Свое решение Суд обосновывал подтвержденными фактами манипулирования голосами избирателей, нарушением принципа равного избирательного права, непрозрачным использованием цифровых технологий и искусственного интеллекта при проведении избирательной кампании, ее финансирования из незаконных источников. Представленный Джорджеску финансовый отчет, подтверждающий отсутствие расходов из избирательного фонда, толковался (п. 14 решения Суда) как демонстрация очевидного несоответствия этого факта масштабам проведенной им избирательной кампании. В итоге Судом был сделан вывод о нарушении принципа прозрачности финансирования избирательной кампании, что ставит под сомнение законность выборов. Фактически Конституционный суд, анализируя обстоятельства дела, без привлечения обоснованной доказательственной базы принял решение о виновности Джорджеску, и как следствие — отменил результаты выборов.

Позже румынская налоговая служба ANAF установила, что кампания поддержки в TikTok победителя отмененного первого тура румынских президентских выборов К. Джорджеску⁸ была оплачена не россиянами,

⁵ Решение Конституционного суда Румынии № 30 от 2 декабря 2024 г. по запросу об отмене выборов на пост президента Румынии // Конституционный суд Румынии : офиц. сайт. URL: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2024/12/Notarare_30_2024.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

⁶ Решение Конституционного суда Румынии № 32 от 6 декабря 2024 г. об отмене избирательного процесса по выборам Президента Румынии с 2024 года // Конституционный суд Румынии: офиц. сайт. URL: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2024/12/Notarare_32_2024.pdf (дата обращения: 15.01.2025).

⁷ Вызывает вопрос возможность Суда принять такое решение, при условии, что за четыре дня до этого он утвердил результаты голосования. Согласно п. «е» ст. 146 Конституции Румынии Конституционный суд следит за соблюдением порядка избрания президента Румынии и подтверждает результаты голосования.

⁸ В конце февраля 2025 г. К. Джорджеску задержали в то время, когда он направлялся подавать документы на регистрацию в качестве кандидата в президенты. Его подозревают по делу о создании фашистской организации и незаконном финансировании предвыборной кампании // В Румынии

как предполагала румынская разведка, а проевропейской Национально-либеральной партией Румынии (PNL)⁹.

В контексте обозначенных электоральных споров хочется отметить и изначально скептическое отношение представителей европейского сообщества к завершившимся в январе 2025 года выборам президента Республики Беларусь. Еще в ходе избирательной кампании представители европейских государств заявляли об их нелегитимности и о возможном непризнании их результатов. В итоге совместное заявление Евросоюза о непризнании итогов выборов в Белоруссии не было принято только из-за того, что его заблокировала одна из стран¹⁰.

Подобное отношение к электоральным процессам в Белоруссии проявлялось и ранее. Так, в 2020 году в Бундестаге ФРГ депутатами ХДС/ХСС, СДПГ, СВДП и Альянса 90/Зеленых было принято совместное предложение коалиционных фракций и Партии зеленых под названием «Освободить политических заключенных Беларуси, обеспечить свободные и справедливые новые выборы, укрепить гражданское общество и инициировать конституционную реформу»¹¹. В документе отмечалось: «Выборы не были ни свободными, ни справедливыми. Фальсификация выборов имела большой масштаб, что, вне всякого сомнения, может быть доказано». Делался вывод о том, что избранному Президенту «не хватает демократической легитимности»¹².

Обстоятельства проведения вышеупомянутых национальных избирательных кампаний, реакция на них внутренних политических сил, комментарию представителей зарубежных стран и международных организаций подтверждают, что в современном политико-правовом дискурсе понятие «вмешательство в выборы» является одним из самых популярных [1, с. 128]. В настоящее время обеспечение недопустимости иностранного вмешательства в национальные выборы, сохранение суверенитета в их организации и проведении стало одной из актуальных задач любой страны.

В научной литературе отмечается, что с целью обеспечения права людей определять собственную политическую судьбу появляется необходимость введения в международное право конкретных правил поведения в этой сфере

задержали кандидата в президенты Джорджеску // РБК. 2025. 26 февраля. URL: <https://www.rbc.ru/politics/26/02/2025/67befe5a9a79479100044d73> (дата обращения: 11.02.2025).

⁹ В Румынии установили, что кампанию Джорджеску в TikTok оплатила не Россия // РБК. 21 декабря 2024 г. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/12/2024/6766af4f9a79475cc886f7dd> (дата обращения: 15.02.2025).

¹⁰ «Мне фиолетово» Как Лукашенко в седьмой раз победил на выборах президента Белоруссии и почему их не признали в ЕС? // Lenta.ru. 2025. 27 января. URL: <https://lenta.ru/brief/2025/01/27/lukashenko-the-seventh/> (дата обращения: 15.02.2025).

¹¹ Der Bundestag will die Gewalt beenden und Neuwahlen in Belarus abhalten // Deutscher Bundestag. 04.11.2020. URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw45-de-weissrussland-802444> (дата обращения: 15.02.2025).

¹² Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN // Deutscher Bundestag. 03.11.2020. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/239/1923943.pdf>.

из общих международных принципов [2, с. 187]. Можно предположить, что именно с этим связано появление термина «электоральный суверенитет» [3, с. 9], который нельзя в полной мере рассматривать в качестве части государственного суверенитета. Но электоральный суверенитет в достаточной мере отражает совокупность элементов национальной избирательной системы любого государства. Его ослабление приведет к умалению права народа на управление государством.

На основе анализа политических событий во многих странах мира и международной обстановки последних десятилетий представляется возможным выделить несколько потенциальных направлений нарушения электорального суверенитета. Если еще 10 лет назад решение какого-либо надгосударственного органа о несоответствии национального законодательства международным актам можно было рассматривать как проблему, связанную с имплементацией международного права в законодательство отдельных стран, то события последних лет в международных отношениях позволяют сделать выводы о том, что можно вести речь о целенаправленном вмешательстве в суверенитет национальной правовой системы посредством попытки изменить текст и содержание национального законодательства.

В нашем случае подобным примером нарушения электорального суверенитета может являться решение ЕСПЧ¹³ по делам № 11157/04 и № 15162/05 «Анчугов и Гладков против России»¹⁴, которым были признаны не соответствующими Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года положения статьи 32 Конституции Российской Федерации, запрещающие участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда. По мнению ЕСПЧ, участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом; усмотрение государства в ограничении избирательного права должно быть соразмерным; лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. Суд не принял во внимание аргумент России о невозможности изменения второй главы Основного закона, отметив, что власти могут избрать любой доступный им способ устранить нарушение: например, толкование Конституционным судом Российской Федерации конституционных положений таким образом, чтобы последние не противоречили Конвенции¹⁵.

¹³ 15 марта 2022 г. Правительство Российской Федерации уведомило Генерального секретаря о своем выходе из Совета Европы в соответствии с Уставом Совета Европы и о своем намерении денонсировать Европейскую конвенцию о правах человека. Федеральным законом от 11 июня 2022 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» было закреплено, что постановления ЕСПЧ, вступившие в силу после 15 марта 2022 г., не подлежат исполнению в России.

¹⁴ Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2014. № 2.

¹⁵ В январе 2017 г. вступила в действие статья 53.1 Уголовного кодекса РФ, которой закреплялся такой вид наказания, как принудительные работы. По мнению Комитета министров Совета Европы, по смыслу Конвенции данный вид наказания может трактоваться как лишение свободы, хотя и было признано, что в российском законодательстве он рассматривается как альтернативный. Это дало основание Комитету министров Совета Европы признать исполненным постановление по делу «Анчугов

* * *

Другим способом нарушения электорального суверенитета является оказание непосредственного влияния различными способами на ход и итоги конкретной избирательной кампании, то есть непосредственное вмешательство в избирательный процесс. Под последним понимается разновидность вмешательства, которое представляет собой умышленные действия, направленные на искажение национального политического ландшафта посредством воздействия на избирательный процесс в интересах субъектов вмешательства [4, с. 109].

Политические события XXI века демонстрируют, что довольно часто процесс организации выборов и их итоги используются в качестве повода для смены власти. В методической литературе, посвященной тактике и стратегии ненасильственного политического сопротивления, их бойкот рассматривается как метод отказа от политического сотрудничества [5, с. 78]. Примером могут быть «цветные революции» в странах бывших советских республик начала нынешнего века, когда на первый план выходили требования отмены итогов прошедших выборов. Достаточно часто применяется метод преднамеренного искажения информации (например, о результатах 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 [1, с. 129].

Попытки вмешательства в выборы не являются политической новеллой современности. Уже в 1796 году первый президент США Дж. Вашингтон особое внимание уделял взаимоотношению молодого государства с другими странами. Касаясь попыток Франции оказать влияние на результаты американских выборов, он отметил: «История и опыт показывают, что иностранное влияние — один из самых страшных врагов республиканского правительства» [6, с. 11]. Д. Левин, проводя исследования вмешательства в национальные выборы крупных держав во второй половине XX века, выделял 117 попыток вмешательства со стороны США и СССР: 81 попытка (69%) вмешательства была предпринята США, а остальные 36 (31%) — СССР [7, с. 91].

* * *

Национальный законодатель пытается закрепить гарантии независимости отечественной системы, связанные с предотвращением вмешательства в выборы. В первую очередь, это находит отражение в избирательном законодательстве. Общеизвестной практикой является закрепление запрета иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным и международным организациям и зарубежным общественным движениям осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению

и Гладков против России» (Notes of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Agenda. H-46-17 Anchugov and Gladkov group v. Russian Federation (Application no. 11157/ 04). 1355th meeting, 2019 (CM/Notes/1355/H46-17)).

кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях.

Особое внимание уделяется закреплению гарантий, направленных на недопустимость иностранного вмешательства в национальном избирательном законодательстве, в положениях, касающихся отдельных стадий электорального процесса. Например: запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства быть членами избирательных комиссий; запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам, международным организациям и международным общественным движениям принимать участие в предвыборной агитации и тому подобное.

Гарантии, направленные на обеспечение суверенитета национальной избирательной системы, содержатся не только непосредственно в избирательном законодательстве, но и в нормативных правовых актах, имеющих отношение и к иным социально-политическим процессам. В качестве примера можно привести законодательные требования в отношении иностранного влияния в деятельность средств массовой информации, заключающиеся в том, что иностранным гражданам запрещается владеть средствами массовой информации¹⁶.

В последние десятилетия широкий дискурс получила возможность принятия законов, ограничивающих иностранное влияние. Одним из первых подобных актов, принятых в мире, был закон США «О регистрации иностранных агентов» (Foreign Agents Registration Act, FARA) 1938 года¹⁷. Подобные законы были приняты в последнее время в Венгрии, Израиле¹⁸, Австралии¹⁹ и других странах. При этом если одни государства принимали отдельный закон, касающийся пресечения иностранного влияния (Австралия, Израиль), то другие вносили изменения в уже действующие законодательные акты.

В частности, в 2023 году в Великобритании был обновлен закон «О национальной безопасности»²⁰, в рамках которого создавались схемы регистрации иностранного влияния; вмешательство в выборы стало признаваться уголовным преступлением; а наличие иностранного участия в электоральных правонарушениях — отягчающим обстоятельством (раздел 16)²¹.

¹⁶ Впервые подобное требование появилось в Законе США от 13 августа 1912 г. О регулировании радиосвязи» (Radio Act of 1912) // Текст «Закона о регулировании радиосвязи» от 13 августа 1912 г. // United States Early Radio History. URL: <https://earlyradiohistory.us/1912act.htm> (дата обращения: 25.11.2023).

¹⁷ Foreign Agents Registration Act, FARA // Justice.gov. URL: <https://www.justice.gov/nsd-fara/legal-authority> (дата обращения: 23.04.2024).

¹⁸ Закон Израиля от 19 июля 2016 г. № 2563 «О требованиях к раскрытию информации для получателей иностранной поддержки от иностранного политического образования (поправка в закон «О раскрытии финансовой информации неправительственными организациями») // IGNU (Международный центр некоммерческого права). URL: https://www.icnl.org/research/library/israel_israel2016ff/.

¹⁹ Foreign Influence Transparency Scheme Act № :63. 2018 // Свод законов Содружества. URL: https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/fitisa2018357/ (дата обращения: 15.02.2025).

²⁰ National Security Act 2023 // Parliament.uk. URL: <https://bills.parliament.uk/bills/3154> (дата обращения: 20.02.2025).

²¹ National Security Act 2023 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/32/contents> (дата обращения: 10.01.2025).

В Киргизии в 2024 году были внесены изменения в Закон от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях»²². Это была не первая попытка принятия в стране подобного акта. В киргизских СМИ данные поправки называли «законом об иноагентах»²³. В заключении Венецианской комиссии по этим изменениям²⁴ содержатся замечания такого рода: «Текст Закона весьма схож с законопроектом, обсуждавшимся в Кыргызской Республике в 2013 году, который был критически оценен Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ и в итоге не был принят. Он также имеет важное сходство с законодательством о так называемых „иностранных агентах“, которое рассматривалось для принятия или было принято в последние годы в других странах, таких как Босния и Герцеговина, Грузия и Российская Федерация».

В Венгрии подобный закон также принимался дважды. Закон Венгрии № LXXVI 2017 года «О прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа», был отменен постановлением Европейского суда от 18 июня 2020 года²⁵. В 2021 году был принят новый закон XLIX «О прозрачности общественных организаций, осуществляющих деятельность, способную повлиять на общественную жизнь»²⁶, предусматривающий только требование о публикации отчетности для организаций, текущий баланс которых достигает 20 миллионов долларов США [8, с. 207].

* * *

Требования, касающиеся ограничения иностранного влияния, закрепляются и на подзаконном уровне. Например, в феврале 2018 года Министром финансов Казахстана был издан приказ²⁷, касающийся правил ведения базы данных о лицах, получивших и расходовавших деньги и (или) иное

²² Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях» // Министерство Юстиции Кыргызской Республики : офиц. сайт. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/274/edition/6030/ru> (дата обращения: 15.02.2025).

²³ Президент Киргизии подписал закон об иноагентах // РБК. 2024. 2 апреля. URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/04/2024/660bebd9a7947997a8f2ef3> (дата обращения: 15.02.2025).

²⁴ Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) от 11–12 октября 2024 года «О законе Кыргызской Республики № 72 от 2 апреля 2024 года, вносящем изменения в закон „О некоммерческих организациях“» // Venice Commission of the Council of Europe. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)033-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)033-rus) (дата обращения: 15.02.2025).

²⁵ Judgment of the court (Grand Chamber) 18 June 2020 // InfoCuria Case-law. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C9DFF8CFA8827FC54F3D873D9E0F309B?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=602602> (дата обращения: 05.02.2025).

²⁶ 2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról // Nemzeti Jogszabálytár. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-49-00-00> (дата обращения: 05.02.2025).

²⁷ Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 20 февраля 2018 года № 240 «Об утверждении Правил ведения базы данных о лицах, получивших и расходовавших деньги и (или) иное имущество, полученные от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, а также их включения и исключения из базы данных» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016507> (дата обращения: 15.04.2023).

имущество, полученные от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства. В марте 2023 года²⁸ в него были внесены изменения, трактовка которых позволила представителям экспертного сообщества вести речь о том, что у государственных органов уже есть «база данных о лицах, получивших и расходовавших деньги и (или) иное имущество, полученные от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, и теперь данные этой базы будут оформлены в виде некоего реестра». Также отмечалось о существовании в Казахстане де-факто закона об иностранных агентах²⁹.

Эти акты, несмотря на одинаковую цель, для реализации которых они принимались, различаются в понимании политической деятельности, включения/невключения в нее выборов, депутатской деятельности, лоббизма и иной общественной деятельности. В ряде стран иностранным агентом может признаваться только юридическое лицо (Венгрия, Израиль, Грузия, Киргизия), в других может быть признано им и физическое лицо (США, Австралия, Великобритания, Франция). Отдельные законодательные акты ограничиваются закреплением одних лишь административных санкций за нарушение требований избирательного законодательства, в других предусмотрено и уголовное наказание (США, Австралия). Различаются сферы, подпадающие под действие этих законов: в некоторых странах сделан упор на политическую деятельность, в других — включают экономическую, социальную и даже академическую деятельность [9, с. 99].

* * *

В России институт иностранных агентов появился в первой половине прошлого десятилетия³⁰. На первом этапе иностранными агентами могли признаваться только некоммерческие организации. Принятие Федерального закона от 14 июня 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием»³¹ ознаменовало новый этап

²⁸ Приказ заместителя премьер-министра — министра финансов Республики Казахстан от 13 марта 2023 года № 268 О внесении изменений и дополнения в приказ Министерства финансов Республики Казахстан от 20 февраля 2018 года № 240 «Об утверждении правил ведения базы данных о лицах, получивших и расходовавших деньги и (или) иное имущество, полученные от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, а также их включения и исключения из базы данных» // Долгиева М.М., Долгиев М.М. Уголовная ответственность за нарушение законодательства об иностранцах // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300032059> (дата обращения: 15.04.2023).

²⁹ Всех в реестр! Грозит ли Казахстану закон об иноагентах? // Республика. 2023. 3 апреля. URL: <https://respublika.kz/media/archives/84811> (дата обращения: 15.10.2023).

³⁰ Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172.

³¹ Федеральный закон от 14.06.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=603158320> (дата обращения: 15.11.2023).

развития этого института. В 2022 году ограничения активного и пассивного избирательного права, связанные со статусом иностранного агента, были закреплены в российском избирательном законодательстве³². Пленум Верховного суда в постановлении от 27 июня 2023 года № 24³³, разъясняя их, отметил, что лицо, являющееся иностранным агентом, не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях. С учетом этого лицо, имеющее статус иностранного агента, не может являться наблюдателем на выборах, не вправе выступать в качестве доверенных лиц кандидатов и избирательных объединений. Положения законодательства, определяющие статус иностранного агента, были рассмотрены Конституционным судом и признаны конституционными³⁴.

Правотворческая практика в некоторых странах в последние годы демонстрирует, что проблема возможности иностранного вмешательства в выборы актуализируется накануне общенациональных избирательных кампаний. Например, механизмы, противодействующие иностранному вмешательству в выборы, в избирательное законодательство Казахстана были включены изначально, но сам принцип «запрет иностранного вмешательства в выборы» получил закрепление лишь в 2022 году. Необходимость этого нашла отражение в Послании президента страны народу Казахстана от 16 марта 2022 года, в котором было объявлено о начале конституционной реформы накануне выборов Сената (14 января 2023 г.) и Мажилиса (19 марта 2023 г.). Озвучивая предложения по модернизации избирательного процесса, он отметил, что «по конституции и согласно международному праву любые выборы в Казахстане являются сугубо нашим внутренним делом. Но эта норма не исключает потенциальные попытки повлиять на их результаты из-за рубежа. Учитывая эти факторы, общее нарастание различных гибридных угроз в мире, в том числе с применением избирательных технологий, следует на законодательном уровне принять действенные меры

³² Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=603558232> (дата обращения: 25.11.2023).

³³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/32602/> (дата обращения: 28.08.2023).

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона „О некоммерческих организациях“, части 6 статьи 29 Федерального закона „Об общественных объединениях“ и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда „Костромской центр поддержки общественных инициатив“, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.02.2025).

для недопущения какой-либо возможности иностранного вмешательства в выборы в нашей стране»³⁵.

В декабре 2023 года, накануне выборов президента (13 января 2024 г.), в законодательство Тайваня были внесены изменения, предусматривающие вознаграждение до 20 миллионов новых тайваньских долларов (около 626 тыс. долларов США) за информацию о попытках повлиять на голосование или итоги выборов. Согласно дополнениям информаторы получают четверть обозначенной суммы, если предоставленные ими сведения приведут к возбуждению уголовного дела о нарушении законодательства о выборах. В случае признания подсудимых виновными в преступлениях, предоставившие о них информацию люди получают еще четверть вознаграждения. Остаток выплачивается после оглашения приговора. Размер вознаграждения зависит от масштабов вмешательства в выборный процесс. Кроме вознаграждений за информацию об иностранном вмешательстве в президентские выборы были предусмотрены также вознаграждения за информацию о попытках вмешательства в выборы органов и должностных лиц иного уровня власти³⁶.

Еще одним примером может являться принятие в Грузии 14 марта 2024 года — накануне избирательной кампании по выборам депутатов парламента (27 августа — 26 октября 2024 г.), закона «О прозрачности иностранного влияния»³⁷. До этого было несколько попыток принять подобный закон. Предыдущий законопроект был внесен в Парламент в марте 2023 года, но после акций протеста он был отозван. 3 апреля 2024 года был внесен новый законопроект, который и был принят. Примененное президентом Грузии вето было преодолено 28 мая 2024 года³⁸.

* * *

Подводя итоги изложенному отметим, что, хотя вмешательство в национальные выборы иностранных государств — дело не новое, именно в последние десятилетия эта проблема актуализировалась. Это связано с тем, что в первые десятилетия XXI века процесс организации выборов и их итоги стали использоваться в качестве основания отказа от политического сотрудничества оппозиции с действующим правительством, для нарушения внутреннего правопорядка, повода для смены власти. Такая политическая практика не дает действующим национальным правительствам выбора в определении траекторий правового регулирования, так как фактически

³⁵ Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 25.11.2023).

³⁶ Тайвань будет выплачивать вознаграждение до \$600 тыс. за данные о вмешательстве в выборы // ТАСС. 2023. 23 августа. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18566273> (дата обращения: 15.02.2025).

³⁷ Закон Грузии «О прозрачности иностранного влияния» // Законодательный вестник Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/6171895/0/ru/pdf> (дата обращения: 11.02.2025).

³⁸ Что нужно знать о законе об иноагентах, против которого протестуют в Грузии // Коммерсантъ. 2024. 17 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5863550> (дата обращения: 01.03.2025).

стоит вопрос о существовании действующих политических режимов, обеспечении суверенитета страны, права людей определять свою политическую судьбу. Именно это подтверждает правотворческая практика последних лет, когда включение в законодательство гарантий, направленных на соблюдение принципа «невмешательства в выборы», инициируется накануне значимых национальных избирательных кампаний.

Распространенным механизмом гарантирования электорального суверенитета стало принятие законов, ограничивающих иностранное влияние. Несмотря на то, что подобные акты вошли в законодательство многих ведущих стран мира, их принятие в бывшем социалистическом лагере зачастую сталкивается с критическим восприятием представителей западных государств и международных организаций. При этом нужно иметь в виду, что содержание гарантий принципа недопустимости иностранного вмешательства в выборы, закрепленных в национальном законодательстве, должно определяться разумностью ограничений, вводимых с целью защиты национальной избирательной системы, и быть пропорциональным по отношению к внешним и внутренним вызовам.

Список литературы

1. Сидорук Т.Н., Желтикова Н.В., Борминцева А.С. Независимость выборов в контексте вмешательства в избирательный процесс // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3.
2. *Defending Democracies: Combating Foreign Election Interference in a Digital Age* // Jens David Ohlin, Duncan B. Hollis. Oxford University Press, 2021.
3. Борисов И. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
4. Борисов И.Б. Вмешательство в национальные выборы как сопутствующий фактор демократических процессов в глобальном мире // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 3.
5. Шарп Д. От диктатуры к демократии. Стратегия и тактика освобождения. М.: Новое издательство, 2005.
6. Евстифеев Р.В. Иностранное вмешательство в национальные выборы в цифровую эпоху: постановка проблемы и перспективы исследований // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2022. № 3.
7. Levin D. Partisan electoral interventions by the great powers. Introducing the PEIG dataset // *Conflict Management and Peace Science*. 2019. Vol. 36, I. 1. P. 88–106 // Sage Journals. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0738894216661190> (дата обращения: 25.11.2023).
8. Долгиева М.М., Долгиев М.М. Уголовная ответственность за нарушение законодательства об иностранных агентах // Вестник Томского государственного университета. 2023. № 488.
9. Дорожкин А.В., Ямалова Э.Н., Шеожев Х.В. Политика и национальная идеология: оценка регулирующего воздействия Федерального закона о некоммерческих организациях // Дискуссия. 2023. Вып. 118.