Красинский Владислав Вячеславович,
научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности
и правопорядка Генпрокуратуры Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Источник публикации: *Красинский В.В.* Выборы как механизм захвата политической власти и реализации иностранной внешней политики // Военно-юридический журнал. М.: ИГ Юрист, 2006. № 3. С. 15-21; www.krasinskiy.ru

ВЫБОРЫ КАК МЕХАНИЗМ ЗАХВАТА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ И РЕАЛИЗАЦИИ ИНОСТРАННОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Конец 20 века ознаменовался ликвидацией двухполюсной глобальной системы. Доминирующее экономическое, военно-политическое и идеологическое положение в мире стали занимать Соединенные Штаты Америки. Укрепление американских позиций в мировом сообществе было связано с проведением силовых акций «гуманитарной интервенции», использованием стратегии односторонних действий и ущемлением в ряде случаев национальных интересов Российской Федерации в прилегающих к ее территории регионах.

Особое значение для американской политики после распада СССР приобрело пространство СНГ. Никогда еще геополитический ареал традиционного российского влияния не был настолько прозрачен для Соединенных Штатов. Государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, стали стратегическими плацдармами для расширения американского присутствия, поскольку правящие там политические режимы не обладают в полной мере стабильностью и самостоятельностью. Как отмечает З. Бжезинский, «первостепенный интерес Америки состоит в том, чтобы помочь обеспечить такую ситуацию, при которой ни одна держава не контролировала бы данное геополитическое пространство, а мировое сообщество имело бы к нему беспрепятственный финансово-экономический доступ»¹. Американскую администрацию интересуют как экономические ресурсы и дешевая квалифицированная рабочая сила государств СНГ, так и возможности вложения капиталов и рынки сбыта. Продвижение своих ставленников в высшие органы власти, финансовые вливания в карманы «туземных» политических руководителей и наличие военных баз в Киргизии и Узбекистане позволяют Соединенным Штатам эффективно навязывать свою политическую волю зависимым странам².

Достижение поставленных руководством страны внешнеполитических целей зачастую связывается с установлением (поддержкой) лояльных и военной (ненасильственной) ликвидацией неугодных Вашингтону политических режимов. Учитывая, что использование военных средств неизбежно приводит к человеческим жертвам, осложнению международных отношений и протестам общественности, Администрация Соединенных Штатов отдает приоритет ненасильственным технологиям захвата политической власти, более известных как «бархатные революции».

Прошедшие в 2003-2005 гг. «бархатные революции» в Грузии, Абхазии и Украине не являются новейшими изобретениями. Как показывает практика «холодной войны», успешный многолетний опыт работы в этом направлении у США уже имеется.

¹ См.: *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Междунар. отношения, 1998. С.178.

² С учетом присутствия американских военных советников в Грузии, финансирования грузинских спецслужб и вывода Группы российских войск из Закавказья, весьма вероятным становится размещение и в Грузии американских военных контингентов.

Необходимо отметить, что реализация американских стратегических программ установления и ликвидации политических режимов (поддержка оппозиционной и революционной деятельности) традиционно прикрывается гуманитарными интересами (защита прав человека, распространение демократических ценностей и свобод, борьба с коррупцией, терроризмом и т.п.). Сложно оспаривать важность борьбы с коррупцией, необходимость оппозиционной деятельности и защиты прав человека и гражданина в любом современном государстве, если речь не идет о предложениях для информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела другого государства, полной или частичной ликвидации его суверенитета и формирования управляемой извне системы органов государственной власти и управления.

Выступая в марте 1981 на закрытом заседании Трехсторонней комиссии, госсекретарь США А. Хейг заявил: «Когда мы имеем дело с нарушением прав человека, следует взвесить не только международные последствия..., но и внутренние перспективы..., не только досье находящихся у власти, но и досье и программу оппозиции».¹

Приведенная позиция официального лица американской администрации получила закрепление в директиве NSDD № 75 1983 г. президента Р. Рейгана, которая предписывала прямое вмешательство во внутренние дела тогда еще социалистических стран с целью подрыва их государственно-политических режимов. При этом главная ставка делалась на создание и консолидацию «внутренних оппозиционных сил», которые при поддержке извне должны добиваться захвата власти и политической переориентации своих стран на Запад².

В 1983 году в США для изучения технологий ненасильственной политической борьбы, защиты демократии и прав человека был создан Институт А. Эйнштейна. Сотрудники данного института с момента его основания стали регулярно участвовать в различных программах «подготовки и поддержки революций» в интересах американской демократии.

В 1989 – 1990 гг. в странах Восточной Европы произошли «бархатные революции», результатом которых стала ликвидация социалистического блока государств. Последовавший затем распад СССР и ориентация нового руководства России на политику стран «западной демократии» вызвали необходимость анализа администрацией США изменившихся реалий политической обстановки и привели к определенному снижению активности программ подготовки и осуществления «бархатных» революций.

Однако, начиная с 2000 г. происходит постепенный возврат внешней политики США к успешно апробированным механизмам ненасильственной реализации национальных геостратегических интересов. Важная роль в новых условиях стала отводиться выборным кампаниям. Подтверждением этому стало вмешательство в организацию и проведение выборов Президента Югославии 2000 г., целенаправленное формирование международного общественного мнения по поводу итогов выборов в Парламент Грузии 2003 г., поддержка оппозиции на выборах Президента Украины 2004 г.

В марте 2005 г. в Федеральный конгресс США был внесен законопроект о выделении дополнительных бюджетных ассигнований в части финансирования Закона «О поддержке демократии» (Freedom Support Act). Законом предусмотрено назначение специально уполномоченных советников и помощников в штат администрации Президента, в Государственный департамент, Совет национальной безопасности и все посольства США в странах, где «демократия находится под гнетом диктатуры»³. Запланированы ассигнования на развитие правозащитной деятельности, распространение демократических ценностей и поддержку политической оппозиции в сумме 180 млн. долларов в 2006 г. и 230 млн. долларов в 2007 г.

¹ Цит. по Черняк Е.Б. Вековые конфликты. М.: Междунар. отношения, 1988. С. 366-367.

² См.: Широкин В. КГБ-ЦРУ. Секретные пружины перестройки. М., 1997. С. 92-93. Аналогичным образом идеологи пролетарского интернационализма обосновывали поддержку Советским Союзом коммунистических партий в различных странах мира, а также международного революционного движения.

³ См.: Кара-Мурза С.Г. Экспорт революции. Ющенко, Саакашвили... М.: Изд-во Алгоритм, 2005. С. 372.

Одной из ключевых задач американской дипломатии в 2006 г заместитель госсекретаря США Николас Бернс в своем заявлении 28 декабря 2005 г. назвал продвижение демократии в России¹. Для этого предложено выделить 85 млн. долларов.

Необходимо отметить, что тема иностранного финансирования политической деятельности в России неоднократно рассматривалась руководством страны. Так, в своем выступлении 20 июля 2005 г. на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Президент Российской Федерации выразил озабоченность по поводу финансирования из-за рубежа деятельности российских общественно-политических организаций: «Мы против финансирования из-за рубежа политической деятельности в России... Ни одно уважающее себя государство этого не допускает, и мы не допустим»². 24 ноября 2005 г. на встрече в Ново-Огарево с председателем Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека глава государства вновь обратил внимание на то, что «продолжающееся финансирование политической деятельности в России из-за границы должно быть в поле зрения государства. И особенно если это финансирование из-за границы осуществляется по государственным каналам других стран». Президент Российской Федерации подчеркнул, что ряд организаций, функционирующих у нас в стране и занимающихся политической деятельностью, «по сути, используются как инструмент внешней политики других государств»³.

Одним из направлений такой внешней политики является американская программа «поддержки демократии», которая предусматривает осуществление контроля за формированием выборных институтов власти в «демократически недоразвитых странах».

Впервые после распада двухполюсной мировой системы возможности целенаправленного иностранного воздействия на избирательный процесс были продемонстрированы в ходе выборов Президента Югославии 2000 г. В этот период в Сербии была испытана модель свержения главы иностранного государства посредством современных избирательных технологий. 25 сентября 2000 г. на выборах Президента Югославии С. Милошевич потерпел поражение, а новым президентом стал В. Коштуница. Этот положительный опыт «управления выборами» был затем передан сербскими и американскими политтехнологами своим «угнетенным в демократическом отношении» коллегам в Грузии и Украине.

Можно выделить общие признаки борьбы за власть в ходе ненасильственной смены политических режимов в Белграде, Тбилиси и Киеве.

Во-первых, аналогичный состав субъектов управляющего воздействия на избирательный процесс. Во всех анализируемых случаях ключевая роль принадлежала международным неправительственным организациям. Как правило, традиционными организаторами «повстанческого движения» в иностранных государствах являются Фонд Сороса, Национальный Фонд поддержки демократии, «Freedom House». Эти структуры негласно финансируют интересующих их кандидатов и политические партии, обучают активистов для участия в акциях протеста, оказывают методическую помощь отдельным избирательным штабам, консультируют кандидатов и их доверенных лиц, оказывают давление на иностранных и международных наблюдателей.

Международные неправительственные организации и представители оппозиции активно используют студенческие организации в качестве мобильных и радикально-настроенных участников «революционных» событий. Так, выдающуюся роль в агитации против С. Милошевича и организации массовых беспорядков на улицах г. Белграда сыграла студенческая организация «Отпор». Организатором массовых акций в Грузии выступила радикальная студенческая организация «Кмара». В Украине действовала студенческая организация «Пора», инициировавшая акции протеста на Майдане.

Другим общим признаком является применение схожих технологий оппозиционной борьбы. Можно назвать их «катализирующими» технологиями, поскольку их использование

¹ См.: Коммерсант. 2005. 29 декабря.

² См.: <http://www.kremlin.ru/appears/2005/07/20/>

³ См.: <http://www.kremlin.ru/appears/2005/11/24/>

направлено на обострение социально-политической напряженности в стране, вовлечение в политическую борьбу максимального количества участников, привлечение внимания мировой общественности (прежде всего, США) к происходящим событиям. Используемые для этого противоправные действия (несанкционированные митинги, захваты и блокирование государственных органов, организация массовых беспорядков, создание незаконных военизированных формирований, вмешательство в работу избирательных комиссий и т.п.), как правило, остаются безнаказанными, поскольку имеют выраженную политическую окраску и осуществляются под прикрытием оппозиционной борьбы.

Публичная деятельность оппозиции начинается с санкционированных митингов против нарушений законодательства о выборах. Поднимается тема фальсификации результатов выборов (Сербия, Грузия, Украина), использования кандидатами «административного ресурса». По мере вовлечения в акции протеста все большего количества людей возникают призывы к объявлению митинга бессрочным, осуществляется блокирование важнейших государственных учреждений и органов государственной власти. Организуются суточные дежурства оппозиционеров. Устраиваются палаточные лагеря. В ряде случаев акции гражданского неповиновения общественных движений протеста могут перерасти в провокации массовых беспорядков¹.

Первостепенное значение имеет постоянная пропаганда оппозиционной правящему политическому режиму идеологии. Возможен захват организаций телевидения и радиовещания (5 октября 2000 г. был осуществлен захват Радио и Телевидения Сербии).

Выдвигается ультиматум властям с требованием добровольной отставки и немедленной передачи власти лидерам оппозиции. Сооружаются баррикады. Практикуются захваты зданий органов государственной власти (в качестве примеров можно привести захват Союзной Скупщины и парламента Грузии). Выдвигаются требования освобождения государственных преступников.

Следующий этап оппозиционной борьбы связан с выборной технологией, позволяющей захватывать политическую власть и ненасильственно менять государственно-политический режим. Речь идет о третьем характерном признаке борьбы за власть в ходе ненасильственной смены политических режимов – о так называемом «внешнем голосовании». Данная технология используется при повторном голосовании или после официального объявления итогов выборов в случае незначительного перевеса голосов, поданных за того или иного кандидата². Полученный перевес можно объяснить массовыми нарушениями, допущенными кандидатом-оппонентом, официально обжаловать их в суд и обратиться к мировой общественности (в лице США и ЕС) с просьбой о непризнании итогов выборов.

В рамках «непризнания итогов выборов» вопрос народного волеизъявления превращается в вопрос внешнего признания результатов выборов³. Например, США заранее объявляют, что выборы нелегитимны и указывают, какой результат будет признан законным. Примером могут служить выборы президента Югославии в 2000 г. Еще до выборов официальные лица США обвиняли югославское правительство в фальсификации выборов. Уже в день выборов, до подсчета голосов, Демократическая Оппозиция Сербии (ДОС) объявила о победе своего кандидата. Никаких оснований для этого не было. Оппозиция и не собиралась признавать выборы, какими бы ни были их результаты. Аналогичная технология была использована 21 ноября 2003 г. как повод для «революции роз», когда Госдепартамент США официально объявил результаты выборов в парламент Грузии сфальсифицированными. «Внешнее

¹ Для охраны палаточных лагерей и участия в массовых беспорядках в ходе «оранжевой революции» оппозицией были сформированы незаконные военизированные структуры (организация «Народная самооборона»).

² Если бы подобная схема была использована на президентских выборах в США в 2000 г., когда Д. Буш победил с минимальным преимуществом, неизвестно, стал бы Буш американским президентом.

³ См.: *Капа-Мурза С.Г.* Экспорт революции. Ющенко, Саакашвили... М.: Изд-во Алгоритм, 2005. С. 254, 260.

голосование» состоялось и 21 ноября 2004 г., когда В. Ющенко попросил страны ЕС и США не признавать итоги украинских выборов.

Внешняя легитимация захвата политической власти сопровождается мощным информационно-пропагандистским давлением, в том числе и по дипломатическим каналам (заявления официальных представителей Государственного Департамента США, ПАСЕ, выступления иностранных наблюдателей ОБСЕ).

Наиболее острые формы иностранное вмешательство в избирательный процесс приобрело в ноябре 2004 – январе 2005 года в ходе украинской «оранжевой революции». Выборы в Украине подтвердили высокую эффективность использования «управляемых» избирательных кампаний как механизмов захвата власти и реализации долговременной и продуманной внешней политики. Соединенные Штаты Америки через Фонд Сороса, Национальный Фонд поддержки демократии, Американское агентство по международному развитию, «Freedom House» осуществляли финансовую поддержку оппозиции, готовили активистов для массовых акций протеста, в задачу которых входила дестабилизация и последующая смена политического режима, оказывали давление на международных наблюдателей, аккредитованных на выборах. При этом преследовалась цель – поставить под сомнение результаты выборов, добиться признания нелигитимности международным сообществом избранных органов государственной власти.

По словам директора Украинского отделения Международного института гуманитарно-политических исследований Владимира Малинковича, «Дом свободы» (Freedom Haus) и ряд других американских и европейских фондов поддержки демократии и открытого общества финансировали в Украине политологические, социологические и информационные проекты в интересах Ющенко. Так, директор Института политики, спонсируемого этими фондами, М. Томенко был главным организатором «оранжевых акций» на Майдане, а президент дотируемого США Украинского центра экономических и политических исследований А. Гриценко руководил аналитическим штабом в команде Ющенко»¹.

Большой интерес представляют мнения специалистов о сущности «оранжевой революции». В настоящее время в литературе сложились три основных точки зрения на события в Украине.

Сторонники первой точки зрения рассматривают организованные в Украине массовые акции и использованные выборные технологии как тщательно спланированную операцию западных спецслужб с целью не допустить интеграции Украины с Россией (Г. Павловский, С. Кара-Мурза, В. Малинкович). С. Кара-Мурза справедливо подчеркивает геополитический характер новых «бархатных и цветных революций», отвечающих интересам существующей моноцентрической мировой системы с господствующей ролью США. По мнению С. Кара-Мурзы, «оранжевые революции» по своей сути являются неокOLONиальными, поскольку приводят к смене геополитической ориентации государства и меняют основание легитимности политической власти. Источник легитимности перемещается с территории данного государства в метрополию, в ядро мировой системы капитализма².

Некоторые политологи не акцентируют внимания на роли спецслужб. Они рассматривают «оранжевую революцию» и проходивший под ее воздействием выборный процесс как организованные при поддержке развитых стран Запады выступления демократически ориентированных неправительственных организаций Украины, получившие широкую общественную поддержку (С. Марков, М. Погребинский).

Сторонники второй точки зрения рассматривают «оранжевую революцию» как стихийный народный протест против правящего режима (О. Медведев). При этом народный протест необоснованно отождествляется с массовыми акциями сторонников В.Ющенко, а поддержка половиной страны другого кандидата во внимание не принимается.

¹ См.: Малинкович В. О причинах «оранжевой революции» в Украине // Оранжевая революция. Украинская версия: Сб. / Сост. М. Погребинский. М.: Европа, 2005. С. 59.

² См.: Кара-Мурза С.Г. Экспорт революции. Ющенко, Саакашвили... М.: Изд-во Алгоритм, 2005. С. 36, 259.

Третью точку зрения сформулировали Андреас Аслунд из Фонда Карнеги и Алексей Толпыго из Киевского центра политических исследований. Они выдвинули предположение, что «оранжевые» события являются «бунтом миллионеров против миллиардеров», т.е. рассмотрели эти события и связанные с ними выборные технологии как борьбу крупного и сверхкрупного капиталов. С данной позицией нельзя согласиться, поскольку любая общенациональная избирательная кампания в формате бывшего СССР финансируется в той или иной степени представителями заинтересованных финансово-промышленных групп и при этом смены государственно-политических режимов не происходит.

Следует констатировать, что существенное влияние на ход и результаты избирательной кампании в Украине оказало иностранное вмешательство.

С одной стороны, оно проявлялось в виде бессистемных и непоследовательных попыток РФ в процессе проведения избирательной кампании оказать поддержку кандидату в президенты В. Януковичу. С другой стороны осуществлялась комплексная, последовательная и долговременная политика США по реализации собственных геополитических интересов в данном регионе мира, выразителем которых выступал В.Ющенко.

После победы В. Ющенко на президентских выборах в Украине польский и американский президенты не скрывали своей роли в ней. Квасневский отмечал: «Ничего этого не получилось бы без участия США. Без той роли, которую сыграли США, было бы невозможно завершить кризис на Украине»¹.

Руководитель рабочей секции при Фонде Кербера по России и СНГ Научно-исследовательского института Германского общества внешней политики Александр Рар в связи с «оранжевой революцией», произошедшей в Украине, отметил: «В то время как Запад считает, что все постсоветское пространство стало ныне «стратегическим партнером» ЕС и НАТО, куда в будущем нужно будет вкачивать идеи демократии, гражданского общества и прав человека, Россия раз и навсегда должна отказаться от «представлений XXI века» о «сферах влияния» в Европе. Но ЕС и США как раз и создают новую «сферу влияния» на постсоветском пространстве, называя это «универсальной демократической системой ценностей»².

В американских газетах так и писали, что главной целью «оранжевой революции» было ослабить Россию. В западной прессе Путин и Россия были представлены как страшные неоимпериалисты, желающие «поглотить Украину и воссоздать Советский Союз».

20 ноября 2004 г. ситуация в Украине рассматривалась на заседании Совета Национальной Безопасности США. Было принято решение, что в случае фальсификации второго тура выборов США введут персональные санкции в отношении более 120 должностных лиц украинского государственного аппарата.

Однако до санкций в Украине дело не дошло, поскольку в очередной раз сработал описанный механизм захвата политической власти и ненасильственной смены государственно-политических режимов.

Успешно апробированная в Югославии, Грузии и Украине схема захвата политической власти, как мы видим, уже становится штампом. А штамп можно предсказать (как по очередности мероприятий, так и по основным срокам их проведения). А значит, можно такие схемы захвата власти нейтрализовывать. И нужно это делать.

Грозит ли России сценарий «управляемых выборов», захват политической власти и ненасильственная смена государственно-политического режима? Думается, что подобную опасность нельзя недооценивать.

Даже в современном урезанном и ослабленном виде Российская Федерация представляет собой огромное государство, обладающее уникальным ресурсным потенциалом, ядерным оружием и претендующее на участие в решении ключевых вопросов мировой политики. Вместе с тем наиболее приемлемым для Запада вариантом является государство-колония с гипертрофированной сырьевой экономикой, контролируемым ядерным боезапасом,

¹ Революция чести ради своих противников // Коммерсант. 2005. 11 февраля.

² См.: Рар А. Оранжевая революция // Оранжевая революция. Украинская версия: Сб. / Сост. М. Погребинский. М.: Европа, 2005. С. 165.

обладающее значительной территорией для захоронения вредных отходов и размещения экологически опасных производств. С учетом этого ограничение (ликвидация) государственного суверенитета Российской Федерации, противодействие развитию многоукладной национальной экономики, формирование управляемой извне системы органов государственной власти и управления представляются весьма привлекательными.

Как можно противодействовать иностранному вмешательству в решение суверенных вопросов внутренней и внешней политики России, в том числе и в период проведения федеральных выборов?

На наш взгляд, в целях защиты конституционного строя, обеспечения безопасности и территориальной целостности России требуется реализация комплекса социально-экономических, политических, организационно-правовых, информационно-пропагандистских и специальных мер противодействия «бархатным и цветным революциям».

Самым важным для безопасности России является противодействие формированию социальной базы протестных выступлений. В настоящее время только 17, 1% россиян признает справедливость и эффективность нынешнего социально-политического строя. 32, 5 % россиян выражают готовность к более решительным формам замены существующего строя на лучший¹. По состоянию на февраль 2005 года 3 % опрошенных граждан были готовы к захвату зданий, перекрытию транспортных путей и даже вооруженному сопротивлению².

Анализ статистических данных свидетельствует о наличии потенциальных предпосылок для обострения социально-политической обстановки в стране и существовании социальной базы для антиконституционных действий (32, 5 % граждан РФ). С учетом этого социально-экономические меры противодействия должны быть в первую очередь направлены на улучшение Правительством Российской Федерации социально-экономической обстановки в регионах с высоким уровнем социальной напряженности (обеспечение занятости населения, решение жилищной проблемы, пенсионное обеспечение, молодежная политика и т.п.) и консолидацию российского общества. Предложенная программа могла бы быть рассмотрена и осуществлена Советом при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов.

В то же время социально-экономические меры должны включать в себя противодействие иностранному и другому нелегальному финансированию политической деятельности. Финансовым органам необходимо выявлять и в кратчайшие сроки пресекать каналы подобного финансирования.

Важную роль в борьбе с захватом политической власти и попытками смены государственно-политических режимов играют собственно политические меры. К этой группе мер следует отнести формирование независимой от правящей власти многопартийной политической системы, создание массового общественно-политического движения на патриотической основе, назначение отдельных лидеров оппозиции на ответственные посты в государственном аппарате. В условиях выборов необходимо расширять практику заключения политических договоров о взаимной ответственности и недопустимости использования «грязных» избирательных технологий между партиями, кандидатами и представителями средств массовой информации, участвующими в выборах.

Организационные меры должны быть направлены на обеспечение проводимых мероприятий необходимыми силами и средствами (материально-техническими, финансовыми, информационно-аналитическими, кадровыми и др.), на создание рабочих групп из представителей правоохранительных органов и спецслужб по вопросам обеспечения безопасности и недопущения антиконституционных акций в процессе организации и проведения выборов; формирование оперативных штабов по обеспечению безопасности организации и проведения выборов с привлечением руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Координирующая роль

¹ См.: Бызов Л. В России ценят справедливость // Политический журнал. 2005. № 15.

² См.: Петухов В. Бунт против бегства // Политический журнал. 2005. № 7.

в реализации анализируемого комплекса мер противодействия захвату политической власти и антиконституционным попыткам смены государственно-политического режима может быть возложена на Совет безопасности Российской Федерации.

Правовые меры предусматривают совершенствование правотворчества и применения административно-правовых, уголовно-правовых, международных и конституционных норм для противодействия попыткам захвата политической власти и смены государственно-политического режима. В частности, правотворческая программа должна предусматривать принятие закона, регулирующего деятельность и гарантии политической оппозиции, внесение дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности иностранных и международных наблюдателей за вмешательство в работу избирательных комиссий и распространение недостоверной информации о ходе выборов. Применительно к выборным кампаниям реализация правовых мер означает выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений, связанных с выборами, проведение предварительного расследования и осуществление правосудия по данной категории дел¹. Для недопущения незаконных действий со стороны иностранных консультантов, политтехнологов и наблюдателей следует использовать международные избирательные стандарты и положения федеральных законов, запрещающие иностранное вмешательство в подготовку и проведение выборов, в том числе финансирование и участие в предвыборной агитации.

Международные правовые акты устанавливают общие ограничения на вмешательство иностранных государств в избирательный процесс (ст.16 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод)². Аналогичные нормы содержатся в международных правовых актах СНГ. Согласно п.7 ч.1.8. разд. 1 «Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами» «не допускается... какое-либо прямое или косвенное противоправное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций, иных иностранных субъектов в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц»³.

Подпункт «е» статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам проведение предвыборной агитации, выпуск и распространение агитационных материалов. Пункт 6 статьи 3 настоящего закона содержит правовое предписание, в соответствии с которым иностранные граждане, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, а также достижению определенного результата на выборах⁴.

Чрезвычайно важным является противодействие иностранному и другому нелегальному финансированию политической деятельности со стороны иностранных неправительственных некоммерческих организаций. Уполномоченным органам в сфере юстиции, органам финансового контроля и противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем (финансовой разведке) необходимо выявлять и в кратчайшие сроки пресекать каналы подобного финансирования. Действующее законодательство позволяет компетентным органам

¹ По составам, предусмотренным ст.ст. 105, 212, 282 УК – предварительное следствие производится следователями органов прокуратуры, по ст. 160 – следователями органов внутренних дел; по ст. 205 установлена альтернативная подследственность прокуратуры, органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел, а по ст. 279 – прокуратуры и органов федеральной службы безопасности.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: (Извлечение) // *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве РФ. М.: Весь Мир, 1997. С. 140.

³ См.: Вестник ЦИК Российской Федерации. 2002. № 11 (137). С. 227.

⁴ См.: Рос. газ. 2002. 15 июня.

проводить подобную работу. В соответствии с пунктами 3-4 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в ред. от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ) некоммерческая организация обязана представлять в уполномоченный орган в сфере юстиции документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации обязано информировать уполномоченный орган об объеме получаемых данным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В случае несоответствия характера деятельности и расходов филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации заявленным целям такое структурное подразделение по решению уполномоченного органа может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций. Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений о поступлении и расходовании денежных средств и использовании иного имущества, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.

Эффективной мерой противодействия захвату политической власти и попыткам смены государственно-политического режима может служить предусмотренная пунктом 12 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в ред. от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ) возможность запрета осуществления на территории Российской Федерации программ иностранных неправительственных организаций, создающих угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Российской Федерации. Уполномоченный орган в сфере юстиции направляет структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления на территории Российской Федерации программы или ее части. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, получившее указанное решение, обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы в указанной в решении части. Невыполнение указанного решения влечет за собой исключение соответствующего филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра, ликвидацию отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.

В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.

Международные нормативные документы предусматривают, что для наблюдения за ходом выборов могут привлекаться представители международных неправительственных организаций, а также политических общественных объединений. Однако, как показывает практика, эта категория лиц нередко принимает участие в инициировании международными организациями различных резолюций о нарушениях прав человека, свободе массовой информации с целью нагнетания оппозиционных настроений, нарушает принцип

беспристрастности в наблюдении за выборами¹. С учетом этого, необходимо использовать предусмотренную федеральными законами о выборах процедуру отмены аккредитации международных (иностраных) наблюдателей в случае их вмешательства в избирательный процесс, а также иных нарушений российского законодательства.

В установленном порядке следует приостанавливать деятельность средств массовой информации, нарушающих законодательство о выборах. В соответствии со статьей 16¹ Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2141-1 «О средствах массовой информации», если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио-, телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение законодательства о выборах, ЦИК России вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении выпуска данного СМИ. Указанный федеральный орган исполнительной власти в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования немедленно осуществляет проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения указанных нарушений, либо направляет в соответствующую избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, не вправе отказать от обращения в суд на основании представления избирательной комиссии о приостановлении выпуска СМИ, если главным редактором или организацией, осуществляющей выпуск СМИ, в период одной избирательной кампании совершено более двух нарушений законодательства о выборах, повлекших назначение судом административного наказания.

Приостановление выпуска СМИ осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах, а в случае, если проводится повторное голосование, - до момента окончания повторного голосования.

В условиях растущего распространения информационных технологий в процессе организации и проведения выборов необходимо отметить недостаточную проработанность правовой основы противодействия использованию электронных СМИ (прежде всего, телекоммуникационных сетей) для совершения избирательных правонарушений и нанесения ущерба интересам национальной безопасности России.

К примеру, не является достаточно эффективным существующий правовой механизм защиты от возможного ущемления прав и законных интересов граждан и организаций, а также злоупотребления свободой массовой информации при осуществлении агитационной деятельности в сетях связи общего пользования «Интернет». В федеральном законодательстве о выборах следует урегулировать порядок проведения предвыборной агитации посредством сетей связи общего пользования. В частности, предлагается установить ответственность за достоверность размещаемых агитационных сведений, запретить доступ к сайтам экстремистского содержания (создающим угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам Российской Федерации), ограничить выход на доменные имена за пределами российского сегмента Интернета. Средства на ведение предвыборной агитации через Интернет должны расходоваться из избирательного фонда².

¹ О проблеме «двойных стандартов» в оценке демократичности выборов См. *Вешняков А.А.* Новые избирательные технологии и проблемы наблюдения за выборами // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 54-60.

² По мнению Ю.Н. Климовой, представляется целесообразным зарегистрированные в российском сегменте сайты приравнять к СМИ и с учетом этого к ним применять нормы об ответственности. См.: *Климова Ю.Н.* Распространение информации через Интернет в период избирательной кампании: коммуникативные, криминологические и правовые аспекты. Нижнекамск, 2002. С. 34-35.

Меры информационно- пропагандистского противодействия захвату политической власти и попыткам смены государственно-политического режима должны охватывать два основных направления. Первое. Постоянный мониторинг правоохранительными органами распространяемых агитационных материалов, публикаций и выступлений кандидатов в СМИ на предмет недопущения экстремистской деятельности и иностранного участия в предвыборной агитации. Второе. Превентивные выступления авторитетных политических деятелей и государственных должностных лиц в средствах массовой информации, работу в отечественном и зарубежном сегментах сети Интернет с целью формирования положительного имиджа Российской Федерации, информирования российской и мировой общественности о попытках целенаправленного иностранного вмешательства в политический и избирательный процессы, об угрозах захвата политической власти и осуществляемых государством мерах противодействия указанным противоправным проявлениям.

Специальные меры противодействия подразумевают получение упреждающей информации компетентными органами об угрозах безопасности и территориальной целостности России, о противоправной деятельности иностранных фондов и международных неправительственных организаций, о планах подготовки и проведения ими деятельности, направленной против Российской Федерации, об источниках и каналах незаконного финансирования выборов и политической деятельности, направленной на нанесение ущерба безопасности России; выявление конкретных организаций и лиц, создающих угрозу конституционному строю и безопасности Российской Федерации; предупреждение и пресечение планируемых ими акций.

Последовательная реализация предложенных мер направлена не только на повышение эффективности защиты политической системы Российской Федерации от внутренних и внешних антиконституционных посягательств, но и на создание долгосрочных гарантий конструктивного диалога между институтами гражданского общества, политической оппозицией и властью.