

© Роман Владимирович Евстифеев,
ведущий научный сотрудник
Владимирского филиала РАНХиГС,
доктор политических наук,
г. Владимир

Evstifeev Roman Vladimirovich
Academic degree (title),
Doctor of Political Science,
Vladimir branch of RANEPH

МЕЖДУ ПОМОЩЬЮ И ВМЕШАТЕЛЬСТВОМ: ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ МЕЖДУНАРОДНОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ВЫБОРАМИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ¹

Аннотация: в статье рассматриваются подходы к определению и различению международной помощи в проведении выборов и иностранного вмешательства в выборы. На основе изучения последних публикаций по теме сделаны выводы относительно перспектив международного участия в управлении выборами в условиях использования цифровых технологий.

Abstract: the article examines approaches to defining and distinguishing between international electoral assistance and foreign interference in elections. Based on the study of recent publications on the topic, conclusions are drawn regarding the prospects for international participation in electoral management in the context of the use of digital technologies.

Ключевые слова: вмешательство в выборы, электоральная помощь, политические выборы, цифровые технологии.

Keywords: election interference, electoral assistance, political elections, digital technologies.

Участие международных организаций и иностранных государств в определении стандартов проведения национальных выборов и наблюдении за ними представляет собой немалую проблему, подходы к разрешению которой пока достаточно противоречивы.

Суть проблемы заключается в том, что почти одновременно с концепцией свободных демократических выборов в мире развивалась современная концепция национального суверенитета.

Как справедливо отмечает Н. Гришин, «институт международного наблюдения за выборами сам по себе вступает в противоречие с традиционно понимаемым государственным суверенитетом»².

Представляется, что в последние годы тренд на прозрачность выборных процедур дополнился противоположным трендом на закрытость и секьюритизацию избирательных систем, на сохранение и защиту национального суверенитета.

Надо сказать, что в немалой степени второй тенденции способствовали не очень убедительные итоги многочисленных миссий помощи в проведении выборов со стороны международного сообщества.

В данной статье рассматриваются указанные две тенденции и оцениваются дальнейшие перспективы международного участия в управлении выборами в цифровую эпоху.

Обеспокоенность иностранным вмешательством в выборы основывается на предполагаемых рисках изменения результатов выборов или, в более широком смысле, подрыва доверия к выборам и легитимности политических институтов и власти в целом. В истории было немало случаев, когда одно государство явно вмешивалось в выборы другого государства и нарушало политическую волю, выраженную людьми другого государства.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00484.

² Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 150-162.

Такие риски еще более возрастают в цифровую эпоху.

Исследования опыта влияния иностранных государств и международного сообщества на избирательные процессы подтверждают неоднозначность и противоречивость получаемых результатов.

Страны, считающие себя демократиями, довольно долго придерживались мнения, что они в силу своего опыта и знаний могут позитивно влиять на процессы демократизации в демократизирующихся обществах, помогая им в организации и проведении выборов, преодолении возникающих трудностей и барьеров на этом пути. В результате сформировалась точка зрения и практика в виде норм, правил и требований к избирательному процессу, которые понимались как универсальные стандарты, в соответствии с которыми можно оценивать степень демократичности выборов и уровень демократии в целом³. Однако в последние годы вышел целый ряд исследований, в которых показывается противоречивость такого влияния международных норм и стандартов в сфере проведения выборов⁴.

Дж. Билек провел анализ 147 выборных кампаний в конкурентных авторитарных режимах (с 1990 по 2010 г.) и установил, что в подавляющем большинстве случаев международное влияние на выборные процессы не создает ситуации свободных и честных выборов.

Одним из важных акторов, оказывающих влияние на проведение выборов в мире, является Организация Объединенных Наций (ООН). Эта международная организация сознательно отказалась от универсального подхода и универсальных норм при организации и проведении выборов, и оказывает странам помощь по трем направлениям: техническая помощь (разработка или оптимизация избирательного законодательства), помощь в наблюдении за выборами, помощь в проведении выборов⁵.

Однако имеющиеся данные показывают, что в положительном влиянии на процессы демократизации в период проведения выборов помощь ООН заметна только в небольших странах, в то время как в более крупных и сложных странах (например – Афганистан, Конго, Ирак), сложно говорить о каких-то позитивных изменениях⁶.

А. Лурман, изучив электоральную помощь ООН на выборах в ряде стран (Ливия, Нигерия, Судан), сделала вывод о том, что результаты и уровень влияния этой помощи находятся под полным контролем правящих элит. В результате элиты стоят перед выбором из двух стратегических вариантов: 1) согласиться с требованиями и стандартами ООН и обеспечить проведение выборов в соответствии с ними с возможными рисками проигрыша на выборах; 2) обеспечить себе победу с помощью различных нарушений и манипуляций. Таким образом, помощь ООН приводит к повышению качества выборов только в тех странах, где элиты сами в этом заинтересованы. В других странах, где политические элиты настроены на победу любой ценой, в том числе ценой нарушения на выборах, влияние электоральной помощи почти не ощущается⁷.

Исследования международного наблюдения и управления выборами показывают, что демонстрирует ограниченное влияние на национальные выборы, особенно в условиях гибридных и авторитарных режимов.

Помощь международных организаций и ООН в сфере проведения выборов не вносит серьезных изменений в тенденции демократизации и, более того, иногда может

³ Levitsky S., Way L. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

⁴ Bílek J. Linkage to the West and Electoral Manipulation [Электронный ресурс] // Political Studies Review. – 2020. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104> (дата обращения: 01.10.2021).

⁵ United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General. 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf (дата обращения: 01.10.2021).

⁶ Newman E., Rich R. The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality. – Tokyo : United Nations University Press, 2004.

⁷ Lührmann A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf ? // International Political Science Review. – 2019. – Vol. 40 (2). – P. 181–196.

использоваться полуавторитарными режимами для собственной легитимации в условиях продолжающихся электоральных манипуляций и фальсификаций.

Подобные неоднозначные результаты резко контрастировали с заявляемыми целями международного наблюдения и электоральной помощи и с надеждами, которые они несли. Во многом это способствовало тому, что в XXI веке идея сохранения национального суверенитета стала казаться намного более важной, чем идея «правильного» проведения выборов по международным стандартам.

В результате набирает силу и значимость концепция «иностранного» вмешательства в выборы, понимаемая в весьма негативном ключе как нарушение суверенитета.

Концепция национального суверенитета предполагает, что существует сфера внутренних дел государства, вмешательство в которые извне возможно только с соблюдением всех соответствующих норм и процедур, определенных самим государством.

При этом национальные выборы, проводимые в условиях развития возможностей цифровых технологий и сетевых коммуникаций, неминуемо попадают в зону риска.

На фоне растущей обеспокоенности по поводу «операций влияния» в интернете и социальных сетях со стороны государств и их доверенных лиц необходимо понимание, могут ли эти кампании действительно иметь решающее воздействие на сознание избирателей, как и когда они могут изменить мышление или, что более вероятно, изменить мотивацию участников и заставить их осуществлять действия, которые они без такого воздействия не сделали бы.

Вместе с тем установить причинно-следственную связь между механизмами влияния и конкретными политическими результатами довольно трудно. Более того, для достоверного выявления такой взаимосвязи требуется разработка методов и инструментария, которых пока нет в арсенале исследователей и политиков.

Отметим, что опыт иностранного вмешательства в выборные процессы изучен пока крайне недостаточно. Сегодня наблюдается явное доминирование политизированного контента в сети «Интернет», посвященного различным аспектам выборов. При этом научное осмысление этого явления существенно запаздывает⁸. Например, можно сказать, что пока не существует однозначного определения «иностранного вмешательства», особенно с использованием информационных сетей, нет определенности в том, какие меры должны приниматься в ответ на различные проявления иностранного вмешательства в выборы.

Наступление «цифровой эпохи» предоставляет обществу новые возможности, инструменты и методы. Одновременно информационные и коммуникационные технологии могут быть использованы для совершения неправомерных действий, включая вмешательство в признанное право народов на управление своим государством.

Таким образом, обеспечение суверенитета и права на собственные национальные приоритеты и стандарты при проведении выборов, без злонамеренного вмешательства в сети, становится национальным приоритетом для всех государств.

Одно из распространенных определений «вмешательства» в выборы описывает ситуацию, в которой суверенное государство сознательно предпринимает конкретные действия, чтобы повлиять на предстоящие выборы в другом суверенном государстве в явной или скрытой форме, выступая на стороне или против одного из участников политической конкуренции⁹.

При этом установить различия между иностранным вмешательством в выборы и влиянием на выборы весьма затруднительно. По всей видимости, в определенных обстоятельствах вмешательство можно рассматривать как влияние, а влияние — как

⁸ Levin D. Should We Worry about Partisan Electoral Interventions? The Nature, History, and Known Effects of Foreign Interference in Elections // *Defending Democracies. Combating Foreign Election Interference in a Digital Age* / Edited by Hollis D., Ohlin J. – Oxford University Press, 2021. P. 19.

⁹ Levin D. Partisan Electoral Interventions by the Great Powers: Introducing the PEIG Dataset, 36 // *Conflict Mgmt. & Peace Sci.* – 2019. – September, 19.

вмешательство.

Некоторые исследователи считают главным критерием различия открытость или скрытость осуществления действия. Иными словами, если зарубежный актер открыто выражает мнение и поддерживает того или иного кандидата на национальных выборах, то это, безусловно, влияние. А если зарубежный актер действует скрыто и тайно – то это уже вмешательство.

Однако, как можно увидеть, это различие принимает за основу метод осуществления действия, но не берет во внимание цели и намерения действующего актора. Такой подход представляется узким.

Технология осуществления влияния или вмешательства сама по себе не может определять результат. Тут мы имеем широкое поле для политизации вопроса и для манипуляций, когда действиям и актерам вменяются цели, удобные для текущей политической конъюнктуры.

Поводы для серьезного беспокойства относительно иностранного вмешательства в избирательные процессы, безусловно, имеются. История показывает, что подобные вмешательства в выборы – довольно распространенное явление. По некоторым подсчетам, такие случаи были характерны в одном случае из каждых девяти выборов начиная со второй половины XX века, с использованием разнообразных методов и инструментов, включая незаконные¹⁰.

При этом, как отмечают исследователи, вмешательства приводят к уникальным последствиям, что требует уникальных решений по защите и предотвращению вмешательства.

Однако отметим, что количество зафиксированных случаев вмешательства в выборы с использованием киберинструментов в настоящее время пока слишком невелико, чтобы делать какие-то системные выводы. Вместе с тем можно утверждать, что все известные до сих пор цифровые методы вмешательства в выборы в целом повторяют методы, существовавшие до цифровой эпохи. Это означает, что с такими методами можно справиться и уже имеющимися инструментами.

Таким образом, вмешательства в выборы могут часто иметь значительное влияние на результаты выборов, усиливать поляризацию населения, приводить к рискам применения насилия, способствовать превращению выборов в так называемые «спорные выборы»¹¹, что может являться индикатором больших проблем, свойственных демократической процедуре.

Международный уровень наблюдения и управления выборами продолжает находиться в кризисе, вызванном неоднозначным влиянием ведущих западных стран на процессы демократизации в мире. С другой стороны, усиливается обеспокоенность государств по поводу возможностей, предоставляемых цифровой реальностью для вмешательства в выборы. С этой точки зрения, перспективы международного участия управления выборами лежат, прежде всего, в дальнейшем изучении различий и особенностей влияния на выборы и вмешательства в выборы, фиксации и выявлении основных методов вмешательства и выработке методов противодействия. Представляется, что без такой кропотливой работы и получения массива объективных данных не удастся вернуть доверие к процедурам международного наблюдения за выборами и управления выборами на основе международных норм и стандартов.

Список литературы

1. Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2021. – Т. 17. – № 2.

¹⁰ Ohlin J. Election Interference. A Unique Harm Requiring Unique Solutions // *Defending Democracies. Combating Foreign Election Interference in a Digital Age* / Edited by Hollis D., Ohlin J. – Oxford University Press, 2021. P. 240.

¹¹ Евстифеев Р. В. От «спорных выборов» к глобальной эрозии демократии: ограничения международного влияния на политические выборы // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. – 2020. – № 3 (64). – С.99-103.

– С. 150-162.

2. Евстифеев Р. В. От «спорных выборов» к глобальной эрозии демократии: ограничения международного влияния на политические выборы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2020. – № 3 (64). – С.99-103.

3. Bílek J. Linkage to the West and Electoral Manipulation [Электронный ресурс] // Political Studies Review. – 2020. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177/1478929920920104> (дата обращения: 01.10.2021).

4. Levin D. Partisan Electoral Interventions by the Great Powers: Introducing the PEIG Dataset, 36 // Conflict Mgmt. & Peace Sci. – 2019. – September, 19.

5. Levin D. Should We Worry about Partisan Electoral Interventions? The Nature, History, and Known Effects of Foreign Interference in Elections // Defending Democracies. Combating Foreign Election Interference in a Digital Age / Edited by Hollis D., Ohlin J. – Oxford University Press, 2021. – P. 19-40.

6. Levitsky S., Way L. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. – Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

7. Lührmann A. United Nations electoral assistance: More than a fig leaf ? // International Political Science Review. – 2019. – Vol. 40 (2). – P. 181–196.

8. Newman E., Rich R. The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality. – Tokyo : United Nations University Press, 2004.

9. Ohlin J. Election Interference. A Unique Harm Requiring Unique Solutions // Defending Democracies. Combating Foreign Election Interference in a Digital Age / Edited by Hollis D., Ohlin J. – Oxford University Press, 2021. – P. 239-264.

10. United Nations Electoral Assistance. Report of the Secretary-General. 2019 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://dppa.un.org/sites/default/files/sg-electoral_assistance_report_final_20191114_e.pdf (дата обращения: 01.10.2021).