

На правах рукописи

Бокова Наталия Александровна

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ВЫБОРОВ В ПЕРИОД
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Специальность

*23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. A. Bokova', is written diagonally across the lower right portion of the page.

Москва - 2006

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Комаровский Владимир Савельевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Андрющенко Евгений Григорьевич

кандидат политических наук
Чернявская Юлия Викторовна

Ведущая организация: Институт государства и права РАН

Защита состоится 15 июня 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119 606, Москва, пр. Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд. ____.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан 15 мая 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А. Фалина А.С. Фалина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Выборы - важнейший институт современной демократии, одна из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе и одновременно способ формирования представительных органов, замещения некоторых высших государственных должностей. Статья 3 Конституции Российской Федерации декларирует, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через выборные органы государственной власти и местного самоуправления¹.

Институт выборов обрел гражданство в России сравнительно недавно, и его освоение отечественной политической практикой не могло стать быстрым и безболезненным процессом. Сегодня озабоченность вызывает то, что ценность этого института в глазах российских граждан не только не растет, но, напротив, ощутимо снижается. По данным Фонда «Общественное мнение», в апреле 2003 г. 73% россиян признавали, что выборы в принципе нужны, тогда как 20% – считали их ненужными. В декабре 2005 г. первую точку зрения разделяли только 61% опрошенных, доля сторонников противоположной позиции выросла не слишком значительно (до 23%), однако более чем вдвое – с 7 до 16% – увеличилось число затрудняющихся с ответом на это вопрос². Эти и другие подобные им факты свидетельствуют о тревожной тенденции к дискредитации института выборов, о том, что скептическое отношение к ним становится все более привычным для российского общества.

Одной из серьезных причин девальвации ценности выборов является характер избирательных кампаний, в инфраструктуру которых активно вовлечены не только политические партии, отдельные политики, но и органы власти различного уровня, средства массовой информации, консалтинговые агентства, бизнес. Российские кампании последних электоральных циклов все более отмечены снижением степени свободы, соревновательности, честности и все большей подконтрольностью не избирателям, а отчасти административному и финансовому ресурсу. Эта тенденция вступает в явную противоречие с задачей свободного, демократического развития

¹ Конституция Российской Федерации. М., 2005. С. 3.

² Институт выборов и электоральное поведение россиян. Отчет от 12.01.2006. http://bd.fom.ru/report/cat/policy/elections/attitude_to_election_/d0600110

страны. Право быть избранным на государственные должности должно быть доступным в равной степени всем гражданам страны¹.

Актуальность темы обосновывается и тем, что существуют возможности легального злоупотребления избирательным правом со стороны государства, монополизирующего полномочия по наделению избирателей политическими правами и устанавливающего выгодный правящей элите порядок реализации волеизъявления гражданами нашей страны. Именно поэтому политико-правовой анализ проведения избирательных кампаний приобретает в настоящее время особую значимость.

Россия сегодня имеет все возможности, чтобы сделать выборы соревновательными и открытыми, чтобы достойно конкурировать с ведущими мировыми державами и более убедительно соответствовать самым высоким демократическим стандартам. Важную роль в решении этой задачи призваны сыграть политическая воля руководства страны, активность гражданских ассоциаций, исследовательские усилия политологического сообщества.

Степень научной разработанности проблемы. Изменение роли выборов в постсоветской России сделало их весьма значимым элементом в структуре научных исследований. Силами значительного числа специалистов написаны сотни книг и статей по различным аспектам избирательного права и электоральной политики в России.

Несомненное теоретико-методологическое значение для исследуемой проблемы имеют труды российских правоведов, посвященные содержанию, структуре, принципам и особенностям избирательного процесса и избирательных кампаний, а также их правовым основам. Развитость избирательного права характеризует правовые условия проведения избирательных кампаний, и как следствие, обеспечение демократичности выборов в период проведения избирательной кампании. Здесь следует отметить работы С.А. Авакьяна, В.Н. Белоновского, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, А.В.Иванченко, В.В. Лапаевой, В.И.Лысенко, В.Н. Лысенко, А.Е.Постникова, В.В.Смирнова, В.Е. Чиркина, и других специалистов².

¹ См.: «Россия была, есть и будет крупнейшей европейской нацией». Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2005 г. //Российская газета. 2005. 26 апреля.

² Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы //Журнал российского права. 2003. № 11; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. М., 2005; Веденеев Ю.А. Средства массо-

В центре внимания политологов находятся такие проблемы, как роль выборов в российском трансформационном процессе, содержание и итоги российских электоральных циклов, роль основных акторов избирательных кампаний, эффекты избирательных систем, политические установки избирателей и различные аспекты электорального поведения, ход и результаты конкретных избирательных кампаний. Этим проблемам посвящены весьма содержательные исследования В.Я. Гельмана, Г.В. Голосова А.В. Кынева, А.Е. Любарева, В.К.Медведевой, Е.Ю. Мелешкиной, Д. Орешкина, Н.В. Петрова, А. И. Соловьева и др.¹

Значимое место в массиве электорально-политологических публикаций стоят работы, написанные с позиций политического менеджмента опытными политологами, консультантами, специалистами по «паблик рилейшнз» и рассматривающие вопросы организации и проведения избирательных кампаний. Речь идет о работах Т. Амблера, В.Э. Гончарова, Е.В. Егоровой, С.Ф. Лисовского, В.А. Евстафьева, С.А. Маркова, Е.Г. Морозовой, Л.В. Полякова, А.П. Ситникова, Ф.И. Шаркова и др.²

вой информации и избирательный процесс //Журнал о выборах. 2001, № 2; Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития //Журнал российского права. 2005. № 10; Лапаева В.В. Роль права в развитии политической системы. Политическая ситуация в российском обществе //Социология власти. Вестник Социологического центра РАГС. № 3. 2004; Лысенко В.И. Стандартные механизмы. Реализация избирательных прав граждан РФ в контексте международных обязательств //Политический журнал. 2005. № 41; Лысенко В.Н. Селекция на местах //Политический журнал. 2005. № 10; Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов //Журнал российского права. 2002. № 5; Смирнов В.В. Политические и экономические преобразования в России и Украине. М. 2003; Смирнов В.В. Открытое государство: пути достижения. М., 2005 и др.

¹ Гельман В., Голосов Г., Мелешкина Е. Второй электоральный цикл в России 1991-2000. М., 2002; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2006; Медведева В.К. Проблемы становления института выборов в современной России //Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2004. № 1 (5); Независимый институт выборов. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции. М., 2006; Орешкин Д.Б. География электоральной культуры и цельность России //Полис. 2001. № 1; Петров Н.В. Федерализм по-российски //Pro et Contra. Зима 2000. Т.5. №1; Соловьев А.И. Электоральный дефолт и деинституализация политического рынка //Полис. 2004. № 1 и др.

² Амблер Т. Политический маркетинг. СПб., 1999; Гончаров В.Э. Политический консалтинг в России: конец эпохи всемогущества //Полития. 1999. № 2; Лисовский С.Ф., Евстафьев В.А. Избирательные технологии: история, теория, практика. М., 2000; Мар-

В связи с тем, что особенностью российских избирательных кампаний последних лет стал их агрессивный характер и связанное с этим распространение так называемых «грязных избирательных технологий», определенный интерес представляют работы А.В.Лукашова, А.А. Максимова, Н.М.Мальцева, И.Н.Панарина, А.В.Пониделко и других авторов¹. В них критически анализируются конкретные примеры деструктивных технологий и показываются негативные социально-политические и психологические последствия, которые они влекут за собой.

Общие вопросы взаимосвязи выборов и демократии, условий обеспечения демократичности избирательных кампаний, их социологического и информационного сопровождения рассмотрены в публикациях Е.Г. Андрищенко, М.Г. Анохина, З.М. Зотовой, О.В. Гаман-Голутвиной, В.С. Комаровского, В.А. Кулинченко, Ю.И.Матвеевко, Л.Н. Тимофеевой, В.И. Тимошенко, О.Ф. Шаброва, Ю.В. Чернявской и др.²

ков С.А. Политические профессии //Полития, 1999, № 2.; Морозова Е.Г. Электоральный менеджмент. М., 2002; Политическое консультирование. Психологическое пособие для политиков. Отв. ред. Егорова-Гантман Е.В. Минтусов И.Е. М., 2002; Поляков Л.В. Основы политического консультирования: теория и практика. М., 2004; Ситников А.П., Огарь И.В., Бахвалова Н.С. Политический консалтинг. М., 2004; Справочник по политическому консультированию. Под ред. Д. Перлматтера. М., 2002; Шарков Ф.И. Политический консалтинг. М., 2004 и др.

¹ Пониделко А.В., Лукашев А.В. «Черный PR» как способ овладения властью или Бомба для имиджмейкера. СПб., 2000; Война по правилам и без... Технологии изготовления предвыборных миражей. Автор-составитель А.А. Максимов. М., 2003; Мальцева Н.М. Грязные избирательные технологии: мифы и реальность. М., 2003; Панарин И.Н. Информационная война и выборы. М., 2003 и др.

² Андрищенко Е.Г. Право говорить от имени народа (Социология общественного мнения, выборов и власти). М., 2005; Технологии в политике и политическом управлении. Под общ. ред. М.Г. Анохина, В.С. Комаровского, Ю.И. Матвеевко. М., 2000; Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс. М., 2002; Гаман-Голутвина О.В. Особенности эволюции системы партийно-политического представительства в России. Политическая ситуация в российском обществе //Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. № 3. 2004; Комаровский В.С. Демократия и выборы в России //Современная Россия: власть, общество, политическая наука. Т.3. М., 1999; Кулинченко В.А. Политический центризм в современной России//Государственная служба. № 1(15). 2002; Тимофеева Л.Н. Политическая коммуникация в демократическом обществе: нормы и аномалии //Современная Россия: власть, общество, политическая наука. Т.2. М., 1999; Тимошенко В.И. Структурно-ценностный метод анализа предвыборных партийных документов. М., 2002; Шабров О.Ф. Партогенез и партийные системы: параметры, классификация, российская реальность. Становление многопартийности в Российской Федерации //Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. № 1. 2006; Чернявская Ю.В. Изменение роли националь-

В целом можно констатировать, что отечественная социальная наука представлена объемным массивом трудов, посвященных анализу интересующей диссертанта проблематики. Эти труды носят подлинно исследовательский характер и с разных позиций освещают функции и роль выборов в становлении демократической политической системы, ход политико-правовой реформы в РФ, характер и особенности российских избирательных кампаний, развитие избирательных технологий, политический смысл обеспечения подлинно свободных, конкурентных и нефальсифицированных выборов органов государственной власти и управления.

В то же время остаются недостаточно изученными вопросы влияния характера современных избирательных кампаний на демократичность выборов в России. Во многом открытыми остаются вопросы принципов и критериев демократичности выборов и избирательных кампаний, сущности выборной кампании как ключевого момента избирательного процесса и др. Актуальность проблемы вкупе с некоторой неполнотой ее научной разработанности явились основанием для выбора темы диссертационного исследования.

Рабочая гипотеза исследования. Диссертант предполагает, что важную роль в обеспечении демократичности выборов играет центральное звено избирательного процесса – избирательная кампания. Критерии демократичности избирательной кампании во многом совпадают с демократическими стандартами самих выборов. Ведущими критериями демократичности избирательных кампаний являются свобода волеизъявления граждан в ходе голосования, реальная электоральная конкурентность, возможность общественного контроля за выборами, голосованием и подсчетом голосов, равенство возможностей кандидатов в предвыборной борьбе, использование всеми субъектами избирательного процесса конструктивных, гуманитарных технологий.

В то же время диссертант полагает, что избирательная кампания не является единственным фактором обеспечения демократичности выборов. В условиях современной России заметно повышается роль демократически ориентированного электорального законодательства, реально независимой избирательной власти, укрепления основ правового государства, активизации гражданского общества. При всей тяжести накопившихся в россий-

ской электоральной практике негативных тенденций и явлений, институт выборов и избирательных кампаний сохраняет возможность функционирования в качестве механизма, как политической конкуренции, так и ротации политической власти, коррекции политического курса страны.

Основная цель исследования состоит в том, чтобы выявить проблемы и перспективы обеспечения демократичности выборов в период избирательной кампании посредством политико-правового анализа российской электоральной практики.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- исследовать трактовки института выборов в ракурсе классических и современных теорий демократии;
- охарактеризовать принципы и критерии демократичности выборов;
- рассмотреть сущность и структуру выборной кампании как центрального звена избирательного процесса;
- выявить публично-политическое содержание избирательных кампаний, их взаимосвязь с демократизацией избирательного процесса;
- проследить эволюцию института выборов и избирательных кампаний в России в аспекте соблюдения демократических стандартов;
- проанализировать влияние СМИ и политконсалтинга на демократичность коммуникационного обеспечения избирательных кампаний.

Объектом исследования являются выборы как институт демократии и избирательная кампания как центральное звено избирательного процесса.

Предметом исследования является российская политико-правовая практика обеспечения демократичности выборов в период избирательной кампании.

Теоретическая основа исследования представлена классическими (Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье и др.) и современными (Й. Шумпетер, Дж. Сартори, Р. Даль, Х. Линц, М.С. Липсет и др.) теориями демократии, концепциями «bottom-up» и «top-down», охватывающими основные трактовки роли и функций выборов и избирательных кампаний в демократической политической системе.

Использовались теоретические положения современных зарубежных и отечественных исследователей проблем демократического транзита, становления демократических политических институтов, типологизации поставторитарных политических режимов «электоральная демократия», де-

мократической консолидации и т.д. (С. Хантингтон, Л. Даймонд, А. Шедлер, А.М. Салмин А.С. Автономов и др.)¹.

Методологической основой исследования являются позиции тех исследователей, которые не просто утверждают, что выборы есть единственный критерий демократичности, но и выделяют институциональный набор критериев демократии, оценивают уровень демократичности государств по критериям политического участия и электоральной конкуренции, определяют рейтинги демократичности регионов².

Проблематика выборов и избирательных кампаний в их демократическом преломлении рассматривалась с учетом историко-цивилизационных особенностей России, не позволяющих механически заимствовать готовые электоральные модели и формулы. Диссертантом учитывались закономерности политико-транзитного процесса (выраженные, в частности, в концепции «дедемократизации»³), которые непосредственным образом сказываются на выборе избирательной системы, характере избирательного законодательства и выборах кампаний⁴.

Методы исследования. При написании диссертации использовались системный, функциональный и институциональный подходы, а также сравнительный метод исследования. Диссертант применил также общенаучные методы систематизации, классификации, восхождения от абстрактного к конкретному, выявления общего, особенного и специфического.

Эмпирическая база исследования представлена официальными политическими и правовыми документами – Федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ (ред. от 2 февраля 2006 года), «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января

¹ Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002; Даймонд Лэрри. Глобальная Перспектива //Русский Журнал / Политика / Лекции http://www.russ.ru/politics/meta/200000814_diamond.html; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты М., 1999; Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. М., 1997; Huntington Samuel. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Cambridge. 1991; Sartori Giovanni. Democratic Theory. New York. 1967 etc.

² Сморгунев Л.В. Избирательные системы и демократия //Сморгунов Л.В. Сравнительная политология. Теория и методология измерения демократии. СПб., 1999.

³ Карозерс Томас. Трезвый взгляд на демократию //Pro et Contra. 2005. Июль-август.

⁴ Кынев А.В. В ожидании нового электорального предложения (Выборы региональных законодательных собраний конца 2004 - начала 2005 г.) //Полис. 2005. № 3; Салмин А.М. Избирательные системы и партии: выбор выборов //Полития. 2004. № 1.

2003 года № 19-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 года), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 21.07.2005, изм. от 14.11.2005), ежегодными Посланиями Президента Российской Федерации, выступлениями политических лидеров, государственных и общественных деятелей страны, электоральной статистикой, данными социологических опросов, публикациями научных изданий общего профиля и специализированных журналов («Политика и право», «Журнал российского права», «Журнал о выборах», «Консультант» и др.). Использовалась также информация официальных сайтов Центральной избирательной комиссии РФ, российских политических партий и общественных организаций, аналитических служб и центров изучения общественного мнения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Будущее демократии как в устоявшихся, так и в формирующихся политических системах, в значительной степени зависит от событий, связанных с выборами, которые являются важнейшим политическим институтом, одновременно и продуцирующим, и отражающим многие социальные, политические и экономические тенденции. Существование свободных, соревновательных выборов инвариантно считается одной из главнейших черт, определяющих государство как демократическое. Любая альтернатива законным выборам ведет к разложению демократии, оформлению режима господства государства над обществом в любой из его авторитарных версий. В то же время опыт целого ряда стран, показал, что и в условиях авторитаризма руководство государств вовсе не отказывается от проведения выборов. В таком случае они просто превращаются в простую формальность, ритуальное действие, результаты которого предрешены заранее.

2. Демократичность выборов – понятие характеризующие степень соответствия практики избирательных кампаний принципам избирательного права, демократическим стандартам выборов. К таковым относятся принципы свободы, справедливости, всеобщности, состязательности, альтернативности. Критерии демократичности выборов – это правила (запреты или дозволения), закрепленные в законодательстве о выборах конкретной страны и служащие основой для анализа и оценки демократичности выборов. Важно отметить, что выборы могут быть признаны состоявшимися по закону, но если намечается тенденция к снижению электоральной активности у избирателей, растет недоверие к институту выборов, то впо-

следствии это может привести к потере избирательными кампаниями статуса действенного легитимного средства достижения в обществе согласия и дискредитации института выборов.

3. Избирательная кампания определяется как регламентированная законом совокупность мероприятий по организации свободного волеизъявления граждан, а также действий кандидата (партии) и его команды, направленных на обеспечение позитивного результата выборов. Избирательная кампания является частью избирательного процесса, занимая в нем центральное место. Структура избирательной кампании включает правовую основу (избирательное законодательство), организационную основу (систему избирательных комиссий, институт наблюдателей), информационно-коммуникационную основу (деятельность СМИ, консалтинговых и исследовательских организаций, тактико-технологическую основу (совокупность способов проведения выборов).

4. Основным политическим содержанием избирательной кампании является то, что она выступает конкретным проявлением борьбы и соперничества групп и индивидов за статусы и ресурсы власти. Публично-политической задачей избирательной кампании является активизация политического участия граждан, мобилизация их на принятие электорального решения. В ходе избирательных кампаний кандидаты приобретают качества публичных политиков, а избиратели – рычаги контроля за выполнением предвыборных обещаний кандидатов. Именно в ходе избирательной кампании происходит воспитание гражданственности, ибо избиратели получают большой объем информации о партиях, кандидатах, политическом курсе и достижениях правительства, политической системе. При этом воспитательную функцию кампании выполняют только тогда, когда поставляемая информация и способ ее подачи вызывают интерес общественности, порождают публичную дискуссию, противоположностью которой являются апатия и отчуждение общества от власти.

5. Эволюция института выборов в постсоветской России демонстрирует наличие в ней противоречивых тенденций. В центре политического дискурса постоянно находятся вопросы использования административного и финансового ресурса в ходе избирательных кампаний, систематического принятия поправок в электоральное законодательство накануне каждого нового электорального цикла, манипуляций со списками избирателей, подсчетом голосов и т.д. В организации и проведении выборов увеличивается число моментов, скрытых от наблюдателей и общественности. Избира-

тельная реформа последних двух лет (переход к пропорциональной системе избрания депутатов Государственной Думы РФ, отказ от прямых выборов губернаторов, повышение заградительного барьера и др.) оценивается многими специалистами как отход от демократических идей. Многочисленные отрицательные явления в электоральной практике последних лет свидетельствуют об опасности деградации избирательного процесса, направленного не на сменяемость власти в результате выборов, а на сохранение и консервацию существующей власти.

6. Средства массовой информации и политический консалтинг обеспечивают коммуникативные функции в избирательных кампаниях. С точки зрения коммуникативного подхода демократичность проводимой избирательной кампании зависит от объема, качества и характера циркулирующей в этот период в обществе как «прямой», так и «обратной» информации, от места и роли СМИ в избирательном процессе, от соотношения применяемых «чистых» и «грязных» избирательных технологий, от роли структур власти и общественных институтов в информационном сопровождении избирательных кампаний. Выявившиеся в указанной сфере негативные тенденции требуют усиления политического и общественного контроля, совершенствования законодательного регулирования «политического рынка» и применения судебных санкций с целью обеспечения демократичности выборов в период избирательных кампаний, предотвращения проникновения криминалитета в избирательный процесс, использования деструктивных технологий, нейтрализации попыток лишить граждан их права на свободный политический выбор.

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна. Диссертация представляет собой одно из первых в отечественной науке исследований проблем обеспечения демократичности выборов в период избирательной кампании, выполненных посредством политико-правового анализа российской электоральной практики. Конкретные новационные характеристики работы выразились в следующих моментах:

1. Обобщены и осмыслены новые теоретико-методологические подходы современной политической науки к изучению выборов и избирательных кампаний и, прежде всего, в ракурсе четырехзвенной классификации политических режимов, основанных на электоральном критерии - авторитаризм, электоральная демократия, либеральная демократия, передовая демократия (Л.Даймонд, А.Шедлер и др.);

2. Обосновано, что важнейшим критерием демократичности кампаний и выборов, в целом, является электоральная соревновательность: только примерно в половине стран, использующих выборы, избиратели могут делать подлинный выбор из двух или более кандидатов или партий. Эта проблема касается не только права субъектов избирательного процесса выдвигать кандидатов и проводить в соответствии с законом избирательные кампании, но и многих факторов, влияющих на результаты кампаний, в том числе - источников финансирования, доступа к СМИ.

3. Аргументирована позиция, согласно которой преобладание негативных моментов в отечественном опыте проведения избирательных кампаний – опасливое отношение власти к выборам, стремление к выхолащиванию их демократического содержания и манипуляционным административным технологиям в целях недопущения ротации элит – детерминировано исторически укорененным отчуждением общества от государства, неразвитостью как общей, так и политической культуры толерантности и компромисса, теми недемократическими тенденциями, которые сопровождали введение института выборов, избирательного права.

4. Доказано, что стабилизации системы политической демократии служат лишь конструктивные электоральные технологии, целью которых является обеспечение честных и нефальсифицированных выборов, осознанного, а не навязанного электорального выбора граждан. В настоящее время велика опасность максимального сужения политического пространства выборов вплоть до полного выхолащивания демократического содержания этого института. Однако «дедемократизация» выборов упраздняет и единственный источник легитимности власти в глазах российских граждан и мирового сообщества. В таких условиях смена элит может происходить только недемократическим, силовым путем.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что его выводы и предложения могут быть использованы для дальнейшей концептуализации феномена выборов как института демократии, более четкого представления об эволюции выборов и избирательных кампаний в постсоветской России, сосуществовании противоположных и противоречивых тенденций в этом процессе.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в аналитико-прогностической и организационной деятельности политических консультантов и электоральных менеджеров, равно как и государственных служащих, занятых в структу-

рах законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также могут быть использованы в законотворческой деятельности для совершенствования демократичности выборов. Положения диссертации могут найти применение при чтении курса прикладной политологии в высших учебных заведениях РФ, стать основой для подготовки актуального спецкурса и научно-методического пособия.

Апробация работы. Диссертация была обсуждена на кафедре политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ. Положения и выводы диссертации опубликованы в статьях общим объемом более 3 п.л. Различные аспекты проблемы изложены и обсуждены в ходе ряда научно-практических конференций и «круглых столов».

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обоснованы актуальность, цели и задачи диссертации, определены степень разработанности темы, предмет и объект исследования, рабочая гипотеза, раскрыты основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и методологическая основа исследования, выявлены его научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе **«Выборы как институт демократии»** исследованы вопросы теоретического осмысления института выборов в ракурсе классических и современных теорий демократии, выявлены принципы и критерии демократичности выборов. В главе отмечается, что произошедшее на рубеже XX-XXI вв. радикальное изменение социально-политических основ и форм российской государственности, формирование демократической политической системы породило устойчивый интерес политической науки к институту демократических выборов. Будущее демократии как в формирующихся, так и в устоявшихся политических системах, в значительной степени зависит от событий, связанных с избирательным процессом. Существование свободных, соревновательных выборов инвариантно считается одной из главнейших черт, определяющих государство как демократическое.

Концепция выборов как сути и сердцевины демократии была в наиболее развернутом виде представлена в классическом труде Й. Шумпетера, понимавшего как «институциональное устройство», в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за

голоса избирателей. Демократия, согласно Шумпетеру, значит только то, что народ имеет возможность принимать или отвергать людей, которые будут им править. Интерпретируя демократию не иначе, как метод политической деятельности, Шумпетер идентифицирует ее с выборами, прежде всего - с выборами соревновательными. Развитие и трансформация идей Шумпетера во многом связаны с трактовкой понятия политический режим.

В настоящее время дифференциация демократических режимов на демократические и авторитарные не является исчерпывающей. С середины 1990-х гг. в научной литературе, посвященной новым демократиям, получил широкое признание дополнительный тип (или, скорее, подтип) демократического режима. «Третья волна демократизации» привела к возникновению режимов, которые являются демократическими только в соответствии с минималистским стандартом. Они обладают некоторыми, но не всеми, сущностными признаками демократии и, следовательно, должны классифицироваться в пространстве между демократией и авторитаризмом. Известный австрийский политолог А. Шедлер называет такой пограничный режим «электоральной демократией». Сегодня понятием электоральной демократии широко пользуются и отечественные исследователи. Этот термин применяется для обозначения некоего специфического режима, которому удастся проводить чистые, конкурентные, более или менее всеобщие выборы, но который не может защитить политические и гражданские свободы, существенно важные для либеральной демократии.

По признаку проведения выборов и формальному наличию демократических политических институтов в категорию электоральной демократии сегодня попадает большинство стран мира, включая Россию. Некоторыми отечественными политиками в этой связи используется термин «суверенная демократия» как, якобы, отражающий специфические качества отечественной политической системы. Однако значительное число профессиональных политологов относят Россию к категории именно электоральной и делегативной демократии с элементами бюрократического авторитаризма. В отношениях между гражданами и государством в России доминирует именно государство, что приводит к уменьшению политической активности населения. В таких условиях государство получает возможность управлять предпочтениями граждан, не выходя при этом за рамки конституционного поля и сохраняя режим электоральной демократии.

В главе указывается, что обеспечение демократичности выборов, избирательного процесса в целом имеет огромное значение для судеб рос-

сийской демократии. Политологические исследования в данной сфере нацелены на выяснение конкретных условий демократичности выборов. К таковым диссертант относит: масштаб распространённости избирательных прав; способы обеспечения подлинности волеизъявления избирателей на выборах (тайное голосование, доступ избирателей к достоверной информации, обстоятельства проведения избирательной кампании, тщательность подсчёта голосов) и др.

Вопрос о соревновательности выборов обычно рассматривается как важнейший из критериев демократичности выборов. Электоральная соревновательность - проблема очень сложная и противоречивая, она касается не только права избирателей и партий выдвигать кандидатов и проводить в соответствии с законом избирательные кампании, но и многих факторов, влияющих на результаты кампаний - источников финансирования, доступа к СМИ и т.д. Исключительно важное значение для обеспечения демократичности выборов имеет также деятельность независимых избирательных органов (избирательных комиссий и судов) направленных на соблюдение принципов выборов.

Принципы выборов – основополагающие начала, положенные в основу законодательства о выборах, призванные обеспечить справедливость и демократичность выборов. Демократичность – понятие, определяющее, насколько проведение избирательной кампании соответствовало принципам избирательного права, стандартам выборов, избирательных прав и свобод, закреплённым в официальных документах, международном и российском праве и способствовало наиболее свободному волеизъявлению граждан. К таким принципам относятся принципы свободы, справедливости, всеобщности, состязательности, альтернативности организации и проведения выборов.

Критерии демократичности выборов – правила проведения выборов и избирательных кампаний, разрабатываемые представителями правовой и политической науки (Э. Даунсом, Ф. Катрайтом, Т. Ванханеном) позволяющие осуществлять классификацию и ранжировать страны по критерию их электоральной и общеполитической демократичности и закреплённые в мировых и региональных стандартах, законодательстве о выборах конкретной страны. Критерии служат основой для анализа и оценки демократичности прошедших выборов. Важно отметить, что если выборы признаны состоявшимися по закону, но в обществе высказываются сомнения в их демократичности, то это приводит к снижению электоральной активности,

росту недоверия к институту выборов. Впоследствии это может привести к потере избирательными кампаниями статуса действенного легитимного средства ротации и смены политической власти.

Диссертант доказывает, что в ряде случаев нормы избирательного законодательства не соответствуют основным принципам избирательного процесса, что порождает коллизии в электоральной практике. В этой связи принятие Европейской Конвенции «О стандартах выборов, избирательных прав и свобод» будет способствовать обеспечению демократичности выборов в период избирательной кампании, соответствию избирательного процесса основополагающим принципам организации и осуществления, нормам избирательного права и международным избирательным стандартам.

Во второй главе диссертации **«Политико-правовые аспекты проведения избирательных кампаний»** рассматриваются вопросы сущности и структуры выборной кампании как центрального звена избирательного процесса, публично-политическое содержание избирательных кампаний.

В главе подчеркивается, что четкого и однозначного определения избирательного процесса до сих пор не выработано. Диссертант придерживается той точки зрения, что избирательный процесс – это урегулированная нормативными правовыми актами и иными социальными нормами деятельность электоральных субъектов, состоящая из взаимосвязанных и логически последовательных стадий, опирающаяся на демократические принципы избирательного права и направленная на придание выборам легитимного характера.

Мнение специалистов, относительно круга субъектов, участвующих в процессе, неоднозначно. Ю.А. Веденеев к таковым относит избирателей, организаторов выборов, кандидатов в депутаты, их доверенных лиц, наблюдателей, представителей политических партий и избирательных объединений. Другие авторы считают, что круг участников избирательного процесса более широк и включает в себя граждан, избирателей, избирательные комиссии и их членов, представительные и исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, избирательные объединения, суды, администрации и трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей, включая международных, СМИ.

Как указывается в главе, стадии избирательного процесса также рассматриваются по-разному. Можно выделить следующие стадии: назначе-

ние даты выборов; формирование организационно - технологической основы выборов; выдвижение и регистрацию кандидатов (составление списков кандидатов); агитацию в период предвыборной кампании; голосование; определение итогов голосования, результатов выборов и их легитимацию. Иногда стадии избирательного процесса отождествляются с этапами подготовки и проведения избирательной кампании: первый этап - подготовительный; второй - основной, на котором обеспечивается социальное назначение и выражается сущность института выборов.

Диссертант поддерживает А.В. Иванченко, который считает понятие «стадия избирательного процесса» более широкой категорией, охватывающей своими рамками несколько этапов избирательных действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в масштабах той или иной стадии организации и проведения выборов.

Вопрос о структуре избирательного процесса тесно связан со стадиями избирательной кампании. Субъектную компоненту избирательного процесса составляют участники избирательной кампании, которые вследствие наделения их процессуальными правами и обязанностями выступают в качестве субъектов избирательного процесса. Технологичную компоненту избирательного процесса составляют временные и документальные составляющие юридического режима избирательных кампаний. Институциональную компоненту избирательного процесса образуют стадии подготовки и проведения выборов, формирующиеся на основе избирательных действий и этапов.

В ст.2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г., используется термин избирательная кампания, под которой подразумевается период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов (проведении) до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Избирательная кампания включает в себя совокупность конкретных избирательных процедур и избирательных действий. Организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию и защиту конституционных прав гражд-

дан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Избирательная кампания представляет собой организационно - управленческий процесс, основным содержанием которого является организация совместных действий штаба (команды) кандидата, избирательного объединения, блока для достижения победы на выборах. Избирательная кампания имеет свою стратегию и тактику.

Далее в главе отмечается, что основным политическим содержанием избирательной кампании является то, что она выступает конкретным проявлением борьбы и соперничества групп и индивидов за статусы и ресурсы власти. С точки зрения политолога, избирательную кампанию можно определить, как комплекс политико-организационных и политико-коммуникационных мероприятий, направленных на успех конкретного кандидата или партии. Политическая система оказывает сильное влияние на организацию и проведение избирательных кампаний. При появлении серьезных изменений в партийных системах, политических позициях и поведении граждан, представительных органах власти меняются традиционные рамки электорального соревнования.

В диссертации отмечено, что теории политологии разделены по вопросу о последствиях избирательного процесса и избирательных кампаний. Некоторые из них считают, что кампании сами по себе могут продуцировать реальную демократию. Хотя кампании, проводимые при ограничении свободы СМИ, политического участия и в условиях достаточно предопределенного выбора, непременно поднимают вопросы демократической легитимности избранных лидеров. Демократические стандарты требуют, чтобы индивиды или группы, состоящие за голоса избирателей, предоставляли избирателям соответствующие программы или пакеты мер с изложением политических альтернатив. Народ должен знать, за что он голосует, а политические обязательства партий или кандидатов должны представлять собой нечто большее, чем просто предвыборные «обещания».

В главе подчеркивается, что публично-политическое содержание избирательных кампаний находит свое непосредственное отражение в стратегии и тактике кампаний. Практика знает три основных типа политической электоральной стратегии: концентрированную, дифференцированную и недифференцированную. Последняя нацелена на всю совокупность избирателей. Дифференцированная кампания состоит в принятии для каждого отдельного сегмента электорального рынка специальной стратегии, в

которой используется специальный язык, темы, каналы коммуникации. В концентрированной стратегии все усилия направляются на одну-две категории избирателей.

Ключевой для успешной избирательной кампании является хорошо продуманная коммуникационная политика. Коммуникация составляет неременный и принципиальный важный элемент публичной политики. Сердцевиной коммуникационного замысла является «послание» - квинтэссенция предвыборной программы, с которой кандидат обращается к избирателям.

Диссертант считает важным подчеркнуть, что, разрабатывая электоральную стратегию, обычно ориентируются не только на политические идеи, но и на личность кандидата, его имидж. В принципе все избирательные кампании сегодня можно условно разделить на «программные» и «имиджевые» - в зависимости от того, какая сторона коммуникативного процесса в них превалирует. «Программными» обычно являются кампании в странах, переживающих переломные моменты своей истории, когда решается вопрос об изменении или серьезной корректировке курса социально-экономического развития, коренного реформирования всего общественного и государственного устройства. Тогда усиливается идейно - политическая поляризация, нарастает противоборство классов и групп, партий, лидеров, элит. В подобной ситуации имидж политика отходит на второй план.

При отсутствии острой социально-политической конфронтации и наличии базового консенсуса имидж политика выходит на авансцену политического процесса, а его формирование и «раскрутка» в СМИ становятся осью коммуникационной стратегии.

В третьей главе диссертации **«Демократические стандарты в российской электоральной практике: проблемы обеспечения»** в центре внимания находятся проблема эволюции института выборов и избирательных кампаний в Российской Федерации, рассмотрение характеризующих эту эволюцию тенденций демократизации и «дедемократизации», а также коммуникационный компонент выборов кампаний, представленный деятельностью СМИ и политико-консультативного сообщества.

В главе отмечается, что эволюция института выборов и избирательных кампаний в постсоветской России свидетельствует о сложности и неоднозначности пройденного им пути. С одной стороны, впервые в отечественной истории выборы стали превращаться в действенный инструмент

государственного и всего общественного развития, закладывать традицию смены власти посредством всеобщих выборов, проводимых на основе закона. С другой стороны, все постсоветские годы вопрос о том, быть или не быть выборам тех или иных органов власти оставался неотъемлемой частью политического дискурса. Примечательно, что российское общество особого интереса к институту выборов не проявляет. Так, по ежегодно проводимым опросам Левада-Центр лишь каждый десятый считает «право избирать своих представителей в органы власти» наиболее важным правом человека. Легитимность данного института в глазах общественности достаточно низкая. Этим и объясняется, что около 40% россиян отнеслись положительно к избирательной реформе 2004-2005 гг., а 27% и вовсе усмотрели в ней способ развития демократии и народовластия.

Сегодня более чем десятилетняя практика проведения выборов в России исследователями оценивается по-разному: от в целом позитивной оценки до крайне негативной. Реальностью является то, что результаты выборов определяются во многом не ходом избирательной кампании (технологии «от двери к двери», публичные дебаты, наглядная агитация по месту жительства и т.п.), не самой процедурой голосования, а неформальными договоренностями политических элит, силовым давлением правящей элиты. Стратегия кампаний больше нацелена на «выбивание» из кампании конкурентов, чем на проведение собственной позитивной кампании. Главные PR-события кампании проходят скорее в судах, чем в публичной дискуссии. Широкое использование административного ресурса дискредитирует принципы организации свободных демократических выборов, превращает их в формальность, поскольку избиратели лишаются возможности сделать свободный и осознанный выбор. Падает явка избирателей, растут политическая апатия, неверие в демократические институты.

Как считает диссертант, многочисленные отрицательные явления в российской электоральной практике последних лет свидетельствуют о наметившейся тенденции к «дедемократизации». Конкретными проявлениями этой тенденции являются злоупотребления при нарезке избирательных округов, регистрации кандидатов и партийных списков, снятии с регистрации тех претендентов, которые имеют реальные шансы на победу, массовые фальсификации общего количества избирателей, числа проголосовавших избирателей, манипуляции «контролируемыми голосами» и многое другое.

Особенно явно в период избирательной кампании ограничивается коммуникационный ресурс не поддерживаемых властью участников выборов. Тогда становится очевидной ангажированность СМИ, направляющих информационные потоки только в определенную властью сторону. При этом конкуренция в информации подменяется дискредитацией, откровенной ложью, попираются правовые и нравственные основы коммуникационного процесса. Особо опасно то, что современные инфокоммуникационные технологии могут постепенно свести на нет проблему политического выбора, заменив ее «виртуальной моделью» свободных выборов. Основой таких технологий, особо эффективных в избирательных кампаниях, является политическое манипулирование, что оказывает сугубо негативное воздействие на демократические процессы.

В ряде стран вопрос о совмещении интересов избирающих и избираемых и их прав на высказывание в СМИ в ходе выборных кампаний решается на основе рекомендаций, содержащихся в Декларации «О критериях свободных и справедливых выборов», принятой на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза в Париже 26 марта 1994 г. Россия избрала свой путь решения вопроса о регулировании предвыборной агитации и реализации прав граждан. Особенности этого пути можно сформулировать так: широкая трактовка термина «агитация», включающая не только деятельность, но и намерения; запрет на публикацию в предвыборный период любых избирательных материалов, не оплаченных из избирательного фонда кандидатов; установление верхнего предела размера избирательного фонда; право избирательных комиссий и судов влиять на список зарегистрированных кандидатов.

Реализуя стратегические задачи в обеспечении демократического вектора развития общества и государства, Российской Федерации необходимо сделать основной акцент на переходе от государственного управления к государственному регулированию и созданию правового поля деятельности СМИ. Применение новых коммуникационных технологий, возрастание роли электронных СМИ, Интернета, который сегодня используется в качестве неконтролируемого канала информирования, диктует необходимость, прежде всего, совершенствования избирательного законодательства. Только тогда российские СМИ будут способствовать формированию демократической политической культуры, укреплению общественной стабильности, повышению качества функционирования политической и государственной системы.

Важное место в проведении избирательных кампаний занимает политический консалтинг. В целом он способствует демократизации и эффективизации политического процесса. Однако уже давно стало очевидным, что российская демократия искушается не только манипуляциями со стороны власти, но и всякого рода технологическими ухищрениями политконсультантов. Многие претенденты на занятие выборных должностей и их команды считают, что можно победить исключительно за счет деструктивных избирательных технологий. Именно по этой причине необходимо развивать двусторонние коммуникации в электоральном процессе и, прежде всего, PR-технологии, которые несовместимы с манипулятивными приемами, обманом, агрессивным навязыванием чужого мнения, а ориентированы на этически приемлемые в обществе способы влияния на общественность.

В **Заключении** автор подводит итоги своего исследования и в частности, отмечает, что выборы при всей их значимости не должны рассматриваться как единственное условие создания демократии. В то же время накопление негативных тенденций в проведении избирательных кампаний в России и электоральной практике в целом не может служить основанием для дискредитации института выборов. В современном мире – это не только институт, характеризующий определенную политическую систему, сколько общечеловеческая ценность, к которой стремится большинство национальных государств.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:

1. Бокова Н.А. О политическом консалтинге в решении правовых проблем безопасности России. Материалы второй научно-практической конференции 10-11 декабря 2002 года «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. М.: ЗАО «ЭДАС-ПАК»; РОО «Центр политической информации», 2003. – 0,2 п.л.
2. Бокова Н.А. Системный аспект политического консультирования и обеспечения избирательной кампании в интересах устойчивого развития страны. Материалы шестой научно-практической конференции «Анализ систем на рубеже тысячелетий: теория и практика- 2003» 28-29 мая 2003 года. Том 1. М.: Институт проблем управления РАН, 2003. – 0,8 п.л.
3. Бокова Н.А. Политико-правовые идеи в исторической ретроспективе и современность. Политическая наука: вчера, сегодня, завтра. М.: ЗАО «Человек и Карьера», 2003. – 0,4 п.л.
4. Бокова Н.А. Правовые аспекты ответственности СМИ за нарушения законодательства о выборах. Актуальные проблемы политики и политологии в России: (Исследования 2003 г.): Сборник статей аспирантов и преподавателей. М.: Изд-во РАГС, 2004. – 0,5 п.л.
5. Бокова Н.А. Место и роль избирательной кампании в выборном процессе (политико-правовые аспекты) //Россия в современном мире/ Под ред. члена-корреспондента РАН директора ИНИОН РАН Пивоварова Ю.С., М.: ИНИОН РАН, 2005. Т.4. - 0, 5 п.л.

Н.А. Бокова

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Бокова Наталия Александровна

Тема диссертационного исследования:
«Обеспечение демократичности выборов в период
избирательной кампании: политико-правовой анализ
российской электоральной практики»

Научный руководитель

Комаровский Владимир Савельевич

Изготовление оригинал-макета

Бокова Наталия Александровна

Подписано в печать 11.05. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,2

**Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 209
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

2000
14578

14578