
Юрий Веденеев

Демократические выборы как политическая ценность и правовой институт*

3. Электоральная демократия. Становление новой системы общественно-политических ориентаций и избиратель- ная практика

Основные гарантии
избирательных прав

Понимание того, что демократическая власть безотносительно к конкретным формам ее организации должна исходить исключительно из законного согласия граждан-избирателей, нашло свое предметное юридическое выражение не только в федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», но и судебной практике разрешения избирательных споров. И это весьма симптоматично для полной характеристики состояния отечественной электоральной культуры, ее наполнения действительно правовым и гражданским содержанием и смыслом. Избирательное право, обеспеченное формально иском, становится юридической реальностью, когда гражданин внутренне воспринимает его как свое собственное политическое достояние и ценность и защищает законными средствами. Движущим мотивом подобной реакции может быть осознание того простого факта, что именно через демократические выборы формируются ответственные перед гражданами органы государственной власти и управления, именно через участие в избирательном процессе осуществляется воздействие на государственную политику, именно законные выборы являются наиболее эффективной и юридически безусловной формой реализации и защиты собственных экономических и социальных интересов.

Базовые характеристики
электоральной демократии

Базовыми характеристиками электоральной демократии являются такие компоненты как плюрализм возможных позиций в политическом процессе, свобода выбора на участие или неучастие в общих и местных выборах, право на оппозицию официальной политике при обязательном признании полученного решения по итогам выборов всеми его участниками. Практика социального партнерства и политического компромисса образуют здесь привычную среду взаимодействия различных общественно-политических сил. Гражданское общество и государство, используя

* Окончание. Начало см: РЛ. — 1997. — № 1

самые разнообразные институты, находятся в режиме постоянного диалога между собой. Общественно-политические требования к политической системе в целом, составляющим ее экономическим, государственным, правовым институтам и должностным лицам через организованные группы интересов, партии, выборы и референдумы постоянно воспроизводят себя в форме управленческих решений, социально-экономических программ и административных проектов. Процесс согласования зачастую противоположных интересов для выработки сбалансированной политики развития отработан в институциональном и юридическом аспектах.

Демократические выборы и консенсус

В обществах с такой средой общения и культурой электорального поведения демократические выборы и консенсус выражают сущность основных социально-политических и экономических событий и связанных с ними изменений в области государственно-правового устройства и управления.

Важно избежать имитации демократического процесса

При всем значении и разнообразии опыта демократической организации государственной власти для отечественной практики ее реформирования важно не столько освоить или воспроизвести тот или иной вариант конституционного устройства, ситуативно удовлетворяющий политические запросы или амбиции разных политических деятелей и стоящих за ними сил. В ситуации перехода (действительного или мнимого) чрезвычайно важно избежать имитации демократического процесса, способной лишь дискредитировать в общественном сознании идеологию и практику представительной выборной демократии. Смысл политики перехода, основанной на свободных конкурентных конституционных выборах, в том и состоит, чтобы уйти от возможной в авторитарно-административных избирательных технологиях перспективы монополизации государственной власти и накопить социальные, юридические, информационные и социокультурные ресурсы для реальной структурной конституционно-демократической трансформации политической системы.

Идея выборной демократии

Новая политическая идеология, отвечающая долговременным и стратегическим интересам развития российской государственности, заключается в идее выборной демократии. Это действительная, а не мнимая альтернатива идеологии и практике корпоративного или бюрократического господства и контроля, поскольку позволяет осуществить без заметных социальных потерь постепенный переход от системы политической монополии к конкурентной политической системе, через которую и в рамках которой только и может производиться свободная ротация и передача государственной власти в пределах конституционных сро-

ков действия полномочий законодательных и исполнительных институтов. И если внешними, юридическими инструментами и гарантиями выхода из замкнутого пространства отчужденных и тупиковых форм социально-политического развития является освоение демократических избирательных институтов и процедур, то внутренними, социокультурными инструментами и гарантиями решения этой исторической задачи является практическое освоение норм и ценностей открытой, самоуправленческой и плюралистической культуры ответственного участия граждан в политическом процессе.

Выделение гражданского общества из административного государства

Актуальность данного политико-правового явления определяется соображениями не столько абстрактно-теоретического, сколько сугубо прикладного характера. Радикальное разрушение устоявшейся традиции существования в формах неполитических связей между обществом и бюрократическим государством, населением и неконтролируемой им властью может обернуться новыми, более тонкими (или грубыми, в зависимости от глубины противостояния) формами административно-бюрократического контроля и социальной регуляции. Системная суть наблюдаемых и переживаемых российским переходным обществом событий состоит в разворачивании весьма запоздавшего для современного исторического контекста процесса выделения гражданского общества из административного государства и превращения его в полноценного и полноправного субъекта политико-экономических отношений, реального участника политического процесса, действительного носителя функции развития новой или модернизации элементов старой политической системы. В конечном итоге, это процесс выбора форм организации публичной политической власти и способов ее конституционно-демократического поведения.

Государство должно считаться с новыми социокультурными запросами и потребностями граждан

Хотя политическое время, отведенное для управляемого кем угодно государства, кроме самих граждан, уже прошло (какие бы иллюзии на этот счет не испытывали политические деятели старо-новой волны отечественной бюрократии), еще не вполне очевидно, что любой государственный режим, если он хочет иметь будущее, должен считаться не только с формальными условиями своей жизнедеятельности, но также и новыми социокультурными запросами и потребностями, ожиданиями и настроениями — сколь бы хрупкими и ограниченными они не казались на первый взгляд. Роль граждан-избирателей в преодолении всех названных выше архаичных стереотипов власти сегодня становится определяющей.

4. Правовая культура избирателей и программно-целевые технологии ее освоения

Электоральная активность граждан зависит от их правовой культуры

Участие или неучастие отдельных групп и слоев населения в избирательном процессе, интенсивность и социально-психологическая наполненность этого участия зависят от правовой культуры избирателей, уровня правопонимания и осознания ими собственной роли в отношениях между властью и гражданином. На наших глазах складывается ранее неизвестная нам область политической деятельности, связанная с выработкой и проведением электоральной политики в том смысле этого понятия, который определяется возможностью управления избирательным процессом и формированием демократической культуры электорального поведения различных его участников.

Культура демократии — это культура включения граждан в процесс реализации государственной политики

В организационном плане решение второго вопроса было найдено через разработку и практическое осуществление Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 28 февраля 1995 года. Идеология программы базируется на том представлении, что полная реализация конституционных прав граждан возможна только в атмосфере общественного доверия к государственным институтам. Это доверие достигается открытой и свободной практикой участия в выборах, что само по себе очевидно и не подлежит обсуждению. Главным условием осознанного включения в избирательный процесс является непрерывное поддержание положительной мотивации граждан на участие в формировании выборных представительных и исполнительных органов государственной власти, культивирование у них ответственного отношения к своему политическому праву избирать и быть избранными. А поскольку конституционные выборы в демократически организованном обществе — постоянно обновляемое по составу своих участников и событиям политические действие, то проблема понимания его общественного (гражданского) смысла существует всегда для каждого нового выборного цикла и нового политического поколения. *Культура демократии — это не только культура участия в голосовании, но и культура реального включения граждан в процесс выработки и реализации государственной политики развития в поствыборный период, период между очередными выборами.* Именно здесь и лежит проблемное поле федеральной программы, не эпизодическое, а постоянное поддержание на должном уровне ответственного восприятия

Значение поддержания правовой мотивации граждан

Смысл культуры демократии

и понимания политико-правовой ценности выборов как универсального института управления современного демократического государства.

Базовые ориентации
политической системы
конституционно-правовой
реформы

Именно поэтому реализация программы повышения правовой культуры сегодня должна стать органической частью конституционно-правовой реформы политической системы в двух ее базовых ориентациях: стабилизации общественно-политической ситуации в стране и исключения из практики государственно-правового развития силовых технологий функционирования власти. Очевидно, что поле возможного консенсуса лежит в признании того принципиального обстоятельства, что выборная демократия предполагает одновременно политическую конкуренцию разнонаправленных общественных сил и обязательное признание политической оппозицией итогов голосования в качестве единственного источника власти. Создание сбалансированной, внутренне непротиворечивой и работоспособной юридической структуры организации и проведения регулярных федеральных, региональных и местных выборов должно стать ведущим направлением политики реформирования переходной к демократии государственности.

Функции Центральной
избирательной комиссии РФ

Именно в этих целях Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, аккумулируя наличный опыт федеральных и региональных выборов, проводит целенаправленную и систематическую работу по формированию юридических, информационных и образовательных условий их проведения. Ключевое место здесь занимают вопросы профессиональной подготовки организаторов выборов, научно-методического обеспечения деятельности избирательных комиссий всех уровней и повышение правовой культуры избирателей различных возрастных и этносоциальных групп.

Опыт парламентских выборов
1995 г. и выборов президента 1996
г.

Парламентские выборы 1995 г. и президентские 1996 г. стали одновременно вехами и полигоном применения разнообразных образовательных, просветительских, информационных технологий активизации участия граждан в избирательном процессе.

Существенное место в нем занимала работа по профессионализации деятельности избирательных комиссий. В период подготовки к выборам депутатов Государственной Думы РФ были подготовлены программы обучения председателей, заместителей, секретарей и членов избирательных комиссий всех уровней, выпущено комплексное учебно-методическое пособие по организации обучения членов участковых избирательных комиссий. В целях своевременного и адекватного разрешения избиратель-

Концепция повышения
правовой культуры школьников

ных споров, возникающих в день голосования на избирательных участках, подготовлена в форме «Рабочего блокнота» сводная таблица возможных конфликтных ситуаций и юридических методов их разрешения.

Значение использования
средств массовой информации

В рамках комплексного образовательного проекта была разработана концепция повышения правовой культуры школьников и опубликована рабочая тетрадь «Избирательное право. Избирательный процесс», использованная для преподавания в учебных заведениях Российской Федерации по курсу «Граждановедение».

Формы различных аспектов
избирательных процессов

Комиссией проводилась широкомасштабная акция по вовлечению в избирательный процесс населения страны посредством использования центральных и региональных средств массовой информации. В частности, были подготовлены аудиоролики, транслировавшиеся на российских государственных и общественных каналах радиовещания в течение всей избирательной кампании. Четыре социально-просветительских видеоролика по разъяснению основных правил голосования и процедуры заполнения избирательных бюллетеней регулярно транслировались по каналам телевидения.

Работа по реализации
Федеральной целевой программы

Для повышения квалификации организаторов выборов широко использовались общепринятые формы семинаров-совещаний, касающиеся различных аспектов избирательного процесса. Так, с представителями избирательных объединений и блоков был проведен семинар на тему «Наблюдатели на выборах 17 декабря 1995 года: статус, правила и процедуры».

Проделанная работа дала свои положительные, статистически оформленные результаты. И есть все основания предположить, что они стали возможными благодаря не только наличию необходимых юридических и организационных условий, но также и той работе, которая была связана и вытекала из программных положений повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов.

В 1996 г. работа по реализации Федеральной целевой программы была продолжена по всем основным факторам активизации участия в избирательном процессе. Были подготовлены и введены в практический оборот три учебно-методических пособия, направленные на углубление знаний в области избирательного законодательства всеми участниками избирательного процесса. Существенно расширены масштабы правового воспитания и обучения избирателей через общероссийские и региональные каналы радио и телевидения. Эффективность этих программ выявлена в рамках исследовательского проекта «Правовая культура и доверие избирателей к системе избирательных

комиссий». Респондентам был задан вопрос: «Видели ли Вы телепередачи, фильмы или телевизионную рекламу, слушали ли Вы радио, посвященное выборам Президента России, которые были подготовлены Центральной избирательной комиссией России?». Почти 52 % избирателей ответили на этот вопрос положительно, 11,5 % затруднились ответить и только 36,5 % дали отрицательный ответ. Если учесть ограниченность свободного времени у довольно значительной части населения, вынужденной зарабатывать на жизнь на двух-трех работах и путем сверхурочных часов, а также огромную конкуренцию теле- и радиопрограмм, то следует признать аудиторию этих программ достаточно большой. Для объективного определения эффективности этой деятельности Центризбиркома еще более важны выявленные оценки населением данных программ:

Оценка	%
Очень положительно	10,9
Довольно положительно	53,7
Довольно отрицательно	17,9
Очень отрицательно	6,1
Затрудняюсь ответить	11,4

Впечатляет тот факт, что больше 64% из числа ознакомившихся с названными программами избирателей оценили их положительно. Только 6% избирателей оценили эти программы бесспорно отрицательно. Причем занимающие эту негативную позицию довольно равномерно распределяются среди различных социально-демографических групп (лишь среди сторонников левых идейно-политических ориентаций и среди лиц со средним специальным образованием их доля выше средней). Это свидетельствует о том, что подготовленные Центризбиркомом программы в целом удачно учитывают особенности многообразной российской аудитории.

Особый акцент был поставлен на привлечение молодежного электората к участию в президентских выборах через проект «Молодежь и выборы», разработанный и реализованный в рамках Федеральной целевой программы. Новой и перспективной технологией выработки активной социальной позиции явился блок предвыборных фестивалей «Молодежь выбирает будущее».

В период подготовки президентских выборов прошел также апробацию специальный проект, касающийся роли и места средств массовой информации в избирательном процессе. Так, для региональных телекомпаний был подготовлен комплект учебных пособий и видеокурсов по во-

Проект «Молодежь и выборы»

Стратегия и тактика
специального проекта

просам публичного освещения избирательных кампаний и основам подготовки и трансляции предвыборных акций. По мере содержательного развертывания программы по отдельным составным аспектам — правовому обучению избирателей и повышению квалификации организаторов выборов; электоральной активности молодежи, избирательных объединений и блоков; роли средств массовой информации в избирательном процессе — выявилась настоятельная потребность структурировать ее в систему новых федеральных и региональных проектов. В совокупности они позволяют получить полную, дифференцированную и достоверную информацию о всех значимых сторонах и параметрах избирательного процесса.

Создание и практическое внедрение такого пакета информационно-технологических, административно-организационных и политико-правовых мероприятий позволило дать не только корректную и сбалансированную оценку эффективности деятельности институтов, осуществляющих организацию выборов и правовое образование всех участников избирательного процесса, но и подготовить необходимые концептуальные, информационные и социокультурные условия проведения реформы избирательного законодательства и избирательных технологий.