

Ю. Л. ВОРОБЬЕВ,
К. В. ГОВОРИНА,
А. В. ДОСКАЛЬЧУК

Проблемы политической коммуникации

Становление демократического государства и гражданского общества в Российской Федерации невозможно без демократизации политических процессов и институтов. Одним из важных элементов, способных обеспечить движение страны в данном направлении, является конституционный институт выборов в органы власти всех уровней.

В любом цивилизованном обществе свободные выборы являются важнейшим инструментом легитимизации власти и функционирования демократии в целом. На наш взгляд, в России традиция проведения свободных демократических выборов по-прежнему находится на стадии становления, не хватает пока и практического опыта корректного проведения выборных кампаний, не достаёт политической и правовой культуры как избирателю, так и многим кандидатам, борющимся на выборах за голоса избирателей.

Очевидно, что в настоящее время, в отличие от недавнего по историческим меркам прошлого, Российская Федерация является демократическим правовым государством со сформировавшейся выборной системой основных институтов власти — от федерального до муниципального уровня. Это само по себе уже предполагает возникновение, наличие и развитие такого феномена общественной жизни, как предвыборные кампании и система политической агитации электората. В частности, особый интерес для нас представляет идея изучения такой стороны политической жизни, как правовая корректность политической коммуникации в электоральном процессе в политико-правовом дискурсе познания процесса становления институтов гражданского общества и правового государства в современной России.

Стремительные изменения, происходящие в российском обществе в последнее десятилетие, развитие ры-

ночных отношений, распространение их на политику — все это требует переосмысления ситуации в сферах деятельности, неразрывно связанных с общественным сознанием, в частности в тех из них, где деятельность осуществляется в условиях конкурентной политической борьбы. К последним, по мнению С. Ф. Лисовского, без сомнения, относятся и политическая рекламная коммуникация в электоральном процессе¹.

В современном демократическом обществе базовыми ценностями являются идеологическое и политическое многообразие, свобода публичного выражения мнений, в том числе свобода СМИ как важнейшего источника и канала политической коммуникации. Выполняя различные социальные функции, эти ценности призваны демократическим образом выстраивать отношения информационного обмена между обществом и властными структурами. На основе реализации данных прав и свобод создается особая культура политической дискуссии, которая, возникнув в рамках избирательного процесса, приобретает принципиально новые черты. Происходит не только обмен информацией, но и возможное реальное влияние на формирование органов власти на выборах путем изменения воздействия на общественное мнение. По мнению Н. С. Бондаря, основной политико-правовой формой участия граждан и других участников избирательного процесса в информационном обмене предвыборной кампании выступает право на предвыборную агитацию².

Без свободы предвыборной агитации невозможно нормальное функционирование демократического государства. Но очевидно

и другое: свобода предвыборной агитации не может быть абсолютной. Это наиболее политизированная стадия избирательной кампании, где сталкиваются интересы кандидатов, и от результатов этой борьбы будет зависеть, кто получит данную выборную должность, а кто — нет, какой список получит доступ к распределению депутатских мандатов, а какой не получит. Одним словом, цель и цена успешной предвыборной агитации — власть. А так как агитация — это, прежде всего, деятельность по распространению информации, можно говорить, что властью будет владеть тот, кто сможет владеть информацией и контролировать ее ротацию в обществе. Опыт проведения избирательных кампаний в России и за рубежом показывает, что желание победить на выборах зачастую приводит к применению в агитационном процессе различных «грязных» политических технологий, которые призваны очернить конкурентов или конкурента в глазах избирателей. Такие методы предвыборного противостояния получили название «черный» PR, в целях нейтрализации которого и были внесены существенные поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права участия в референдуме граждан Российской Федерации». Конституционный Суд России 30 октября 2003 г. принял постановление, которым осуществил попытку предотвратить юридическими механизмами использование акторами электорально-политических процессов неэтичных, нечистоплотных методов, технологий и приемов политической борьбы.

Обозначенный Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан в статье 4 определяет в качестве ключевого момента содержательной стороны понятия «политическая агитация» — деятельность, направленную на побуждение электората голосовать «за» или «против». Это один из основных признаков предвыборной агитации, который относится к внутренней формально-содержательной стороне понятия. Отмечается, что цель агитации

на выборах определяет ее содержание: как в смысле используемых форм, так и применяемых в их пределах политических технологий.

Исторический опыт и современные проблемы отечественной практики организации избирательного процесса и проведения избирательных кампаний в изменяющихся социально-экономических, политических условиях ставят перед российскими политиками и избирателями целый ряд проблем. Они связаны, в первую очередь, с острой необходимостью повышения степени политико-правовой и этической корректности избирательных процедур, усилением роли и влияния института свободных демократических выборов на процесс формирования гражданского общества, повышения политической культуры и правовой ответственности всех политических субъектов — участников избирательных процессов — за свои слова и действия в период выборов.

Г. В. Пушкарева отмечает, что управление политическими коммуникациями в избирательном процессе — это наука и искусство управления политическим поведением людей. Поскольку этим искусством можно воспользоваться для достижения различных политических целей, то неизбежно встанет вопрос о политико-правовой стороне деятельности политических акторов на всех этапах электоральной коммуникации и прежде всего на активной стадии политической агитации³. В средствах массовой информации периодически появляются публикации о случаях моральной нечистоплотности политических консультантов и технологов, готовых ради достижения цели идти на обман избирателей, прибегать к механизмам и инструментам манипуляции общественным мнением, шантажу своих конкурентов. Появились и даже укоренились в сознании людей такие термины, как «грязные» технологии, «черный» PR, отражающие факты несоответствия используемых методов политической борьбы нормам морали и права. Являются ли этические проблемы политической коммуникации сугубо

российскими? Г. В. Пушкарева считает, что они существуют в любом обществе, так как возникают в силу целого ряда особенностей этой профессиональной деятельности и к числу наиболее злободневных относит следующие.

Первая этическая проблема, по ее мнению,— это проблема выбора средств достижения поставленных политическим актором целей, проблема соотношения выбранных форм политической борьбы с существующими в обществе нормами морали. В широком контексте — это вечная тема соотношения политики, права и морали. В связи с тем, что политические консультанты и технологи помогают людям прийти к власти, удержать власть, закрепиться в выбранной нише политического пространства, то неизбежно в этой острой конкурентной борьбе они вынуждены для обеспечения победы действовать «на грани фола». Преодолеть это искушение не просто. Особенно если есть надежда, что предпринимаемые маневры могут пройти незамеченными или просто сойдут с рук и за их применением не последуют какие-либо санкции.

Вторую этическую проблему Г. В. Пушкарева связывает с характером взаимодействия электоральных технологов с политиками, которых они консультируют. Политическое консультирование требует установления особо доверительных отношений между политиком и консультантом. В этой связи возникает проблема ответственности технологов за неразглашение полученной информации. Эта проблема встает особенно остро в связи с тем, что зачастую в избирательных технологиях распространенным приемом является дискредитация политического конкурента, и получение конфиденциальной информации вполне может быть использовано недобросовестным технологом во вред определенному кандидату⁴.

К третьей проблеме относится проблема конкуренции на рынке политических консалтинговых услуг. Очевидной является тенденция появления в политике все новых и новых консалтинговых агентств, фирм,

групп, индивидуальных политических консультантов, что неизбежно ведет к обострению между ними конкурентной борьбы, часто выходящей за пределы этических и даже правовых норм.

Конкуренция без правил неизбежно ведет к хаосу, к легализации принципа, который гласит, что в борьбе с конкурентами «все средства хороши».

Четвертая этическая проблема связана с профессионализмом и идеологическими предпочтениями специалистов области политических коммуникаций. Жесткая конкуренция на рынке политических консалтинговых услуг нередко подталкивает менее удачливых электоральных консультантов и технологов к работе с политиками, чьи идеологические взгляды и ценностные ориентации в принципе противоречат их собственным убеждениям. В среде политических консультантов нередко находятся те, кто придерживается мнения, что главное в их работе — это профессиональное решение любой поставленной проблемы, и если есть политические силы, готовые оплатить профессионализм, то нет серьезной причины для отказа от выгодного заказа.

И, наконец, пятой этической проблемой Г. В. Пушкарева определяет в качестве важнейшей — проблему степени допустимости вторжения политических коммуникаторов в сознание и подсознание человека и воздействия на него посредством манипулятивных технологий⁵.

На наш взгляд, намеренное и массовое вторжение политических манипуляторов в сознание избирателя является грубейшим посягательством на его конституционные права, в том числе свободу осознанного выбора. К сожалению, социально-экономические условия современной жизни разрушили ясную картину мира и стали фундаментом манипуляции, основанной на размытых трактовках явления или человека, подчас не имеющих отношения к действительному положению дел, но адекватных целям манипуляции. Именно эта техника применяется в простейшей модели PR, которая называет-

ся манипуляционной. Манипуляция (от лат. *manus* — рука, *manipulus* — пригоршня, горсть, *ple* — наполнять) — это обращение с объектами в связи с определенными корыстными целями. В переносном смысле — обращение с людьми как с объектами, вещами, скрытое управление ими посредством искусно придуманных схем коммуникации, властное манипулятивное воздействие на поведение людей, не раскрывающее истинных целей и создающее иллюзию, что манипулируемый сам пришел к навязываемым ему решениям.

Манипуляционные технологии ставят целью управление ситуацией через управление поведением людей. Конвенциональные технологии преследуют цель управлять ситуацией через взаимодействие и согласование поведения людей. Для манипуляционных технологий инструменты управления поведением и цель, которая ставится при таком управлении, как правило, скрыты от людей, чьим поведением они управляют. Для конвенциональных технологий инструменты коммуникации не являются инструментами управления, более того, вместо термина «управление» используется термин «модерация» коммуникации, а человек, осуществляющий модерацию, называется «модератор»⁶.

Главную опасность манипуляции мы видим в уходе от реальных проблем и реальных целей, реальных политических проектов к мелким избирательным и прочим победам и провалам, к игре вместо серьезного дела, к искусной постановке различных драматических политических спектаклей, где сцена — вся Россия либо регион. Как считает Л. Н. Федотова, некоторые манипуляционные шаги будущих избирательных кампаний уже сегодня очевидны: «оранжевая» угроза, нерадивая бюрократия, плохое правительство, забота президента об улучшении жизни людей, заявленное им стремление уйти в 2008 г. И острота ситуации (действительно невыдуманная), которая может привести к тому, что народ будет умолять его остаться⁷.

Манипуляция — часть политики в любой стране, но в России люди легче манипулируемы. Это одна из объективных причин расцвета манипуляций как формы политической технологии, подменяющей политику. Потребность масс в руководстве, которая сегодня реализуется посредством политических манипуляций, очевидна. По мнению Ю. А. Зуляра, манипуляция по своей сути антидемократична, так как нацелена на заранее заданное изменение сознания и поведения в условиях незнания этого плана реципиентом. Манипуляция общественным сознанием стала технологией, на которую работают многие профессионалы. Политическая манипуляция осуществляется через СМИ, прессу, группы влияния. При этом используются различного рода «наживки», «псевдособытия», символические средства, стереотипизация, сокрытие или искажение информации, технические приемы (повторение, аудио-визуальные эффекты, смешение реальности с придуманными образами и пр.)⁸.

Как правило, для пресечения неэтичных, в том числе противоправных способов ведения политической борьбы в обществе принимаются определенные меры, прежде всего создается правовой механизм регулирования взаимодействия конкурирующих политических акторов. В нашей стране осознание необходимости создания такого механизма появилось только тогда, когда очевидной стала угроза проникновения во властные структуры криминальных элементов. Так, например, в преддверии выборов в Государственную Думу 1999 г., произошла активизация деятельности Центральной избирательной комиссии, которая предприняла шаги не только в области ужесточения контроля за соблюдением участниками электорального процесса действующего законодательства, но и в области создания новых нормативных актов, регламентирующих порядок ведения предвыборной агитации. Новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 23.12.2003 г. существенно ужесточила юридическую от-

ветственность за нарушение правил ведения избирательных кампаний. Это явилось важнейшим юридическим механизмом и фактором конституционно-правовой защиты прав избирателей на свободное изъявление своей политической воли.

Бесспорно, что не менее важным фактором правовой корректности избирательного процесса является формирование в массовом сознании соответствующих политико-правовых ценностных ориентаций, убеждений и представлений о своей активной гражданской позиции, роли в политическом процессе развития демократического института выборов.

В нашем обществе долгое время доминировало мнение, что цель оправдывает средства, что главное — это справедливая, благородная цель, во имя которой можно использовать и не вполне моральные средства, т. е. ущемлять и нарушать права тех, чья деятельность расценивается как направленная на блокирование этой справедливой цели. Как только зародился демократический институт альтернативных выборов, этот принцип получил свое новое выражение — в предвыборной борьбе хороши все средства, если провозглашаемые кандидатом и его командой цели соответствуют политическим идеалам той или иной адресной группы населения. Осуждению подвергались только действия политического соперника. Как следствие этого: общество оказалось не готовым к активному отторжению аморальных способов ведения политической борьбы, и не только потому, что сами нормы этой борьбы оказались нечеткими, неоднозначными, но и потому, что политические пристрастия мешали избирателям осознанно подходить с взвешенной объективной оценкой к действиям всех участников политического процесса, предъявляя к ним единые требования.

Таким образом, проблема реального обеспечения политико-правовой корректности, можно сказать, чистоты, открытости и честности выборов, была и остается наиболее актуальной и востребованной российским социумом. Она требует пристального

внимания всех институтов гражданского общества и принятия кардинальных решений политического и правового характера со стороны уполномоченных государством органов и должностных лиц.

В свою очередь, в анализе наиболее значимых и нерешенных на сегодняшний день правовых проблем и негативных факторов избирательного процесса, напрямую связанных с нарушением конституционных прав и гарантий граждан на свободное демократическое волеизъявление, мы считаем необходимым выделить следующее:

во-первых, сложная и противоречивая практика проведения избирательных кампаний всех уровней и, в частности, муниципальных, зеркально отражает несовершенство самой системы нормативных правовых актов, выражающееся в пробельности и противоречивости электорального законодательства, что, на наш взгляд, является, отчасти, и следствием незавершенности процесса формирования самого института избирательного права в целом;

во-вторых, до сих пор отсутствуют или недостаточно развиты основные организационно-правовые механизмы реализации норм права в целом и электорального права в частности;

в-третьих, не предусмотрены в полной мере конкретные и эффективные организационно-правовые способы, механизмы и технологии по обеспечению контроля, а тем более — пресечения противоправных действий, напрямую вытекающих из нарушений норм избирательного права;

в-четвертых, как показывает электоральная практика, уровень политической культуры россиян, в том числе электоральной, продолжает оставаться крайне низким, являясь объективной основой для манипулирования организаторами избирательных кампаний массовым политическим сознанием, что препятствует свободному осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации;

и, в-пятых, пока еще не сложилась устойчивая и действенная система гражданского

контроля за избирательными процессами в стране и на местах.

Нам представляется, что обозначенные проблемы наиболее остро и масштабно и выражаются в некорректных методах, технологиях, приемах ведения политической агитации со стороны немалого числа недобросовестных акторов электорально-политического процесса. На наш взгляд, волна нарушений избирательного законодательства, регламентирующего предвыборную агитацию на региональном и муниципальном уровне, не снижается, а арсенал «искусных» нечистоплотных политических технологий, направленных на манипулирование общественным сознанием, становится все более изощренным и повсеместным. Анализ практики проведения региональных и муниципальных выборов последних лет наглядно показывает, что к наиболее массовым и распространенным нарушениям избирательного законодательства прежде всего относятся такие, как изготовление и распространение «нелегальной» печатной продукции (листовки, брошюры, плакаты, незарегистрированные периодические издания), оплата агитационных материалов и мероприятий кандидатов с привлечением «серых», незаконных схем (проплаты помимо избирательного фонда), диффамационные слуховые интервенции, выпуск агитационных материалов без соответствующих выходных данных, расклейка и размещение наглядной агитации в непредусмотренных для этого местах, несоблюдение сроков агитации, грубые нарушения принципа равенства прав и возможностей кандидатов со стороны ангажированных СМИ, широкое и зачастую безнаказанное использование так называемого административного ресурса и ряд других значимых нарушений.

Действующим законодательством с целью предотвращения злоупотреблений участниками избирательного процесса свободой политической агитации предусмотрены различные формы и процедуры контроля за правовой корректностью выборов, определен круг уполномоченных государством ор-

ганов и должностных лиц, призванных обеспечить гражданам условия свободного волеизъявления. К ним в первую очередь отнесены: создание в период выборов институтов наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, представляющих интересы кандидатов, политических, общественных организаций; закреплена принцип открытости и гласности работы избирательных комиссий; определены задачи, надзорные функции и обязанности правоохранительных органов. Прочно закрепилась практика взаимоконтроля избирательных штабов за электоральными действиями всех субъектов избирательного процесса и многое другое. Но все эти меры пока не дают должного юридического эффекта, а, следовательно, не отвечают в должной мере демократическим ожиданиям граждан, стремящихся защититься от нечистоплотных технологий. Нам представляется, что без активного включения самих граждан в процесс противодействия нарушениям этических и правовых норм института выборов эта проблема не может быть решена: необходимы инициатива, желание и политическая воля самих избирателей, выраженные в том числе посредством формирования институтов гражданского контроля за «чистой» избирательных процедур. Примеры таких инициатив уже нашли свое воплощение в электоральной практике современной России. Имеется такой опыт и в нашем регионе.

Так, в 2005 г. мы силами научно-педагогической и студенческой общественности города по инициативе территориальной избирательной комиссии г. Братска впервые разработали методологию, методику и инструкций такой формы общественного контроля как мониторинг политической коммуникации в процессе выборов главы муниципального образования (мэра) г. Братска. Этот первичный опыт гражданской инициативы получил свое продолжение и закрепился на выборах депутатов Думы г. Братска и в период проведения референдума по вопросу объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономно-

го округа. В связи с тем, что рамки объема статьи ограничены, остановимся только на анализе наиболее значимых моментов организации и проведения, а также основных итогов реализации исследовательского проекта практического характера, направленного на осуществление гражданского контроля за избирательными процессами в нашем регионе.

Мониторинг избирательного процесса, как форма общественного, гражданского контроля за этической и правовой корректностью политической агитации электоральных субъектов был направлен на решение комплекса таких задач, как:

1) оперативное выявление, документирование и архивирование информационных и агитационных материалов по всем видам, формам, источникам и каналам политической коммуникации кандидатов;

2) систематизация и идентификация рекламных агитационных продуктов субъектов избирательного процесса;

3) первичная комплексная экспертиза каждого вида, экземпляра продукта политическо-агитационных материалов кандидатов на предмет соответствия требованиям действующего законодательства;

4) периодическое направление (еженедельно) в избирательную комиссию исходных аналитических данных (в том числе выводов) по результатам экспертизы (с документальным подтверждением — образцы, копии, аудио-, видеозаписи, фотоснимки рекламных материалов и т. д.);

5) системный анализ и подготовка для территориальной избирательной комиссии итоговой обобщающей аналитической справки по результатам мониторинга, содержащей главные выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию методики контроля за избирательным процессом;

6) организационно-аналитическое и методическое содействие избирательной комиссии в решении задач повышения политической и правовой корректности избирательного процесса на муниципальном уровне.

Базовый инструментарий исследования включал в себя разработанные нами специальные бланки в форме матричных таблиц (сигнальные листы) с опорными контрольными индикаторами, а также инструктивно-методические указания (практическое руководство) по проведению электорально-правового анализа, дополненные систематизированной (по тематике и проблематике мониторинга) подборкой текстовых извлечений из нормативных правовых актов, регламентирующих процесс предвыборной агитации. Техничко-технологический инструментарий был представлен широким использованием различных видов фото-, аудио-, видеоаппаратуры.

В качестве документальных источников аналитической экспертизы выступали образцы политико-рекламной продукции кандидатов: аудио-, видеовизуальная, печатная (пресса), плакатно-листовочная, наружная реклама и специальная сувенирная продукция кандидатов.

Процедурно-технологическая часть мониторинга (этап сбора, обработки и анализа политико-агитационных материалов) решала задачи комплексного перманентного отслеживания и архивирования всех информационных и рекламных продуктов электоральной направленности, опубликованных в местных печатных изданиях (пресса), либо размещенных на региональных, городских каналах телевидения и радио. Также к объектам мониторингового контроля были отнесены все формы и виды листовочно-плакатной и наружной рекламной продукции акторов политического процесса.

В процессе мониторинговой экспертизы его участниками был сформирован объемный систематизированный архив политической агитационной продукции, документально отражающий особенности, характерные признаки и черты (позитивные и негативные) политических избирательных процессов на местных выборах последних трех лет. В процессе организации и проведения электорального мониторинга были успешно апробированы и скорректированы методы, тех-

нологии и инструментарий эффективного общественного контроля за политической и правовой корректностью муниципальных выборов, что было отмечено избирательной комиссией и руководством города.

Нет сомнения и в том, что общественные мониторинги, в качестве эффективной формы и инструмента гражданского контроля за избирательным процессом, способны стать условием и фактором политической социализации россиян, роста их политической культуры, формирования активной гражданской позиции избирателей, что, в свою очередь, будет способствовать повышению степени политической и правовой легитимности демократического института выборов в современной России.

Истинно легитимный, а значит, свободный и демократический выбор, может быть обеспечен только осознанным и свободным волеизъявлением граждан, исключением самой возможности попытки массового манипулирования общественным сознанием избирателей.

Эффективное противодействие нарушениям избирательного законодательства в практике политического процесса, как нам представляется, возможно исключительно на основе комплексного подхода к организации действенного контроля как со стороны уполномоченных для этого законом субъектов избирательного процесса, так и посредством привлечения к нему представителей инициативных групп общественности, обладающих соответствующими юридическими, политологическими, политико-технологическими знаниями, опытом и навыками. Только в опоре на инициативу представителей гражданского общества, обладающих высокой политической культурой и правовым сознанием, можно постепенно, шаг за шагом, от выборов к выборам, «расчистить» избирательное поле от плевел «грязных» технологий, минимизировать опасность политического манипулирования и создать реальные условия для обеспечения российским гражданам свободного осознанного выбора. Очевидно, что каждая избирательная кампания

стимулирует развитие социально-политической активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает потенциальные предпосылки для их удовлетворения, углубляет процесс политической социализации и повышает уровень политической культуры российского социума, степень осознания ими необходимости защиты своих конституционных прав и свобод, в том числе политических.

Однако значимость и ценность этих прав для индивида и общества, как считает А. Р. Акчурин, заключается не только и не столько в самом их провозглашении, сколько в гарантированной специальными институтами и механизмами возможности их свободной реализации и защиты (восстановления) в случаях нарушений. Причем в обстановке изменяющейся социальной действительности и усложнения общественных отношений осуществление данной задачи возможно, в частности, при широком и массовом подключении форм гражданского контроля⁹.

Очевидно, что парадигма реформирования и совершенствования избирательной системы, самой политико-правовой практики организации и проведения политических кампаний должна быть в первую очередь направлена на максимизацию степени правовой и политической корректности действий участников избирательного процесса, на повышение морально-нравственных начал и ответственности всех без исключения политических субъектов перед своими согражданами-избирателями.

¹ Лисовский С. Ф. Политическая реклама. М., 2000.

² Бондарь Н. С. Предвыборная агитация: теория и практика. М., 2004.

³ Пушкарева Г. В. Политический менеджмент. М., 2002.

⁴ Там же. С. 384.

⁵ Там же. С. 385–387.

⁶ Зуляр Ю. А. Реклама как форма идеологии / Связи с общественностью и рекламные технологии в панораме веков. Иркутск, 2006. С. 52.

⁷ Федотова Л. Н. Социология массовой коммуникации. М., 2003.

⁸ Зуляр Ю. А. Реклама как форма идеологии... С. 52–53.

⁹ Акчурина А. Р. Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме. М., 2006. С. 192–193.