

**УДК 324**

**БОЧАРОВ Юрий Борисович** – политтехнолог (Израиль), соискатель степени кандидата политических наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82, стр. 1; [yurabig@gmail.com](mailto:yurabig@gmail.com))

**БУЛАНОВ Максим Владимирович** – кандидат политических наук, доцент кафедры национальных и федеративных отношений Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82, стр. 1; [maxbul@rambler.ru](mailto:maxbul@rambler.ru))

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие «административный ресурс» и его роль как в общей системе управления, так и в избирательных процессах. Авторы рассматривают формы его применения, а также выводят принцип зависимости применения административного ресурса в избирательном процессе от уровня возможного наказания и отсутствия реального поощрения за итоги голосования.

**Ключевые слова:** административный ресурс, выборы, избирательное право, зарубежье, явка, избиратели

### Административный ресурс в современной науке

В современной политической науке понятие «административный ресурс» так и не получило однозначного толкования. Между тем этот термин прошел как минимум два этапа в истории своего развития. Если мы обратимся к российским публикациям по социально-политической тематике, использующим данный термин, то увидим, что наиболее широкое распространение он получил на рубеже 90-х гг. XX в. и нулевых годов.

Термин «административный ресурс», согласно «Словарю русского публичного языка конца XX века»<sup>1</sup>, впервые появился в 1995 г. из уст Дмитрия Ольшанского, директора Центра стратегического анализа и прогноза, который предоставил журналистам перед выборами в Госдуму России рейтинг партий, основанный на более чем 100 параметрах, один из которых назывался «показатель административного ресурса», отсюда он и перекочевал в повседневный язык. Интуитивная понятность термина сыграла с научным сообществом дурную шутку и оставила понятие без теоретического осмысления, но позволила ему широко войти в политическую практику.

На первом этапе большее число публикаций связано с электоральными исследованиями, и чаще всего в них он трактуется как условие вмешательства в избирательные процессы и фактор, искажающий демократическое волеизъявление [Гаман-Голутвина 2004; Нуреев, Шульгин 2006]. В этом смысле он близок к понятию «политическая коррупция». Так, Андрей Чуклинов в своей статье «Административный ресурс: проблемы управленческого метода» отмечает, что наиболее приближенным к реальности определением административного ресурса будет следующее: это система управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы [Чуклинов 2004].

По публикациям в прессе можно судить, что административный ресурс

<sup>1</sup> Словарь русского публичного языка конца XX века. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/390624>

является чуть ли не решающим фактором на многих выборах в России и других республиках СНГ. Однако стоит отметить, что в той или иной степени этот ресурс используется практически повсеместно, включая и страны с демократическими режимами, ведь даже само это понятие появилось еще раньше на Западе. Так, к примеру, теория общественного выбора (*Public Choice Theory*) [Нуреев 2005] анализирует экономику бюрократии и формирование административного ресурса. Таким образом, в более общем смысле административный ресурс – это возможности и средства, которые использует бюрократия для обслуживания не тех целей, для которых эти средства и возможности предназначены. Однако доказательство от противного дает широкие возможности для толкования.

Перелом и, соответственно, 2-й этап в осмыслении административного ресурса как социально-политического явления, влияющего на избирательные процессы, происходит где-то в 2008–2014 гг. Это сказывается на изменении тематики публикаций: статьи о влиянии административного ресурса на выборы уходят на второй план, все большее число публикаций касается государственного управления, где административный ресурс рассматривается как набор инструментов для достижения поставленных перед государством целей или в самом широком смысле – как объем власти государственного аппарата. В таком понимании термин имеет положительные коннотации.

Эволюция термина достаточно легко объяснима: это связано с тем, что научное сообщество смирилась с наличием административного ресурса в политике и стало воспринимать его не столько как нарушение принципов демократии, сколько как неизбежное зло и, конечно, как некий фактор, требующий учета. Однако подобная позиция не столько обедняет понимание этого термина, сколько подсказывает направление для изучения, поскольку сам административный ресурс связан с объемом государственной власти, ее стабильностью и эффективностью.

В зарубежную литературу термин «административный ресурс» перекочевал из российских публикаций, и прежде всего – из работы Д. Ольшанского [White 2011]. Фактически он используется только в публикациях на тему выборов на постсоветском пространстве, чаще всего публикации касаются Украины и Российской Федерации. Значение, в котором используется этот термин, близко к понятию «политическая коррупция», как и в российской науке на 1-м этапе эволюции этого термина [Zimmer 2005; D'Anieri 2005].

Дорон Навот из университета Хайфы связывает появление термина «политическая коррупция» с многочисленными скандалами в странах Восточной Европы в 1980–1990-х гг. [Navot 2014]. По его мнению, именно в этот период появилась необходимость рассмотреть коррупционные процессы в политике в контексте теории демократии. Хотя стоит отметить, что вмешательство факторов, которые мы сегодня называем коррупционными, в политический процесс в буржуазных демократиях рассматривались задолго до конца XX в. Например, В.И. Ленин довольно подробно описывает эти процессы в работах «Государство и революция» и «Империализм как высшая стадия капитализма». Но эти работы были направлены на критику буржуазной или, используя современные термины, либеральной демократии.

По Томпсону, политическая коррупция – это условия, при которых личные интересы искажают общественные цели, влияя на правительство и пренебрегая демократическим процессом [Thompson 2005]. Лессиг предлагает более аналитическую концепцию коррупции, основываясь на экономических понятиях «влияние» и «зависимость». Маркерами коррупции, по его мнению, будут являться то, что 1) правительство не ориентируется на мнение населения;

2) население потеряло доверие к демократическим институтам. В этой ситуации коррупция – это зависимость от недемократического влияния [Lessig 2013].

Российский исследователь И.А. Зырянова на основе исследования случаев политической коррупции в России выделяет основные ее формы:

– незаконное оказание и получение материально-финансовой поддержки на выборах, референдуме;

– подкуп (продажность) лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений (доверенные лица, уполномоченные представители по финансовым вопросам, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса);

– подкуп (продажность) кандидатов, не связанный с незаконным финансированием избирательной кампании;

– подкуп (продажность) избирателей;

– противоправное использование административного ресурса;

– противоправное использование членами избирательных комиссий с правом решающего голоса своих полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности;

– противоправное осуществление информационного обеспечения выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, и их представителями из корыстной или иной заинтересованности [Зырянова 2011].

Данный подход обладает целым рядом преимуществ и небольшим недостатком, который состоит в том, что акцент делается на противоправности. Однако не каждый закон в политическом смысле носит демократический характер, особенно если брать во внимание многогранность понятия «демократия» (например, постоянные и существенные изменения в законодательстве не позволяют многим партиям успешно выступать на выборах). Явными же достоинствами данного подхода является то, что Зырянова разделяет понятия «политическая коррупция» и «административный ресурс». Далеко не каждый подкуп требует применения именно административного давления. Такое понимание административного ресурса также перекликается с выпущенным 16 декабря 2013 г. Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианская комиссия) специальным докладом о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов<sup>1</sup>. Зырянова делает попытку классифицировать различные проявления административного ресурса в зависимости от степени использования, понимая эту степень как совпадение усилий федеральной, региональной и муниципальной власти, что требует как раз дополнения со стороны политической науки, поскольку не всегда достижение цели требует стопроцентного напряжения сил. Более того, административный ресурс регулярно используется для придания конкурентности избирательному процессу, например, при прохождении муниципального фильтра оппозиционными кандидатами.

Но вопрос об объеме применяемой власти возвращает нас к исследованию самого субъекта административного ресурса – государства.

### **Административный ресурс, государственный аппарат и общество**

Первое, на что следует обратить внимание, – это классификация ресурсов, которые делятся на неисчерпаемые и исчерпываемые. Априорно административный ресурс относится к исчерпываемым, поскольку в противном слу-

<sup>1</sup> Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов. Доступ: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus) (проверено 21.09.2018).

чае любые формы демократического устройства ничем бы принципиально не отличались от любых, даже самых одиозных форм деспотии. Демократия в этом случае лишается смысла. Второй аспект в классификации ресурсов — это возможность их восстановления. В социальном смысле это несколько сложнее представить, поскольку общество постоянно изменяется, сменяются поколения, поэтому степень восстановления также необходимо привязать к некоему периоду. Наиболее подходящим периодом здесь является электоральный цикл, поскольку в российском обществе параллельно протекают несколько электоральных циклов (выборы президента, выборы депутатов Государственной думы, глав регионов и т.д.). В качестве точки отсчета в принципе можно брать любой, однако значительно удобнее брать наиболее значимый для российского общества цикл, а именно президентский.

Административный ресурс — это инструмент принуждения к определенному поведению, а если есть принуждение, значит, оно сталкивается с сопротивлением. Фактически объем административного ресурса в самом общем виде — это соотношение принудительной силы и сопротивления этой силе. Если исходить из концепции Петтерсона—Линдбома<sup>1</sup>, в конце электорального цикла правительство, которое желает переизбрания, стремится решать социальные проблемы, увеличивает бюджетные расходы и т.д. Поэтому далеко не случайно, что самые жесткие социальные реформы в новой России проводились не перед выборами, а сразу после «главных» выборов: например, монетизация льгот 2004 г. и проект повышения пенсионного возраста 2018 г. Оба этих процесса сопровождалась (в отношении пенсионной реформы еще не все ясно, но схожие тенденции просматриваются) резким ростом недоверия к действующей власти и протестных настроений. Однако к началу избирательной кампании 2008 г. доверие к власти было в целом восстановлено. Таким образом, объем административного ресурса может восстанавливаться, однако этот процесс не носит быстрый характер.

Интересна попытка замера административного ресурса, проделанная российским социологом В. Звоновским. Анализируя избирательную кампанию по 151-му Новокуйбышевскому избирательному округу на выборах в Государственную думу РФ 1999 г., он пришел к следующей методологической схеме: из других исследований известно, что наиболее свободно от влияния местных властей (в ненациональных регионах) голосование по партийным спискам. На мнение и поведение избирателей в этом случае наиболее мощное воздействие оказывает агитация через общенациональные СМИ. Можно предположить, что давление местных руководителей в этом случае наименьшее. В то же время очевидно, что наибольшую заинтересованность в результатах голосования они проявляют на выборах главного местного руководителя — губернатора области, и для достижения необходимого результата они мобилизуют все свои ресурсы.

Объем А-ресурса, вычисленный в процентах от числа принявших участие в голосовании, равен разности между долей голосовавших за оппозицию (ЛДПР, КПРФ и ее союзники) и долей голосовавших за кандидата от нее на выборах губернатора [Звоновский 2000: 36].

На основе данного исследования Звоновский сформулировал гипотезу о двух различных типах избирателей, которые отличаются типом социальных связей: первый тип социальных связей складывается при относительно свободном рынке социальных коммуникаций, когда информация распространяется по

<sup>1</sup> Per Pettersson-Lidbom. A Test of the Rational Electoral Cycle Hypothesis. 2003. 23 Okt. URL: [https://www.ne.su.se/polopoly\\_fs/1.214876.1418655695!/menu/standard/file/cycle.pdf](https://www.ne.su.se/polopoly_fs/1.214876.1418655695!/menu/standard/file/cycle.pdf) (accessed 10.07.2018).

нескольким независимым друг от друга каналам, и эти каналы не тождественны сетям социальной и особенно материальной зависимости. Чаще всего это характеризует образ жизни в крупных городах, в т.ч. в Самаре. Здесь не только информация относительно свободно распространяется в СМИ, но и вся сеть межличностного общения не замкнута на определенную социальную группу, которая могла бы контролировать распределение материальных ресурсов на данной территории.

Второй тип социальных связей устанавливается там, где информация распространяется по ограниченному числу каналов, и они совпадают с каналами распределения материальных ресурсов. Такая ситуация характерна для сельского образа жизни, при котором социальные связи, межличностное общение теснее, чем в городе [Звоновский 2000: 35].

С учетом возврата к смешанной системе можно применить эту методику к отдельным регионам России в отношении голосования по одномандатным округам и на выборах регионального уровня. Кроме того, с учетом социальных реформ 2018 г. можно провести сравнение и выяснить долю населения, выпавшую из-под влияния административного ресурса в связи с социальным сопротивлением, на основе итогов предстоящих региональных выборов сентября 2018 г.

### **Выборы за пределами территории Российской Федерации**

Как отмечается в упомянутом ранее докладе Европейской комиссии «За демократию через право»<sup>1</sup>, практика использования административного ресурса является признанным и широко распространенным явлением не только во многих европейских странах, но и в Северной и Южной Америке, а также странах Центральной Азии.

Отсюда можно сделать вывод, что применение административного ресурса в ходе подготовки и проведения выборов всегда являлось одной из чувствительных и наиболее острых проблем избирательного процесса. И это вполне естественно, ведь использование данного ресурса подрывает один из основополагающих принципов проведения выборов – принцип равного избирательного права.

Основополагающая проблема возникновения данного ресурса связана с тем, что в большинстве случаев в ходе избирательной кампании один и тот же кандидат или политическая партия одновременно является не только равноправным участником избирательного процесса, но и носителем властных полномочий. А обладание политической властью является главной целью любого участвующего в выборах политика, поэтому ее удержание любыми способами становится основной причиной использования служебного или должностного положения, т.е. административного ресурса.

Автор проводил исследование, позволяющее выявить, насколько в период выборов за пределами территории РФ вероятно применение представителями российских органов власти (сотрудниками дипмиссии), являющимися одновременно и представителями выборных органов (членами участковых избирательных комиссий), властных и должностных полномочий (административного ресурса) с целью влияния на ход избирательного процесса [Боcharов 2016].

Согласно действующему законодательству о выборах<sup>2</sup>, у сотрудников дипмиссии имеется ряд правовых моментов, позволяющих им оказывать содействие

<sup>1</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus)

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» N ФЗ-67 от 12.06.2002 с доп.; Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» N ФЗ-20 от 22.02.2014. Доступ: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/](http://cikrf.ru/law/federal_law/)

определенной группе избирателей в желании принять участие в выборах или, наоборот, проигнорировать его. Было отмечено, что инициирование процедуры досрочного голосования за рубежом зависит только от доброй воли членов зарубежного УИКа, а не от потребностей самих избирателей. Таким образом, здесь можно говорить о наличии своего рода административного ресурса, позволяющего членам УИКа, а точнее, сотрудникам дипмиссий решать вопросы организации голосования исключительно по собственному усмотрению.

В то же время отмечалось, что зарубежные УИКи, сформированные из сотрудников дипмиссий, принципиально отличаются от УИКов, сформированных на территории РФ, как по уровню образования, так и по уровню ответственности за порученное дело. Стоит иметь в виду, что все сотрудники дипмиссий проходят проверку на благонадежность и находятся под контролем со стороны различных служб, поэтому любое нарушение ими закона или ведомственных инструкций может привести как минимум к потере рабочего места в данной системе. При этом показатели на выборах в Государственную думу и выборах президента России за пределами территории РФ не являются критичными, и в принципе на них мало обращают внимание все заинтересованные в ходе выборов стороны. В этой связи уровень возможного «наказания» и отсутствие реального «поощрения» по итогам голосования в принципе не создают условия для нарушений закона и использования ими административного ресурса для изменения текущего процесса выборов за рубежом. Хотя стоит отметить, что на выборах президента РФ за пределами территорий РФ дипмиссии прилагают значительно больше усилий для увеличения явки избирателей, чем на выборах в Государственную думу.

В итоге можно отметить, что, несмотря на наличие отдельных элементов административного ресурса или административно-правовых возможностей для его применения со стороны работников дипмиссии, в ходе проводимых исследований не было отмечено фактов его явного применения с целью повлиять на ход избирательного процесса. В то же время явочное голосование военнослужащих относится к одним из основных элементов наличия и применения административного ресурса, и можно отметить, что имеются факты его применения в странах СНГ, где располагаются крупные объединения вооруженных сил России.

В заключение можно отметить следующее.

В настоящее время в России не сложилась стабильная модель голосования из-за постоянно меняющихся социальных и политических условий, однако здесь можно сделать ряд промежуточных выводов:

1) административный ресурс является фактором, влияющим на электоральное поведение;

2) административный ресурс – величина динамически изменяющаяся, поэтому крайне важно понимать, в каких пределах она варьирует;

3) применение административного ресурса членами избирательных комиссий напрямую связано с уровнем возможного наказания или реального поощрения по итогам голосования на конкретном избирательном участке;

4) стабильность политического режима во многом зависит от соотношения социального сопротивления (независимости) и возможности государственного аппарата применять меры принуждения, и если в относительно благоприятные с политической точки зрения периоды эти величины могут стремиться к нулю, то настоящую проверку они проходят в период социальных кризисов.

### Список литературы

Бочаров Ю.Б. 2016. *Рейтинг электорального доверия российским органам вла-*

сти среди избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации: монография (под ред. Т.В. Смирновой). Саратов: ЦПМ «Академия Бизнеса». 69 с.

Гаман-Голутвина О.В. 2004. Российские партии на выборах: картель «хватать-всех». — *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 22-25.

Звоновский В.Б. 2000. Административный ресурс: вариант исчисления объема. — *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены*. № 1(45). С. 35-37.

Зырянова И.А. 2011. Основные формы коррупции в избирательном процессе. — *Актуальные проблемы экономики и права*. № 4(20). С. 45-50.

Нуреев Р.М. 2005. *Теория общественного выбора: курс лекций*. М.: Изд-во ГУ ВШЭ. 531 с. Доступ: <http://ecsocman.hse.ru/text/19208268/>

Нуреев Р.М., Шульгин С.Г. 2006. Административный ресурс и его роль в формировании политического и делового цикла. — *Модернизация экономики и государство: доклад на VII Международной конференции*. ГУ-ВШЭ. Апрель 2006 г.

Чуклинов А. 2004. Административный ресурс: проблемы управленческого метода. — *Отечественные записки*. № 2(16). С. 322-330.

D'Anieri P. 2005. The Last Hurrah: The 2004 Ukrainian Presidential Elections and the Limits of Machine Politics. — *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 38. No. 2. P. 231-249.

Lessig L. 2013. Forward: «Institutional Corruption» Defined. — *Journal of Law, Medicine & Ethics*. Vol. 41. No. 3. P. 553-555.

Navot D. 2014. Political Corruption, Democratic Theory, and Democracy. — *Les ateliers de l'éthique*. Vol. 9. Iss. 3. P. 4-24.

Thompson D.F. 2005. Two Concepts of Corruption: Making Campaigns Safe for Democracy. — *George Washington Law Review*. Vol. 73. No. 12. P. 1036-1069.

White S. 2011. Elections Russian-Style. — *Europe-Asia Studies*. Vol. 63. No. 4. June. P. 531-556.

Zimmer K. 2005. The Comparative Failure of Machine Politics, Administrative Resources and Fraud. — *Canadian Slavonic Papers*. Vol. 47. No. 3-4. P. 361-384.

BOCHAROV Yuriy Borisovich, political consultant (Israel), external doctorate student at Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (bld. 1, 82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; yurabig@gmail.com)

BULANOV Maksim Vladimirovich, Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of National and Federative Relations, Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (bld. 1, 82 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; maxbul@rambler.ru)

## ADMINISTRATIVE RESOURCE AND ITS INFLUENCE ON THE FORMATION OF ELECTORAL BEHAVIOR

**Abstract.** The article deals with the concept of administrative resource and its role both in the general system of management and in electoral processes in particular. The authors consider forms of its application, as well as the principle of dependence of the use of an administrative resource in the electoral process on the level of possible punishment and the absence of a real encouragement for the results of voting.

**Keywords:** administrative resource, elections, electoral law, abroad, turnout, voters

---