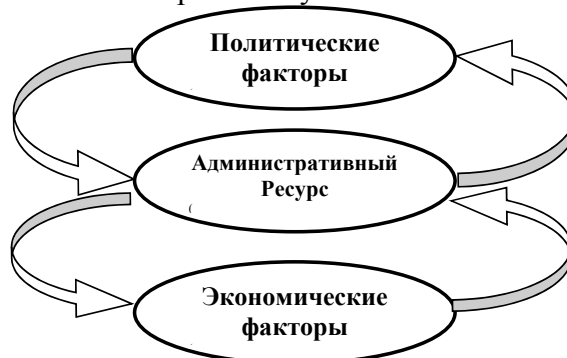


## Административный ресурс и его эволюция в постсоветской России<sup>1</sup>

Взаимосвязь экономического и политического монополизма особенно ярко проявляется на региональном уровне, в возникновении и росте так называемого административного ресурса – понятия, постепенно перекочевавшем из журналистики в научную литературу. Эта проблема становится актуальной, так как показывает тесную взаимосвязь экономики и политики: влияние экономических факторов на политический выбор, и обратное влияние политического фактора на экономику.

В 1990-е годы в постсоветской России возник своеобразный порочный круг: современный российский рынок является продуктом неразвитой демократии, а неразвитая демократия, в свою очередь, становится результатом неконкурентного рынка. Объектом исследования поэтому должны стать конкретные формы взаимодействия политического и экономического монополизма в субъектах Российской Федерации. В настоящее время наибольший интерес представляет анализ взаимосвязи этих процессов прежде всего на уровне субъектов РФ. Интересно выяснить роль **административного ресурса** в каждом из регионов, с тем, чтобы наметить конкретные пути.



*Рис.1. Факторы, формирующие административный ресурс.*

**Административный ресурс** – это, с одной стороны, накопленная политическая рента (следствие присвоения политической ренты), а с другой – потенциал политика, позволяющий ему получать политическую ренту в будущем (предпосылка получения политической ренты). Поэтому можно различать **потенциальный** и **реализованный** административный ресурс.

**Факторы, формирующие административный ресурс** с известной долей условности разделить на политические и экономические (см. рис. 1). Административный ресурс есть следствие неполноты контракта между обществом и нанимаемым политиком.

Политические факторы могут рассматриваться как барьер входа на политический рынок, ограничивающий политическую конкуренцию. А неконкурентный политический рынок в свою очередь становится фактором формирования административного ресурса (см. рис. 4)<sup>2</sup>. В каждом субъекте федерации в настоящее время губернаторы создают свои компании, через которые распределяют государственные средства (в том числе и в свой карман)

**Административный ресурс - барьер входа на политический рынок, своеобразной проявление степени монополизма на политическом рынке.**

<sup>1</sup> В данном параграфе использованы материалы докладов: Р.М.Нуреев, С.Г.Шульгин, Административный ресурс и его роль в формировании политического и делового цикла, сделанного на VII-й Международной конференции «Модернизация экономики и государство» ГУ-ВШЭ (апрель 2006 г.); R. Nureev, S. Shulgin. Focal points on Russian federal elections. Report for Annual Public Choice Society meeting (Las Vegas, March 2009)

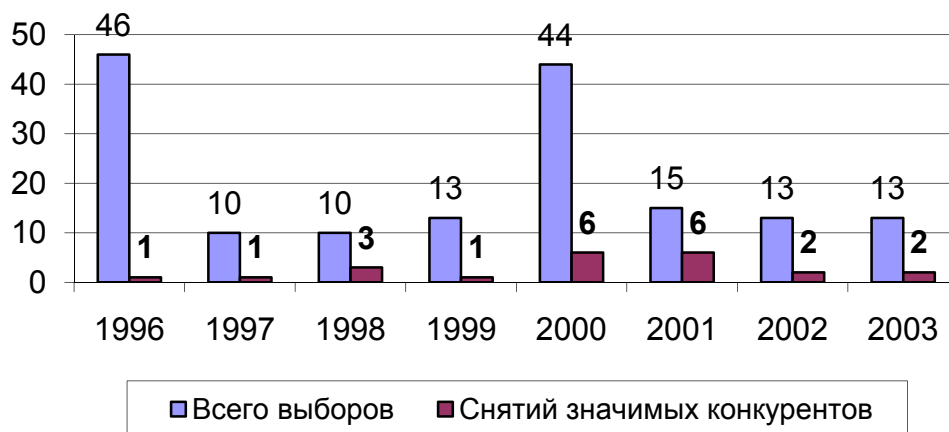
<sup>2</sup> Подробнее см.: Нуреев Р.М. Экономические субъекты постсоветской России // Мир России, 2001, № 3.

О политическом монополизме свидетельствует не только количество выдвинутых кандидатов, но, и прежде всего, возможность исключения (снятия) из конкурентной борьбы наиболее значимого конкурента, а так же возможность перенесения выборов на удобное для действующего главы исполнительной власти время. С тем, чтобы определить монополизм губернатора (или кандидата, поддерживаемого местной властью) необходимо учесть политическую ориентацию региона, потому что выборы того или иного кандидата могут быть не только итогом усилий представителей исполнительной власти, но и результатом влияния той или иной партии в субъекте федерации. Поэтому необходимо скорректировать процент проголосовавших за действующего главу исполнительной власти относительно политической ориентации региона.

Проиллюстрируем несколько проявлений административного ресурса на материале выборов 1996-2004 гг. Прежде всего, к ним относятся:

- Возможность перенесения выборов и снятия значимого конкурента
- Давление на активность избирателей и завышение явки
- Сокращение политической конкуренции на выборах

Анализ практики снятия кандидатов с выборов показывает, что, начиная с 2000 г. власть стала активнее вмешиваться в региональные избирательные компании. Если при выборах глав исполнительной власти с 1996 по 1999 гг. было снято лишь 6 значимых конкурентов, то с 2000 по 2003 – уже 16 (см. рис. 2).



**Рис. 2. Выборы глав исполнительной власти и снятия значимых конкурентов**  
 Источник: по данным ЦИК РФ.

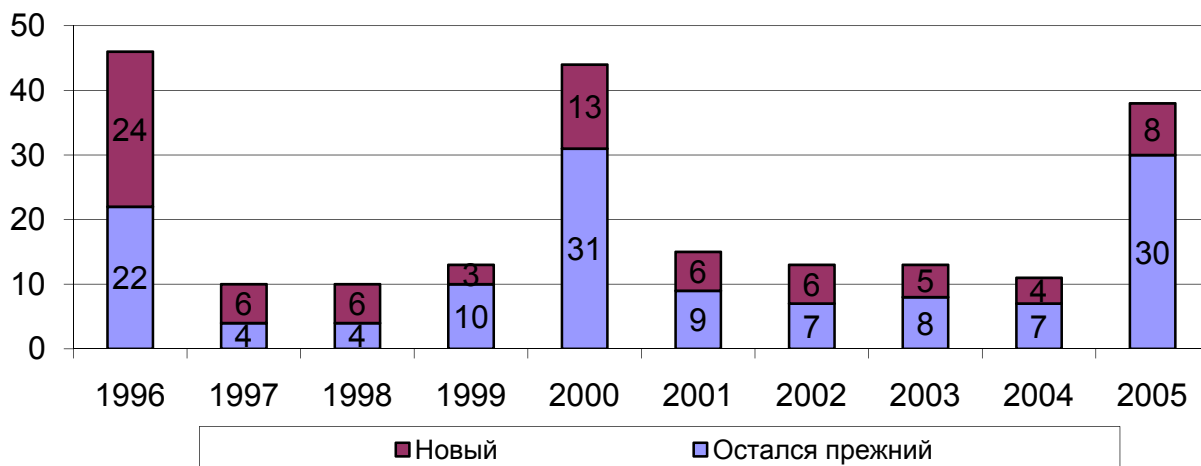
Аналогичная тенденция наблюдается и при выборах мэров областных центров. Анализ выборов мэров крупных городов показал, что в новом тысячелетии участились случаи снятия с выборов кандидатов – серьезных претендентов на посты мэров крупных городов. С 1995 по 2000 гг. было всего два случая, а с 2000 г. более 6.

На выборах депутатов в Государственную Думу в 2003, в 20 субъектах РФ зарегистрированные кандидаты выбыли из предвыборной компании. Наибольший процент выбытия зарегистрированных кандидатов в депутаты наблюдался в Республике Тыва, Сахалинской области, Хабаровском крае, Республике Дагестан, Республике Чечня, Республике Адыгея, Ставропольском крае. При этом процент проголосовавших за партию "Единой России" в перечисленных регионах составил 51,4%, тогда как в среднем по России 39,5%.

Таким образом, заметно усиление вмешательства власти в ход выборов. В 2000 - 2003 гг. на выборах губернаторов кандидаты снимались в ходе 16-и избирательных компаний, на выборах мэров крупных городов – в ходе 6-и. Выборы в Государственную Думу 3-го созыва в 1999 г. проходили при более активном вмешательстве властей на этапе регистрации и отмены регистрации кандидатов, чем выборы в Думу 4-го созыва в 2003-м.

Административный ресурс связан не только с несовершенством политических рынков, но и, в свою очередь, способствует снижению экономической конкуренции.

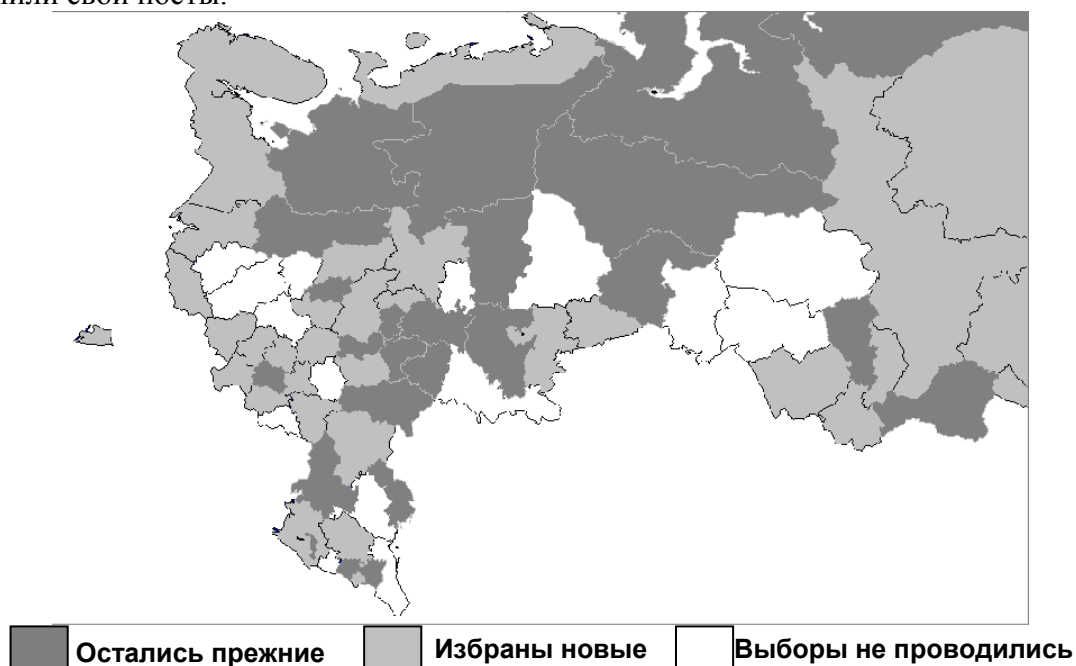
Факты существования налоговых освобождений и других льгот означают, что в регионе существует дуализм норм (разделение на своих чужих) - конкретное проявление связи экономического монополизма с политическим, наглядное влияние административного ресурса на ограничение экономической конкуренции в регионе.



**Рис. 3. Переизбрание глав исполнительной власти в 1996-2004 гг. и назначение в 2005**  
 Источник: по данным ЦИК РФ.

Политические факторы определяют лишь относительные возможности по использованию части имеющихся ресурсов. Абсолютные значения доступного административного ресурса определяются показателями располагаемых местных бюджетов (с учетом их зависимости от федеральных органов власти), уровнем огосударствления региона и т.п.

Анализ выборов глав исполнительной власти в 1996-2004 годах показывает (см. рис. 4-5), что если до 1999 г. основной была тенденция к смене действующих глав, то после 1999 года, в большинстве случаев главам исполнительной власти удавалось сохранить свои пост. До 1999 лишь менее половины (45%) губернаторов смогли переизбраться на новый срок, с 1999 по 2004 гг. две третьих (66%) губернаторов сохранили свои посты.



**Рис. 4. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1996-1998 гг.**

После принятия нового порядка выборов губернаторов в 2004 г., когда кандидатура губернатора предлагается президентом РФ и утверждается региональным законодательным собранием, подавляющее большинство действующих глав исполнительной власти (79%), сохранило посты и остались назначенными губернаторами.



**Рис. 5. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1999-2004 гг.**

При первых назначениях в 76 субъектах Российской Федерации, где эта процедура применялась (включая три ныне ликвидированных автономных округа), смена губернатора случилась только в 22 случаях, а в 54 остались у власти прежние губернаторы. Из 54 «счастливиц» 41 поставил вопрос о доверии, 10 прошли базовую процедуру, а еще три были назначены при создании новых субъектов федерации. Среди 21 «несчастливчика» 12 лишились власти с истечением срока своих полномочий, пятеро ушли в отставку, двое были уволены, один натолкнулся на президентское недоверие, а еще один не дождался назначения при создании нового субъекта федерации (кроме того, еще один губернатор погиб)<sup>3</sup>.

В это время намечается новая тенденция, которая требует своего объяснения: тенденция падения интереса к выборам и падение явки сменяется в начале XXI-го на тенденцию роста явки на федеральных выборах в первую очередь в национальных республиках. Приближаясь в отдельных регионах к явке на уровне типичной для Советского Союза (99.9%). Это особенно парадоксально при сокращении политической конкуренции: однопартийная система, один реальный кандидат на президентские выборы и назначаемые губернаторы сопровождаются формальным ростом явки (см. рис. 4).

В ситуации избираемой глав исполнительной власти задача кандидатов завоевать популярность среди населения (избирателей), в то время как назначаемый глава должен быть популярным среди вышестоящих начальников. Отсюда демократический механизм, в котором выборы являются формой контроля граждан над властью перерождается в свою противоположность.

В классической литературе обычно не уделяется достаточного внимания формам суррогатной демократии. Никто не думал о том, что формы суррогатной демократии окажутся насколько живучи, что будут постоянно напоминать нам о зависимости от траектории предшествующего развития (Path dependence).

Выборы в демократическом государстве – это главное средство контроля государства со стороны граждан. С другой стороны, государство так же контролирует

<sup>3</sup> Р. Туrowsкий [http://www.zlev.ru/159/159\\_24.htm](http://www.zlev.ru/159/159_24.htm)

граждан. Д. Мэдисон как-то заметил, что "если бы люди были ангелами, никакого государства не требовалось бы. Если бы ангелы управляли людьми, не было бы нужно ни внешнего, ни внутреннего контроля государства"<sup>4</sup>. Эту взаимную связь можно изобразить простой схемой (см. рис. 6).



**Рис. 6. Выборы как форма взаимного контроля граждан и государства**

Основные черты демократии проявляются в участии в управлении государством, реализации конституционных свобод (совести, слова, собрания, печати, и т.д.), равенстве возможностей для развития каждого индивидуума. Все эти основные черты демократии воплощаются в голосовании и обычно закреплены в конституции (см. табл. 1).

**Таблица 1**

<b>Основные черты демократии</b>	
<b>1. УЧАСТИЕ</b>	Система способов вовлечения граждан в управление государством
<b>2. СВОБОДА</b>	Совокупность конституционных прав: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Свобода совести;</li> <li>• Свобода слова;</li> <li>• Свобода собрания;</li> <li>• Свобода печати;</li> <li>• Свобода союзов и т. д.</li> </ul>
<b>3. РАВЕНСТВО</b>	Возможностей, а не результатов

Не следует забывать, что в демократическом государстве наряду с системой регулярных выборов имеются и другие производные способы контроля государства такие как: разделение властей, независимый суд, свободная пресса и др.

Однако эти данные свидетельствуют о другой тенденции, о том что выборы в условиях неразвитой демократии могут становятся инструментом демонстрации лояльности местных органов по отношению к центральной власти. Умение управлять массовым сознанием становится сигналом надёжности местных органов власти и должно быть вознаграждено центром. Степень этого вознаграждения зависит от конкретной ситуации и может стать элементом торга.

В этих условиях уровень явки достигающий круглой цифры (60 против 59,5, или 70 против 69,5 и т. д.) является очевидным преимуществом в глазах местной и центральной бюрократии. Именно об этом свидетельствует сдвиг, произошедший с 2004 по 2008 г. Национальные республики оказались образцом для подражания в организации и проведения выборов и в других субъектах Российской Федерации.

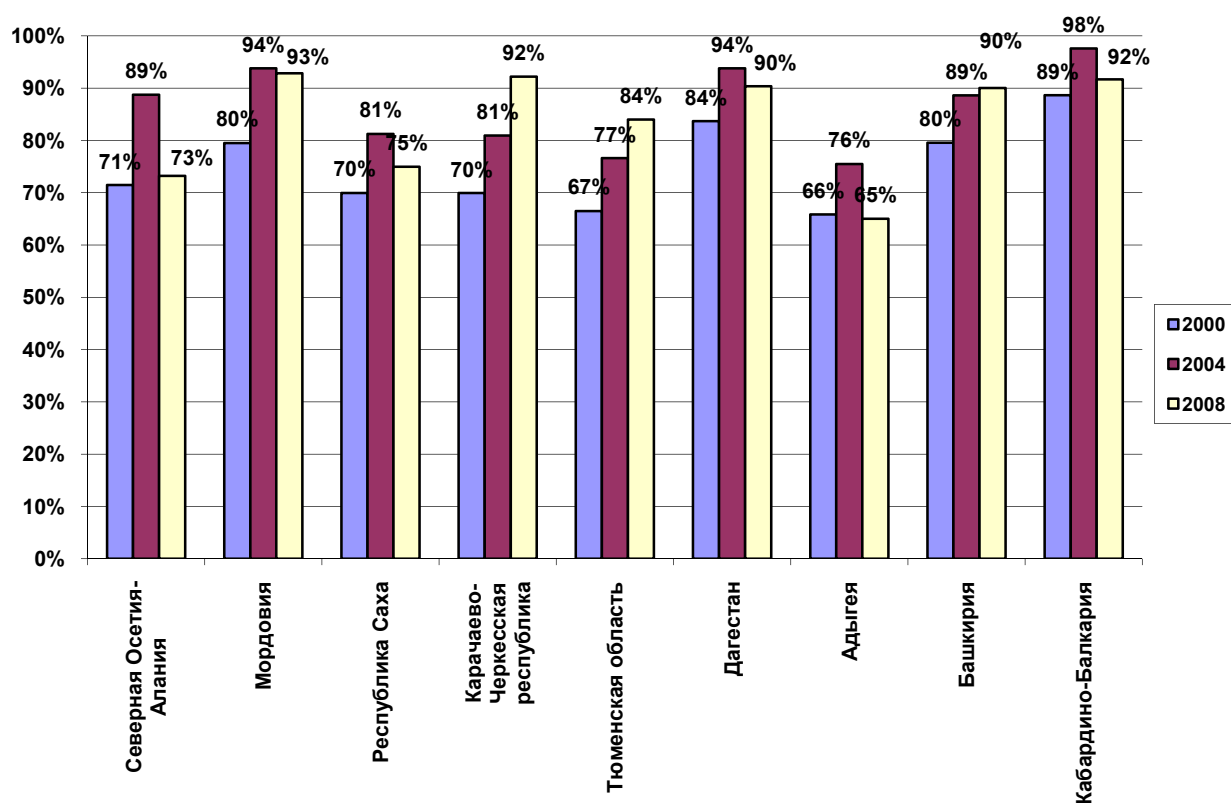
На последних выборах наметилась любопытная тенденция, когда на фактически безальтернативных выборах наметилась тенденция к росту явки избирателей. Общероссийская явка выросла с 64% до 70%, при этом уровень явки в республиках остался на уровне 2004 года (порядка 80% см. рис.7), а наибольший вклад в рост явки внесли российские регионы (области), в которых явка с 2004 по 2008 г. выросла с 61% до 67% (см. рис. 8).

«Локомотивами роста» явки стали уже другие регионы (см. табл. 2). Движение началось от «периферии» к центру. Значительно число регионов смогли существенно (на 10 и более процентов) увеличить явку избирателей на выборы президента.

Повышение явки связано теперь не столько с ростом политического сознания и интереса к выборам избирателей, сколько с деятельностью местных чиновников, для

<sup>4</sup> Madison J., Federalist, no. 51, 347—53, 6 Feb, 1788.

которых высокий процент является условием сохранения и укрепления собственной власти.



**Рис. 7. Рост явки на президентских выборах России в 2000-2008.**

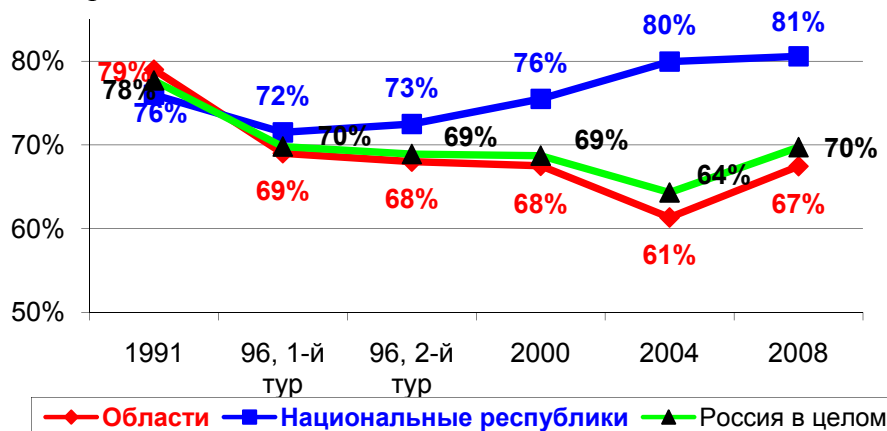
Источник: по данным ЦИК РФ.

**Таблица 2**  
**Российские регионы с существенным ростом явки на президентских выборах (2004-2008)**

Области	Явка избирателей в 2004 (%)	Явка избирателей в 2008 (%)	Рост 2008 к 2004 (%)
Краснодарская	63,25	87,39	24,14
Республика Мари Эл	65,09	83,48	18,38
Омская	66,78	83,10	16,32
Забайкальская	55,72	70,50	14,77
Ханты-Мансийский АО	64,03	78,57	14,53
Алтай	62,58	76,86	14,28
Коми	57,59	71,79	14,20
Тульская	55,23	68,65	13,43
Иркутская	53,18	64,74	11,57
Ямало-Ненецкий АО	80,84	91,96	11,12
Тверская	54,90	65,90	11,00
Калужская	56,35	67,33	10,98
Московская	58,29	69,19	10,91
Карчаево-Черкессия	81,42	92,20	10,78
С-Петербург	57,40	68,10	10,70
Амурская	59,28	69,89	10,61
Мурманская	57,61	68,00	10,39
Кировская	60,05	70,26	10,21
Красноярский край	51,10	61,27	10,17
Кемеровская	71,82	81,95	10,13

Источник: по данным ЦИК РФ.

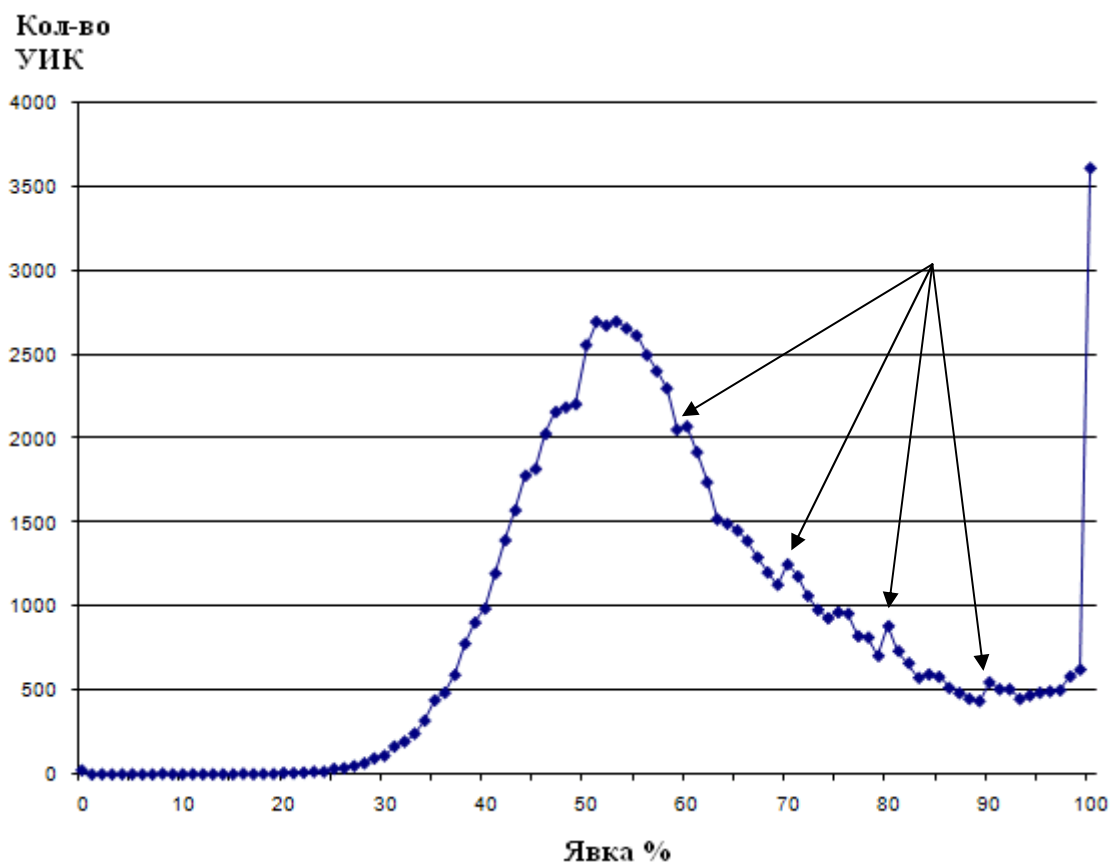
Поскольку главы регионов назначаются из центра, они должны «отрабатывать» своё назначение. Возникает порочный круг, в котором высокая явка в регионе является условие переназначения, а переназначение условием высокой явки на выборах. Это напоминает практику Советского Союза, когда явка избирателей ниже 99% рассматривалась как провал местных органов власти и становилась предметом особого разбирательства и организационных выводов.



**Рис.8. Явка избирателей на выборах президента России 1991-2008 гг.**

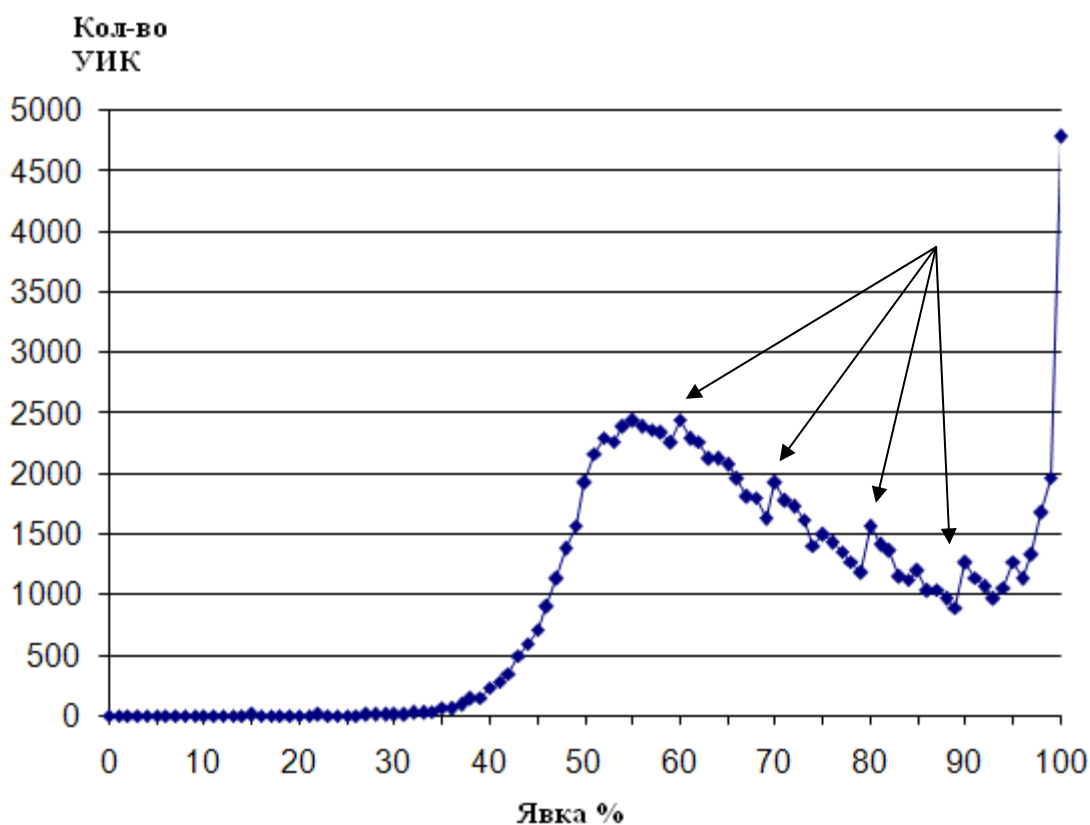
Источник: по данным ЦИК РФ.

Обращает на себя внимание тот факт, что регионы как бы соревнуются друг с другом в увеличении явки избирателей 60%, 70%, 80%, 90, 100% (см. рис. 9 и 10). Особенно ярко это проявляется в ходе президентских выборов в нашей стране (см. рис. 11 и 12). Означает ли это, что высокая явка избирателей в регионе будет становиться своеобразным сигналом?



**Рис. 9. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2003 г.**

Источник: основано на данных cikrf.ru



**Рис. 10. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2007 г.**

Источник: основано на данных [cikrf.ru](http://cikrf.ru)

Факт существования фокальных точек в распределении явки избирателей, свидетельствует о существенной модификации института выборов в России на региональном уровне.



**Рис. 11. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2004 году**

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)



Если распределение явки первоначально было близко к нормальному распределению, то сейчас произошли существенные изменения. Отчасти они связаны с поведением избирателей (особенно в национальных республиках), отчасти с активностью местных бюрократов использующих явку на выборах как сигнал своей лояльности федеральному центру.

В условиях укрепления вертикали власти это становится важным фактором получения прямых и косвенных благ. Прямые, заключаются в сохранении и укреплении власти – в результате большинство губернаторов сохраняют свои места, доходы и привилегии. В результате выборы перестают быть механизма контроля граждан за деятельностью властей, превращаясь в механизм контроля государства за деятельностью региональных и местных бюрократов и общества в целом. Отсюда падение интереса у граждан к формальным демократическим институтам вообще и к выборам в частности.

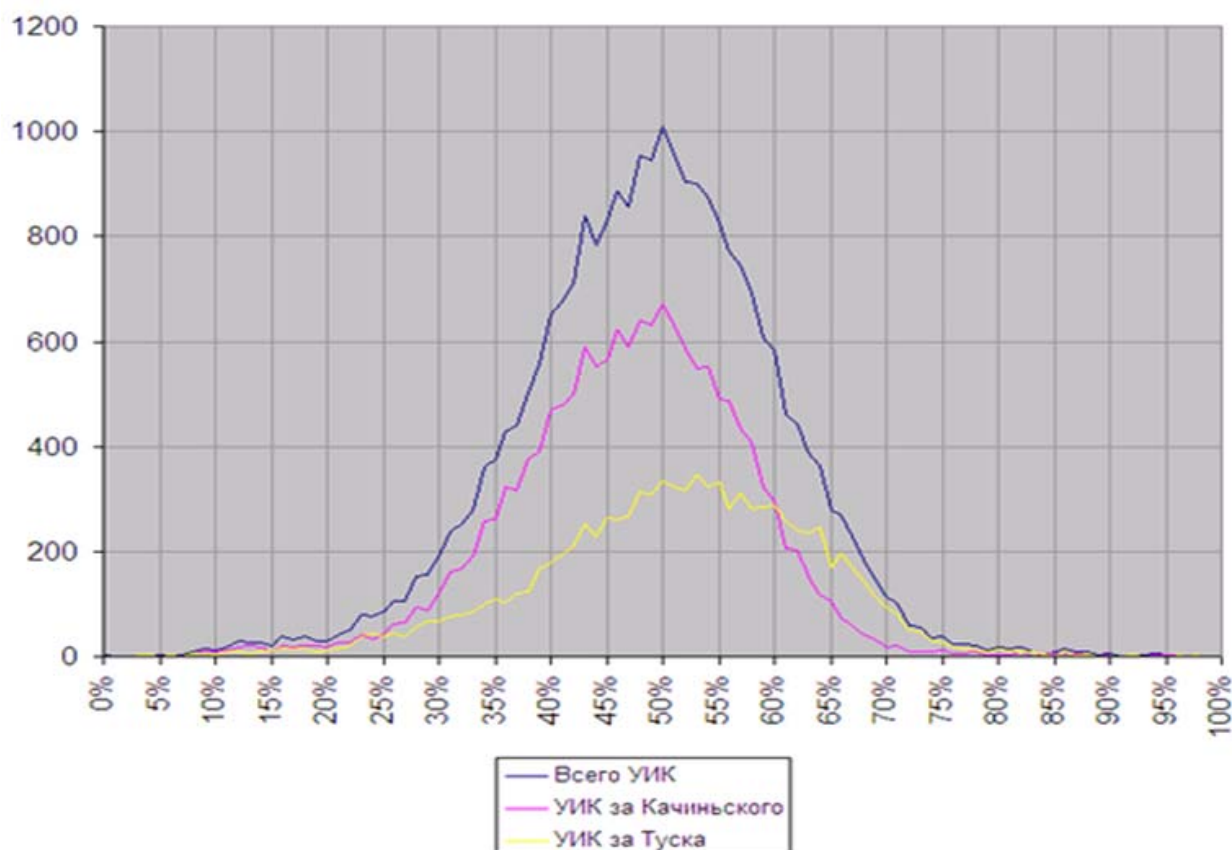


**Рис. 12. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2008 году**

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)

Административный ресурс является не только проявлением несовершенства политического рынка, но и в свою очередь формирует экономический монополизм. Факты существования налоговых освобождений и других льгот означают, что в регионе существует дуализм норм (разделение на своих чужих), - конкретное проявление связи экономического монополизма с политическим, наглядное влияние административного ресурса на ограничение экономической конкуренции в регионе.

Важными экономическими факторами определяющими административный ресурс является финансовое благополучие региона, уровень государственного сектора, а так же связь с местными олигархами. Чем больше финансовое благополучие, чем лучше обеспечены бюджетные расходы собственным налоговым потенциалом, чем выше социальные выплаты, тем больше возможностей у местной власти для переизбрания, тем больше экономических средств оседает в карманах местных предпринимателей.



**Рис. 13. Распределение УИК по явке в Польше, 2005**

Источник: <http://podmoskovnik.livejournal.com/>

По экономическим показателям регионы России могут быть разделены на регионы-лидеры и регионы аутсайдеры. Первые характеризуются более высоким душевым валовым региональным продуктом и высоким соотношением душевых доходов населения и прожиточного минимума (более чем в 2 раза).



**Рис. 14. Проявление административного монополизма.**

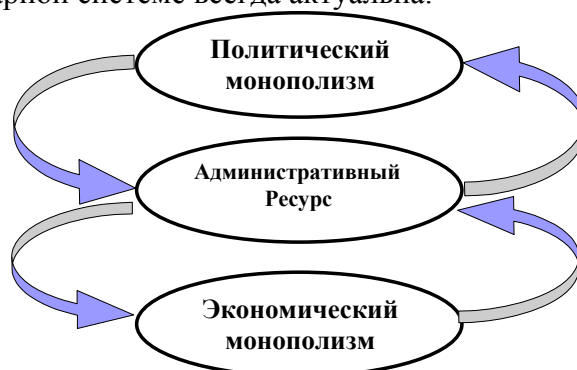
Связь с местными олигархами может быть проиллюстрирована фактами существования налоговых освобождений и других льгот. Действительно, компании, пользующиеся прямой поддержкой и покровительством губернатора нередко получают существенные налоговые освобождения, льготные заказы и другие формы финансовой помощи со стороны администрации. Если налоговыми освобождениями пользовались лишь некоторые компании в регионе, то возникает дуализм норм, - разделение на своих и чужих, входящих в данное сетевое общество и чужаков. Именно этот факт не только

питает административный ресурс, но и способствует ограничению экономической конкуренции (см. рис. 14).

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства возможно предотвращение регионального сепаратизма, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.

Отсутствие в России работоспособных нормативно-правовых и иных регуляторов деятельности политиков приводит к дальнейшему увеличению роли административного ресурса. Появляются черты авторитарного режима, когда власть концентрируется в одних руках.

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства возможно предотвращение регионального сепаратизма, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.



**Рис. 15. Связь административного ресурса с экономическим и политическим монополизмом.**

Установление факта существования политического монополизма, объяснение его основных причин создает предпосылки для преодоления монополизма и развития политической конкуренции (см. рис. 15). Более того, развитие подлинной демократии может создать предпосылки для выхода из тупика и преодоления эффекта колеи – зависимости от траектории предшествующего развития. Развитие и укрепление свободных институтов свободного общества позволит создать принципиально новую институциональную среду российского бизнеса. А она, в свою очередь, создаст предпосылки для ускорения экономического и социального развития. Только в этом случае нам, наконец, удастся преодолеть инерционное развитие по накатанной колее.

#### **Сведения об авторе.**

Нуреев Рустем Махмутович, заслуженный работник Высшей школы РФ, д.э.н., ординарный профессор, зав. кафедрой экономического анализа организаций и рынков, ГУ-ВШЭ